

М. А. СУЛИН, В. А. ПАВЛОВА, Д. А. ШИШОВ

СОВРЕМЕННОЕ СОДЕРЖАНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРА

*Под редакцией доктора экономических наук,
профессора М. А. Сулина*

*Рекомендовано УМО по образованию
в области землеустройства и кадастров
в качестве учебного пособия для студентов
высших учебных заведений, обучающихся по направлению
120700 «Землеустройство и кадастры» и специальностям
120701 «Землеустройство», 120702 «Земельный кадастр»,
120703 «Городской кадастр»*



САНКТ-ПЕТЕРБУРГ

2010

УДК 631.11(075)
ББК 65.281
С89

Рецензенты: д-р экон. наук, проф. *Г. А. Ефимова* (Новгородский гос. ун-т им. Ярослава Мудрого);
д-р экон. наук, проф. *Н. А. Кузнецов* (Воронежский гос. аграрный ун-т)

Сулин, М.А.

С89 Современное содержание земельного кадастра:
учебное пособие/ М. А. Сулин, В. А. Павлова, Д. А. Шишов/под ред. д. э. н., проф. М. А. Сулина. — СПб.: Проспект Науки, 2010. — 272 с.
ISBN 978-5-903090-42-6

Отражены теоретические основы земельного кадастра. Приведено описание земельного фонда РФ и его использование. Особое внимание уделено государственной регистрации прав на земельный участок и его обременениям. Рассмотрены вопросы количественного и качественного учета земель, ведения земельного кадастра в современных условиях, организации оборота земли и недвижимости, рыночной оценки земли, а также правового обоснования земельно-кадастровых действий.

Предназначено для студентов вузов, а также специалистов-землеустроителей.

ББК 65.281

ISBN 978-5-903090-42-6

© М. А. Сулин, В. А. Павлова,
Д. А. Шишов, 2010,

© ООО «Проспект Науки», 2010

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
1. Теоретические основы земельного кадастра	8
1.1. Земельные отношения и земельный строй	8
1.2. Понятие и классификация недвижимого имущества ..	14
1.3. Земельный участок, землевладение и землепользова- ние	19
1.4. Понятие и содержание земельного кадастра	23
1.5. Принципы ведения земельного кадастра	28
Контрольные вопросы	32
2. Земельный фонд Российской Федерации и органи- зация его использования	34
2.1. Земля как природный ресурс и объект хозяйствования	34
2.2. Распределение земель по категориям	38
2.3. Распределение земель по формам собственности	47
2.4. Классификация земель по угодьям	52
Контрольные вопросы	57
3. Государственная регистрация прав на земельный участок	59
3.1. Задачи и содержание регистрации объектов недвижи- мости	59
3.2. Идентификация земельного участка	65
3.3. Порядок кадастрового учета земельного участка как объекта недвижимости	70
3.4. Процесс регистрации прав на земельный участок	76
Контрольные вопросы	87
4. Обременения земельного участка	89
4.1. Понятие обременений, ограничений	89
4.2. Классификация обременений	92
4.3. Учет обременений в документах кадастра	112
Контрольные вопросы	119
5. Количественный и качественный учет земель	121
5.1. Задачи, содержание и методы учета земель	121
5.2. Количественный учет земель	131
5.3. Учет качества земель	138

5.4. Учет количественно-качественных показателей в документах кадастра	144
5.4.1. Способы сбора количественно-качественных показателей	144
5.4.2. Виды земельно-учетных документов	146
Контрольные вопросы	155
6. Ведение земельного кадастра в современных условиях	157
6.1. Земельно-кадастровая документация	157
6.2. Структура земельно-кадастровых органов	172
Контрольные вопросы	178
7. Организация оборота земли и недвижимости	180
7.1. Рынок земли и недвижимости	180
7.2. Цели и задачи оценки земли в условиях рыночной экономики	185
7.3. Кадастровая оценка земли	193
7.3.1. Общие положения	193
7.3.2. Цель проведения кадастровой оценки земель ...	198
7.3.3. Кадастровая стоимость и налогообложение	202
7.3.4. Кадастровая оценка земель различного целевого назначения	205
7.3.5. Учет обременений при кадастровой оценке земель	209
7.4. Рыночная оценка земли	213
Контрольные вопросы	227
8. Правовое обоснование земельно-кадастровых действий	229
8.1. Государственное регулирование землевладения и землепользования	229
8.2. Правовая основа перераспределения и оборота земель	242
8.3. Правовое регулирование земельного кадастра	250
8.4. Государственный контроль за использованием и охраной земель	253
Основные термины и определения	267
Список литературы	271

ПРЕДИСЛОВИЕ

В современной системе государственного регулирования использования земельных ресурсов особое место занимает кадастр недвижимости. Он представляет собой важнейший федеральный информационный ресурс, является систематизированным сводом сведений об учтенном недвижимом имуществе. К недвижимому имуществу относятся официально зарегистрированные земельные участки и все те объекты, которые неразрывно связаны с землей, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно. Это здания, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства и т. п.

С физической точки зрения объект недвижимости представляет собой совокупность принципиально разных частей: земельного участка и сооружений на нем. Земельный участок — это природный ресурс, право собственности, на который носит ограниченный характер. Здания и сооружения, расположенные на земельном участке, относятся к объектам его улучшения. Это продукты труда, созданные в процессе производственной деятельности. Поэтому не только права собственников земли и другого недвижимого имущества, но и их обязанности по отношению к обществу определяются государством по-разному.

Также существенно различаются характерные признаки земельных участков и других объектов недвижимости, которые подлежат отражению в кадастре. Так, для зданий и сооружений важно определить и зарегистрировать функциональное назначение объекта, капитальность, строительный материал, особенности конструкции, этажность, наличие элементов благоустройства и т. п. Для земельных участков важнейшими признаками учета и оценки являются категория земель, разрешенное использование, общая площадь, состав угодий, плодородие почв, растительность, мелиоративное состояние и т. п.

Вследствие этого, при классификации, регистрации и оценке объектов недвижимости, их количественные и качественные характеристики фиксируются отдельно по земельному участку и другим элементам недвижимого имущества. То есть наряду с ведением общего кадастра недвижимости необходимо также вести земельный кадастр и выделять земельную составляющую стоимости объекта.

Теоретические и методические основы ведения земельного кадастра формировались и совершенствовались на протяжении всей истории развития государственности и общемировой практики. К настоящему времени земельный кадастр сложился как система государственных мероприятий, определенных земельно-кадастровых действий, а также как наука, учебная дисциплина. В качестве системы мероприятий земельный кадастр включает установленные государством приемы и методы регистрации землевладений и землепользований, количественного и качественного учета земель, а также их натуральную и стоимостную оценку. В качестве учебной дисциплины земельный кадастр предусматривает изучение понятия, содержания, принципов, методов и порядка проведения земельно-кадастровых работ в современных условиях.

Как всякое государственное мероприятие земельный кадастр ведется в соответствии с действующим законодательством в рамках складывающихся земельных отношений. Решение вопросов эффективного использования земли на современной, рыночной основе потребовало существенного изменения законодательства: гражданского, земельного, градостроительного и др. Объекты недвижимости служат в настоящее время не только основными единицами государственного учета, но и являются товаром, активно участвуют в рыночном обороте. Рынок земли и недвижимости постепенно превращается в основной рынок, поскольку существование и развитие других рынков (товарного, финансового, трудовых ресурсов и др.) невозможно вне сферы земельных отношений. Поэтому важнейшей частью земельного кадастра как учебной дисциплины является его правовое обоснование.

Настоящее учебное пособие подготовлено группой авторов Санкт-Петербургского государственного аграрного университета: доктором экономических наук, профессором М. А. Сулиным, кандидатом экономических наук, доцентом В. А. Павловой и доктором экономических наук, профессором Д. А. Шишовым.

Учебное пособие предназначено для студентов вузов, обучающихся по образовательному направлению «Землеустройство и кадастры».

При подготовке настоящего издания авторы основывались на работах А. А. Варламова, С. Н. Волкова, С. А. Гальченко, И. В. Дегтярева и других ученых в области земельных отношений, землеустройства и земельного кадастра. Широко использовались литературные источники, материалы монографий, учебников и учебных пособий по теории и практике земельного кадастра, а также нормативные акты, справочники, официальные материалы и документы, статистические данные.

Авторы выражают глубокую благодарность и признательность всем сотрудникам и коллегам по работе, оказавшим им существенную помощь и поддержку при подготовке настоящего издания.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРА

1.1. Земельные отношения и земельный строй

Цели, задачи и методы ведения земельного кадастра определяются характером земельных отношений, складывающихся в государстве на данный период времени. Земельные отношения формируются в рамках производственных отношений, однако имеют свою специфику и играют ведущую роль в современных политических системах. Они охватывают сферу производственных отношений, которая включает вопросы владения и пользования землей.

Государство, формируя и регулируя земельные отношения, выступает в двух качествах. Во-первых, в качестве гаранта соблюдения норм и правил земельных правоотношений всеми субъектами. Это качество государство осуществляет как орган власти, суверен, регулируя экологические, санитарные и иные правила использования земель, устанавливая различные обременения, ограничения и публичные сервитуты. Во-вторых, государство выступает в качестве крупнейшего землевладельца, собственника принадлежащих ему земель, то есть хозяйствующего субъекта, заинтересованного в организации рационального и эффективного использования принадлежащих ему природных ресурсов.

Поэтому главная цель формирования земельных отношений состоит в повышении эффективности использования земли на всей территории и построении такого земельного строя, который способствует решению двух задач.

Во-первых, необходимо систематически повышать общий уровень землепользования не только в аграрной, но и в других сферах экономики (это должно выражаться в повышении урожайности сельскохозяйственных культур на полях, приросте

деловой древесины в лесах, рациональной застройке территорий населенных пунктов, эффективном использовании горных отводов и т. п.).

Во-вторых, следует осуществить более справедливое распределение земли между теми, кто на ней работает, а в конечном итоге, распределение произведенной на земле продукции между всеми участниками земельных отношений и общества в целом.

Применительно к аграрному сектору экономики (в котором земельные отношения проявляются особенно остро) основная цель выражается в том, чтобы обеспечить полное, рациональное и эффективное использование всего земельного фонда страны (или отдельно взятого региона), систематическое повышение урожайности сельскохозяйственных культур на основе ресурсосберегающих технологий, сохранить и накапливать производительный потенциал земли, а также обеспечить заинтересованность в решении этих задач не только землевладельцев и работников сельского хозяйства, но и всего населения.

Важнейшими элементами земельных отношений являются регулирование видов и форм собственности на землю, системы хозяйствования на земле, механизмы управления земельными ресурсами и их перераспределение между отраслями и сферами деятельности, системы платы за пользование землей, а также формирование и регулирование других важнейших систем и механизмов, включая землеустройство, земельный кадастр и мониторинг земель. Рассмотрим эти вопросы более подробно.

Основное содержание земельных отношений любого государства состоит в *регуливании прав собственности на землю*. В зависимости от исторических и социально-экономических условий в той или иной стране может преобладать государственная, муниципальная, частная или другие формы собственности на земельные ресурсы, а также складывается конкретное содержание прав и обязанностей землевладельцев по отношению к земле. Известно, что земельные отношения советского периода были основаны на принципах национализации земли. Это означало, что исключительное монопольное право собственности на землю в пределах государственных границ принадлежало государству. Все без исключения юридические лица (предприятия) и отдельные граждане могли получить земельные участки только в пользование (временное или постоянное). Автоматически исключались и признавались незаконными лю-

бые частные сделки с землей, касающиеся ее купли, продажи, дарения и передачи по наследству. Все вопросы по предоставлению и изъятию земельных участков, а также установлению прав и обязанностей землепользователей решались органами государственной власти.

Земельная реформа в России возникла на основе понимания того факта, что пользование землей в хозяйственных целях не может и не должно регулироваться только административными методами. Земля должна принадлежать тем, кто на ней работает, так как конкретный землевладелец способен выбирать более эффективные способы использования своей земли.

Инициированная в конце 80-х годов земельная реформа преследовала следующие цели:

- осуществить переход к многообразию форм собственности и методов хозяйствования на земле;
- обеспечить социально справедливое и экономически обоснованное перераспределение земель;
- создать экономические, правовые и административные механизмы регулирования земельных отношений;
- обеспечить стимулы рационального использования и охраны земли, остановить процессы ее деградации.

Принятая в 1993 году Конституция РФ официально закрепила многообразие форм собственности на землю. Согласно ст. 9 земля может находиться в государственной, муниципальной, частной и других формах собственности. В последующие годы были разработаны и приняты другие правовые акты, конкретизирующие и закрепляющие права и обязанности землевладельцев. В качестве таковых выступают Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, юридические и физические лица, включая отдельных граждан.

Таким образом, сложившиеся земельные отношения органически связаны с политической и социально-экономической системой государства, зависят от исторических, культурных, психологических и других условий, в которых они формируются. Эти условия определяют два важнейших положения: во-первых, в какой мере должны быть обеспечены права различных категорий землевладельцев; во-вторых, как определить рациональное соотношение и пропорцию различных форм собственности (в пределах категорий земель и территорий самобытных регионов).

Эти вопросы вызывают споры и дискуссии в любом обществе, а в России приобретают особое, политическое значение. Само право собственности на землю трактуется по-разному. Одна точка зрения базируется на том, что собственник вправе распоряжаться самой землей как природным ресурсом, а вторая рассматривает собственность как право хозяйствования на земле в определенных законодательством рамках, право производить на земле определенные продукты и распоряжаться ими по своему усмотрению.

Законодательно подтверждается точка зрения, что собственнику земельного участка не может быть предоставлено абсолютное право выбора способов и направлений использования своего участка. Он приобретает права, ограниченные установленной категорией и дополнительными обременениями. Иначе говоря, собственник земельного участка вправе совершать только те действия, которые не противоречат закону и иным правовым актам, не нарушают права и интересы других лиц и не наносят ущерба окружающей среде. В таком подходе есть определенная необходимость.

Согласно Конституции РФ и земельному законодательству, земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 12 ЗК РФ). Поэтому ее использование должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Этот принцип законодательства положен в основу распределения земельного фонда по видам и формам собственности. В настоящее время более 92% земельных ресурсов находится в государственной и муниципальной собственности и только 7,8% передано в собственность юридических лиц и граждан.

В частной собственности находятся, в основном, земли сельскохозяйственного назначения, включая садоводческие и огородные участки, а также небольшие участки под индивидуальное жилищное и дачное строительство. Не подлежат приватизации и находятся в государственной или муниципальной собственности подавляющая часть особо охраняемых территорий, лесного и водного фонда, а также земель, занятых промышленными и иными объектами общегосударственного или муниципального значения.

Государственная собственность на землю имеет сложный состав: она включает земельные участки федеральной собственности и земельные участки, принадлежащие субъектам Российской Федерации — республикам, краям, областям, городам федерального значения и другим автономным формированиям. Распоряжение этими землями осуществляют от имени собственника соответствующие органы государственной власти в пределах их компетентности.

Таким образом, *важнейшими направлениями развития земельных отношений является обеспечение прав на землю, включая собственность, владение, пользование и распоряжение*. Следует подчеркнуть, что земельные отношения могут осуществляться не только в рамках действующего законодательства, но и вне этих рамок, то есть они могут носить как законный, так и незаконный характер. Урегулированные законами они становятся земельными правоотношениями. Последние возникают в связи с приобретением, использованием и охраной земель между органами власти, организациями и частными лицами и характеризуют собой систему хозяйствования на земле.

Сформированная в каком-либо государстве система хозяйствования охватывает весь земельный фонд и призвана обеспечить наиболее полное, рациональное и эффективное его использование. В Российской Федерации такая система включает распределение земель по категориям, организацию перераспределения и рыночный оборот земель, формирование земельных участков, землевладений и землепользований, организацию оценки и платы за пользование землей, а также механизмы землеустройства, кадастра и мониторинга.

Распределение земель по категориям определяет их предназначение и целевой характер использования. Оно проводится на основе зонирования территории и выделения доминирующих факторов производительного потенциала земельных участков. Современное законодательство предусматривает следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, транспорта и иного несельскохозяйственного назначения; земли природоохранного назначения; земли лесного фонда; земли водного фонда и земли запаса.

Следует подчеркнуть, что обоснованные той или иной категорией цели, задачи и правовые режимы использования земельных участков не зависят от характера собственности и других

условий. Правовые режимы, установленные законодательством, в равной степени распространяются на земли государственной, муниципальной и частной собственности и подлежат исполнению всеми субъектами земельных отношений. Это относится не только к условиям хозяйствования на земле, но также определяет условия перераспределения земель между отраслями и сферами деятельности, включая рыночный оборот.

Законодательством устанавливаются строгие рамки для перевода земельных участков из одной категории в другую. Обычная смена владельца (включая куплю-продажу) не дает права на изменение целевого назначения и характера использования земли. По некоторым категориям таким правом обладает только правительство Российской Федерации или правительство субъектов РФ. Тем самым обеспечивается стабильность использования земельного фонда в целом, а также стабильность землевладений и землепользований.

Основной единицей землевладения и землепользования является земельный участок, то есть часть поверхности земли, имеющая фиксированные границы, площадь, местоположение, правовой статус (целевое назначение, разрешенное использование и форму владения) и другие характеристики, отражаемые в документах и материалах государственного кадастра недвижимости (включая государственную регистрацию прав на землю). Земельные участки, не меняя своего владельца, могут включаться в различные хозяйственные структуры и объединения, образуя их землепользование. Это понятие в современных условиях имеет прежде всего экономическое содержание и рассматривается в качестве ограниченного хозяйственного ресурса какого-либо предприятия, формируемого в условиях конкуренции и платного, возмездного использования земли. В этом также проявляется экономическое содержание земельных отношений.

Плата за пользование землей в России имеет различные формы. Так, граждане и юридические лица за участки, предоставленные им в собственность, пожизненное наследуемое владение, постоянное и срочное пользование уплачивают земельный налог, ставки которого утверждаются законом. За арендуемые у землевладельцев участки предприятия и частные лица вносят арендную плату, условия которой определяются договором между владельцем и арендатором. В государстве также действует система кадастровой и рыночной оценки земли, ком-

пенсационных платежей, штрафных и иных санкций, взимаемых при нарушении норм и правил использования земельных ресурсов. Очевидно, что система платного землепользования в целом призвана обеспечить не только распределение доходов от пользования землей, но также отрегулировать экономическими мерами рациональное землеиспользование, перераспределение земельных ресурсов между отраслями и сферами деятельности, поставить экономические барьеры на пути бесхозяйственности, спекуляции землей и иных негативных проявлений земельных отношений.

Важнейшим механизмом рационального использования земель является также система государственного и внутрихозяйственного управления земельными ресурсами. В нее входят политические, социально-экономические, правовые и административные меры, направленные на регулирование земельных отношений, охрану земель, охрану прав землевладельцев и землепользователей, налаживанием взаимодействий между различными хозяйствующими субъектами.

1.2. Понятие и классификация недвижимого имущества

Развитие земельных отношений на современной рыночной основе закономерно привело к включению в сферу товарно-денежных отношений объектов недвижимости, недвижимого имущества. Это вызвало необходимость существенного развития в Российской Федерации системы гражданского, земельного и иного законодательства, разработки методов регистрации, учета, оценки, ведения кадастров и других составляющих государственного управления земельными ресурсами. Объекты недвижимости являются в настоящее время основной единицей государственного учета. Их правовое содержание фиксируется в порядке государственной регистрации, которой подлежат права собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления объектом, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты, а также иные права. Государственная регистрация определяет, таким образом, не только официальную сторону использования объекта недвижимости, но и является основанием для его оценки, налогообложения, оборота (возникновения, перехода и прекращения права собственности) и других вещных прав на этот объ-

ект. Поэтому формирование, технико-экономическое обоснование и постановка на кадастровый учет объектов недвижимости приобретает важнейшее народнохозяйственное значение.

Что же является объектами недвижимости и как они классифицируются? В соответствии с законодательством Российской Федерации *под объектами недвижимости понимаются все те объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно*. Основу объекта недвижимости составляют земельные участки. К недвижимым вещам отнесены также здания, сооружения, лесонасаждения, предприятия, водные объекты, то есть все, что прочно связано с землей (ст. 130 ГК РФ).

Имея в своей основе земельный участок, все другие объекты недвижимости обладают признаками, которые позволяют выделить их в особую категорию.

Во-первых, это *стационарность*, характеризующаяся прочной физической связью объекта с земной поверхностью. Именно поэтому невозможно перемещение зданий, сооружений и других объектов недвижимости в пространстве без физического разрушения.

Во-вторых, это *материальность*. Недвижимость всегда функционирует в натурально-вещественной и стоимостной формах. Физические характеристики объекта включают данные о его размерах и форме, местоположении, окружающей среде, обеспеченности элементами инфраструктуры, общей комфортности и т. п. Совокупность этих характеристик определяет полезность и востребованность объекта, а в конечном счете — его стоимость при обмене и возможности реализовать эту стоимость (ликвидность).

В-третьих, это *долговечность*, которая практически выше долговечности (срока службы) всех иных товаров. Например, срок эксплуатации жилых зданий в России согласно строительным нормам и правилам (СНиП) может достигать 150 лет. Длительность использования земли при правильном к ней отношении теоретически бесконечна.

Наряду с отмеченными базовыми признаками, каждый из объектов недвижимости имеет частные признаки, характеризующие его как уникальное сооружение и подчеркивающие его разнородность и неповторимость. В силу этого недвижимость обладает повышенной экономической ценностью не только вследствие потребительских свойств, способности удовлетво-

ритель те или иные потребности человека, но также в качестве объекта долгосрочного инвестирования.

Следует подчеркнуть, что с физической точки зрения объект недвижимости представляет собой совокупность двух принципиально разных частей: земельного участка и сооружений на нем. Земельный участок — это материальный ресурс, предоставленный владельцу самой природой, право собственности, на который носит ограниченный «условный» характер. Здания и сооружения, расположенные на земельном участке, относятся к объектам его улучшения. Это продукты труда, созданные в процессе производственной деятельности общества. Поэтому при регистрации объекта, его классификации, кадастровой и рыночной оценке фиксируются определенные количественные и качественные показатели отдельно по земельному участку и другим элементам недвижимого имущества. То есть наряду с ведением общего кадастра недвижимости, необходимо также вести земельный кадастр и выделять земельную составляющую стоимости объекта.

На практике нередки случаи, когда не только качественные характеристики, но и правовой статус отдельных составляющих объекта недвижимости существенно различны. Например, на земельном участке муниципальной или государственной собственности могут быть расположены здания и сооружения, находящиеся в собственности физических и юридических лиц. В этом случае очевидна необходимость четкого разделения прав собственности и стоимости недвижимого имущества. Однако в определенных случаях при регистрации объектов и оценке недвижимости такое разделение не производится. Это относится к таким объектам, как многолетние насаждения, водные сооружения, мелиоративные системы, инженерная инфраструктура. Подобные сооружения рассматриваются как качественная характеристика земельного участка, его неотъемлемая часть.

Для изучения объектов недвижимости и их оценки применяется определенная классификация по объектам и признакам. Классификация по объектам предполагает выделение земельных участков, зданий и сооружений, многолетних насаждений, лесов, водных объектов, предприятий, имущественных прав, приравненных предметов. Согласно ГК РФ, к объектам недвижимости отнесены также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты.

Классификация по признакам осуществляется в соответствии с существенными качествами объектов недвижимости. Так, для зданий и сооружений важнейшими признаками являются функциональное назначение, капитальность, строительный материал, особенности конструкции, срок службы, этажность, количество комнат, наличие элементов благоустройства и иные признаки.

Для многолетних насаждений существенными признаками являются состав пород и сортов, возраст плодовых насаждений, характеристика почвенных и иных условий. Для лесов важны такие показатели, как состав насаждений, класс возраста, бонитет, природоохранное и иное специальное назначение. Водные объекты характеризуются общей площадью, запасами воды, удельным дебитом и другими показателями. Кроме специфических показателей, характерных для конкретного объекта, классификация предполагает выделение ряда общих признаков, к числу которых относится местоположение объекта. В экономическом отношении местоположение определяет доступность объекта недвижимости для людей и транспортных средств, вероятность и степень его обустроенности, обеспеченность элементами инфраструктуры и общую востребованность как товара.

Особые количественные и качественные характеристики предусматриваются для земельных участков. Важнейшими признаками здесь являются целевое назначение (категория) и разрешенное использование земель, общая площадь участка, состав и структура угодий, местоположение.

Несомненно, что каждый участок земли обладает не каким-либо одним, а всем из перечисленных свойств, образующими в совокупности его производительный потенциал. Пространственные свойства участка характеризуются не только местоположением, но также площадью, рельефом и другими показателями, определяющими его способность служить фундаментом, операционным базисом, местом для размещения других объектов недвижимости.

Ценнейшим свойством земли для ведения сельского и лесного хозяйства является плодородие почв. Аграрная наука различает естественное (или потенциальное) и экономическое (эффективное) плодородие. Первое является следствием длительного почвообразующего процесса и присуще земельному участку от природы. Экономическое плодородие — это результат мно-

гогранного воздействия человека на физические, химические и биологические свойства почв.

Растительный покров земельного участка в функциональном отношении обычно характеризуется тремя показателями: запасами ценной древесины; запасами естественных кормов; особыми оздоровительными или природоохранными свойствами. В зависимости от местоположения и характера использования участка он может быть востребован в качестве источника строительного материала, для сенокосения и выпаса скота, а также для выполнения оздоровительных и природоохранных функций. Общественная востребованность и инвестиционная привлекательность земельных участков в качестве объектов недвижимости зависит также от гидрографических и гидрогеологических условий, наличия и доступности добычи полезных ископаемых и ряда других факторов.

Разнообразие показателей, характеризующих земельные участки как объекты недвижимости, обусловлено не только свойствами самой земли, но также многофункциональным ее назначением, функционированием каждого земельного участка в экологической, социальной и экономических сферах. Земля как товар включает в себя одновременно благо, необходимое потребителям, и инвестиции, то есть затраты, без которых владение и пользование землей неэффективно.

Такая двойственность характерна также для других объектов недвижимости, однако для земельного участка она наиболее ярко выражена, поскольку земля может удовлетворять многие потребности людей: физиологические, социальные, психологические, интеллектуальные и чисто экономические.

Земля как недвижимое имущество постоянно востребована в любом обществе в силу все возрастающей дефицитности. Поскольку она неподвижна, непеременяема в пространстве, то ее качество как товара определяется уникальным местоположением, плодородием, характером рельефа и другими свойствами, что придает каждому земельному участку особую *полезность, редкость и ограниченность*. Поэтому рыночная цена на отдельные земельные участки нередко формируется как монополия, исключая возможность свободной конкуренции и замещения одного объекта другим.

1.3. Земельный участок, землевладение и землепользование

Для решения производственных и иных задач всякому предприятию, организации, юридическому или частному лицу должен быть предоставлен земельный массив. Эта территория должна обладать не только определенными качественными признаками, необходимыми по условиям производства, но также соответствующим правовым статусом. Очевидно, что присущие территории качественные показатели и разрешенное использование находится в прямой зависимости от специфики и характера производства. Так, специфика сельскохозяйственного производства состоит в том, что оно не может быть сосредоточено в ограниченных пунктах, но размещено на огромной территории, обладающей потенциальным плодородием и расположенной в благоприятных агроклиматических зонах. Специфика ведения лесного хозяйства требует предоставления лесопромышленным и лесохозяйственным предприятиям крупных земельных массивов, покрытых лесной растительностью. Размещение транспортных магистралей возможно только при формировании линейных отводов, природоохранные и водохозяйственные объекты «привязаны» к соответствующим природным ландшафтам. Местоположение горных отводов соответствует залежам полезных ископаемых.

Для придания конкретным земельным территориям определенного правового статуса, а владельцам предприятий и объектов — уверенности в стабильном развитии производства, предоставленные земельные массивы должны быть четко определены на местности, иметь четкие границы и фиксированную площадь. В профессиональном отношении такие массивы определяются *как земельные участки, землевладения и землепользования.*

Основным элементом пользования землей является земельный участок. Законодательством он определяется как часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой удостоверены в установленном порядке (ст. 6 ЗК РФ). Земельный участок может быть делимым и неделимым. Делимым признается такой, который может быть разделен на части, способные по действующим нормам и правилам образовать самостоятельный земельный участок. В научном отношении зе-

мельный участок определяется несколько шире: это часть поверхности земли, имеющая фиксированные границы, площадь, определенное местоположение, правовой статус (целевое назначение, разрешенное использование и форму законного владения), а также другие характеристики, отражаемые в документах и материалах государственного кадастра.

Таким образом, земельный участок официально фиксируется как единица землевладения и кадастрового учета. К этой единице привязаны все категории современной земельной законодательства Российской Федерации: отношения собственности на землю, права и обязанности землевладельцев, регулирование оборота земель (включая условия купли-продажи), охрана земель, мониторинг, землеустройство, ведение кадастра. По отношению к земельному участку устанавливается также целевое назначение (категория) и разрешенное использование, включая обременения и сервитуты. Земельный участок, являясь объектом землевладения, подлежит кадастровой и рыночной оценке (рис. 1).

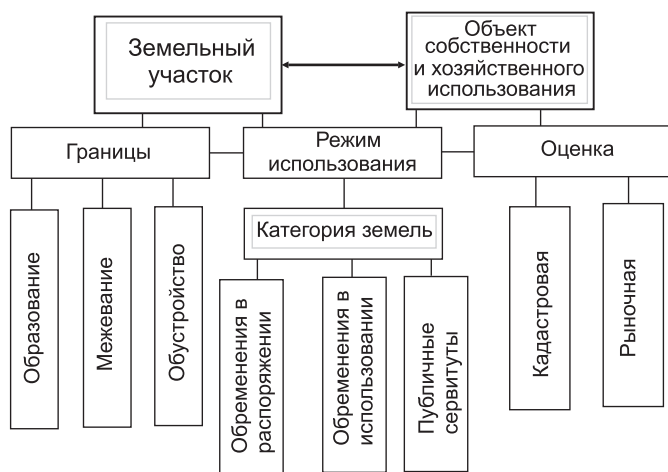


Рис 1. Схема формирования земельного участка как объекта землевладения и кадастрового учета

Образование и межевание земельных участков осуществляется при проведении территориального землеустройства. При этом задача заключается в том, чтобы соблюсти интересы всех

участников землеустроительного процесса, обеспечить полное, рациональное и эффективное использование всех земель на прилегающей территории. Поэтому в процессе отвода устанавливаются нормы и правила использования земельного участка: форма землевладения и пользования, категория земель, а также соответствующие обременения.

Земельные участки в качестве землевладений могут находиться в государственной, муниципальной и частной собственности юридических лиц и граждан. Как объекты хозяйствования они могут быть предоставлены в постоянное (бессрочное), временное пользование или аренду. Земельные участки, передаваемые на различных условиях предприятиям, организациям и гражданам для определенных целей и длительного хозяйственного использования, образуют их *землепользование*.

Понятие землепользование в профессиональном отношении объединяет различные производственные сферы использования земли: сельское хозяйство, промышленность, лесное хозяйство, природоохранную деятельность и т. п. Этим термином зачастую обозначается не только земельный массив отдельного предприятия, но и совокупное землепользование ряда предприятий. В специальной литературе широко употребляются такие понятия, как сельскохозяйственное землепользование района или области, лесохозяйственное землепользование, землепользование населенных пунктов и т. п.

Таким образом, понятию землепользования придается экономическое и социальное значение, поскольку землепользование, сохраняя естественные, природные свойства ограниченной территории, функционирует по определенным рыночным законам конкурентной среды. С одной стороны, землепользование формируется в соответствии с производственными задачами, организационными формами и характером производства, а с другой стороны, устойчивость самого землепользования зависит от результатов производственной деятельности предприятия. Земля выступает здесь как территориально и коммерчески ограниченный ресурс, а конкуренция по поводу предпринимательства на земле является непременным условием эффективного ее использования.

Социально-экономический характер землепользования особенно проявляется в сфере сельскохозяйственного производства. Здесь оно рассматривается в различных аспектах: есте-

ственном (природном), правовом и экономическом. В естественном, природном отношении сельскохозяйственное землепользование — это земельный массив (единый или расчлененный), предоставленный предприятию для ведения сельского хозяйства на определенных условиях. Этот массив характеризуется рядом признаков, отражаемых в материалах земельного кадастра: местоположением, размером и конфигурацией, составом и соотношением угодий, их качественным состоянием.

В правовом отношении землепользование определяется как установленные виды, формы и порядок пользования предоставленным предприятию земельным массивом. Современное законодательство не рассматривает понятие сельскохозяйственного землепользования в качестве правовой категории. Статус землепользования регулируется как совокупность правоотношений применительно к отдельным земельным участкам и земельным долям, включаемым в состав землепользования. При этом земельные участки обособляются как физически (то есть отграничиваются на местности), так и юридически (то есть права конкретных субъектов закрепляются в документах, имеющих юридическую силу). Следовательно, важнейшими факторами сельскохозяйственного и иного землепользования в правовом отношении являются категории земель, режим использования, обременения и ограничения, а также договорные условия использования земель.

В экономическом отношении в качестве землепользования рассматривается только та часть территории предприятия, которая реально используется в соответствующем производстве. Экономическая, хозяйственная функция землепользования особо проявляется в сельском хозяйстве. «Лишними», неиспользуемыми землями здесь могут оказаться не только непродуктивные угодья, но и плодородные участки, не пригодные к механизированной обработке, недоступные вследствие бездорожья или неэффективные по другим причинам хозяйствования.

Таким образом, можно дать следующее определение землепользованию. *Землепользование — это специально сформированный земельный массив, состоящий из определенного количества земельных участков, отграниченный на местности и используемый в производстве конкретного предприятия, организации, юридического или частного лица на подтвержденной государственными органами правовой основе.*

На практике землепользование конкретных предприятий и организаций формируется из земельных участков. Оно может состоять как из одного, так и из многих земельных участков, в том числе и неоднородных по характеру собственности и разрешенному использованию. В соответствии с этим на общей территории предприятия формируются различные объекты недвижимости, подлежащие кадастровому учету.

1.4. Понятие и содержание земельного кадастра

Как всякое сложное общественное явление, исторически направленное на решение важных государственных задач, земельный кадастр имеет глубокие корни, развивается на научной основе и имеет широчайшую практику осуществления. Поэтому общее понятие и современное содержание земельного кадастра следует рассматривать как в широком общенаучном значении, так и в более узком аспекте практического применения.

Развитие земельного кадастра как системы научных знаний основывается на международном опыте и определяется общими закономерностями социально-экономического прогресса. Исторически сложилось, что ведение земельного кадастра включает процессы учета и оценки земель, а также регистрации правовых и хозяйственных условий их использования. Сам термин «кадастр» произошел от латинского слова «caput», что означает податный предмет, а также слова «capitastrum», означающего «опись податных предметов». Первоначально под кадастром понималась книга, в которой указывались сведения о предмете налогообложения: земельная площадь, состав угодий и качество почв. С течением времени и повышением значения земли как главного источника государственных доходов под земельным кадастром стали понимать само мероприятие по изучению, описанию и оценке земли в целях поземельного налогообложения.

Родиной классического земельного кадастра считается Северная Италия. В более полном виде кадастр был впервые осуществлен в Австрии (во второй половине XVIII века). В течение XIX века земельно-кадастровые работы были проведены на территориях Франции, Швейцарии, Германии, Англии и других стран. Однако необходимость разграничения земельных участков, учета и хозяйственной оценки земельных ресурсов существовала всегда и относилась к важнейшим задачам всякого

государства. Поэтому земельный кадастр зародился в глубокой древности, а его развитие относится к античному периоду.

Известно, что еще четыре тысячи лет тому назад, во времена первых египетских фараонов, тщательно велись оценочные списки земель, подлежащих обложению налогом. В Китае еще в третьем тысячелетии до нашей эры почвы в целях налогообложения подразделялись на девять классов. Земельный кадастр Древнего Рима уже с VI века до н. э. представлял собой подробное описание земельной собственности. В специальные списки вносились сведения о размере земельных участков, способе их обработки, качестве и доходности земель. Принципы римского кадастра позднее были распространены на провинции и колонии империи, а также использовались другими государствами.

Первые описания земель на территории современной России относятся к IX веку. Особенно ярко и полно описания земельных владений проявились в период ликвидации феодальной раздробленности и укрепления единого государства. В них стали фиксироваться сведения о количестве земель во владениях, давалась оценка их качества в определенных условных границах, которая применялась не только для налогообложения, но также для определения других повинностей. При царе Иване IV были впервые описаны почти все земли центральной России.

В современных условиях земельный кадастр повсеместно является важнейшей государственной системой учета, которая осуществляет систематизацию документальных сведений о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель, а также расположенных на земельных участках объектов недвижимости. Функциональные особенности получения и использования кадастровых данных имеются в каждом государстве, однако общие цели и задачи заключаются в следующем.

1. Земельный кадастр является государственным информационным ресурсом. Он призван обеспечить государственные органы, общественные, научно-исследовательские и иные заинтересованные организации достоверной информацией о наличии и хозяйственном использовании земельных ресурсов. Эти сведения необходимы для прогнозирования и планирования народного хозяйства, разработки национальных и региональных программ, мероприятий по организации использования и охране земель, а также решения других задач общегосударственного и регионального значения. Для этих целей в России ежегодно

составляются государственный (национальный) доклад и региональные доклады о состоянии и использовании земель, охватывающие вопросы распределения земельного фонда, правового обеспечения земельных отношений, управления земельными ресурсами, оборота и охраны земли.

2. Сведения земельного кадастра по правому положению и фактическому состоянию земельных участков, землевладений и землепользований являются официальным источником статистически достоверных данных для решения вопросов управления, оборота (включая куплю-продажу), земельных и имущественных споров. Эти сведения используются для налогообложения, расчета убытков и потерь землевладельцев, а также начисления налогов и других норм платы за пользование землей.

3. Земельно-кадастровая информация является основой для проведения работ по землеустройству, топографо-геодезических, почвенных, геоботанических и иных обследований и изысканий. На данных земельного кадастра основаны контроль за использованием земель, их мониторинг и охрана.

Для того чтобы успешно выполнять возлагаемые задачи и обеспечивать по полноте и доступности фиксируемые сведения, современный земельный кадастр располагать значительными материально-техническими, кадровыми и финансовыми ресурсами. По каждому землевладению и земельному участку необходимо: во-первых, провести разграничение и размежевание, установить точные и бесспорные границы; во-вторых, сформировать правовые режимы использования, включая ограничения и публичные сервитуты; в-третьих, провести количественную, качественную и экономическую оценку земель, обеспечивающую обоснованное налогообложение, арендную плату и регулирование оборота земель.

Указанные земельно-кадастровые действия осуществляются во всех развитых государствах. Вместе с тем конкретное содержание этих направлений определяется по-разному. Также различное значение придается отдельным составным частям и элементам земельного кадастра в определенные периоды государственного развития. Это зависит от складывающихся земельных отношений, господствующего земельного строя, а также от конкретных потребностей общества и его хозяйственных интересов.

Так, в дореволюционной России земельно-кадастровые документы фиксировали, в основном, границы землевладений, ре-

гистрировали обладателей прав на них и отражали происходящие изменения в связи с куплей-продажей земельных владений. В этом состояло приоритетное направление, поскольку оно позволяло упорядочить использование земель на бескрайних просторах государства.

Земельный кадастр советского периода отражал, в основном, хозяйственные аспекты землепользования. В условиях исключительной собственности государства на землю владение землей юридических и частных лиц полностью исключалось. Любые сделки с землей в обход государственных органов признавались незаконными, а земля предоставлялась исключительно в срочное пользование. Поэтому разграничение земельных участков носило условный характер и не требовало высокой точности границ. Денежная оценка земельных ресурсов не проводилась, а бонитировка почв и экономическая оценка сельскохозяйственных угодий преследовала не коммерческие, а исключительно хозяйственные цели.

Земельный кадастр советского периода определялся как совокупность достоверных сведений о природном, хозяйственном и правовом положении земель. Особое внимание уделялось государственному учету земель. Эти данные использовались для организации земельных ресурсов и их охраны, планирования народного хозяйства, размещения и специализации сельскохозяйственного производства, мелиорации земель и других мероприятий, связанных с использованием земли.

Земельная реформа, осуществляемая в России, радикально изменила земельные отношения, сложившиеся в советский период, узаконила различные формы собственности на землю и многоукладную систему хозяйствования. Это привело к необходимости изменения земельного кадастра, подчинения его рыночной экономике. В соответствии с законом «О государственном земельном кадастре» он представлял собой систематизированный свод документированных сведений, получаемых в результате проведения государственного кадастрового учета земельных участков о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации, и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках объектов недвижимости. В качестве важнейшей составной части кадастра была выделена государственная регистрация земельных участков, которой придается особое значение и в настоящее время.

Начиная с 2008 года, земельно-кадастровые действия осуществляются в качестве составной части единого Государственного кадастра недвижимости. В соответствии с Федеральным законом, Государственный кадастр недвижимости является «систематизированным сводом сведений об учтенном недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иных предусмотренных законом сведений» (ст. 2). Закон обязывает осуществить кадастровый учет земельных участков, зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства в качестве зарегистрированных объектов недвижимости (ст. 5).

Таким образом, государством поставлена задача сформировать единый информационный ресурс, объединяющий природные и создаваемые обществом объекты, составляющие главное национальное богатство Российской Федерации. Кадастр недвижимости позволит не только взять его на учет, но также создать современную систему налогообложения, независимую от финансового положения владельцев недвижимости.

Разумеется, что объединяя в организационном отношении количественно-качественные характеристики земельных участков и других объектов, расположенных на этих участках, кадастр недвижимости должен сохранить в своей основе элементы земельного, лесного и иных кадастров как обособленные составные части. Количество показателей и полнота сведений по земле не должна существенно измениться, поскольку они определяются объективной необходимостью рационального использования земельных ресурсов. Однако состав показателей, характеризующих состояние земельного фонда, определяется не только их существенностью и полезностью, но также ограниченными возможностями получения тех или иных сведений по всей массе учитываемых объектов.

Ограниченность возможности сбора достоверной информации по земельным участкам вполне очевидна, поскольку необходимые сведения получают на основе регулярных топографо-геодезических, почвенных, агротехнических, мелиоративных и других обследований и изысканий на местности. Натуральные

обследования должны проводиться систематически с периодом не более 5–10 лет. В противном случае сведения кадастра утрачивают достоверность.

Определяя понятие и содержание земельного кадастра в качестве важной составляющей государственной системы управления земельными ресурсами, следует подчеркнуть, что земельный кадастр постоянно развивается и совершенствуется исходя из следующих условий.

1. Состав, содержание и полнота сведений кадастра определяется государством и соответствует задачам и требованиям рационального использования земельных ресурсов на данном этапе социально-экономического развития.

2. Сохраняя объективный характер сведений, установленный общими закономерностями, земельный кадастр развивается и совершенствуется в соответствии с политикой государства по развитию земельных отношений и решением конкретных социально-экономических задач.

3. Земельно-кадастровые действия осуществляются на основе достижений науки и практики в области статистики, геодезии, почвоведения, землеустройства. В современных условиях земельный кадастр формирует собственное научное направление, которое развивается в экономическом, правовом и технических аспектах.

1.5. Принципы ведения земельного кадастра

Сведения государственного земельного кадастра формируются посредством земельно-кадастровых действий, которые должны иметь в своей основе незыблемые положения, правила, обеспечивающие объективность информационного ресурса. Цели и задачи земельного кадастра обуславливают следующие принципы его ведения: многоцелевой и многоуровневый характер; единство системы и технологии ведения; совместимость и сопоставимость данных; непрерывность ведения; достоверность и точность; полнота сведений; доступность и открытость; централизованное руководство.

Многоцелевой характер земельного кадастра проявляется в том, что он предназначен для сбора, систематизации, хранения, обобщения и предоставления информации для различных государственных и общественных надобностей, в том числе для це-

лей управления земельными ресурсами, формирования и стабилизации землевладений и землепользований, организации оборота земли, ипотечного кредитования и охраны земли.

Кадастр ведется на трех уровнях: муниципальных образований, субъектов Российской Федерации и на федеральном, общегосударственном уровне.

На муниципальном уровне ведется реестр земель, находящихся в муниципальной собственности и регистрируются сведения обо всех объектах кадастрового учета, расположенных на территории данного образования. Следует исходить из того, что Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к компетенции местных органов муниципального района отнесены важнейшие вопросы землепользования и природопользования, в том числе ведение кадастра и охраны окружающей среды. Поэтому на муниципальном уровне кадастр отличается наибольшей полнотой и подробностью земельно-кадастровых данных.

На уровне субъекта Российской Федерации обобщаются сведения, содержащиеся в кадастрах муниципальных образований, а также сведения о территориальных зонах и землях, находящихся в собственности субъекта Федерации. Земельный кадастр на региональном уровне содержит сведения, необходимые для осуществления государственного управления и контроля за использованием земельного фонда в границах субъекта Федерации.

На федеральном уровне в земельном кадастре содержатся сведения о государственной границе, границах субъектов Федерации, землях, находящихся в федеральной собственности, сведения о территориальных зонах федерального значения, а также сведения о землях в границах субъектов Федерации в тех объемах, которые необходимы для принятия государственных решений по управлению земельным фондом и охране земель.

Принцип единства системы технологии ведения означает, что земельно-кадастровая документация на всей территории Российской Федерации должна быть унифицирована и выполняется по единой технологии. Это не означает полную идентификацию методов сбора, обработки и хранения сведений. В частности, могут использоваться как электронные, так и бумажные носители информации, возможно также применение различных методов топографо-геодезических съемок, приемов

статистической обработки и т. п. Однако необходимо обеспечить единство содержания государственного кадастра по форме и полноте сведений на всей территории Российской Федерации. Для этого устанавливается состав основных документов, обязательных к ведению во всех муниципальных образованиях. К таким документам в настоящее время относятся Государственный реестр земель кадастрового района, дежурная кадастровая карта и журнал учета кадастровых номеров.

Принцип совместимости и сопоставимости обеспечивает совместимость земельно-кадастровой информации с другой статистической информацией, в том числе со сведениями других видов государственных кадастров: лесного, водного, градостроительного и т. д. Сопоставимость информации должна быть обеспечена по срокам, объектам учета, характеру сведений и их дифференциации, а также по другим критериям. Совместимость и сопоставимость данных позволяет проводить общий анализ состояния ресурсов, их комплексную оценку и принимать согласованные управленческие решения на местном, региональном и федеральном уровнях.

Непрерывность ведения земельного кадастра означает необходимость систематического обновления данных по мере обнаружения и регистрации происходящих изменений в правовом положении объектов, а также их количественных и качественных показателей. Законодательством определены порядок и периодичность внесения соответствующих изменений в документацию и информационную базу государственного земельного кадастра. Наряду с первичным учетом объекта, целью которого является получение сведений о размерах, местоположении и качественном состоянии земель, ведется текущий учет, заключающийся в выявлении и внесении в земельно-кадастровую документацию произошедших изменений. Если первичный (основной) учет по данному объекту проводится только однажды в связи с формированием и регистрацией объекта, то текущий учет осуществляется регулярно.

Особое значение придается *принципу достоверности и точности земельного кадастра*. В современном кадастре он определяет не реальное соответствие зафиксированных данных фактическому состоянию объекта, а правовой статус, несомненную основу земельно-кадастровых данных, их бесспорность и неизбылемость в любых ситуациях. Независимо от того, какие изменения происходят с объектом земельно-кадастрового учета, до-

достоверными считаются только те сведения, которые признаны государством и зарегистрированы в кадастре недвижимости.

Такая постановка вопроса пользователями земельно-кадастровой информации воспринимается неоднозначно. Если раньше достоверность и точность определялась степенью соответствия земельно-учетных данных фактическому состоянию объекта и гарантировалась техническими приемами и методами сбора, обработки и хранения информационных показателей, то в настоящее время достоверным считается только то, что признано государством. В итоге достоверность не гарантируется методикой ведения кадастра, а внесение соответствующих изменений регламентируется исключительно правовыми нормами и правилами.

На практике это означает, что какие-либо изменения количественных и качественных показателей объекта недвижимости, происходящие стихийно или по инициативе владельца, могут быть признаны официально и зарегистрированы в государственном кадастре только в соответствии с установленными нормами и правилами.

Полнота сведений земельного кадастра в качестве принципа его ведения означает, что земельный кадастр на муниципальном, региональном и федеральном уровнях должен содержать все те сведения, которые определены соответствующими положениями и формами отчетности. Необходимая полнота сведений обеспечивается не только по характеру показателей, но и по степени детализации, периодичности и срокам предоставления.

Полнота сведений и степень детализации показателей определяется потребностями общества и зависит от уровня ведения кадастра. Например, в советский период земельно-кадастровая информация предоставлялась по состоянию на 1 ноября текущего года. Этот срок был установлен для того, чтобы к 1 января было можно свести все данные по областям и республикам СССР и предоставить их плановым органам для разработки очередных планов хозяйственной деятельности. В настоящее время земельный кадастр на всех уровнях составляется на 1 января следующего за отчетным года.

Принцип доступности и открытости данных земельного кадастра означает, что кадастр изначально предназначен для широкого использования государственными, общественными, предпринимательскими структурами, а также частными лицами для различных целей. В соответствии с действующими поло-

жениями, орган, осуществляющий ведение ГЗК, обязан предоставить информацию органам государственной власти, органам местного самоуправления, а также организациям, предприятиям и гражданам в доступной форме. Информационное предназначение кадастра определено федеральным законодательством.

Доступность и открытость земельного кадастра обеспечивается не только законодательно установленными нормами и правилами, но и техническими средствами доступа к информации. Статистические данные по состоянию и использованию земельных ресурсов ежегодно публикуются в печати и на электронных носителях.

Принцип централизованного руководства государственным земельным кадастром является гарантией реализации всех тех принципов, которые изложены выше. Необходимость единого централизованного руководства определена федеральным законодательством Российской Федерации. Несмотря на периодически проводимую реорганизацию органов, осуществляющих ведение земельного кадастра, они развиваются и совершенствуются, улучшают свою техническую и кадровую оснащенность.

Контрольные вопросы

1. Дайте общее понятие земельных отношений.
2. Какие вопросы использования земель регулируются земельными отношениями?
3. Охарактеризуйте виды и формы собственности на землю.
4. По каким направлениям организуется использование земельного фонда в России?
5. Дайте общее понятие недвижимого имущества.
6. Охарактеризуйте недвижимость по объектам и основным признакам.
7. Почему земля занимает особое положение среди недвижимого имущества?
8. Дайте общее понятие земельному участку.
9. Какими свойствами обладает земельный участок как объект земельно-кадастрового учета?
10. Дайте общее определение понятиям землевладение и землепользование.

11. Дайте общее определение понятию земельный кадастр.
12. В чем заключаются цели и задачи земельного кадастра?
13. Дайте общее определение кадастру недвижимости. Почему земельный кадастр является частью кадастра недвижимости?
14. Перечислите принципы ведения земельного кадастра и дайте им краткие пояснения.

2. ЗЕМЕЛЬНЫЙ ФОНД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНИЗАЦИЯ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

2.1. Земля как природный ресурс и объект хозяйствования

Современная наука рассматривает природную среду обитания человеческого общества в двух аспектах. Во-первых, как источник природных ресурсов, необходимых человеку на данном этапе социально-экономического развития и, во-вторых, как условия жизни и деятельности местного населения. Условия жизни, в свою очередь, оцениваются по следующим весьма существенным для человека показателям:

- трудовая занятость, обеспеченность квалифицированной и достаточно оплачиваемой работой;
- обеспеченность материальных и культурных потребностей каждого жителя на современном уровне;
- условия воспроизводства населения и нормальные демографические условия развития общества;
- нормативная экологическая обстановка, возможность необходимого и комфортного общения с природой.

В соответствии с оценкой благоприятных и неблагоприятных факторов среды обитания складывается общая оценка природных условий определенной местности, региона или государства в целом.

Природные условия — это тела и силы природы, которые на данном уровне развития производительных сил существенны для деятельности человеческого общества, но не в полной мере задействованы в материальной, производственной и непродуцированной деятельности людей. В отличие от природных условий природные ресурсы определяются как естественные продукты природы, которые используются или могут быть использованы непосредственно в процессе хозяйственной деятельности общества для удовлетворения его материальных и куль-

турных потребностей. Таким образом, разграничение между понятиями природных условий и природных ресурсов достаточно условно, поскольку природные ресурсы составляют важнейшую часть природных условий.

В качестве главных видов природных ресурсов рассматриваются: солнечная энергия, энергия приливов и отливов, внутриземное тепло, земельные, водные, минеральные (в том числе топливно-энергетические) ресурсы, ресурсы растительного и животного мира. Очевидно, что все перечисленные виды природных ресурсов имеют для человечества чрезвычайно важное значение, однако особое место среди них занимает земля, поскольку она является постоянным фактором всякого производства, незаменимым базисом размещения и развития человеческого общества.

Помимо классификации по видам природные ресурсы подразделяются на функционирующие, резервные и потенциальные. К функционирующим относятся, например, месторождения полезных ископаемых, находящиеся в разработке, интенсивно используемые сельскохозяйственные угодья, активно используемые леса, эксплуатируемые водные источники, застроенные территории. Наиболее яркий пример резервных ресурсов — это «законсервированные» сельскохозяйственные угодья, находящиеся «под паром», которые в любое время снова могут быть вовлечены в хозяйственный оборот. Зарезервированными могут быть также другие участки земель и природные ресурсы, например, территории под застройку, разведанные полезные ископаемые, водные источники, леса и т. п. К потенциальным природным ресурсам можно отнести выявленные, ныне не используемые, но могущие быть использованными в будущем при изменении условий техники и экономики (например, ресурсы нового сельскохозяйственного и иного народнохозяйственно-го освоения залежи полезных ископаемых и т. п.).

Природные ресурсы классифицируются на практически неисчерпаемые и исчерпаемые. Последние подразделяются на возобновляемые и невозобновляемые. Разделяющая их грань является условной. Практически неисчерпаемыми называются ресурсы, существование которых не ограничено временными рамками. При любой степени интенсивности их потребления количество, находящееся в распоряжении человечества, не уменьшается или уменьшается столь незначительно, что на практике этой величиной можно пренебречь. К таким ресурсам относятся

солнечная радиация, гидро- и ветроэнергетический потенциал и др.

Исчерпаемыми, но возобновляемыми (или условно неограниченными) являются ресурсы, в основе которых лежат элементы естественной среды, способные к самовозобновлению. Состояние этих ресурсов зависит от степени и интенсивности их использования. Они могут существовать, пока интенсивность их самовозобновления превышает интенсивность производственного потребления. К таким ресурсам относятся, например, объекты фауны, флоры, запасы чистой воды.

Невозобновляемые (абсолютно ограниченные) ресурсы — это ресурсы, использование которых однократно и ограничено во времени. Естественные элементы, составляющие их основу, практически не обладают способностью к самовозобновлению. Невозобновляемые ресурсы представлены в основном полезными ископаемыми, запасы которых для обозримой исторической эпохи представляют определенную конечную величину. Такие природные ресурсы сокращаются с первых шагов развития общественного производства и заканчиваются на определенном этапе.

Земля как природный ресурс относится к частично воспроизводимым, поскольку с ее территориальной основой органично связаны многие виды ресурсов и целые комплексы природных условий. Поэтому необходимо разделить ее свойства на две группы: воспроизводимые и невозпроизводимые.

Воспроизводимыми характеристиками считаются плодородие почв, водный режим, геоботанические, гидрографические условия.

Невозпроизводимыми являются многие ландшафтные характеристики, показатели рельефа, растительности и ряд других.

Отнесение земельных ресурсов к относительно воспроизводимым природным ресурсам обусловлено двумя причинами: с одной стороны, пространство и поверхность земли невозобновимы, с другой стороны, рациональная деятельность человеческого общества имеет практически неограниченные возможности воспроизводства производительной способности земли.

Природные ресурсы имеют двойственный характер. По своей материальной форме — это предметы и силы природы, свойства и проявления которых соответствуют природным закономерностям. По своему же экономическому содержанию они яв-

ляются потребительскими стоимостями, то есть их полезность, востребованность и оценка определяются развитием потребностей и возможностями общества. Это относится не только к технологически «новым», ранее не востребованным ресурсам, но также к земельным ресурсам на прежде неосвоенных и необжитых территориях, которые человеческое общество вынуждено осваивать в настоящее время.

По данным международных организаций землеобеспеченность населения планеты систематически и неуклонно уменьшается. Это обусловлено двумя факторами. Во-первых, ростом населения земного шара, во-вторых, уменьшением площади продуктивных земель (используемых для получения продуктов питания) вследствие неблагоприятного природного и антропогенного воздействия.

На рубеже XXI века общие территориальные ресурсы суши земного шара составляли около 150 млн км². Из них в качестве пригодных для массового расселения без специальных (особых) инженерных мероприятий выделено около 65 млн км² (43,2%); в качестве относительно пригодных для расселения (только с применением значительных инженерно-мелиоративных мероприятий) выделено 37,5 млн км² (25,5%). Фактически не пригодными для человека или же физиологически тягостными для постоянного проживания признаны территории, составляющие более 30% суши. Это, в основном, Антарктида, пустыни Азии, Африки, Австралии и Южной Америки, высокогорные территории и районы Крайнего Севера.

Таким образом, в среднем на жителя планеты приходится 1,7 га пригодной для проживания территории. Из них продуктивные земли составляют 1,45 га, а пахотные угодья — всего 0,23 га. Нетрудно посчитать, что при среднегодовом приросте населения планеты порядка 80–120 млн человек, землеобеспеченность будет сокращаться на 1,5–2% в год, а компенсация потерь пашни должна составить до 20 млн га в год. Такая площадь пашни соизмерима с земельными ресурсами таких государств, как Германия, Франция, Англия и др.

Постоянно возрастающий дефицит территории особенно остро проявляется в перенаселенных регионах. По данным международных организаций около 70% населения земного шара постоянно проживает на 7% территории суши. При средней плотности населения обитаемой части планеты 40 чел./км², этот показатель в Зарубежной Европе и Азии составляет около

100 чел./км², в Китае достигает 125 чел./км², а в Индии превышает 300 чел./км². Наряду с этим примерно 50% обитаемой суши имеет среднюю плотность 5 чел./км².

Российская Федерация относится к числу государств, наиболее обеспеченных земельными ресурсами. Ее территория (земельный фонд) составляет 1709,8 млн га. На одного жителя в среднем приходится 11,6 га, а средняя плотность населения составляет около 8 чел./км². На каждого россиянина в среднем приходится 1,5 га сельскохозяйственных угодий, из них 0,83 га пашни.

Общественная востребованность земли в качестве природного ресурса определяется ее особой ролью в любой сфере деятельности. Без земли одинаково невозможно развитие сельского и лесного хозяйства, жилого и производственного строительства, объектов инфраструктуры, транспорта и связи. Все существование и развитие человечества, в конечном счете, сводится ко взаимодействию с землей. В процессе производства земля образует вещественный элемент производительных сил общества. Она непосредственно участвует в создании национального богатства страны и сама является важнейшей его составляющей.

Особая роль земли заключается в том, что она служит территориальной основой, базисом для накопления всех иных видов природных ресурсов и формирует природные условия, среду обитания людей. Поэтому обладание землей — необходимая предпосылка и главное условие использования ее сельскохозяйственного и лесохозяйственного потенциала, добычи полезных ископаемых, использования водных ресурсов, фауны и флоры. То есть земля как часть территории необходимая для организации какой-либо производственной деятельности, является не только важнейшим природным ресурсом, но и объектом хозяйствования.

2.2. Распределение земель по категориям

Важнейшей формой организации использования государственного земельного фонда является распределение земель по категориям. Категория земель — это часть земельного фонда, выделяемая по основному целевому назначению и имеющая соответствующий правовой режим. Категории устанавливаются на основе зонирования территории и определения доминирующих факторов производительного потенциала земли. Доми-

нирующими факторами являются качественные характеристики земельных участков, определяющие виды угодий, или же иные (например, территориальные) условия: местоположение, рельеф, природоохранное, рекреационное и иное предназначение. При этом каждый земельный участок относится к одной из категорий, тем самым определяются цели, задачи и правовой режим его хозяйственного использования.

Действующее законодательство предусматривает семь категорий земель:

- сельскохозяйственного назначения;
- населенных пунктов;
- промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, для обеспечения космической деятельности, обороны, безопасности и иного специального назначения;
- особо охраняемых территорий и объектов;
- лесного фонда;
- водного фонда
- запаса.

Распределение земельного фонда по категориям представлено в табл. 1 и на рис. 2.

Таблица 1

Распределение земельного фонда Российской Федерации
по категориям (на 01.01.2009 г.)

Наименование категорий	млн га	% к итогу
1. Земли сельскохозяйственного назначения	402,3	23,6
2. Земли населенных пунктов	19,4	1,1
3. Земли промышленности и иного специального назначения	16,7	1,0
4. Земли особо охраняемых территорий и объектов	34,4	2,0
5. Земли лесного фонда	1106,5	64,7
6. Земли водного фонда	27,9	1,6
7. Земли запаса	102,6	6,0
Итого земель в Российской Федерации	1709,8	100,0

К землям сельскохозяйственного назначения отнесены все территории и земельные участки, представленные для нужд

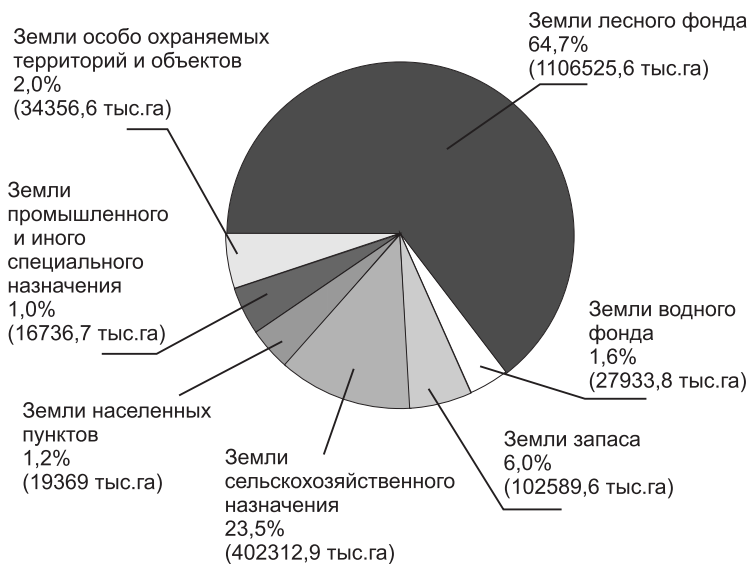


Рис 2. Структура земель по категориям

сельского хозяйства или предназначенные для этих целей. Их общая площадь составляет 402,3 млн га или 23,6% земельного фонда России. Земли данной категории выступают в качестве основного средства сельскохозяйственного производства, имеют особый режим использования и подлежат особой охране, направленной на сохранение их площади, предотвращение негативного антропогенного воздействия, повышение плодородия почв.

Земли сельскохозяйственного назначения предоставлены различным сельскохозяйственным предприятиям и организациям: товариществам и обществам, кооперативам, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, научно-исследовательским и учебным заведениям. В эту категорию входят также земельные участки, предоставленные гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокосения и выпаса скота.

Наиболее распространенной формой среди сельскохозяйственных предприятий и организаций являются производствен-

ные кооперативы. Поэтому они используют более 40% продуктивных земель, находящихся у всех товаропроизводителей. На втором месте — хозяйственные товарищества и общества (ЗАО, ООО и др.). Их совокупный земельный ресурс составляет 37%, государственные и муниципальные предприятия занимают порядка 6% территории, подсобные сельские хозяйства промышленных предприятий — около 0,8%. Остальные земли предоставлены казачьим обществам и прочим организациям.

Следует отметить, что сельскохозяйственные предприятия и организации используют не только земли сельскохозяйственного назначения, но и часть продуктивных земель других категорий: земель населенных пунктов, лесного, водного фонда и земель запаса. Поэтому общая площадь, задействованная сельскохозяйственными предприятиями и гражданами, составила в 2008 году 536,3 млн га, из них земли сельскохозяйственного назначения составили только 353,9 млн га (66%).

В индивидуальном секторе сельскохозяйственного производства используется 17,6% всех земель, что составило в 2008 году 94,3 млн га. Эти земли используются для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства (32,1%), личного подсобного хозяйства граждан (10%), садоводства (1,7%) и других целей.

Существенная часть категории земель сельскохозяйственного назначения — 48,4 млн га выделена в качестве фонда перераспределения. Отчасти это вынужденная мера: фонд перераспределения ежегодно пополняется за счет земель, прекращающих свою производительную деятельность сельскохозяйственных организаций, а также отказов отдельных юридических лиц и граждан от права пользования земельными участками. Следует констатировать, что несмотря на установленный законодательством приоритет сельскохозяйственного использования земельных ресурсов, общая площадь земель сельскохозяйственного назначения систематически уменьшается.

К земле населенных пунктов относятся территории, фактически используемые или предназначенные под застройку городов, поселков и сельских поселений. Основным назначением данной категории является удовлетворение всесторонних жилищных, производственных, социальных и культурно-бытовых потребностей жителей, а также градостроительных нужд в целом. Поскольку функциональное предназначение земель населенных пунктов различно, то в соответствии с генеральными

планами или проектами планировки в состав этих земель входят следующие территориальные зоны:

- а) жилые;
- б) общественно-деловые;
- в) производственные, инженерных и транспортных инфраструктур;
- г) рекреационные;
- д) сельскохозяйственного использования;
- е) специального назначения;
- ж) военных объектов;
- з) иные территориальные зоны.

Земли населенных пунктов отделяются от других категорий границами городских и сельских поселений.

По состоянию на 01.01.2009 г. площадь земель, отнесенных к данной категории, составила 19,4 млн га, в том числе земли городских населенных пунктов — 7,9 млн га и земли сельских населенных пунктов — 11,5 млн га. Эта категория в целом устойчиво увеличивается по площади, несмотря на систематическое уменьшение количества сельских населенных пунктов в большинстве субъектов федерации. Так, в 1985 году площадь земель населенных пунктов составляла 5,9 млн га (0,3% всего земельного фонда РФ), в 2000 году она увеличилась до 18,8 млн га, а затем прирастала на 600–800 тыс. га ежегодно. Это было вызвано процессом формирования землепользований сельских населенных пунктов в качестве автономных организационно-хозяйственных систем и развитием подсобного сельского хозяйства местных жителей.

Характерно, что в структуре земель населенных пунктов застроенные территории составляют всего 3,4 млн га, или 17,5%. Около половины всей территории — 47,4% занимают сельскохозяйственные угодья и 13,4% занято лесными насаждениями. В сельских населенных пунктах сельскохозяйственные угодья составляют около 8 млн га, то есть 70% всей территории, а в городах и рабочих поселках соответственно 1,6 млн га — 21%.

В категорию земель промышленности и иного специального назначения включены земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются (или предназначены) для обеспечения деятельности объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космической деятельности, объектов обороны, безопасности и иного специального назначения. То есть

это отдельно расположенные участки для размещения административных и производственных зданий, строений и сооружений, предоставленные предприятиям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности, выделенные для размещения электростанций, линий электропередач, территории для размещения объектов железнодорожного, автомобильного, воздушного, морского транспорта, включая полосы отвода железных и шоссейных дорог, нефте- и газопроводов, а также военные полигоны, пограничные и иные объекты. Целевое назначение этих земель различно и соответствует цели и задаче функционирования соответствующих предприятий и организаций.

Общая площадь земель этой категории на 01.01.2009 года составила 16,7 млн га. Из них земли под промышленными объектами занимают 1,6 млн га, под объектами энергетики — 0,1 млн га, под объектами транспорта — 2,3 млн га, связи, радиовещания, телевидения, информатики — 28,2 тыс. га, космической деятельности — 2,5 тыс. га, обороны и безопасности — 1,9 млн га.

В структуре угодий вошедших в состав данной категории, преобладают лесные земли (24,5%). Сельскохозяйственные угодья занимают площадь 1,1 млн га (6,6%), из которых около 750,5 тыс. га приходится на земли военных госхозов. Около 125 тыс. га сельскохозяйственных угодий находится в полосе отвода железных дорог и используется в виде служебных наделов для ведения подсобного хозяйства работников.

Категория земель промышленности и иного специального назначения постоянно увеличивается вследствие строительства новых предприятий и объектов.

Земли особо охраняемых территорий и объектов включают специально отграниченные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение. В эту категорию включены только те земельные участки, которые официально изъяты из других категорий и предоставлены в ведение и управление Министерства природных ресурсов РФ (МПР РФ). Поэтому общая площадь категории сравнительно невелика и составила на 01.01.2009 г. всего 34,4 млн га. Остальные природоохранные территории Российской Федерации, площадь которых в целом оценивается примерно в 200 млн га, находятся в составе других категорий: в основном сельскохозяйственного назначения, лесного и водного фонда.

Среди земель особо охраняемых территорий выделяются по целевому назначению и характеру ограничений хозяйственной деятельности следующие группы объектов:

- земли особо охраняемых природных территорий;
- земли рекреационного назначения;
- земли историко-культурного назначения.

Особо охраняемые природные территории, вошедшие в данную категорию, занимают 34,2 млн га или 99,5% общей площади. Сюда включены государственные природные заповедники, национальные и природные парки, государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Земли рекреационного назначения — это объекты физической культуры и спорта, отдыха и туризма. Общая площадь этих объектов, включенных в категорию, составляет 171,3 тыс. га или 0,5%. К землям культурного назначения относятся территории музеев, памятников истории и архитектуры, имеющие научное, эстетическое и иное ценное значение. Площадь этих объектов составляет 13,1 тыс. га.

Категория земель особо охраняемых территорий и объектов сформирована в начале 90-х годов XX века (в связи с началом приватизации земель) в целях сохранения этих объектов как всенародного достояния. Для них установлен режим особой охраны земель. Они полностью или частично изъяты из хозяйственного использования. Правовой режим земельных участков, отнесенных к данной категории, органически связан с режимом соответствующих объектов, которые здесь располагаются.

Земли лесного фонда включают как лесные, так и нелесные территории. Лесные земли представлены участками, покрытыми лесной растительностью, а также вырубки, гари, лесопитомники и т. п. (то есть не покрытые лесной растительностью, но предназначенные для ее восстановления). К нелесным территориям отнесены земли, предназначенные для ведения лесного хозяйства (дороги, просеки, застроенные участки и т. п.). Основным целевым назначением этих земель является восстановление леса как важнейшего элемента окружающей среды и жизнедеятельности человека.

Земли лесного фонда — самая обширная категория. На 01.01.2009 года ее площадь составила 1106,5 млн га, в том

числе лесные земли занимают 802,0 млн га (72,4%), болотами занято 109 млн га (9,9%), сельскохозяйственными угодьями — 4,4 млн га (0,4%). Остальная площадь — это нелесные угодья: земли под дорогами, водными объектами и другие земли.

В части кадастрового учета категория лесного фонда содержит немало противоречий. В соответствии с земельным законодательством здесь учитываются земли, предоставленные, в основном, лесохозяйственным организациям — лесхозам и лесничествам. Наряду с этим около 69 млн га лесопокрытых земель включены в состав других категорий. Это, в основном, земли особо охраняемых территорий (16,6 млн га), земли сельскохозяйственного назначения (39,4 млн га) и земли запаса (6,8 млн га). Использование лесонасаждений на этих землях регулируется нормами Лесного кодекса РФ, введенного в действие с 01.01.2007 года. Таким образом, лесные земли, входящие в состав различных категорий, являются частью лесного фонда и имеют особые правовые режимы хозяйственного использования.

На распределение лесных земель по категориям влияют два обстоятельства. Во-первых, территориальное расположение лесных участков, которые нередко вкраплены в землепользование различных предприятий и образований; во-вторых, государственный и ведомственный характер владения лесными участками. Государственные леса находятся в ведении государственных органов лесного хозяйства, а ведомственные леса предоставляются лесохозяйственным, сельскохозяйственным и иным негосударственным предприятиям в пользование на определенных условиях.

В целях упорядочения государственного учета и охраны лесного фонда происходит систематическое перераспределение лесных земель по категориям. Так, общая площадь категории земель лесного фонда в 1985 году составила 895,2 млн га вследствие изъятия лесных участков у бывших колхозов и совхозов и перевода их в гослесфонд. В настоящее время продолжается процесс перевода лесных участков, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании сельскохозяйственных и иных организаций, в категорию земель лесного фонда.

Земли водного фонда включают территории, покрытые поверхностными водами (водные объекты), а также занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах. В сложившейся системе учета к категории

земель водного фонда отнесены водопокрытые земли, расположенные за пределами населенных пунктов, а также часть земель водоохранных зон, полосы отвода и зоны охраны водозаборов, гидротехнических сооружений и других объектов.

На 01.01.2009 года площадь этой категории составила 27,9 млн га, что объективно не соответствует количеству и площади водных объектов на территории Российской Федерации. В настоящее время значительные площади земель, подлежащих (в соответствии с земельным законодательством) отнесению к категории земель водного фонда, включены в состав других категорий. Земли под водой (без болот) в целом по стране занимают 72,1 млн га, из них только 27,2 млн га (37,7%) включены в состав земель водного фонда. Остальные числятся в категориях земель лесного фонда (25,8%), сельскохозяйственного назначения (18,3%), запаса (14,2%), особо охраняемых территорий (2,5%), а также в пределах населенных пунктов (0,8%) и специального назначения (0,7%).

Целевое назначение земель водного фонда может быть различно, поскольку водоемы, береговые полосы и другие участки используются многими организациями. С установлением границ и системой учета водных объектов связано право водопользования, ловли рыбы, транспортировки грузов, строительства и т. п.

Земли запаса являются территории, находящиеся в государственной и муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам. Фактически это неиспользуемые земли, состав которых не однороден. В эту категорию включены земли, занятые обширными природными объектами, не вовлеченными в хозяйственный оборот, земли занятые не востребуемыми лесами и водными объектами, участки деградированных сельскохозяйственных угодий, а также земли, подверженные радиоактивному и химическому загрязнению и выведенные из хозяйственного использования.

Общая площадь земель запаса на 01.01.2009 года составляет 102,6 млн га или 6% земельного фонда РФ. В том числе 9,2 млн га (9,0%) занимают сельскохозяйственные угодья, около 10% занято водными объектами, более 13% составляют болота и около 12% — лесные площади и насаждения, не входящие в лесной фонд. Большая часть земель запаса приходится на необжитые территории Крайнего Севера, высокогорные районы и другие малодоступные территории.

Распределение государственного земельного фонда по категориям жестко регламентируется законодательством. Даже при изменении формы собственности на земельные участки (приобретении права частной собственности, покупки, получении наследства и т. п.) владелец не вправе менять целевое назначение и режим его использования. Перевод земельных участков из одной категории в другую — это прерогатива государства.

2.3. Распределение земель по формам собственности

По данным государственного статистического наблюдения на 01.01.2009 года в собственности юридических лиц и граждан находилось 132,9 млн га земель, это составило 7,8% земельного фонда Российской Федерации. Из них в частной собственности граждан и их объединений находилось 124,3 млн га (7,3%), а в собственности юридических лиц — 8,6 млн га (0,5%). Площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, составила 1576,9 млн га, или 92,2% земельного фонда страны (рис. 3).

В государственной и муниципальной собственности
1576884,5 тыс.га
(92,2%)

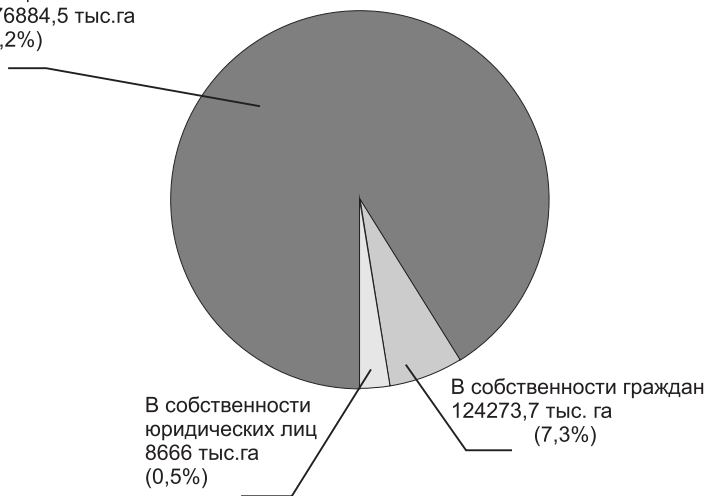


Рис. 3. Структура земель РФ по формам собственности

Распределение земель по формам собственности регулируется законодательством и осуществляется в пределах установленных категорий. Наиболее значительные изменения происходят в сфере сельскохозяйственного землепользования.

Формы собственности и формы хозяйствования на земле в сельском хозяйстве органически взаимосвязаны. Земля является здесь эпицентром отношений собственности, уникальным и главным объектом присвоения. Владение земельным участком всегда оказывало определяющее влияние на положение крестьянина, на его заинтересованность в конечных результатах хозяйствования и на всю систему взаимоотношений между субъектами аграрного производства. Поэтому здесь приватизировано 128,9 млн га, что составляет 30,5% общей площади земель сельскохозяйственного назначения.

Существенная часть земельного фонда приватизирована в пределах категории земель населенных пунктов. Здесь в частную собственность перешли в основном участки индивидуальной застройки, а также земли под принадлежащими юридическим лицам и гражданам зданиями и сооружениями (включая товарищества собственников жилья, дачные и иные кооперативы). В пределах этой категории земли частной собственности составляют 3,9 млн га или 20,1%. Из них на землях городских населенных пунктов доля частнособственнических земель составляет 10,1%, а в сельских населенных пунктах достигает 27%.

По категории земель промышленности и иного специального назначения приватизация не достигла ожидаемого уровня. В соответствии с действующим законодательством промышленные и иные организации, относящиеся к частнособственному сектору экономики, имеют право выкупить земельные участки, на которых размещены их предприятия, или оформить право пользования этими участками на основе аренды. С учетом относительно высокой стоимости земли и неустойчивого финансового положения, большинство промышленных и иных предприятий предпочитают арендовать земельные участки, остающиеся в государственной или муниципальной собственности.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия также не заинтересованы в приобретении земельных участков в собственность, поскольку они сохраняют право использовать их на выгодных условиях постоянного (бессрочного) или

временного пользования. Вследствие этого только небольшая часть земель категории (менее 100 тыс. га) находится в частной собственности (0,6%). При этом почти вся приватизированная площадь приходится на объекты промышленности и транспорта.

В пределах категорий земель особо охраняемых территорий и объектов, лесного и водного фонда практически все земельные участки находятся в государственной или муниципальной собственности, поскольку они (в соответствии с действующим законодательством) выведены из оборота или ограничены в обороте.

В общей структуре земель частной собственности земли сельскохозяйственного назначения составляют (по данным государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в РФ в 2008 году) 97,0%. Земли населенных пунктов — 2,9% и около 0,1% составляют приватизированные территории промышленности и иных предприятий.

Для формирования системы земельного кадастра важно знать не только итоговые данные распределения земель по формам собственности, но также структуру землепользования в пределах частнособственнических земель, земель государственной и муниципальной собственности. Государство заинтересовано в том, чтобы рационально и эффективно использовалась вся земля в интересах народного хозяйства в целом. Поэтому оно стремится обеспечить принцип народнохозяйственной оптимальности, который заключается в том, чтобы каждое конкретное решение по предоставлению земельного участка в сложившихся условиях являлось наилучшим среди всех возможных. Наибольшую сложность представляет разграничение в масштабах всего земельного фонда страны земель государственной федеральной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальной собственности. Эта работа проводится в соответствии со специальным законом РФ «О разграничение государственной собственности на землю». К объектам федеральной собственности законом отнесены земельные участки, предоставленные для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ, осуществления других функций, отнесенных к ведению органов государственной власти; земельные участки, занятые объектами федеральной собственности, а также участки особо охраняемых природных территорий федерального значения.

К объектам государственной собственности субъектов Федерации отнесены земли, находящиеся в пределах их административно-территориальных границ, за исключением земель, составляющих федеральную, муниципальную или частную форму собственности. Объектами муниципальной собственности признаются земли, находящиеся в границах муниципальных образований, кроме земель, находящихся в государственной, частной и коллективной формах собственности. Задача разграничения земель государственной собственности по их принадлежности Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальному образованию состоит не только в обосновании территориальной принадлежности тех или иных участков, но также в установлении точных границ на местности.

Следует подчеркнуть, что разграничение земельных участков — это основная задача и условие ведения кадастра на современном этапе. Очевидно, что без ее решения невозможно наладить полноценный учет и оценку земельных ресурсов, осуществлять перераспределение земель между отраслями и сферами деятельности и их рыночный оборот.

Из всех земель, находящихся в частной собственности, 97% (128,9 млн га) составляют земли сельскохозяйственного назначения. В том числе крестьянским (фермерским) хозяйствам принадлежит 4,6 млн га (3,6%), личным подсобным хозяйствам — 5,0 млн га (3,9%), садоводам и огородникам — 0,6 млн га, прочим собственникам земельным участкам — 5,6 млн га (4,3%). В собственности юридических лиц и организаций находится 8,3 млн га (6,4%).

Большую часть сельскохозяйственных земель частного сектора составляют земельные доли граждан, приватизированные ими в ходе реорганизации бывших совхозов и колхозов. В 1998 году общая площадь земельных долей составила 115,4 млн га, а количество граждан-собственников — 11,8 млн человек. На начало 2009 года общая площадь таких земель сократилась до 107,4 млн га, а количество граждан-собственников земельных долей составило 10,6 млн человек.

Земельные доли — эта особая форма частного землевладения. Они представляют собой часть совместно используемой территории, фиксируемую общей площадью, а также количеством балло-гектаров. Земельные доли отдельных собственников не разграничены на плане и местности и могут быть выделены только по особому требованию владельца, если он на-

мерен вести индивидуальное хозяйство. Чаще всего земельные доли передаются для хозяйственного использования сельскохозяйственным организациям на договорных условиях. В итоге на начало 2009 года совокупное землепользование сельскохозяйственных товариществ и обществ только на 6% состояло из собственных земель, около 52% составили земли долевой собственности, арендуемые у граждан и более 42% — арендованные земли государственной и муниципальной собственности.

По землепользованию крестьянских (фермерских) хозяйств доля частнособственнических земель превышает 41%, земли пожизненного наследуемого владения составляют 7,6%, в постоянном пользовании или аренде находится около половины общего фонда земель государственной или муниципальной собственности. Практика показывает, что даже небольшое, но успешное крестьянское хозяйство, имея собственный участок земли, стремится расширить свое землепользование, арендуя участки других владельцев. В результате, владея 4,6 млн га сельскохозяйственных земель, крестьяне и фермеры используют в целом около 12 млн га.

В пределах категории земель населенных пунктов основная площадь частнособственнических земель — это участки индивидуального жилого строительства. Из общей площади 0,8 млн га таких земель в городской местности индивидуальной застройкой занято 34% и приусадебными землями сельскохозяйственного использования — 45%. Подавляющая часть городских и поселковых земель (90%) находится в государственной и муниципальной собственности. В сельских населенных пунктах доля частной собственности значительно выше и составляет более 26%. В основном это, как и в городах, индивидуальная застройка и приусадебные земли сельскохозяйственного назначения.

Земли промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения приватизированы (как отмечалось выше) в наименьшей степени. На 1 января 2009 года в частной собственности находилось всего 116,1 тыс. га, в том числе в собственности граждан — 14,8 тыс. га. 99,3% земель данной категории является государственной или муниципальной собственностью. Из земель особо охраняемых территорий и объектов приватизировано 3,7 тыс. га, из них 3,5 тыс. га выкуплено юридическими лицами. Земли лесного фонда в соответствии с действующим законодательством должны нахо-

диться в федеральной собственности. Также к федеральной собственности отнесены все водные объекты, за исключением обособленных, которые могут быть собственностью субъектов Федерации.

Таким образом, государство, сохраняя за собой право собственности на 92,2% земельных ресурсов, выступает в качестве крупнейшего землевладельца, хозяйствующего субъекта. Только небольшая часть этих земель непосредственно используется государственными или муниципальными унитарными предприятиями. Остальная территория передается для использования различным хозяйствующим субъектам частного сектора экономики.

2.4. Классификация земель по угодьям

Вся представленная в предыдущих разделах система организации использования земельного фонда Российской Федерации основана на учете и оценке угодий. Классификация земель по видам и подвидам угодий отражает основные признаки земельных участков, характеризующие их природные свойства и хозяйственное использование.

Первоначальное представление об угодьях связано с естественными благами природы, способными удовлетворять различные потребности человека. Поэтому главным признаком, отражающим основные различия между угодьями, является характер использования земли. В процессе длительного хозяйственного использования угодья приобретают новые качества, формирующие особые свойства отдельных земельных участков, способствующие более интенсивному использованию. Наряду с этим, природные свойства — почвенное плодородие, характер увлажнения, растительность, гидрогеологические и иные характеристики — неизменно отражают качественное состояние земельных участков, во многом определяя характер их хозяйственного использования. Нельзя не учитывать также, что зависимость хозяйственного использования от природных свойств земельных участков существенно изменяется по мере совершенствования технологии сельскохозяйственного производства, системы машин и механизмов, а также экономических условий хозяйствования. Поэтому при классификации угодий по видам и подвидам учитываются не только характер использования, но и природные свойства участков.

Таким образом, *под угодьями следует понимать земли (части территории), систематически используемые (или пригодные к использованию) для конкретных хозяйственных целей, имеющие определенные различия природных и вновь приобретенных свойств.*

Земельные угодья делятся на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные. *Сельскохозяйственные угодья*—это земельные угодья, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции. К ним относятся: пашня, залежь, кормовые угодья (сенокосы и пастбища), многолетние насаждения. *К несельскохозяйственным угодьям* отнесены: земли под водой, включая болота; лесные площади и земли под лесными насаждениями; земли застройки; земли под дорогами; нарушенные земли; прочие земли (овраги, пески, полигоны отходов, свалки, территории консервации и т. д.). Учету подлежат также оленьи пастбища, предоставляемые хозяйствующим субъектам для северного оленеводства. Это территории, растительный покров которых пригоден в качестве корма для северного оленя. Оленьи пастбища могут учитываться в составе лесных площадей, болот, нарушенных и прочих земель.

Классификация угодий осуществляется в процессе подготовки планово-картографического материала, обследования территории и инвентаризации земель в соответствии с действующими нормами и правилами.

К пашне относятся наиболее плодородные земли, систематически обрабатываемые и используемые под посевы сельскохозяйственных культур, включая посевы многолетних трав и чистые пары. Участки, ранее используемые под пашню, считаются *залежью*. *Многолетние насаждения*—это угодья, занятые искусственно созданными древесными, кустарниковыми или травянистыми многолетними растениями, предназначенными для получения урожая плодово-ягодной, технической или лекарственной продукции. В составе многолетних насаждений различают сады, ягодники, виноградники, плодовые питомники, плантации и др.

К кормовым угодьям относятся *сенокосы и пастбища*. Сенокосы—это угодья, систематически используемые под сенокосение. Пастбища используются для выпаса скота, причем такое использование является основным. К пастбищам могут быть отнесены также земельные участки, пригодные для пастбы скота, не используемые и не являющиеся залежью.

Сельскохозяйственные угодья определенного вида подразделяются на подвиды. Подвиды различаются по характеру увлажнения, заростности кустарником, каменистости и другим характеристикам. Так, сенокосы бывают заливные, суходольные, заболоченные, коренного улучшения, чистые, заочкаренные, закустаренные и залесенные в разной степени. Пастбища также могут быть суходольные, заболоченные, культурные, закустаренные и залесенные.

Сельскохозяйственные угодья могут сильно различаться по своему качественному состоянию, которое характеризуется типом почв, степенью эродированности, засоленности, каменистости и мелиоративным состоянием. Поэтому наряду с учетом угодий по видам и подвидам применяется их классификация по категориям пригодности и классам. Выделяется 7 категорий пригодности земель:

1. Земли, пригодные преимущественно под пашню.
2. Земли, пригодные преимущественно под сенокосы.
3. Пастбищные земли, пригодные под другие сельскохозяйственные угодья после коренного их улучшения.
4. Земли, пригодные под сельскохозяйственные угодья после коренной мелиорации.
5. Земли, малопригодные под сельскохозяйственные угодья.
6. Земли, непригодные под сельскохозяйственные угодья.
7. Нарушенные земли.

По всем категориям выделяется 37 классов земель, объединенных по признакам близких природных и хозяйственных качеств, направлений окультуривания и повышения производительности.

По состоянию на 1 января 2009 года площадь сельскохозяйственных угодий во всех категориях земель составила 220,5 млн га или 12,9% земельного фонда России. На долю несельскохозяйственных угодий приходится 1489,3 млн га или 87,1%. Среди сельскохозяйственных угодий преобладает пашня — 121,6 млн га (55%), кормовые угодья занимают 92,1 млн га (42%), многолетние насаждения — всего 1,8 млн га (0,7%). Значительная часть сельскохозяйственных угодий числится залежью — 5,0 млн га или 2,3% (рис. 4).

Среди несельскохозяйственных угодий доминирующее положение занимают лесные площади, а также лесные насаждения, не входящие в лесной фонд. Их общая площадь составляет 897,4 млн га или 52% земельного фонда страны. Земли под

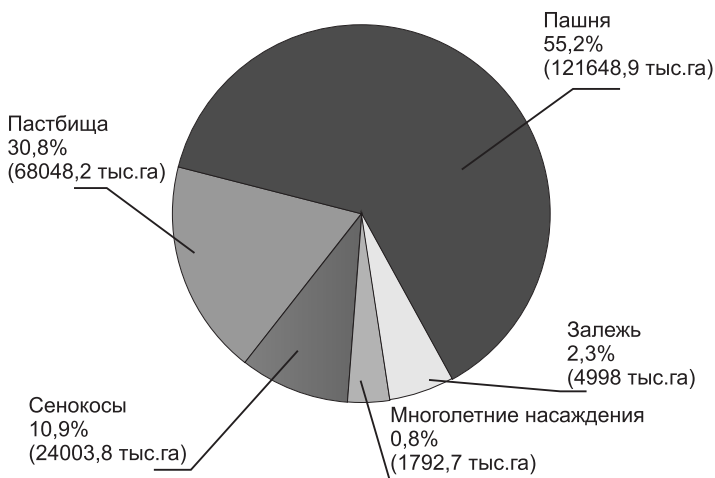


Рис 4. Структура сельскохозяйственных угодий

болотами занимают 9%, под водой — 4%, под дорогами 0,4%, земли застройки 0,3% и другие земли 21% земельного фонда страны.

Характерно, что распределение земельного фонда по угодьям не вполне согласуется с распределением по категориям и поэтому не всегда наличие, состав и соотношение угодий в пределах землепользований соответствует целевому назначению и характеру использования земель. Так, в пределах категории земель сельскохозяйственного назначения размещено только 89% сельскохозяйственных угодий. Остальная часть (24,5 млн га) находится на землях населенных пунктов, лесного фонда, промышленности и земель запаса. Лесные площади также включены не только в категорию лесного фонда, но также в состав других категорий: земель сельскохозяйственного использования, природоохранного назначения, запаса, промышленности и населенных пунктов.

Такое положение учитывается законодательством, поэтому устанавливаемые режимы использования земель исходят не только из соответствующей категории, но также из видов угодий. Особой охране подлежат сельскохозяйственные угодья, а также леса, водные и другие объекты, имеющие природоохран-

ное значение, вне зависимости от их территориального расположения.

Сельскохозяйственные угодья, как наиболее ценная часть земельного фонда, имеют существенные признаки, подлежащие воспроизводству и охране. В соответствии с земельным законодательством охране подлежат: почвенное плодородие и сельскохозяйственная продуктивность земель; сами угодья; пространственные свойства (размеры и конфигурация) земельных участков; мелиоративные системы, обеспечивающие нормальный водно-воздушный режим почв; культуротехническое состояние (отсутствие заростности лесом и кустарником, закамненности и заочкарренности); противоэрозионные и другие защитные комплексы. Ненадлежащее хозяйственное использование угодий ведет к утрате их ценных свойств, деградации и полному исчезновению.

Общий спад сельскохозяйственного производства в России за последние 20 лет привел к существенному выходу из оборота и потере продуктивных угодий. По официальным статистическим данным за период с 1985 по 2009 год площадь сельскохозяйственных угодий сократилась на 8,5 млн га, а площадь пашни — на 12,6 млн га (табл. 2).

По оценкам специалистов фактическая утрата сельскохозяйственных угодий и пашни составляет значительно большую площадь. Однако она не отражена статистикой только потому, что далеко не в каждом регионе регулярно проводятся работы по картографированию, специальным обследованиям территории и инвентаризации земель, позволяющие зафиксировать такую утрату.

Что же является причинами уменьшения площади сельскохозяйственных угодий во многих субъектах Федерации? Утрата продуктивных земель имеет в своей основе те же факторы, которые определяют виды и подвиды угодий: природные свойства и характер хозяйственного использования земельных участков.

Вследствие общего регресса сельскохозяйственного производства предприятия и организации, не имеют достаточных сил и средств на обработку и интенсивное использование всех закрепленных за ними угодий. Не обрабатываемые в течение ряда лет земли зарастают лесокустарниковой растительностью, мелиоративные системы постепенно ухудшаются, появляются признаки переувлажнения и заболачивания. В результате па-

Таблица 2

Состав и соотношение сельскохозяйственных угодий
в Российской Федерации

Виды угодий	1985 г.		2000 г.		2009 г.		1985–2009 гг.	
	млн га	%	млн га	%	млн га	%	+млн га	–млн га
Всего сельскохозяйственных угодий, в том числе:	229,0	13,4	221,1	12,9	220,5	12,9		8,5
Пашня	134,2	7,8	124,4	7,3	121,6	7,1		12,6
Залежь	0,1	—	3,9	0,2	5,0	0,3	4,9	
Сенокос	28,9	1,7	90,9	5,3	24,0	1,4		4,9
Пастбище	64,3	3,8			68,1	4,0	3,8	
Многолетние насаждения	1,5	0,1	1,3	0,1	1,8	0,1	0,3	
Всего в границах РФ	1709,8	100	1709,8	100	1709,8	100	—	—

хотные земли переходят в залежь, а сенокосы и пастбища деградируют в несельскохозяйственные угодья.

Подобной трансформации подвержены в первую очередь менее ценные низкопродуктивные и малодоступные земельные участки: мелкоконтурные, разобщенные, мелиоративно неустроенные, удаленные и непригодные для механизированной обработки. Поэтому утрата сельскохозяйственных угодий наиболее характерна для районов Нечерноземной зоны, северных районов Сибири и Дальнего Востока, малообжитых и слабообстроенных территорий.

Изменение состава и соотношения угодий приводит к необходимости периодического перераспределения земель по категориям, видам и формам собственности.

Контрольные вопросы

1. Дайте общие понятия природных условий и природных ресурсов.
2. По каким видам и признакам классифицируются природные ресурсы?

3. Почему земля занимает особое место среди природных ресурсов?
4. Дайте общее понятие категорий земель. В чем состоит главная цель распределения земель по категориям?
5. Охарактеризуйте состав и характер использования земель сельскохозяйственного назначения.
6. Какие территории включены в категорию земель населенных пунктов?
7. Охарактеризуйте состав и характер использования земель других категорий.
8. Какие формы собственности на землю узаконены в Российской Федерации?
9. Какими результатами можно охарактеризовать сложившееся распределение земельного фонда по формам собственности?
10. Дайте общее понятие земельных угодий.
11. Что представляют собой сельскохозяйственные угодья и как они используются?
12. Дайте общее понятие государственного земельного фонда.

3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК

3.1. Задачи и содержание регистрации объектов недвижимости

Практика государственной регистрации прав имеет глубокие исторические корни. Еще в древности люди стремились устанавливать внешние знаки, указывающие на существование их права собственности на строения, земли. Возникновение института государственной регистрации прав на недвижимость на современном этапе обусловлено развитием в России рыночных отношений и вовлечением в гражданский оборот недвижимого имущества.

Правовой основой государственной регистрации прав на недвижимое имущество является — Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс, Земельный кодекс, Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и иные правовые акты РФ.

Помимо нормативных правовых актов в данной сфере, высшие органы судебной системы принимают соответствующие указания, обязательные для применения судами при вынесении решений по земельным спорам и делам о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» дает определение государственной регистрации, устанавливает порядок регистрации, обозначает ответственность за проведение регистрации.

Под государственной регистрацией прав на недвижимое имущество понимается юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество. Данную регистрацию осуществляют органы государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ней

(в настоящее время Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии — далее Росреестр). Регистрация распространяется на следующие виды прав: право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотеки, сервитутов, а также иные права. Кроме того, государственной регистрации подлежат сделки с недвижимым имуществом и ограничения (обременения).

Законодательство предусматривает две основные формы государственной регистрации:

- регистрацию прав на недвижимое имущество;
- регистрацию сделок с недвижимым имуществом.

Регистрация права собственности — самый обширный и объемный раздел, так как само понятие собственности содержит в себе триаду: право владения, право пользования и право распоряжения. В зависимости от характера недвижимости можно выделить следующие наиболее важные разделы:

- регистрация прав на недвижимое имущество нежилого фонда и сделок с ним;
- регистрация прав на недвижимое имущество жилого фонда;
- регистрация прав на земельные участки.

Государственная регистрация ограничений (обременений) права собственности и иных вещных прав правами третьих лиц может проводиться по инициативе правообладателей или приобретающих указанные права лиц при обязательном уведомлении правообладателя о зарегистрированном ограничении.

Государственная регистрация ограничений прав, установленных в соответствии с законодательством в публичных интересах органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществляется по инициативе указанных органов с обязательным уведомлением правообладателя объекта недвижимости.

Регистрация ограничений права, ипотеки, аренды или иной сделки с объектом недвижимого имущества возможна только при наличии государственной регистрации ранее возникших прав на данный объект в Едином государственном реестре прав.

Важно учитывать, что в территориальных органах Росреестра производится регистрация не самих объектов недвижимости (учет объектов недвижимости осуществляют организации кадастрового и технического учета), не документов на недвижимость, не физических и юридических лиц, которые приобрели недвижимость, а *правоотношений по поводу недвижимости*.

Значение государственной регистрации прав на недвижимое имущество можно сформулировать в виде следующих выводов:

- государственная регистрация прав выступает единственным доказательством существования зарегистрированного права;
- государственная регистрация — это формальное условие обеспечения государственной, в том числе судебной защиты прав лица;
- только государственная регистрация прав признается государством в качестве юридического акта, влекущего возникновение, ограничение (обременение), переход или прекращение прав;
- государственная регистрация — это конечный этап приобретения прав. Она имеет не техническое, а юридическое (правообразующее) значение.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество — регламентированная деятельность. Действующее законодательство закрепляет следующие принципы государственной регистрации прав на недвижимое имущество:

- 1) принцип обязательности регистрации;
- 2) принцип преемственности;
- 3) принцип достоверности;
- 4) принцип гласности и публичности.

Рассмотрим их подробнее.

Базисный принцип государственной регистрации прав на недвижимое имущество — это обязательность такой регистрации. Государственной регистрации подлежат права собственности и другие вещные права на недвижимое имущество и сделки с ним, за исключением прав на воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания и космические объекты. Наряду с государственной регистрацией вещных прав на недвижимое

имущество подлежат государственной регистрации ограничения (обременения) прав на него, в том числе сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда.

Принцип преемственности означает, что права на недвижимость, возникшие до вступления в силу Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», признаются юридически действительными. Перерегистрация таких прав проводится только по желанию правообладателей.

К принципам государственной регистрации прав на недвижимое имущество следует отнести и принцип достоверности содержащихся в государственном реестре сведений. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» способствует реализации данного принципа ведения кадастра, устанавливая требования к документам, предоставляемым на государственную регистрацию прав.

Один из принципов государственной регистрации прав — ее публичный характер. Принцип гласности и публичности закреплен ст. 131 ГК РФ: орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, обязан предоставлять информацию о произведенной регистрации и зарегистрированных правах любому лицу. Информация о государственной регистрации прав не является служебной или коммерческой тайной правообладателей и участников сделок. Устанавливая открытость государственной регистрации прав, федеральный закон, тем не менее, предусматривает определенные ограничения. Так, сведения о содержании правоустанавливающих документов (за исключением сведений об ограничениях), обобщенные сведения о правах отдельного лица на имеющиеся у него объекты недвижимости, а также выписки, содержащие сведения о переходе прав на объект недвижимости, предоставляются в установленном законом порядке только следующим категориям пользователей информацией:

- 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 территорий, находящихся под их юрисдикцией;

— судам и правоохранительным органам, имеющим в производстве дела, связанные с объектами недвижимости и их правообладателями;

— лицам, имеющим право на наследование имущества правообладателя по завещанию или по закону;

— федеральному антимонопольному органу и его территориальным органам в пределах территорий, находящихся под юрисдикцией указанных территориальных органов.

Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, обязан по запросу правообладателя предоставлять ему информацию о лицах, получивших сведения об объекте недвижимого имущества, на который он имеет права.

Использование сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав, способами или в форме, которые наносят ущерб правам и законным интересам правообладателей, влечет ответственность, предусмотренную законодательством.

Таким образом, государственная регистрация прав на недвижимое имущество может рассматриваться одновременно в качестве правового института и юридического акта. Как *правовой институт* она представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по поводу признания и подтверждения специально уполномоченными на то органами государства прав на недвижимое имущество и обременений этих прав. Содержание их заключается в том, что исполнительные органы государственной власти — территориальные органы Росреестра осуществляют правовую экспертизу документов, проверяют законность сделки и в зависимости от результатов принимают решение о регистрации либо ее приостановлении, или отказе в регистрации прав на недвижимость. В то же время эти отношения теснейшим образом связаны с имущественными отношениями, регулируемые гражданским, земельным законодательством, законодательством о недрах, водным и лесным законодательством, поскольку регистрации подлежат права на недвижимое имущество, правовой режим которого определяется указанными отраслями законодательства.

Как *юридический акт* государственная регистрация прав представляет административно-правовое решение. Юридическое значение этого акта заключается в том, что с его приня-

тием закон связывает наступление определенных юридических последствий, непосредственно сопряженных с возникновением, изменением (обременением) и прекращением прав на недвижимое имущество, в частности на земельный участок.

Принятие акта государственной регистрации прав, а также сделок с недвижимостью означает, что с даты внесения соответствующих записей в Единый государственный реестр прав вступают в силу следующие обязательства и документы:

— договор, предметом которого является земельный участок, считается заключенным (ст. 433 ГК РФ);

— право собственности у приобретателя земельного участка по договору считается возникшим (ст. 223 ГК РФ).

Кроме того, принятие такого акта означает, что с даты государственной регистрации вступает в силу обременение права на недвижимость: аренда, сервитут и т. п. Соответственно с даты государственной регистрации, как правило, считаются прекращенными права на недвижимость, которые возникли ранее.

Таким образом, акт государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним является обязательным, завершающим элементом юридического факта, в результате которого возникают, изменяются и прекращаются права на недвижимость, в частности на земельные участки. Принципиально важным последствием государственной регистрации является то, что этот акт закон признает единственным доказательством существования зарегистрированного права.

Таким образом, государственная регистрация на недвижимость в качестве правового института и юридического акта ориентирована на решение *следующих задач*:

— обеспечение государственного контроля за совершением сделок с недвижимым имуществом, переходом прав на него от одного лица к другому, в частности в сфере оборота земельных участков;

— создание правовой основы защиты прав граждан и юридических лиц на земельные участки, что имеет важное значение не только для этих лиц, но и для всего общества, поскольку речь идет о соблюдении установленного земельного правопорядка;

— обеспечение доступности сведений о зарегистрированных правах, в том числе и на земельные участки, в целях получения заинтересованными лицами достоверной информации

обо всех существующих правах на недвижимое имущество, то есть о юридической судьбе земельных участков и иной недвижимости;

— способствование упорядочению взимания налогов, связанных с объектами недвижимого имущества и их обладателями, привлечению дополнительных инвестиций в экономику;

— обеспечение отвечающего современным потребностям регулирования прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

3.2. Идентификация земельного участка

Для того чтобы земельный участок был зарегистрирован в качестве объекта недвижимости, он должен быть *индивидуализирован* для последующей *идентификации*.

Индивидуализация означает процесс наделения обезличенных ранее объектов рядом признаков, придающих им индивидуальный характер, позволяющих однозначно выделить данный объект из состава другого недвижимого имущества. Индивидуализация позволяет идентифицировать объект при любых юридических сделках с ним. Идентификация осуществляется на основе почтового адреса, описания характерных признаков объекта, его площади, местоположения, размеров, конфигурации и других индивидуальных показателей. Для земельных участков важнейшими индивидуальными показателями являются данные земельно-кадастрового учета — территориальные границы и кадастровый номер.

Координированные границы однозначно и точно определяют территориальные пределы прав и обязанностей землепользователя, а также общую площадь и другие количественные характеристики земельного участка. Поэтому размежевание смежных земельных участков является непременным условием их государственной регистрации и постановки на кадастровый учет. Наряду с этим, земельному участку в обязательном порядке присваивается кадастровый номер.

Кадастровый номер земельного участка — это уникальный, не повторяющийся во времени и на территории Российской Федерации индекс, присваиваемый ему как объекту недвижимости в установленном законом порядке и сохраняющийся за данным земельным участком до тех пор, пока он существует в качестве единого объекта зарегистрированного права.

Схема построения кадастрового номера основана на системе кадастрового деления Российской Федерации и имеет многоуровневую иерархическую структуру: ОО: РР: ВВ ММ ККК: У, то есть включает номера кадастрового округа, кадастрового района, блока, массива, квартала и собственный номер земельного участка в кадастровом квартале.

Кадастровое деление территории осуществляется посредством кадастрового зонирования, то есть разграничения на иерархически соподчиненные кадастровые единицы. Линиями разграничения являются базовые линии, устанавливаемые на специальных картах земельно-кадастрового зонирования административно-территориальных образований.

В качестве границ кадастровых округов принимаются границы субъектов Российской Федерации. Их кадастровые номера соответствуют перечню субъектов в Конституции Российской Федерации. Так, Ленинградской области присвоен номер 47, городу Санкт-Петербургу — 78, Новгородской области — 53, Псковской области — 61 и т. п.

Территория каждого субъекта (кадастрового округа) делится на кадастровые районы, границами которых признаются официально установленные границы муниципальных образований. Муниципальные образования представляют административно-территориальные единицы, а именно:

- административные районы и приравненные к ним административно-территориальные образования субъектов РФ;
- поселения, подчиненные субъекту РФ;
- закрытые административно-территориальные образования как особый вид административно-территориальной единицы.

Номера кадастровых районов устанавливаются по представлению специально уполномоченного органа в субъекте Российской Федерации. Например, муниципальному образованию «Кингисеппский муниципальный район» присвоен номер 21, «Лодейнопольский муниципальный район» — 06, «Низинское сельское поселение» — 14 и т. д. Поскольку нумерация кадастровых округов и районов представляет собой двузначные числа, поэтому элементы кадастрового номера земельного участка ОО и РР также регламентированы как двухразрядные десятичные числа, задающие соответствующие номера кадастрового округа и кадастрового района.

Кадастровое зонирование муниципального образования предполагает выделение кадастровых блоков, кадастровых массивов и кадастровых кварталов. При этом учитывается ряд обязательных требований и необязательных условий, зависящих от территориальных особенностей, количества землевладений, характера расселения и развития инженерной инфраструктуры. К обязательным требованиям относятся следующие:

— вся территория муниципального образования должна быть полностью покрыта кадастровыми блоками и базовыми кадастровыми кварталами без разрывов и наложений;

— все кадастровые единицы должны иметь замкнутые границы;

— каждой кадастровой единице присваивается неповторяющийся индивидуальный номер;

— земельный участок может располагаться только в одном базовом кадастровом квартале.

В самостоятельные кадастровые блоки обычно выделяются территории населенных пунктов, не являющихся отдельными муниципальными образованиями, а также обширные межселенные территории, подведомственные сельской администрации. В качестве кадастровых массивов могут отграничиваться садоводческие товарищества, дачные кооперативы или же части населенных пунктов. Деление территории кадастрового блока на кадастровые массивы может не производиться, если в этом нет очевидной необходимости. В этих случаях базовые кадастровые кварталы формируются непосредственно в пределах кадастровых блоков. Нумерация кадастровых блоков, массивов и кварталов производится в определенном порядке.

Необязательные требования кадастрового деления носят рекомендательный характер. Например, деление кадастровых блоков на кадастровые массивы не является обязательным. Базисные разграничительные линии между кадастровыми единицами могут совмещаться не только с официально установленными границами, но также с естественными урочищами (реками, ручьями, дорогами и т. п.), створами водотоков, осевыми линиями улиц и проездов. То есть при осуществлении кадастрового деления могут допускаться нерегламентируемые решения. Однако после того как такое деление утверждено и зафиксировано в соответствующей документации, внесение каких-либо изменений становится недопустимым.

Установленные номера единиц кадастрового деления территории входят в состав кадастрового номера земельного участка. Элемент кадастрового номера ВВ представляет двухразрядное десятичное число, задающее номер кадастрового блока, элемент ММ — это двухразрядное десятичное число, задающее порядковый номер кадастрового массива и ККК — это трехразрядное десятичное число, задающее порядковый номер базового кадастрового квартала.

Последний элемент кадастрового номера «У» означает порядковый номер земельного участка в пределах кадастрового квартала. Это четырехразрядное десятичное число.

В номерах кадастровых единиц с фиксированным числом разрядов недостающие разряды заполняются нулями. Если в составе кадастровых единиц отсутствует какая-либо единица (например, кадастровый массив), то позиция его номеров заполняется необходимым количеством нулей.

Например, кадастровый номер одного из земельных участков, расположенных на территории Лудейнопольского района Ленинградской области, имеет вид:

47: 06: 01 02 001: 0198,

где: 47 — номер кадастрового округа;

06 — номер кадастрового района;

01 02 001 — номер кадастрового блока, массива и квартала;

0198 — номер земельного участка в составе базового кадастрового квартала.

Следует подчеркнуть, что кадастровый номер земельного участка является важнейшим индивидуальным показателем, используемым в качестве информационного индекса. Вместе с тем идентификация объекта недвижимости предполагает наличие других показателей, которые отражаются в материалах кадастрового учета. Для государственной регистрации прав является необходимым условием ведение кадастрового учета земельных участков и инвентаризации объектов капитального строительства, расположенных на этих участках. Кадастровый и технический учет имеют разное юридическое значение, обусловленное разной природой объектов недвижимости.

Кадастровый учет земельных участков предполагает их описание и индивидуализацию в Едином государственном реестре земель (ЕГРЗ). При этом каждый участок получает характе-

ристики, позволяющие однозначно выделить его из других земельных участков и осуществить качественную и экономическую оценку. Государственный кадастровый учет является основным механизмом описания земельного участка в качестве объекта права и налогообложения.

Очевидно, что любой земельный участок существует в определенных границах. Однако границы земельного участка как природного объекта субъективны, условны до постановки этого участка на кадастровый учет. Земельный участок начинает свое функционирование в качестве объекта имущественных отношений с даты внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр земель.

В настоящее время кадастровый учет земельных участков представляет собой основную функцию государственного земельного кадастра. Совершенствование подходов к ведению кадастрового учета и системы земельного кадастра в целом ведет к увеличению социального и инвестиционного потенциала государства. Государственный учет земли как национального богатства способствует обеспечению гарантий прав на земельные участки, развитию системы налогообложения земли и иной недвижимости.

Деятельность по ведению кадастрового учета имеет публично-правовую направленность в силу значения земельного кадастра как государственного информационного ресурса, концентрирующего данные обо всех земельных участках на территории Российской Федерации. Государственный кадастровый учет направлен, прежде всего, на информационное обеспечение функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, включая фискальные функции по взиманию платы за землю, традиционно определяющие значение земельно-кадастровой деятельности. В этом отношении индивидуализирующие признаки земельного участка должны позволять установить его, как объект налогообложения, то есть признать сам факт существования земельного участка вне зависимости от степени идентификации его границ на местности. К тому же земельный участок для целей ведения государственного земельного кадастра определяется не только как часть ограниченной поверхности земли, но и как все то, что находится над и под этой поверхностью. Последнее предусматривает отнесение к характеристикам земельного участка наличие прочно связанных с ним объектов недвижимого имущества, что

обусловлено принципом единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов.

Наряду с этим, посредством государственного кадастрового учета земельных участков информационно обеспечивается система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а равно иные государственные информационные ресурсы, содержащие сведения о земельных участках.

Эффективность оборота земель, являющаяся основой для успешного развития земельного рынка, зависит от своевременной, достоверной и полной кадастровой информации о земельных участках и динамики их изменений. В этом аспекте государственный земельный кадастр выступает источником и системой постоянного хранения таких сведений.

Целью государственного учета земельных участков, таким образом, является получение актуальных сведений, необходимых для принятия управленческих решений, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования земель. Поэтому учету подлежат все земельные участки, расположенные на территории Российской Федерации, независимо от форм собственности, целевого назначения и разрешенного использования.

Подводя общий итог, можно констатировать, что полная идентификация земельного участка как объекта недвижимости, помимо описания его местоположения, технических характеристик участка и сооружений, данных кадастрового учета, должна включать также юридическое описание объекта, правовое обоснование прав на недвижимость, зарегистрированное в установленном порядке.

3.3. Порядок кадастрового учета земельного участка как объекта недвижимости

В стране законодательно оформлены система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также система земельной регистрации. Земельной регистрацией подтверждается не только законность пользования землей, но и правомерность образования конкретного землепользования, объекта земельной собственности, закрепляются границы распространения земельных и других имущественных прав, неразрывно связанных с землей.

Особенность земельной регистрации заключается в том, что она придает официальный государственный статус всему кадастровому процессу, а также полученным в ходе его проведения сведениям о земельном участке. Земельная регистрация предшествует юридической регистрации имущественных прав. Технология государственного кадастрового учета земель как регистрационного действия отрегулирована и требует подробного рассмотрения.

Законодательство устанавливает обязательность кадастрового учета земель, ибо полноценный фундаментальный земельный кадастр можно получить только при обязательном учете всех земель Российской Федерации. При этом государственный кадастровый учет проводится в обязательном порядке на всей территории Российской Федерации по единой методике, и представляет собой последовательные действия по сбору, документированию, накоплению, обработке и хранению сведений о земельных участках. Данные государственного кадастрового учета позволяют получить актуальные и ретроспективные (архивные) сведения о хозяйственном, правовом положении земельных участков, их местоположении, категории земель, качественных и экономических характеристиках.

С реформированием земельно-аграрных отношений, а также структуры федеральных органов исполнительной власти дополнительную актуальность приобрел вопрос о возможности расширенного толкования объекта государственного кадастрового учета: *это не только земельный участок, но и прочно связанные с ним объекты недвижимости, а также как отдельные объекты — части земельных участков и территориальные зоны.* Указанное приведет к упрощению процедур государственной регистрации прав и сделок с «единым» объектом недвижимости.

Кадастровый учет осуществляется по месту нахождения объекта недвижимости в кадастровом округе, в границах которого расположен данный объект недвижимости.

Кадастровый учет осуществляется в связи:

- с образованием или созданием объекта недвижимости;
- прекращением его существования;
- изменением уникальных характеристик объекта недвижимости.

Постановка на учет и снятие с учета объекта недвижимости, а также кадастровый учет в связи с изменением уникальных характеристик объекта недвижимости осуществляются на основании заявления о кадастровом учете и необходимых для осуществления такого учета документов. С заявлениями о кадастровом учете вправе обратиться собственники, землевладельцы и землепользователи или их представители, действующие в силу полномочий, основанных на нотариально удостоверенной доверенности, указании федерального закона либо акте уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления.

Заявление и необходимые для кадастрового учета документы представляются в орган кадастрового учета заявителем или его представителем лично либо посредством почтового отправления с описью вложения и с уведомлением о вручении. При постановке на учет объекта недвижимости заявление и необходимые для кадастрового учета документы могут быть представлены в орган кадастрового учета в форме электронных документов с использованием сетей связи общего пользования в порядке, установленном органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений.

Состав необходимых для кадастрового учета документов определяет ст. 22 ФЗ «О кадастре недвижимости», а именно:

- 1) документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за осуществление кадастрового учета;
- 2) межевой план, а также копия документа, подтверждающего разрешение земельного спора о согласовании местоположения границ земельного участка в установленном земельным законодательством порядке;
- 3) технический план здания, сооружения, помещения либо объекта незавершенного строительства или копия разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию;
- 4) акт обследования, подтверждающий прекращение существования объекта недвижимости (при снятии с учета такого объекта недвижимости);
- 5) копия документа, устанавливающего или удостоверяющего право заявителя на соответствующий объект недвижимости;
- 6) копия документа, подтверждающего в соответствии с федеральным законом принадлежность земельного участка к определенной категории земель;

7) копия документа, подтверждающего в соответствии с федеральным законом установленное разрешенное использование земельного участка.

Представленные документы подлежат проверке. По результатам выполненных проверок принимается решение о возможности учета или отказа в учете (рис. 5).



Рис. 5. Общая схема технологии ведения ГЗК

ФЗ «О кадастре недвижимости» устанавливает основания приостановления и отказа в осуществлении кадастрового учета. По юридическим последствиям приостановление кадастрового учета и отказ от его проведения существенно различаются. Приостановление — это своеобразный переговорный процесс между органом кадастрового учета и заявителем, в положительном и скорейшем разрешении которого заинтересованы обе стороны. При отказе органа кадастрового учета оформить учет

земельного участка в кадастре переговоры и переписка прекращаются.

В каких же случаях органы кадастрового учета имеют право отказать или приостановить кадастровый учет земельного участка? Только в тех, которые названы в законе (ст. 26, 27). Осуществление кадастрового учета приостанавливается в следующих случаях:

1) имеются противоречия между сведениями об объекте недвижимости, содержащимися в представленных заявителем для осуществления такого кадастрового учета документах, и кадастровыми сведениями о данном объекте недвижимости;

2) одна из границ земельного участка пересекает одну из границ другого земельного участка;

3) представлены не все необходимые для кадастрового учета документы.

Осуществление кадастрового учета приостанавливается на срок до устранения обстоятельств, послуживших основанием для принятия решения о приостановлении, но не более чем на три месяца.

Орган кадастрового учета помимо приостановления кадастрового учета может принять решение об отказе в осуществлении кадастрового учета в следующих случаях:

1) имущество не является объектом недвижимости;

2) заявление о кадастровом учете или необходимые для кадастрового учета документы по форме либо содержанию не соответствуют требованиям законодательства;

3) объект недвижимости образуется в результате преобразования объекта недвижимости и раздел или выдел доли в натуре либо иное совершаемое при таком преобразовании действие с преобразуемым объектом недвижимости не допускается в соответствии с установленными требованиями;

4) объект недвижимости образуется в результате преобразования объекта недвижимости и внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения о таком преобразуемом объекте недвижимости носят временный характер;

5) с заявлением о кадастровом учете обратилось ненадлежащее лицо;

6) истек срок приостановления осуществления кадастрового учета и не устранены обстоятельства, послужившие основанием для принятия решения о приостановлении;

7) размер земельного участка не соответствует установленным в соответствии с земельным законодательством требованиям к предельным (максимальным или минимальным) размерам земельных участков;

8) доступ к такому земельному участку (проход или проезд от земельных участков общего пользования), в том числе путем установления сервитута, не обеспечен;

9) одна из границ земельного участка пересекает границу муниципального образования и (или) границу населенного пункта;

10) земельный участок образуется в результате преобразования земельных участков, не относящихся к одной категории земель.

В остальных случаях нарушения порядка государственного учета земельных участков орган кадастрового учета не вправе отказывать заявителю в проведении учета земель. Он обязан совместно с ним добиться устранения несоответствий сведений о земельном участке с установленными в законодательстве требованиями. В этих целях действия по учету земель органа, осуществляющего ведение государственного земельного кадастра, временно приостанавливаются.

Решение о приостановлении или отказе в осуществлении кадастрового учета может быть обжаловано в судебном порядке.

Орган кадастрового учета в случае принятия положительного решения об осуществлении кадастрового учета обязан выдать заявителю в зависимости от кадастровых действий:

1) кадастровый паспорт объекта недвижимости при постановке объекта на учет;

2) кадастровую выписку, содержащую новые сведения об объекте недвижимости, при учете произошедших изменений;

3) кадастровую выписку, где указаны данные о части объекта недвижимости, на которую распространяется ограничение (обременение) вещных прав, при учете части объекта недвижимости;

4) кадастровую выписку, содержащую информацию о прекращении существования объекта недвижимости при снятии его с учета.

Постановка на учет объекта недвижимости, учет изменений объекта недвижимости, учет части объекта недвижимости или

снятие с учета объекта недвижимости осуществляется в срок не более чем двадцать рабочих дней.

В случае осуществления кадастрового учета земельный участок получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других участков. По данным статистики в 2004 году в РФ поставлено на кадастровый учет 1,6 млн земельных участков, в 2005 г. — 2,1 млн земельных участков, в 2006 г. — 1,5 млн земельных участков, в 2007 г. — 1,2 млн земельных участков, в 2008 г. — 2,3 млн земельных участков из 44,8 млн всех земельных участков, включая ранее учтенные, то есть в Единый государственный реестр земель внесены сведения и кадастровые паспорта выданы только 16% правообладателей земельных участков.

3.4. Процесс регистрации прав на земельный участок

Порядок проведения государственной регистрации прав закреплен законодательно и представляет собой следующие стадии процесса:

- прием документов и их регистрацию;
- правовую экспертизу документов и проверку законности сделки;
- установление отсутствия оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав;
- внесение записей в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество при отсутствии оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав;
- внесение записей в правоустанавливающие документы и выдачу удостоверений о произведенной государственной регистрации прав.

В целом механизм государственной регистрации достаточно сложен, в ходе его нередко возникают сложности из-за неясности отдельных норм, наличия пробелов в законодательстве, большой нагрузки на органы регистрации, существенного временного периода между отправлением запросов и получением на них ответов и др. Рассмотрим его подробно.

Первый этап. Регистрация может быть проведена по желанию собственников, землепользователей, землевладельцев и

арендаторов. Заявление и необходимые для государственной регистрации документы представляются в территориальные органы Росреестра заявителем или его представителем лично.

В случае государственной регистрации прав на недвижимое имущество, принадлежащее Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, от их имени вправе выступать органы соответствующей государственной власти, органы местного самоуправления.

Если права возникают на основании договоров (сделок), не требующих нотариального удостоверения, заявления о государственной регистрации прав подают все стороны договора (сделки). При уклонении одной из сторон от государственной регистрации прав переход права собственности регистрируется на основании решения суда, вынесенного по требованию другой стороны. Убытки, возникшие в результате приостановления государственной регистрации прав, несет уклоняющаяся сторона.

В случае если права возникли на основании договоров (сделок), не требующих обязательного нотариального удостоверения, но нотариально удостоверенных по желанию сторон, заявление о государственной регистрации права подает одна из сторон договора. Здесь необходимо сделать отступление и привести для пояснения пример.

Земельный кодекс РФ не содержит специального указания на форму договора купли-продажи земельного участка. В то же время Гражданский кодекс РФ устанавливает, что договор купли-продажи недвижимости должен быть заключен в письменной форме и подлежит государственной регистрации. Несоблюдение формы договора влечет его недействительность. Анализ Земельного и Гражданского кодексов не дает однозначного ответа — требуется ли обязательное нотариальное удостоверение письменно оформленного договора купли-продажи земельного участка. Однако по соглашению сторон нотариальное удостоверение данной сделки может быть признано обязательным, что, в свою очередь, повышает гарантии соблюдения прав и интересов как продавца, так и покупателя, обеспечивает юридическую чистоту оформления документов.

Все документы, связанные с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество, можно разделить на две группы: правоустанавливающие и правоподтверждающие.

К правоустанавливающим относятся те документы, которые по своей сути являются основанием для возникновения прав и обязанностей.

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 территориальными органами Росреестра, осуществляющих государственную регистрацию прав на земельные участки, государственные акты на землю, свидетельства о праве собственности на землю и т. д.

Вместе с заявлением о государственной регистрации прав и документами о правах на недвижимое имущество предьявляется документ об оплате регистрации. Физическое лицо предьявляет документ, удостоверяющий его личность, а представитель юридического лица — учредительные документы юридического лица, а также документ, удостоверяющий его личность, и документ, подтверждающий его полномочия действовать от имени юридического лица.

При получении правоустанавливающих документов на государственную регистрацию прав должностное лицо территориального органа Росреестра по регистрации прав вносит соответствующую запись в книгу учета документов. Заявителю выдается расписка в приеме документов на государственную регистрацию с их перечнем и указанием даты их представления. Регистрационные действия начинаются с момента приема документов на государственную регистрацию прав, то есть с даты выдачи расписки.

Основаниями для государственной регистрации прав являются следующие правоустанавливающие документы:

— акты, изданные органами государственной власти или органами местного самоуправления в рамках их компетенции (государственный акт на право пожизненного наследуемого владения; государственный акт на право бессрочного (постоянного) пользования; государственный акт на право собственности на землю);

— договоры и другие сделки в отношении недвижимого имущества, совершенные в соответствии с законодательством (договоры аренды и безвозмездного срочного пользования и т. д.);

- акты (свидетельства) о приватизации жилых помещений, совершенные в соответствии с законодательством;
- свидетельства о праве на наследство;
- вступившие в законную силу судебные акты;
- акты (свидетельства) о правах на недвижимое имущество, выданные уполномоченными органами государственной власти (свидетельство о праве собственности на землю и др.);
- иные документы, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации подтверждают наличие, возникновение, прекращение, переход, ограничение (обременение) прав.

Обязательным приложением к документам, необходимым для государственной регистрации прав на объект недвижимого имущества, является кадастровый паспорт данного объекта недвижимого имущества.

К документам, предоставляемым на государственную регистрацию прав, предъявляются следующие требования:

1. Документы должны содержать описание недвижимого имущества и вид регистрируемого права.

2. Не подлежат приему на государственную регистрацию прав документы, имеющие подчистки либо приписки, зачеркнутые слова и иные не оговоренные в них исправления, документы, исполненные карандашом, а также документы с серьезными повреждениями, не позволяющими однозначно истолковать их содержание.

Второй этап. Самой ответственной и трудоемкой стадией процесса государственной регистрации является правовая экспертиза. К сожалению, в соответствующем законодательстве отсутствует четкое определение границ проведения правовой экспертизы. Нормы, которые регламентировали бы пределы проведения правовой экспертизы, отсутствуют. Это порождает различную практику решения одних и тех же вопросов при осуществлении регистрации.

На подобное положение не раз указывалось в научной литературе. Прошло несколько лет с момента принятия Закона о регистрации. По мнению специалистов в данной сфере уже наработан определенный опыт, но единообразие в проведении правовой экспертизы предоставляемых на регистрацию документов и проверки законности сделок органами по регистрации прав на территории разных регистрационных округов до сих пор отсутствует. В этой связи представляется целесообразным уточнить

в законодательстве соответствующие положения, в том числе в отношении полноты проведения экспертизы всех относящихся к делу документов; совершения необходимых действий со стороны регистратора при обнаружении факта фальсификации документов. Важно выработать единообразную практику органов, осуществляющих регистрацию; судов в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Все перечисленные меры будут способствовать упорядочению процесса государственной регистрации.

В зависимости от представленных документов и действующих норм законодательства при проведении экспертизы решается вопрос о возможности государственной регистрации, и соответствующие органы должны проявлять особую внимательность, поскольку выдача удостоверений о произведенной государственной регистрации порождает различные правовые последствия. В ходе регистрации они должны не допустить неправомерных действий со стороны заявителей. Именно этим объясняются нередкие приостановления и отказы в регистрации.

Государственный регистратор обязан принять необходимые меры для получения дополнительных сведений и (или) подтверждения подлинности документов и достоверности указанных в них сведений. Он должен письменно уведомить заявителя о приостановлении государственной регистрации прав в день принятия такого решения и сообщить ему о причинах, послуживших основанием для этого. Заявители, со своей стороны, должны иметь возможность представить дополнительные доказательства наличия у них оснований для государственной регистрации прав, а также подлинности документов и достоверности указанных в них сведений.

Из-за высокой нагрузки органы, осуществляющие регистрацию, иногда не указывают в уведомлении отдельные необходимые сведения, положения. При этом законодательство не содержит каких-либо вариантов исправления подобной ситуации. В связи с этим представляется полезным включить в законодательство нормы о дополнительном уведомлении о приостановлении регистрации. Такое уведомление следует направлять заявителю в течение какого-либо небольшого срока после основного (например, в течение пяти дней) при возникновении в этом необходимости. В таком случае заявитель будет максимально полно проинформирован о причинах приостановления

либо о возникших при регистрации вопросах и сможет устранить их.

Очевидно, что необходимо усовершенствовать процесс осуществления государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на законодательном уровне; составить рекомендации для выработки единообразной судебной практики. В целом же органы, осуществляющие регистрацию, достойно справляются с возложенными на них обязанностями, способствуя тем самым развитию правовых основ на рынке недвижимости, защите прав граждан и юридических лиц, стабильности в государствене.

Права на недвижимое имущество, возникшие до момента вступления в силу Закона о госрегистрации, признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации. Государственная регистрация таких прав проводится по желанию их обладателей. Она требуется для государственной регистрации перехода данного права, его ограничения (обременения) или сделки с объектом недвижимого имущества.

Становясь на позиции презумпции законности всех ранее составленных и зарегистрированных документов, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии априори считает любые указанные документы в полной мере соответствующими требованиям действующего законодательства. При этом единственными критериями законности выступают дата составления и факт регистрации такого документа. Факт признания законодателем ранее возникших прав юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации отнюдь не отменяет необходимости, в случае предоставления соответствующих документов в регистрирующий орган, проведения правовой экспертизы, причем в полном объеме. Ни одна норма не содержит положений о возможности проведения регистрирующим органом правовой экспертизы в усеченном виде либо ее фактического отсутствия в каких бы то ни было случаях. Принцип преемственности не означает тотального согласия в отношении содержания всех ранее выданных правоустанавливающих документов и действует в данном случае в том смысле, что документы о ранее возникших правах будут считаться юридически действительными только при наличии совершенно конкретного условия, а именно при отсутствии государственной регистрации этих прав.

В случае же необходимости государственной регистрации сделки и (или) перехода права на объект недвижимости к таким документам должны предъявляться обычные требования. Так, в ст. 17 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» указано, что основаниями для государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения прав на недвижимое имущество являются: акты, изданные органами государственной власти или органами местного самоуправления в рамках их компетенции и в порядке, который установлен законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания; договоры и другие сделки в отношении недвижимого имущества, совершенные в соответствии с законодательством, действовавшим в месте расположения объектов недвижимости на момент совершения сделки; акты (свидетельства) о приватизации жилых помещений, совершенные в соответствии с законодательством, действовавшим в месте осуществления приватизации на момент ее совершения и т. д. Как видим, для проведения государственной регистрации наличия права на объект недвижимости требования к содержанию правоустанавливающих документов идентичны требованиям при регистрации возникновения или перехода права, а именно правоустанавливающие документы должны соответствовать требованиям законодательства, действовавшего на момент их составления. При этом речь идет о государственной регистрации наличия прав, то есть когда право на объект недвижимости уже возникло.

Следует обратить внимание на то, что все вышеуказанное касалось регистрации уже возникших прав. Но на практике имеют место случаи, когда правоустанавливающий документ, допустим, договор купли-продажи, составлен до введения в действие федерального закона о госрегистрации, но с тех пор за его государственной регистрацией никто не обращался, право собственности на объект недвижимости не возникло.

Таким образом, практика государственной регистрации ранее возникших прав весьма специфична. Особенно актуальным является решение правовых вопросов защиты прав приобретателей недвижимости в случаях, если правоустанавливающие документы о ранее возникших правах содержат признаки ничтожности сделки. Возможно, законодателю следует решить эти вопросы и внести ясность в полномочия государственных

регистраторов при регистрации прав на основании таких документов.

Третий этап. Законодательство предусматривает основания приостановления и отказа в государственной регистрации прав. Государственная регистрация прав приостанавливается государственным регистратором при возникновении у него сомнений в наличии оснований для государственной регистрации прав, а также в подлинности представленных документов или достоверности указанных в них сведений.

В государственной регистрации прав может быть отказано в следующих случаях:

- право на объект недвижимого имущества не является правом, подлежащим государственной регистрации прав;
- с заявлением о государственной регистрации прав обратилось ненадлежащее лицо;
- представленные по форме или содержанию документы не соответствуют требованиям действующего законодательства;
- акт государственного органа (акт органа местного самоуправления) о предоставлении прав на недвижимое имущество признан недействительным с момента его издания в соответствии с законодательством;
- лицо, выдавшее правоустанавливающий документ, не уполномочено распоряжаться правом на данный объект недвижимого имущества;
- лицо, которое имеет права, ограниченные определенными условиями, составило документ без указания этих условий;
- правоустанавливающий документ об объекте недвижимого имущества свидетельствует об отсутствии у заявителя прав на данный объект недвижимого имущества;
- не предоставлены документы, необходимые для государственной регистрации прав;
- имеются противоречия между заявленными и уже зарегистрированными правами.

Отказ в государственной регистрации прав может быть обжалован заинтересованным лицом в суд, арбитражный суд.

Четвертый этап. Единый государственный реестр прав содержит информацию о существующих и прекращенных правах на объекты недвижимого имущества, данные об указанных объектах и сведения о правообладателях.

Неотъемлемой частью Единого государственного реестра прав являются дела, включающие в себя правоустанавливаю-

щие документы на недвижимое имущество, и книги учета документов.

Дело правоустанавливающих документов открывается на каждый объект недвижимого имущества. В дело помещаются все документы, поступающие для регистрации прав на указанный объект.

Книги учета документов содержат данные:

— о принятых на регистрацию документах об объекте недвижимого имущества, правообладателях, регистрируемом праве и заявителях;

— выданных свидетельствах о государственной регистрации прав;

— выписках и справках из Единого государственного реестра прав, об иных документах (выписки из Единого государственного реестра прав должны содержать описание объекта недвижимости, зарегистрированные права на него, а также ограничения (обременения) прав).

Разделы Единого государственного реестра прав, содержащие записи о правах на объект недвижимого имущества, возникновении, переходе и прекращении таких прав, об ограничениях (обременениях), идентифицируются в указанном реестре государственным кадастровым номером.

Дело правоустанавливающих документов идентифицируется тем же номером, что и соответствующий раздел Единого государственного реестра прав.

Идентификация земельного участка в Едином государственном реестре прав осуществляется по кадастровому номеру, который присваивается ему органом кадастрового учета.

Разделы Единого государственного реестра прав, дела правоустанавливающих документов и книги учета документов подлежат постоянному хранению. Их уничтожение, а равно изъятие из них каких-либо документов или их частей не допускается. Порядок и сроки хранения органом, осуществляющим государственную регистрацию прав, разделов Единого государственного реестра прав, дел правоустанавливающих документов и книг учета документов, а также порядок их передачи на постоянное хранение в государственные архивы определяется Правительством Российской Федерации.

Единый государственный реестр прав состоит из отдельных разделов, содержащих записи о каждом объекте недвижимого имущества. Раздел открывается при начале регистрации прав

на объект недвижимого имущества и идентифицируется кадастровым или условным номером данного объекта.

Разделы Единого государственного реестра прав располагаются в соответствии с принципом единого объекта недвижимого имущества. Разделы, содержащие информацию о зданиях, сооружениях и об иных объектах недвижимого имущества, прочно связанных с земельным участком, располагаются непосредственно за разделом, содержащим информацию о данном земельном участке. Разделы, содержащие информацию о квартирах, помещениях и об иных объектах, входящих в состав зданий и сооружений, располагаются непосредственно за соответствующим разделом, относящимся к зданию, м сооружению.

Каждый раздел состоит из трех подразделов.

В подразделе I содержится краткое описание каждого объекта недвижимого имущества: адрес (местоположение), вид (название) объекта, его площадь (по кадастровому паспорту объекта недвижимого имущества), назначение и иная необходимая информация, в том числе об отнесении объекта недвижимого имущества к объектам культурного наследия или к выявленным объектам культурного наследия.

В подраздел II вносятся записи о подлежащих государственной регистрации сделках об отчуждении объектов недвижимости, а также о праве собственности и об иных вещных правах на каждый объект недвижимого имущества, имя (наименование) правообладателя, данные удостоверения личности физического лица и реквизиты юридического лица, адрес, указанный правообладателем, вид права, размер доли в праве, наименование и реквизиты правоустанавливающих документов, дата внесения записи, имя государственного регистратора и его подпись.

В подраздел III вносятся записи об ограничениях (обременениях) права собственности и других прав на недвижимое имущество (сервитуте, ипотеке, доверительном управлении, аренде, концессионном соглашении, аресте имущества, заявлении о праве требования в отношении объекта недвижимого имущества и других), дата внесения записи, имя государственного регистратора и его подпись. В записях об ограничениях (обременениях) права указывается содержание ограничения (обременения), срок его действия, лица, в пользу которых ограничиваются права, сумма выданного кредита для ипотеки (залога), сум-

ма ренты при отчуждении недвижимого имущества, наименование документа, на основании которого возникает ограничение (обременение) права, время его действия, содержание сделок с отложенным исполнением, стороны по таким сделкам, сроки и условия исполнения обязательств по сделкам, цены сделок. Для объекта культурного наследия или выявленного объекта культурного наследия указываются содержание обязательств по сохранению объекта культурного наследия или выявленного объекта культурного наследия, наименование документа, на основании которого внесена запись о содержании указанных обязательств.

Каждая запись о праве, его ограничении (обременении) и сделке с объектом недвижимости идентифицируется номером регистрации. Такой номер возникает при приеме документов на государственную регистрацию прав и соответствует входящему номеру принятых на регистрацию документов.

Единый государственный реестр прав ведется на бумажных и электронных носителях. При несоответствии между записями на бумажных и электронных носителях приоритет имеют записи на бумажных носителях.

Пятый этап. Регистрация прав на недвижимое имущество подтверждается выдачей правоподтверждающих документов. 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.

Отсутствие у субъектов земельных правоотношений правоподтверждающих документов может повлечь для них ряд неблагоприятных последствий:

— указанное лицо может быть привлечено к административной ответственности за не оформление прав на земельные участки и подвергнуто штрафу;

— 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.

Свидетельство на право собственности на землю и иной правоподтверждающий документ служат основанием при совершении сделок купли-продажи, залога аренды, а также при осуществлении иных действий по владению, пользованию и распо-

ряжению земельным участком в соответствии с действующим законодательством. То есть без государственной регистрации прав на земельные участки невозможно ими распоряжаться по усмотрению их владельцев.

Право собственности, бессрочного (постоянного) пользования, пожизненного наследуемого владения по своей сути вещные права, поэтому помимо правоустанавливающих документов гражданам и юридическим лицам выдаются соответствующие правоподтверждающие документы.

Право аренды и временного пользования — обязательственные права, и соответствующие правоудостоверяющие документы (свидетельства на право аренды) гражданам и юридическим лицам не выдаются. В этом качестве выступают сами договоры аренды и безвозмездного срочного пользования, заключаемые ими.

После прохождения всех стадий регистрации прав можно считать, что права зарегистрированы.

С момента организации регистрации прав граждан на землю и недвижимость произведено 115 миллионов регистрационных действий по всем объектам. В то же время подвергнуты учету 72% земельных участков, но без определения точных границ, и лишь 20% — с точными границами.

Контрольные вопросы

1. В чем состоит правовая основа государственной регистрации прав на недвижимое имущество?
2. Дайте общее понятие государственной регистрации прав на недвижимость.
3. Назовите принципы государственной регистрации прав.
4. На решение каких задач направлена государственная регистрация прав?
5. Сформулируйте значение государственной регистрации прав.
6. Перечислите основные формы государственной регистрации прав на недвижимое имущество.
7. Что понимается под идентификацией земельного участка?
8. Каков порядок присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров?
9. Назовите основания отказа и приостановления в осуществлении кадастрового учета.

10. Назовите основания для государственной регистрации прав.
11. Каков порядок проведения государственной регистрации прав на объекты недвижимости?
12. Какую информацию включает Единый государственный реестр прав?

4. ОБРЕМЕНЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

4.1. Понятие обременений и ограничений

В формируемой системе земельно-кадастровой информации важное значение имеют характеристики правового режима, к которым относятся обременения в использовании земель.

В порядке регулирования земельных отношений собственников с другими субъектами или обществом в целом государство вправе ограничить сферу деятельности собственников (пользователей, владельцев) по реализации их правомочий. В свою очередь собственник (пользователь, владелец) вправе передавать часть своих правомочий по пользованию, владению и распоряжению землей другим субъектам земельных отношений.

Под *ограничением (обременением)* в соответствии с ФЗ от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» понимается 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 других). Обременительные ограничения могут быть приняты собственником земли добровольно, то есть по соглашению с заинтересованными организациями, но могут быть введены принудительно, если того требуют государственные интересы.

Обременения и ограничения хозяйственной деятельности устанавливаются органами власти для фиксирования зон с особыми правовыми режимами. Это делается для достижения следующих целей:

1) обеспечение условий для жизни и деятельности населения (разрешение транспортных проблем, доступности, проездов, проходов к местам отдыха, учреждениям и другим объектам административного и культурно-бытового назначения);

2) создание необходимых условий для нормальной эксплуатации промышленных, транспортных и иных объектов (в том числе: разрешенные подъезды, подходы для обслуживания и ремонта транспортных магистралей, трубопроводов, каналов и ЛЭП);

3) сохранение или воспроизводство определенных видов природных ресурсов (посредством создания санитарных, защитных зеленых зон и других мер защиты).

Эти цели могут быть достигнуты при условии, если в решениях по отводу земельных участков будут зафиксированы границы зон с особыми правовыми режимами, зафиксировано их количественное и качественное состояние, определены конкретные признаки режима с учетом обременений и установлена правовая, административная или экономическая ответственность за нарушение их использования.

Таким образом, можно сформулировать следующее:

- а) понятия «ограничение» и «обременение» тождественны;
- б) основаниями возникновения обременения являются закон, акт уполномоченного законом органа, договор;
- в) для обременения характерно стеснение правообладателя в осуществлении права; обременение не связано с изъятием правомочий у лица, чье право обременяется.

Под стесняющими собственника в осуществлении его права условиями законодатель понимает субъективные права лица, в пользу которого установлено обременение, юридические обязанности, в том числе публичного характера, субъекта обремененного права, а также запреты на реализацию определенных правомочий. Поэтому можно констатировать, что в ряде случаев на объект обремененного права собственности возникают права третьих лиц (сервитут, аренда), в то время как в иных — нет (арест имущества).

В реализации правомочия распоряжения стеснен также собственник, заключивший и зарегистрировавший договор купли-продажи жилых помещений, а также собственник, передавший недвижимое имущество во исполнение договора, в период до государственной регистрации перехода права собствен-

ности (в период существования так называемого права ожидания).

Согласно действующим нормам об ипотеке, обременение может возникнуть и в отсутствие прав третьих лиц на имущество собственника и, следовательно, может быть установлено не в пользу конкретного лица.

Обременение может рассматриваться как юридический факт:

1. Правоизменяющий. Придание при таком подходе термину «обременение» значения «юридический факт» наряду с пространственным значением «субъективное право» видится не вполне уместным, поскольку это может повлечь неясности и противоречия в понимании. Более уместным видится использование термина «установление обременения».

2. Одновременно правопрекращающий и правоустанавливающий. Следует учитывать, что такое основание возникновения и прекращения права собственности, как обременение, выделять не принято.

Обременение может пониматься как вещно-обязательственное правоотношение: вещная составляющая означает, что обременение является правом на чужую вещь, производно от права собственности, отличается свойством следования и абсолютным характером защиты. Обременение как обязательственное правоотношение имеет своей целью исполнение обязанности должником.

Согласно общепринятой позиции обременениями являются ограниченные вещные права (либо любые, либо специально указанные); обоснованием ее служит утверждение о том, что на возможность реализации права собственности может влиять лишь осуществление правомочий, принадлежащих собственнику, что возможно только при существовании иного вещного права на тот же объект.

Признаки обременения:

1. Обременения как субъективные права имеют своим объектом вещь, однако обременяют (в смысле стеснения в реализации) и само право собственности.

2. Понимая под обременениями ограниченные вещные права, круг оснований их возникновения можно определить следующим образом: это юридические факты, определенные в законе, административный акт, договор.

3. Установление дополнительных активных обязанностей собственника не должно рассматриваться как обременение его права, поскольку они не касаются содержания права собственности и не стесняют его в реализации.

4. Право ожидания сущностно не стесняет собственника в реализации его права, так как не предоставляет его обладателю возможности своей волей осуществлять какие-либо действия в отношении вещи, поэтому не должно рассматриваться в качестве обременения.

4.2. Классификация обременений

В соответствии с законодательством установлены следующие обременения:

- аренда земельного участка;
- доверительное управление земельным участком;
- ипотека земельного участка;
- рента;
- сервитуты;
- градостроительные ограничения;
- резервирование земель;
- зоны с особыми условиями использования территорий;
- иные ограничения использования земельных участков.

Ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления или решениями суда (бессрочно или на определенный срок). Такие ограничения могут быть обжалованы лицом, чьи права ограничены, в судебном порядке. Ограничения следуют за вещью, а потому при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу ограничения сохраняются.

Рассмотрим их подробно.

Аренда земельного участка

По договору аренды арендодатель передает арендатору земельный участок (имущество) не только во временное владение и пользование, но и во временное распоряжение. Можно сдать арендованное имущество в субаренду, а арендные права в залог или внести их в качестве вклада в уставной капитал юридического лица.

Доверительное управление земельным участком

Доверительное управление земельным участком (имуществом) заключается в том, что одна сторона передает другой имущество на определенный срок в доверительное управление, которая в свою очередь осуществляет управление этим имуществом. Договор доверительного управления должен быть заключен в форме, предусмотренной для договора продажи недвижимости и подлежит государственной регистрации, что укрепляет защиту недвижимости собственника.

Ипотека земельного участка

Суть залогового обязательства заключается в следующем: кредитор при неисполнении или ненадлежащем исполнении обеспеченного залогом обязательства имеет право получить удовлетворение из стоимости заложенного имущества. Договор о залоге заключается в письменной форме и подлежит государственной регистрации. Большим преимуществом, по сравнению с другими способами обременения недвижимости, такими как аренда и доверительное управление, данного обременения является то, что имущество остается у залогодателя не просто фактически, но и юридически.

Таким образом, одним из наиболее надежных способов обременения недвижимости, гарантирующих защиту собственности, является залог и производные от него варианты.

Рента

Рента обременяет земельный участок, предприятие, здание, сооружение или другое недвижимое имущество, переданное под ее выплату. В случае отчуждения такого имущества плательщиком ренты его обязательства по договору ренты переходят на приобретателя имущества.

Лицо, передавшее обремененное рентой недвижимое имущество в собственность другого лица, несет субсидиарную с ним ответственность по требованиям получателя ренты, возникшим в связи с нарушением договора ренты, если законом или договором не предусмотрена солидарная ответственность по этому обязательству.

Сервитут

В специальной литературе отмечается, что впервые такое ограниченное вещное право, как сервитут, было восстановлено гражданским кодексом. Под сервитутом (от латинского «servitus» — рабство, служение вещи) понимается ограниченное вещное право на недвижимое имущество, не соединенное с вла-

дением им, заключающееся в праве одного лица пользоваться какой-либо одной или несколькими полезными сторонами вещи, принадлежащей другому лицу. В науке гражданского права такие сервитуты имеют название положительных. Вместе с тем законодательству зарубежных стран известны и так называемые отрицательные сервитуты. Для собственников сопредельных земельных участков весьма важное значение имеет также возможность определенным образом ограничивать друг друга в пользовании своими земельными участками. Именно для реализации такой возможности устанавливаются отрицательные сервитуты, в силу которых лица, имеющие определенные права на недвижимое имущество, уstraняются от известного пользования им. Например, § 1018 Германского Гражданского Уложения, давая определение земельного сервитута, предусматривает, что «земельный участок может быть обременен в пользу собственника другого земельного участка таким образом, чтобы последний имел право использовать чужой земельный участок в определенных случаях или чтобы на чужом земельном участке не могли совершаться определенные действия, или чтобы было исключено осуществление права, которое следует из права собственности на обремененный земельный участок в отношении господствующего земельного участка».

Объектом сервитута может быть индивидуально-определенный земельный участок, как граничащий с участком, для обеспечения нужд которого он устанавливается, так и иной земельный участок (фактическое пользование которым возможно и необходимо), имеющий определенные полезные свойства, для пользования которыми и устанавливается сервитут. Земельный кодекс РФ выделяет два вида сервитутов — *частный* и *публичный*. Частный сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством. Так, частный сервитут устанавливается для определенных нужд — обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также и других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута, то есть не задействовав при этом земельного участка, принадлежащего другому лицу. Тем не менее обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника участка прав владения, пользования и распоряжения им.

Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний. Проведение общественных слушаний по вопросам установления публичных сервитутов основано на закрепленном принципе участия граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся прав на землю.

В земельном законодательстве определен исчерпывающий перечень случаев установления публичного сервитута. Итак, публичный сервитут может быть установлен:

- 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 водопооя;
- прогона скота через земельный участок;
- сенокоса или пастбища скота на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям, обычаям, за исключением таких земельных участков в пределах земель лесного фонда;
- использования земельного участка в целях охоты, ловли рыбы в расположенном на земельном участке замкнутом водоеме, сбора дикорастущих растений в установленные сроки и в установленном порядке;
- временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ;
- свободного доступа к прибрежной полосе.

Лесное, водное, природоохранное и иное законодательство также предусматривает возможность установления публичных сервитутов, а именно:

— публичных водных сервитутов в целях забора воды (без применения сооружений или технических средств), водопоя и прогона скота, использования водных объектов в качестве водных путей для маломерных плавательных средств;

— публичных лесных сервитутов в целях свободного пребывания граждан в лесном фонде и не входящих в лесной фонд лесах;

— сервитутов на земельные участки, через которые осуществляется проход (проезд) к стационарным пунктам наблюдений, входящим в государственную наблюдательную сеть.

Круг правообладателей публичного сервитута не определен. Поэтому он регистрируется не как ограниченное вещное право, а как ограничение права собственности на объект недвижимости. Возможность установления публичных сервитутов базируется на закрепленном принципе сочетания при использовании и охране земель интересов всего общества и законных интересов граждан, которым принадлежат земельные участки.

В соответствии с законодательством сервитут не может быть самостоятельным предметом купли-продажи, залога и не может передаваться каким-либо способом лицам, не являющимся собственниками недвижимого имущества, для обеспечения использования которого сервитут установлен. Таким образом, сервитут лишен самостоятельности и не может быть объектом экономического оборота.

Обременение земельного участка сервитутом может быть срочным и бессрочным. Сервитут, обременяющий земельный участок на неопределенный срок, существует, пока в нем есть необходимость. При этом сервитут никак не зависит от конкретной личности — собственника земельного участка, он сохраняется в случае перехода прав на земельный участок к другому лицу. В связи с этим собственнику земельного участка, обремененного сервитутом, необходимо знать, что при его продаже он должен проинформировать о сервитуте будущего покупателя, так как в случае предоставления продавцом заведомо ложной информации об обременении земельного участка покупатель вправе потребовать уменьшения покупной цены или расторжения договора купли-продажи земельного участка и воз-

мещения причиненных ему убытков. Также отметим, что осуществление сервитута третьим лицом должно быть наименее обременительным для земельного участка, в отношении которого он установлен.

Особо следует уделить внимание моменту возникновения сервитута. В соответствии с Гражданским кодексом РФ сервитут должен устанавливаться соглашением между лицом, требующим установления сервитута, и собственником земельного участка. Соглашение о сервитуте представляет собой договор, заключенный между лицом, требующим установления сервитута (собственником земельного участка, обладателем права постоянного (бессрочного) пользования, обладателем права пожизненного наследуемого владения на земельный участок), и собственником соседнего земельного участка, а в необходимых случаях — собственником другого земельного участка (соседнего участка).

Установление сервитута должно быть зарегистрировано в порядке, установленном для регистрации прав на недвижимое имущество.

Конечно, при установлении сервитута могут возникнуть спорные ситуации, особенно со стороны собственника земельного участка, ведь сервитут в любом случае вызовет для него неудобства. По общему правилу, в случае не достижения общего согласия об установлении или об условиях сервитута, спор разрешается судом по иску лица, требующего установления сервитута. При этом истцом должны быть представлены доказательства необходимости установления сервитута, иначе ему может быть отказано.

Для собственника земельного участка предусматривается денежная компенсация за возможные неудобства, причиненные сервитутом — ему дается возможность требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование земельным участком. Выплата соразмерной платы за сервитут может иметь единовременный характер, когда плата выплачивается однократно в полном объеме, и периодический характер, когда плата выплачивается многократно частями в течение всего срока, на который сервитут установлен. Вид выплаты соразмерной платы за сервитут (единовременный или периодический) может быть установлен соглашением о сервитуте, решением суда или нормативным правовым актом, которым сервитут установлен. Плата за сервитут должна быть

соразмерна убыткам, которые причинены собственнику земельного участка или иного объекта недвижимости, обремененного сервитутом, в связи с ограничением его прав в результате установления сервитута, а ее размер может изменяться в течение срока, на который установлен сервитут.

Если установление публичного сервитута приводит к невозможности использования земельного участка, собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец вправе требовать изъятия, в том числе путем выкупа, у него данного земельного участка с возмещением органом государственной власти или органом местного самоуправления, установившими публичный сервитут, убытков или предоставления равноценного земельного участка с возмещением убытков.

Градостроительные ограничения

Градостроительное регулирование землепользования заключается в установлении различных градостроительных требований к землепользованию в городах. Градостроительное регулирование закреплено в нормах Земельного и Градостроительного кодексов РФ. Оно сводится к проведению зонирования территории населенных пунктов и установлению для земельных участков, находящихся в границах той или иной зоны, определенных требований по их использованию и застройке. Данные ограничения и требования влияют на выбор наиболее эффективного использования земельного участка, так как оно может быть определено только в рамках установленных градостроительным регулированием норм. Согласно Земельному кодексу, порядок использования земель населенных пунктов определяется в соответствии с зонированием их территорий. Территория населенного пункта в пределах его административных границ делится на территориальные зоны. Процедуру выделения зон обычно называют градостроительным зонированием территории. Так, например, в Москве под градостроительным зонированием понимается установление обязательных требований к функциональному использованию (назначению), застройке и ландшафтной организации территории. Для целей градостроительного зонирования выделяют такие территориальные единицы, как планировочный район, квартал и участок территории города.

В городах выделяют территориальные зоны, соответствующие следующим основным видам использования территории: зоны жилой, общественно-деловой и производственной застройки.

ки; зоны инженерных и транспортных инфраструктур; рекреационные зоны; зоны сельскохозяйственного использования и специального назначения; зоны военных объектов и иных видов использования земли.

Но деление территории может быть другим в зависимости от исторических особенностей градостроительного развития и освоения территории.

Зонирование территории утверждаются и изменяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Основными нормативными документами, регулирующими использование земли и градостроительный процесс в городах, должны стать правила землепользования и застройки. Данные правила, а также разработанные исходя из этих правил градостроительные регламенты, определяют виды разрешенного использования земельного участка, в соответствии с которыми может быть освоен (застроен, использован) каждый земельный участок в городе.

Разрешенное использование — это использование земельного участка в соответствии с обязательными требованиями и ограничениями к состоянию и допустимым изменениям состояния земельного участка и расположенных на нем других объектов недвижимости, установленными на основании градостроительной документации, сервитутов, и других ограничений, вытекающих из законодательства.

Разрешенное использование может включать ограничения высоты и плотности застройки, допустимые изменения функционального использования и параметров земельного участка и расположенных на нем других объектов недвижимости, сохранение зеленых насаждений, запрещение видов пользования, оказывающих негативное воздействие на здоровье человека, ограничения прав на использование земельного участка и др. Перечень требований, включаемых в разрешенное использование земельного участка, устанавливается вне зависимости от вида прав на данный земельный участок.

Градостроительный регламент — это 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.

Земельным кодексом определено, что правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков). Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений.

Принцип установления градостроительных регламентов для территориальных зон может быть реализован разными способами. Например, для Москвы градостроительные регламенты (требования к функциональному использованию, высоте и плотности застройки) устанавливаются в Генеральном плане развития города, градостроительных планах развития территорий административных округов, проектах планировки и иных градостроительных документах.

Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Реализуются градостроительные регламенты через разрешенное использование земельных участков.

Данные о градостроительных режимах и документация градостроительного характера должны содержаться в кадастре, где они регистрируются и хранятся.

Резервирование земель

Резервирование земель — возможность ограничения не только права собственности, но и иных вещных прав на земельный участок. Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд осуществляется в случаях, связанных:

- 1) с выполнением международных обязательств;
- 2) размещением следующих объектов государственного или муниципального значения (при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов):

- объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;
- объекты использования атомной энергии;
- объекты обороны и безопасности;
- объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения;
- объекты, обеспечивающие космическую деятельность;
- объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы РФ;
- линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;
- объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения;
- автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения;

3) иными обстоятельствами.

Таким образом, перечень оснований для резервирования является открытым, а это значит, что при необходимости он может быть расширен. Резервирование земель допускается в зонах планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных и муниципальных нужд, а также в пределах иных (необходимых в соответствии с федеральными законами для обеспечения государственных и муниципальных нужд) территорий. Земли для государственных и муниципальных нужд могут резервироваться не более чем на семь лет. Допускается резервирование земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, для строительства автомобильных дорог, железных дорог и других линейных объектов на срок до двадцати лет. Не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд при отсутствии документов территориального планирования.

Принудительное отчуждение земельного участка для государственных и муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании реше-

ния суда. Порядок выкупа, определения выкупной цены, прекращения прав владения и пользования земельным участком при его изъятии для государственных и муниципальных нужд у его собственника, а также права собственника земельного участка, подлежащего выкупу для государственных и муниципальных нужд, устанавливаются гражданским законодательством.

Современное законодательство определяет порядок резервирования земель для государственных и муниципальных нужд.

Необходимо остановиться на некоторых важнейших положениях.

Решение о резервировании земель для федеральных нужд принимается федеральным органом исполнительной власти, а решение о резервировании земель для государственных нужд субъекта РФ или муниципальных нужд принимается соответственно уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления. При этом решение принимается в соответствии со следующими документами:

а) документы территориального планирования, при наличии которых решение принимается в соответствии с документацией по планировке территории;

б) решения об утверждении границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;

в) государственные программы геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр, утвержденные в установленном порядке.

Решение о резервировании земель должно содержать:

а) цели и сроки резервирования земель;

б) реквизиты документов, в соответствии с которыми осуществляется резервирование земель;

в) ограничения прав на зарезервированные земельные участки;

г) сведения о месте и времени ознакомления заинтересованных лиц со схемой резервируемых земель, а также перечнем кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель.

К такому решению прилагается схема резервируемых земель, а также перечень кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель. Решение и схема резервируемых земель должны содержать необходимые для внесения в государственный земельный кадастр сведения о земельных участках (их частях), права на которые ограничиваются решением. И наконец, решение, принятое органами государственной власти или местного самоуправления, подлежит опубликованию в официальных средствах массовой информации субъекта Российской Федерации, на территории которого расположены резервируемые земельные участки или в официальных средствах массовой информации органов местного самоуправления по месту нахождения резервируемых земельных участков. Решение о резервировании земель вступает в силу не ранее его опубликования.

Основания прекращения резервирования земель:

- истечение указанного в решении срока резервирования земель;
- отмена решения о резервировании земель органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшим решение о резервировании земель;
- изъятие в установленном порядке, в том числе путем выкупа, зарезервированного земельного участка для государственных или муниципальных нужд;
- решение суда, вступившее в законную силу.

В случае прекращения действия ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, орган государственной власти или орган местного самоуправления, принявшие такое решение, обязаны в течение 30 дней с даты наступления таких обстоятельств обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий ведение государственного земельного кадастра, с заявлением об исключении из государственного земельного кадастра сведений о зарезервированных землях, а также в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, с заявлением о государственной регистрации прекращения ограничений прав, вызванных резервированием земель.

Зоны с особыми условиями использования территорий

Ограничения в использовании земли вытекают из норм земельного, природоохранного, санитарно-эпидемиологического, лесного, водного законодательства, нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, актов местного самоуправления. Ограничения устанавливаются в виде особых правовых режимов использования земель всех категорий, а также создания охранных, санитарно-защитных и запретных зон определенных объектов, например, водных источников, курортов, линий электропередач, различных оборонных объектов.

Конкретный состав и содержание ограничений в использовании земель устанавливается в зависимости от назначения территории, получившей особый правовой режим или от параметров режимобразующих объектов, например, промышленных предприятий, дифференцируемых по классу опасности, для установления санитарно-защитной зоны вокруг них. Так, например, санитарно-защитная зона вокруг предприятия 1-го класса опасности составляет 1000 м. В ее границах не допускается жилая застройка.

К основным объектам, вокруг которых или на территории которых устанавливаются особые режимы использования земель относятся: особо охраняемые природные территории, объекты исторического и культурного наследия, особо ценные земли сельскохозяйственного назначения, земли, подлежащие консервации, водные объекты, промышленные предприятия, сельскохозяйственные предприятия, транспортные коммуникации и сооружения, линии связи, водопроводные и тепловые сети и сооружения и другие объекты.

Объектами ограничительных обременений являются земельные участки, выполняющие охранные или защитные функции: природоохранные полосы, водоохранные, рыбоохранные, защитные и охранные зоны линейных объектов при условии, что эти участки не изъяты из состава предоставленных для размещения объекта земель.

Таким образом, типы зон ограниченного режимного использования земель режимобразующих объектов делятся на: ОЗ — охранные зоны, ЗРЗ — зоны регулирования застройки, ЗОПЛ — зоны охраняемого природного ландшафта, ЗСО — зоны санитарной охраны, ВОЗ — водоохранные зоны, ПЗ — прибрежные зоны, СЗЗ — санитарно-защитные зоны. В табл. 3 представле-

ны по данным В.П.Троицкого примеры размеров охранных зон [13].

Границы *охранных зон* режимообразующих объектов устанавливаются строго в соответствии с нормативными правовыми актами РФ. К режимообразующим объектам, на которые устанавливаются данные зоны относятся:

— линии и сооружения связи (подземные кабельные и воздушные линии связи и радиофикации, наземные и подземные необслуживаемые усилительные и регенерационные пункты на кабельных линиях связи и т. д.);

— электрические сети (воздушные линии электропередач, подземные или подводные кабельные линии электропередач, переходы воздушных линий электропередачи через водоемы);

— магистральные трубопроводы (трассы трубопроводов, транспортирующие нефть, природный газ, нефтепродукты, сжиженные углеводородные газы и т. д.);

— газораспределительные сети (трассы наружных, подземных газопроводов, отдельно стоящие газорегуляторные пункты и т. д.);

— автомобильные дороги.

На сопряженной территории с объектами культурного наследия устанавливаются зоны культурного наследия, к которым относятся: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта.

Зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности — это территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений.

Зона охраняемого природного ландшафта — это территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, запрещающий или ограничивающий хозяйственную деятельность, строительство и реконструкцию существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия.

Границы зон охраны объекта культурного наследия (за исключением границ зон охраны особо ценных объектов культурного наследия народов РФ и объектов культурного наследия,

Таблица 3

Зоны с особыми условиями использования территорий

Режимобразующие объекты	Виды объектов	Характеристика объектов	Размер охранной зоны, м
Охранные зоны			
Электрические сети	Воздушные линии электропередач с напряжением, кВ	До 1	2
		1-20	10
		35	15
	Подземные кабельные линии электропередачи	—	—
Магистральный газопровод	Подземный, наземный	На землях с.-х. назначения	25
		На прочих землях	50
Газовая сеть	Подземный, наземный газопровод	—	15
Нефтепровод		На землях с.-х. назначения	25
		На прочих землях	50
Санитарно-защитные зоны			
Промышленные предприятия		Класс I	1000
		Класс II	500
		Класс III	300
		Класс IV	100
		Класс V	50

Свалки	ТБО усовершенствованная Токсичные промотходы	500
		3000
Мясоперегрузочные станции		100
Железная дорога		100
Автомобильная дорога	В населенных пунктах	I категория
		II категория
		III категория
		IV категория
	вне населенных пунктов	200
Воздушные линии электропередач	С напряжением, кВ	330
		500
		750
		1150
Кладбище	Действующее	
	Закрытое	
Водоохранные зоны		
Поверхностный источник водоснабжения	Река, озеро, водохранилище, канал	500–1000

Река (не являющаяся источником водоснабжения)		Длина от истока, км			
		До 10	50		
		11-50	100		
		51-100	200		
		101-200	300		
		201-500	400		
	Свыше 500	500			
Озеро, водохранилище (не являющееся источником водоснабжения)		Площадь акватории			
		До 2 кв. км	300		
		Более 2 кв. км	500		
Прибрежные полосы					
Поверхностный источник водоснабжения	Река, озеро, водохранилище, канал	Виды угодий крутизна склонов, °	Пастбища, сенокосы	До 3	35
				3-8	50
				Более 8	> 50
			Лес, кустарник	До 3	55
				3-8	100
	Более 8	> 100			

Река, озеро, водохранилище (не являющееся источником водоснабжения)		Виды угодий	Крутизна склонов, °			
				Папни	До 0,5	15-30
					До 3	35-55
					Более 3	55-100
				Сенокосы	До 0,5	15-25
					До 3	25-35
					Более 3	35-50
				Лес, кустарник	До 0,5	35
					До 3	35-50
					Более 3	55-100

включенных в Список всемирного наследия), режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон утверждаются на основании проекта зон охраны объекта культурного наследия.

Зоной санитарной охраны является территория или акватория, на которых устанавливается особый санитарно-эпидемиологический режим для предотвращения ухудшения качества воды источников централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения и охраны водопроводных сооружений.

Зоны санитарной охраны организуются на всех водопроводах, вне зависимости от ведомственной принадлежности, подающих воду как из поверхностных, так и из подземных источников. Основной целью создания и обеспечения режима в этих зонах является санитарная охрана от загрязнения источников водоснабжения и водопроводных сооружений, а также территорий их расположения.

Зоны санитарной охраны организуются в составе трех поясов: первый пояс (строгого режима) включает территорию расположения водозаборов, площадок всех водопроводных сооружений и водопроводящего канала. Его назначение — защита места водозабора и водозаборных сооружений от случайного или умышленного загрязнения и повреждения. Второй и третий пояса (пояса ограничений) включают территорию, предназначенную для предупреждения загрязнения воды в источниках водоснабжения.

Санитарная охрана водоводов обеспечивается санитарно-защитной полосой.

Организация зоны санитарной охраны начинается с разработки ее проекта, в который включается: определение границ зоны и составляющих ее поясов; план мероприятий по улучшению санитарного состояния территории ЗСО и предупреждению загрязнения источника; правила и режим хозяйственного использования территорий трех поясов зоны.

Водоохранной зоной является территория, примыкающая к акваториям рек, озер, водохранилищ и других поверхностных водных объектов, на которой устанавливается специальный режим хозяйственной и иных видов деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира.

Соблюдение специального режима на территории водоохраных зон является составной частью комплекса природоохранных мер по улучшению гидрологического, гидрохимического, гидробиологического, санитарного и экологического состояния водных объектов и благоустройству их прибрежных территорий. В пределах водоохраных зон устанавливаются *прибрежные защитные полосы*, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения природопользования.

Размеры и границы водоохраных зон и прибрежных защитных полос, а также режим их использования устанавливаются исходя из физико-географических, почвенных, гидрологических и других условий с учетом прогноза изменения береговой линии водных объектов. Водоохраные зоны и прибрежные защитные полосы устанавливаются для рек, стариц, озер, водохранилищ, морей, болот.

Размер *санитарно-защитных зон* с учетом гигиенических требований регулируется санитарными правилами и нормами и зависит от санитарной классификации предприятий, сооружений и иных объектов.

Территория санитарно-защитной зоны предназначена:

- для обеспечения снижения уровня воздействия до требуемых гигиенических нормативов по всем факторам воздействия за ее пределами;

- создания санитарно-защитного барьера между территорией предприятия (группы предприятий) и территорией жилой застройки;

- организации дополнительных озелененных площадей, обеспечивающих экранирование, ассимиляцию и фильтрацию загрязнителей атмосферного воздуха и повышение комфортности микроклимата.

На всех этапах разработки всех видов градостроительной документации, проектов строительства, реконструкции и эксплуатации отдельного предприятия и/или группы предприятий последовательно прорабатывается территориальная организация санитарно-защитных зон, параметры озеленения и благоустройства.

Таким образом, земельные участки в границах зон с особым режимом использования территории у собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов не изымаются

и используются ими с соблюдением установленного для этих земельных участков особого правового режима (табл. 4) [13].

Таблица 4

Режим использования земель в границах зон

Номер режимо-образующего объекта	Наименование и параметры объектов	Ширина объектов, м	Установленный режим использования
1	Охранная зона вдоль линии газопровода	300	Запрещается строительство, орошение ближе чем на 25 м от последнего агрегата, закладка садов и других насаждений
2	Охранная зона вдоль линии электропередач	15	Запрещается орошение земель, самовольное подключение к линии электропередач и все виды строительства
3	Охранная зона вдоль линии нефтепровода	300	Запрещается строительство, орошение ближе чем на 25 м от последнего агрегата, закладка садов и других насаждений

4.3. Учет обременений в документах кадастра

Основными инструментами формирования режима хозяйственного использования земельных участков в РФ служат целевое назначение, разрешенное использование, ограничение на хозяйственную деятельность на земельные участки. Ограничение хозяйственной деятельности осуществляется при установлении ограничений (обременений) в использовании земель для отдельного земельного участка или группы земельных участков при территориальном зонировании.

В ФЗ «О государственном земельном кадастре» было введено понятие территориальной зоны — часть территории, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков, и границы, которой определены при зонировании земель в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ. Территориальная зона выделяется в самостоятельную категорию наряду с зонами с особым режимом использования территорий, зонами административно-территориальных образований и др.

Такой подход законодателя поставил на одну планку понятие территориальной зоны и других видов зон.

Процедуре государственного учета должны подлежать только *зоны с особыми условиями использования территорий* как частный случай специальных территориальных зон. Сведения должны содержаться в государственном земельном кадастре (кадастре недвижимости).

Цели и задачи выделения зон с особыми условиями использования территории могут быть достигнуты в том случае, если будут:

- установлены и определены картографически и на местности границы зон с особым режимом использования территорий;
- зафиксировано их количественное и качественное состояние;
- определены конкретные признаки режима (условий) использования указанных зон;
- зоны с особыми условиями использования территорий поставлены на государственный кадастровый учет;
- установлена конкретная правовая ответственность за нарушение режимов использования этих зон;
- установлена конкретная экономическая (налоговая) ответственность за эксплуатацию территорий объектов в этих зонах, а также стоимостная характеристика таких земель.

Под государственным кадастровым учетом зон с особыми условиями использования территорий должны пониматься действия уполномоченного органа по внесению в государственный земельный кадастр сведений о зонах с особыми условиями использования территорий, которые подтверждают факт существования такой зоны с характеристиками, позволяющими выделить такую зону из всех остальных зон или подтверждают факт прекращения существования такой зоны.

Государственный кадастровый учет должен являться основой для последующей регистрации ограничений в использовании земель, так как режим особого использования земель влечет за собой серьезные экономические последствия для всех участников земельных отношений.

В настоящее время ограничения (обременения) земельного участка, налагаемые линиями градостроительного регулирования (ЛГР) (например, технические зоны, зоны природного комплекса, земли общего пользования, магистральные подземные инженерные коммуникации и др.), не регистрируются в органах юстиции в установленном порядке, и как следствие этого — не имеют юридической силы. Заинтересованное юридическое или физическое лицо получает выписку из государственного кадастра недвижимости в виде кадастрового паспорта земельного участка в установленном порядке, где в большинстве случаев отсутствуют данные об ограничениях (обременениях) земельного участка. В связи с этим, например, регистрируется право собственности такого земельного участка, который возможно не подлежит отчуждению в соответствии с законодательством, или в дальнейшем не соблюдается особый режим использования такого земельного участка, не учитываются ограничения, связанные с землепользованием и застройкой, в итоге растут земельные правонарушения.

В настоящее время не разработаны теоретические и методические положения государственного учета территориальных зон, зон с особыми условиями использования территорий. Предлагается вести учет всей зоны одновременно на отдельном информационном слое кадастровых карт с последующей разбивкой такой зоны на составные части (ограничения на конкретном земельном участке), а не наоборот (учета отдельных частей с последующим восстановлением территориальной зоны).

Таким образом, при земельном кадастре применяются определенные классификационные понятия или категории, которые представляют собой систему земельно-кадастровых показателей и позволяют дать количественную и качественную характеристику учитываемого объекта. Каждый кадастровый показатель выражает количественную сторону учитываемых явлений в неразрывной связи с его качеством. Это означает, что он имеет точное определение своего содержания, места или территории, к которой относится явление, времени (или даты), когда

оно совершилось, и единицы измерения, в которой выражена его величина.

Таким образом, для учета зон с особым режимом использования в государственном земельном кадастре применяется объективная система взаимодействующих и взаимосвязанных показателей, одни из которых являются основными, определяющими экономическую сущность кадастрового объекта, другие имеют вспомогательное предназначение, но без них невозможно качественно оценить землю и вести учет.

Данная система (по С. А. Гальченко) включает в себя три составляющие:

- система показателей для зон санитарно-защитного и охранного назначения;
- система показателей для зон природоохранного значения;
- система показателей для курортных и лечебно-оздоровительных зон, земель рекреационного назначения, зеленых зон [15].

Первая составляющая определяет показатели для следующих зон с особым режимом использования территорий:

— санитарно-охранные зоны объектов промышленного назначения (категория субъекта земельных отношений, уровень административного подчинения, класс вредности объекта, координаты и площадь объекта и санитарно-защитной зоны объекта, категории земельного фонда, площадь и наименование земельных угодий, загрязняемых объектом, вид загрязнения и др.);

— санитарно-защитные зоны предприятий и сооружений по транспортировке, обезвреживанию и переработке бытовых отходов (категория субъекта земельных отношений, уровень административно-территориального подчинения, вид предприятия, мощность, координаты и площадь предприятия и санитарно-защитной зоны объекта, вид загрязнения, категории земельного фонда, площадь и наименование земельных угодий, загрязняемые предприятием и др.);

— защитные зоны вдоль линий железнодорожного транспорта и автомобильных дорог (категория субъекта земельных отношений, уровень административного подчинения, координаты и площадь полосы отвода и санитарно-защитной зоны объекта, категории земельного фонда, площадь и наименование земельных угодий, загрязняемых железнодорожным и автомобиль-

ным транспортом, вид загрязнения, виды и площади ограничений и др.);

— защитные и охранные зоны вокруг объектов воздушного транспорта (наименование объекта, принадлежность к субъекту административно-территориального деления, уровень административного подчинения, координаты и площадь зон ограничений, категории земельного фонда, площадь и наименование земельных угодий, загрязняемых воздушным транспортом, вид загрязнения, перечень ограничений хозяйственной деятельности и др.);

— охранные зоны вдоль линий магистральных трубопроводов, электрических линий, линий связи, санитарно-защитные зоны вдоль магистральных, межхозяйственных, головных и других каналов (категория субъекта земельных отношений, уровень административного подчинения, координаты и площадь полосы отвода, виды и площади ограничений хозяйственной деятельности, вид загрязнения и др.).

Вторая составляющая определяет показатели для следующих зон с особым режимом использования территорий:

— государственные природные заказники (категория и назначение заказника, координаты и площадь, перечень ограничений хозяйственной деятельности, качественная характеристика земельных угодий и др.);

— государственные заповедники (назначение, координаты, площадь и структура угодий заповедника и охранных зон, перечень субъектов земельных отношений, перечень ограничений хозяйственной деятельности и др.);

— национальные природные парки, ботанические сады, дендрологические парки (назначение, статус, координаты, площадь, структура угодий парков и садов и их функциональных зон, состав субъектов земельных отношений, перечень ограничений хозяйственной деятельности, качественная характеристика земельных угодий и др.);

— запретные и нерестоохранные зоны вдоль и вокруг рыбохозяйственных водоемов, водоохранные зоны и прибрежные полосы, зоны санитарной охраны источников водоснабжения (уровень административного подчинения, координаты, назначение и площадь зон, категории субъектов земельных отношений, качественная характеристика земельных угодий, вид ограничений и др.);

— памятники природы, культуры, истории и археологии (наименование и административно-территориальное значение, координаты и площадь памятника и его охранных зон, категории субъектов земельных отношений, качественная характеристика земельных угодий, вид ограничений и др.).

Система показателей для курортных и лечебно-оздоровительных зон, земель рекреационного назначения, зеленых зон должна отражать их статус, координаты, площадь, структуру угодий зон, перечень субъектов земельных отношений, перечень ограничений хозяйственной деятельности, качественную характеристику земельных угодий и др.

Таким образом, должны быть определены картографически и на местности границы зон с особым режимом использования территорий. Проектирование границ необходимо производить с учетом особенностей правового режима каждой зоны. В общем виде последовательность проектирования границ должна быть следующая:

— размещение зоны в соответствии с правовыми и нормативными документами;

— корректировка границы зоны с учетом конкретных природных, экономических и социально-производственных условий местности.

Корректировка может производиться как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения размеров зоны с обременением в использовании земель.

Границы охранных зон устанавливаются для следующих режимообразующих объектов:

1) подземных кабельных линий связи и радиификации — от трассы подземного кабеля;

2) воздушных линий связи и радиификации — от крайних проводов воздушных линий;

3) наземных и подземных необслуживаемых усилительных пунктов на кабельных линиях связи — от усилительных пунктов или границ их обволоки;

4) воздушных линий электропередач — от крайних проводов при не отключенном их положении;

5) подземных и подводных кабельных линий — от оси трубопровода;

6) магистральных трубопроводов — от оси крайних трубопроводов;

7) сооружений на магистральных трубопроводах — от границ территории объекта;

8) складов и нефтехранилищ — от зданий и сооружений складов;

9) подземных хранилищ, нефтепродуктов и сжиженных газов — от оголовков скважин, стволов, эксплуатационных колодцев подземных резервуаров;

10) автомобильных дорог — от бровки земляного полотна;

11) автозаправочных станций с подземными резервуарами для хранения жидкого топлива — от топливораздаточных колонок и подземных резервуаров для хранения жидкого топлива;

12) ЦТП (центральных тепловых пунктов) — от отдельно стоящих наземных ЦТП;

13) для ГРП (газорегуляторных пунктов), ПСБ (промежуточных складов баллонов), испарительных и групповых баллонных установок — от отдельно стоящих ГРП, зданий склада, установки, погрузочно-разгрузочных площадок;

14) для ГСН (газонаполнительных станций), ГНП (газонаполнительных пунктов), АГЗС (автомобильных газозаправочных станций), резервуарных установок от резервуаров для хранения сжиженных углеводородных газов (СУГ) и заправочных колонок.

Для водоохраных зон:

— рек и озер — от среднемноголетнего уреза воды в летний период;

— водохранилищ — от уреза воды при нормальном подпорном уровне.

Для санитарно-защитных зон:

1) предприятия с технологическими процессами, являющимися источниками загрязнения атмосферного воздуха вредными и неприятно пахнущими веществами, — непосредственно от источников загрязнения атмосферы сосредоточенными выбросами (через трубы, шахты, резервуары и т. д.) или рассредоточенными выбросами (через фонари зданий и др.), а также от мест разгрузки сырья или открытых складов;

2) предприятия с технологическими процессами, являющимися источниками шума, вибрации, электромагнитных волн и полей, радиочастот и других вредных факторов, поступающих во внешнюю среду — то зданий, сооружений и площадок, где

установлено производственное оборудование (агрегаты, механизмы), создающее эти вредные воздействия;

3) кладбищ — от их границ;

4) железных дорог — от оси крайнего железнодорожного пути;

5) канализационных сооружений — непосредственно от сооружений;

6) тепловых электрических станций, производственных и котельных — от дымовых труб.

Ряд режимных и режимобразующих объектов могут образовывать несколько зон ограниченного режимного использования земель. Они могут или накладываться друг на друга, или примыкать друг к другу, или находится друг относительно друга на некотором расстоянии, не имея общей границы. В соответствии с системой характеристик обременений земельных участков может использоваться два варианта графических обозначений: многоцветные и одноцветные карты. Особенностью карты обременений в использовании земель является то, что окрашиваются или заштриховываются только земельные участки с обременениями. Составляемые карты сопровождаются составлением экспликацией и реестром земель с особым режимом использования, в которых указывается субъект земельных отношений, вид обременения, установленный режим ограничений хозяйственной деятельности, площади земель с обременениями по видам угодий.

Контрольные вопросы

1. Дайте общее понятие обременения, ограничения земельного участка.
2. Перечислите обременения, установленные законодательством.
3. Назовите случаи установления публичного сервитута.
4. Что включает в себя разрешенное использование земельного участка?
5. Что понимается под резервированием земель?
6. Перечислите зоны ограниченного режимного использования земель.
7. Какие показатели включает система зон санитарно-защитного и охранного назначения?
8. Что понимается под территориальной зоной?

9. Какие показатели включает система зон природоохранного значения?
10. Для каких целей устанавливается обременения и ограничения хозяйственной деятельности?
11. Какие элементы отражаются на кадастровых картах земель с обременениями в использовании?

5. КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ И КАЧЕСТВЕННЫЙ УЧЕТ ЗЕМЕЛЬ

5.1. Задачи, содержание и методы учета земель

Учет земель представляет собой систему мероприятий по накоплению, систематизации и анализу всесторонних сведений о количестве, качестве, размещении и хозяйственном использовании земельных ресурсов. Учету подлежат все земли Российской Федерации в разрезе землевладений, категорий и административно-территориальных образований. Основная задача учета земель состоит в том, чтобы охарактеризовать земельный фонд по принадлежности и составу угодий в соответствии с принятой классификацией.

Степень детальности учета зависит от характера использования земель и их целевого предназначения. Наиболее детальному учету подлежат земли сельскохозяйственного назначения, земли лесного фонда, земли запаса, а также земли других категорий, находящиеся в собственности государства. Специфического учета требуют земли населенных пунктов, поскольку здесь в наибольшей степени проявляются интересы юридических лиц и граждан.

Количественный и качественный учет земель строится на основе принятых показателей — количественных и атрибутивных. *Количественными* являются такие показатели, которые имеют цифровое выражение. К таковым прежде всего относятся фиксируемые при учете земель площадь, которая характеризует, например, размеры землевладения, состав и соотношение угодий по видам и подвидам, балл бонитета и другие. Атрибутивные показатели характеризуют определенные признаки описательно, словесно. Например, это отнесение объекта учета земель к определенной категории, агропроизводственная группировка почв и т. п. Количественные и качественные характеристики кадастровых объектов строго регламентированы государством, однако в учете земель по различным категориям, отрас-

лям и сферам деятельности имеются как общие положения, так и определенные отличия.

По всем без исключения объектам кадастрового учета земля характеризуется в качестве пространственного операционного базиса, то есть по площади и местоположения объекта. В обязательном порядке отражается также наличие сельскохозяйственных угодий по видам и подвидам, площадь лесопокрытых земель, характер их влияния на окружающую среду. Это вызывается необходимостью систематизации специальных сведений, которым придается общегосударственное значение.

Наряду с этим кадастр, предусматривает ряд характеристик земельного фонда, имеющих ведомственный характер. К таковым относятся, например, сведения о составе, классе возраста, бонитете и общих запасах древесины на землях лесного фонда, сведения о запасах воды и частных характеристиках объектов водного фонда, сведения о залежах полезных ископаемых и т. п. В этой связи учет количественных и качественных показателей, характеризующих определенные земельные массивы, может играть различную роль и выступать в качестве как государственного, так и ведомственного мероприятия.

Таким образом, земельно-кадастровый учет в качестве общегосударственного мероприятия решает задачи рационального использования и охраны земельных ресурсов. Поэтому государство устанавливает следующие задачи и порядок ведения учета.

1. Определяет содержание земельно-учетной информации и методы ее получения

Земельно-кадастровые работы — это не разовое мероприятие, а постоянный процесс получения и обновления данных о состоянии земель. Систематизация земельно-кадастровых сведений необходима для целенаправленного использования их в производственной деятельности, а также для государственного управления земельным фондом. Она опирается на систему натурных обследований и изысканий, классификацию земель, анализ и синтез статистических данных, касающихся не только состояния самих земель, но также результатов хозяйствования на земле во всех отраслях и сферах деятельности общества.

2. Формы и содержание учетной и отчетной документации

Земельный кадастр базируется на общепринятых статистических приемах получения, обработки и анализа данных. В его

основе лежат статистические наблюдения, формами которого являются *отчетность и перепись*. *Отчетностью* называется такая форма наблюдения, при которой статистические органы в установленные сроки получают определенные материалы в виде установленных законом документов от соответствующих предприятий, организаций и уполномоченных государственных органов. *Переписью* в статистике называется такая форма наблюдения, при которой собирается информация посредством проведения специальных обследований на определенную дату. Земельно-кадастровые наблюдения проводятся в определенном государством порядке.

3. Сроки предоставления отчетности

Земельно-кадастровые данные количественного и качественного учета предоставляются по состоянию на 1 января следующего за отчетным годом. Однако по характеру наблюдения (сбора и регистрации) земельно-кадастровые данные подразделяются на два вида: *непрерывные* (или *текущие*) наблюдения и *прерывные*. При *текущем наблюдении* изменения в состоянии объекта регистрируются систематически, по мере их наступления. Поэтому текущие наблюдения обычно называют непрерывными. *Прерывные наблюдения* подразделяются на *периодические* и *единовременные*. Периодические наблюдения проводятся через определенные строго установленные сроки. Единовременные мероприятия могут иметь разовый характер и проводятся для изучения объекта или явления на конкретный период времени.

Сам процесс ведения земельного кадастра следует отнести к непрерывным наблюдениям, однако методы сбора и обработки текущей информации включают как периодические, так и единовременные, разовые мероприятия.

4. Органы и лица, осуществляющие учет

Земельный кадастр, как важнейшей государственный информационный ресурс, является составной частью народнохозяйственного статистического учета. Поэтому органы и лица, осуществляющие количественный и качественный учет земельного фонда, строго определены государством и являются частью административно-управленческого аппарата. Структура и компетенции органов, осуществляющих ведение кадастра недвижимости на территории Российской Федерации, рассматривается в следующих разделах.

5. Порядок контроля за ведением учета земель

Государство осуществляет постоянный контроль не только за состоянием и использованием земельного фонда, но и за самой системой учета и оценки объектов недвижимости. Не вызывает сомнения, что только своевременные и достоверные сведения о земельных ресурсах могут создать важнейший информационный ресурс, каковым законодательно признан кадастр недвижимости. Поэтому ответственность за ведение земельного кадастра возлагается не только на ведомственные органы Росреестра, но также на государственные и местные органы административного управления.

Для успешного решения задач той или иной отрасли народного хозяйства ведомствам, осуществляющим руководство отраслью, необходимы дополнительные сведения о землях, используемых предприятиями этой отрасли. Поэтому наряду с государственным учетом земель возникает необходимость в проведении ведомственного учета, объектами которого являются все земли, находящиеся в ведении конкретного ведомства (министерства). Между государственным и ведомственным видами учета должна быть определенная взаимосвязь.

Ведомственный учет земель строится с учетом требований и содержания государственного учета. Он содержит все сведения, которые необходимы для государственного учета по данной отрасли производства, а также специфические сведения, которые необходимы для решения задач конкретной отрасли.

Так, для учета федеральной собственности, закрепленной за подведомственными Рособразованию учреждениями еще в 2000 году был создан ведомственный кадастр. Для эффективного использования федеральной собственности Минобразованию оказались необходимы сведения об объектах недвижимого имущества, в том числе находящиеся в аварийном состоянии, сведения о новых и строящихся объектах, правоустанавливающие документы на объекты недвижимости, планово-картографические и иные документы. Обозначенные сведения позволяют решать следующие задачи:

- создание автоматизированной информационной системы имущества образовательных учреждений Минобразования с распределенной базой данных;
- инвентаризация земель и федеральной собственности;
- экономическая оценка объектов недвижимости;

— мониторинг земель федеральной собственности, закрепленной за образовательными организациями и учреждениями.

Ведение данного ведомственного кадастра по всей территории РФ осуществляется в настоящее время по единой технологии, представляющей собой последовательные действия по сбору, документированию, накоплению, обработке, учету, хранению и предоставлению сведений о федеральной собственности, закрепленной за подведомственными Рособразованию учреждениями и предприятиями. Сбор и предоставление сведений осуществляется по установленной технологической цепочке, согласованной с государственным кадастром недвижимости.

Ведение ряда ведомственных кадастров не только вытекает из соответствующих потребностей по использованию ресурсов, но также регламентируется законодательством. Так, задачами лесного кадастра официально устанавливаются учет состояния и использования лесного фонда на всей территории Российской Федерации. Формирование лесного кадастра осуществляется на уровнях лесохозяйственного предприятия, административного района, субъекта РФ и Федерации в целом. Учету подлежат площади лесных массивов, группа и категория защитности, возрастной и породный состав лесонасаждений, виды угодий лесного фонда, а также проводится экономическая оценка лесных ресурсов. В итоге формируется информационная база, позволяющая учитывать не только сохранность лесного фонда, но и уровень доходности различных видов лесопользования в сочетании с влиянием леса на состояние других природных ресурсов.

Ведение водного кадастра в настоящее время базируется на ведомственных автоматизированных системах и осуществляется на территориально-бассейновом уровне. Водный кадастр содержит информацию о водных объектах, суммарных ресурсах поверхностных и подземных вод, их качестве, пригодности и фактическом использовании.

В составе кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых важное значение придается характеристикам объектов. Оценивается их местоположение, транспортные связи, виды минерального сырья, попутные полезные ископаемые, вредные примеси, запасы ископаемого сырья и возможность их промышленной разработки.

Таким образом, роль отраслевых кадастров заключается в обеспечении соответствующей информационной базы, необхо-

димой для работы ведомства. Наряду с этим, формируется общегосударственная база данных, обеспечивающая рациональное использование комплекса природных ресурсов в целом.

Унификация и стандартизация земельно-учетной документации позволяет сократить виды документации, достигнуть единообразия, а также сопоставимости информации во взаимосвязанных документах. При проведении этих работ предусматривается регламентация общих принципов. К таким принципам следует отнести:

— *унификацию от общего к частному*. Она заключается в построении универсального формуляра-образца для земельно-учетной документации, а на его основе установление отдельных видов документов, каждого конкретного документа и т. д.;

— *достижение единообразия документов в пределах системы сопоставимости их отдельных элементов*. Этот принцип является важнейшим по унификации земельно-учетной информации и его реализация обеспечивается максимальной типизацией текстов, выработкой единых требований к обоснованию критериев выделения и оценки системы показателей кадастров земельных ресурсов. Единообразие и сопоставимость достигаются установлением комплекса требований к содержанию земельно-учетной документации. При унификации терминологии следует использовать стандарты на термины и определения, а также лексическую часть Общероссийского классификатора технико-экономической информации;

— *комплексность унификации*. Необходимо, чтобы требования, предъявляемые к земельно-учетной документации учитывали особенности систем показателей кадастров природных ресурсов, а также использование ЭВМ и новейших технологий обработки информации;

— *информативность*. При составлении земельно-учетной документации следует обеспечить большую достоверность информации и ее правовой статус. Последнее особенно важно, так как информация, имеющая правовое значение, должна быть оформлена в соответствии с теми требованиями, которые предъявляются к ней существующим законодательством. Документация должна содержать все реквизиты, обеспечивающие им необходимую юридическую силу;

— *стабильность требований к документам*. Исходя из необходимости использования видов и форм земельно-учетной документации на достаточно длинный период времени, необхо-

димо, чтобы она оставалась неизменной по форме и содержанию в течение многих лет. Очевидно, что только при этом условии становится возможным мониторинг и сопоставимый анализ происходящих изменений в состоянии и использовании земельного фонда.

По составу и содержанию сведений, а также по характеру их систематизации и обработки земельный кадастр представляет собой сводку определенных статистических данных. *Статистическая сводка* — это объединение в установленном порядке сведений об изучаемой совокупности, полученных в результате статистического наблюдения. Простейшая сводка заключается в подсчете итогов по исследуемому показателю. Для более глубокого статистического анализа составляются группировки, которые позволяют выделить различные типы изучаемой совокупности. *Под группировкой* в статистике понимают расчленение совокупности на качественно однородные части или группы по определенным признакам и одновременное объединение этих частей или групп для последующей характеристики с помощью обобщающих показателей. Признаки, заложенные в основу выделения групп, называются *группировочными признаками*.

При осуществлении количественного и качественного учета земель в качестве группировочных признаков используются, например, категории земель, виды и подвиды угодий, типы землевладений и землепользований, формы собственности на землю, категории и классы качества земель. В зависимости от поставленных задач группировки подразделяются на *типологические, аналитические и структурные*. Типологические группировки используют атрибутивные (описательные) характеристики, аналитические группировки позволяют выявить взаимосвязи и взаимозависимости показателей или явлений, а структурные группировки (как правило, более сложные по конструкции) служат для анализа структуры какого-либо показателя или явления.

Группировки могут осуществляться как по одному, так и по нескольким признакам. Если группировка осуществлена по одному признаку, то она относится к простой. Если же в основу группировки положено два или более взаимосвязанных признака, то такая группировка называется комбинационной. Примером простой группировки может служить список землепользований определенной хозяйственной формы с указанием их общей площади. Например, список земельных участков в

садоводческом товариществе, список крестьянских хозяйств на территории административно-территориального образования и т. п. Если же в пределах такой группировки выделить еще хотя бы один признак (например, состав угодий или наличие строевых), то такая группировка станет комбинационной.

Комбинационные группировки при количественном и качественном учете земель применяются чаще простых. Количество использованных в них группировочных признаков зависит от сложности изучаемого объекта и характера явлений. Наиболее сложными комбинационными группировками земельного кадастра являются Единый государственный реестр земель (ЕГРЗ), отчет о состоянии и использовании земельного фонда и ряд других стандартных документов.

Сводка и группировка статистических данных по количественному и качественному учету земель обычно оформляется в виде таблиц, которые представляют собой числовую и атрибутивную характеристику изучаемой совокупности по нескольким признакам одновременно. Статистические таблицы состоят из вертикальных граф (колонок) и горизонтальных строк. Каждая таблица должна иметь четко сформулированное название, определяющее содержание данных, место и время к которым они относятся. Та совокупность, о которой говорится в таблице, представляет ее статистическое подлежащее, а характеристики (количественные или качественные) этой совокупности обозначают ее статистическое сказуемое.

По характеру построения таблицы подразделяют на простые, групповые и комбинированные. В простых таблицах подлежащее представляет собой перечень отдельных объектов совокупности. В земельном кадастре это может быть список землевладений, категории земель, административно-территориальных образований и т. п. В групповых таблицах подлежащее должно быть разделено на группы по одному какому-либо признаку. То есть те же землевладения или административно-территориальные образования могут быть сгруппированы по характеру производственной деятельности, размерам территории, специализации сельскохозяйственного производства или другим показателям. В комбинационных таблицах группировки осуществляются по большому количеству признаков и имеют более сложную характеристику.

Количественно-качественный учет земель осуществляется посредством использования *абсолютных, относительных и*

средних величин. Абсолютные величины показывают размеры изучаемых явлений и выражаются натуральными, условными и стоимостными показателями, то есть количеством гектаров, тонн, рублей, баллов бонитета и т. п. *Относительные величины* — это коэффициенты, индексы, проценты и т. п., показывающие отношение данного показателя к другим аналогичным показателям. В отличие от абсолютных показателей относительные величины в статистике отражают не само количество, а динамику явления, интенсивность его развития, структуру объекта статистического наблюдения. При ведении земельного кадастра посредством относительных величин характеризуются структура и динамика изменения земельного фонда по составу угодий, распределению земель по категориям, видам и формам собственности, соотношению укладов, соотношению качественных показателей земельного фонда и т. п. Средние величины используются в тех случаях, когда надо показать типичные размеры изучаемого явления или дать общую количественную характеристику по каким-либо однородным признакам. Например, средние величины используются при анализе контурности угодий, местоположения объектов, площади землевладений и землепользований, качества угодий и других показателей.

Основная документация по количественному и качественному учету земельных ресурсов строится по балансовому методу. Поэтому отчеты об использовании земель часто называют земельным балансом. Балансовый метод применяется для установления и наиболее полной характеристики взаимосвязи между явлениями в пределах всей совокупности статистического наблюдения. Это достигается посредством размещения взаимосвязанных показателей в таблице, итоги отдельных частей которой должны быть равны между собой. На основе балансового метода составляются отчеты об изменении состояния и использования земельного фонда административно-территориального образования, таблицы трансформации земель и т. д.

Для проведения анализа соответствующих изменений в использовании земель за ряд лет и выявления тенденций общих изменений в практике земельно-кадастровых работ широко используются *ряды динамики, методы параллельных рядов и аналитических группировок.* Ряды динамики представляют собой ряды цифровых показателей, которые отражают изменения численности единиц совокупности или величины признаков во времени. Ряды динамики могут быть составлены на основе

абсолютных, относительных и средних величин и подразделяются на моментальные и интервальные. Моментальным называется такой динамический ряд, уровни которого характеризуют состояние явления на определенную дату (момент времени). Интервальным считается динамический ряд, показывающий изменение показателей за определенный отрезок (интервал) времени. Примером моментального ряда могут служить отчеты по состоянию и использованию земель административно-территориального образования на 1 января каждого года, а интервального ряда динамики — площади вновь освоенных земель, количество и площади предоставленных гражданам садоводческих и дачных участков и т. п. по годам или иным периодам времени.

На использовании рядов динамики основан простой, но весьма эффективный метод сопоставления земельно-кадастровых данных — метод параллельных рядов. Его сущность состоит в сравнении данных, расположенных в табличной форме в виде параллельно размещаемых аналогичных показателей. В результате этого обеспечивается максимальная выразительность и наглядность сопоставления. Если такого сопоставления недостаточно и необходим более детальный анализ данных, то в практике земельно-кадастрового учета применяется метод аналитических группировок. При этом методе производят группировку данных по одному признаку и вычисляют средние или относительные значения другого признака для каждой группы. Полученные таким образом показатели позволяют охарактеризовать зависимость между признаком, положенным в основу группировки, и связанным с ним другим признаком.

Метод аналитических группировок позволяет, например, выявить зависимость результатов деятельности каких-либо сельскохозяйственных предприятий от размеров их землепользования, контурности угодий, различных факторов местоположения, среднего расстояния перевозки грузов. Аналитические группировки позволяют выявить наличие и тесноту взаимосвязи различных показателей на результаты производства, а также количественно определить меру влияния изменений одного фактора на другой. На методе аналитических группировок основаны методы многофакторного анализа сложных общественных явлений, таких как корреляционный и иные методы экономико-математического анализа, широко применяемые в различных сферах.

Таким образом, достоверность данных количественного и качественного учета земель зависит от способов получения земельно-кадастровых сведений, а также от применяемых методов их статистической обработки.

5.2. Количественный учет земель

Количественный учет земель по существу означает, что по каждому признаку наблюдаемого объекта должны быть даны исчерпывающие количественные характеристики. Эти характеристики, как правило, выражаются площадью в гектарах или квадратных метрах. Задача, следовательно, состоит в том, чтобы: а) определить наиболее существенные показатели для количественных характеристик; б) произвести соответствующие измерения в натуре или по результатам ранее проведенных обследований; в) выбрать наиболее приемлемые и наглядные формы отображения соответствующих показателей.

Система количественного учета земель в России складывалась в течение длительного периода времени и менее, чем другие составные части земельного кадастра, подвержена изменениям вследствие реформирования земельных отношений.

Государственный учет количества земель включает сведения природного и хозяйственного состояния земель на следующих уровнях: землевладение (землепользование) — административный район (город) — субъект РФ — Российская Федерация. Основными учетными единицами являются земельные участки, предоставленные в собственность, владение, пользование или аренду конкретному юридическому или физическому лицу, то есть землевладения и землепользования. Учет обеспечивает характеристику каждого землепользования (землевладения) по составу угодий и их подвидам в соответствии с принятой классификацией угодий.

Хранение комплекса земельно-учетных данных должно осуществляться на основе автоматизированных земельно-кадастровых банков и баз данных.

Банки и базы земельно-кадастровых данных рассчитаны на комплексное использование содержащейся в них информации, охватывают значительные территории и должны иметь несколько административных иерархических уровней:

- административный район (город);
- субъект Российской Федерации;

— Российская Федерация в целом.

Между уровнями существует обмен информацией в прямом и обратном направлениях.

Состав показателей и степень их полноты на разных административно-территориальных иерархических уровнях могут быть различны в зависимости от целей и задач ведения земельного кадастра для конкретного региона. Поэтому формирование системы показателей земельного кадастра в рамках его иерархической структуры производится исходя из функций, выполняемых земельным кадастром на том или ином уровне управления территориями.

Земельный кадастр на нижнем уровне (земельный участок, землевладение и землепользование) обеспечивает выполнение всех технологических, экономических и экологических функций, которые позволяют использовать кадастр как инструмент управления конкретными землевладениями и землепользованиями. В связи с этим и набор показателей, характеризующий количественное и качественное состояние должен быть максимально расширен и достаточен для решения соответствующих задач.

Земельный кадастр административного района представляет собой свод земельных кадастров землевладений и землепользований, расположенных в границах района. На этом уровне формируются мероприятия по охране земель, ведется контроль за состоянием земель. Поэтому на данном уровне сохраняется весь набор показателей, характеризующих хозяйственное использование ресурсов.

Земельный кадастр для республики, области, края и других субъектов РФ представляет собой свод кадастров районного уровня, он уже не выполняет фискальных функций и становится инструментом выработки и принятия региональных социально экономических решений, связанных с формированием экологических программ по охране земель. На этом уровне возможно сокращение объема показателей, характеризующих количественное и качественное состояние земельного фонда. Уровень субъектов Федерации формируется данными, полученными, главным образом, из районного (городского) уровня.

Земельный кадастр на федеральном уровне имеет своим объектом земельный фонд, находящийся в границах Российской Федерации.

В связи с тем что обобщение форм земельного кадастра на федеральном уровне управления достигает наибольшей степени, то соответственной должна быть мера сжатия кадастровой информации.

Количественный учет земель состоит в определении площадей:

— административно-территориальных единиц и страны в целом;

— категорий земельного фонда;

— земель, находящихся в различных формах собственности;

— видов и подвидов угодий;

— мелиорированных земель.

Количественный учет земель на всей территории Российской Федерации ведется в гектарах — с точностью до 0,1 га. Особое внимание уделяется учету орошаемых и осушаемых земель. Поскольку здесь отражаются способы орошения и осушения, состояние оросительной (осушительной) сети, то учет мелиорированных земель ведется с точностью до 0,01 га. В населенных пунктах количественный учет может проводиться с точностью до 1 м².

Степень детальности учета зависит от характера использования земель и потенциальных возможностей земельных ресурсов. Учету подлежат только те изменения, которые произошли на законном основании и зафиксированы в натуре.

Наиболее детальному учету подлежат следующие категории земель:

1) земли сельскохозяйственного назначения, которые выступают главным средством производства в сельском хозяйстве;

2) земли лесного фонда как главное средство производства в лесном хозяйстве;

3) земли запаса, являющиеся резервом для организации новых и расширения существующих землевладений и землепользований сельскохозяйственного, лесохозяйственного и другого назначения;

4) земли населенных пунктов, которые являются пространственным операционным базисом для жилищного, административного, культурно-бытового и производственного строительства в городах, поселках городского типа и сельских населенных пунктах с плотной застройкой мелкими участками.

Земли других категорий земельного фонда могут учитываться по сокращенной форме.

Классификация земель по угодьям отражает природное состояние и уровень хозяйственного использования государственного земельного фонда. Она устанавливается при дешифрировании материалов аэрофото- и космической съемки, а в последующем корректируется на основании инвентаризации и мониторинга земель.

Классификация земель по угодьям — это весьма ответственное действие, имеющее не только хозяйственные, но и значительные экономические последствия, поскольку от принятой в кадастре классификации угодий зависит оценка землепользования и ставки налогообложения. Поэтому определение состава угодий, их разграничение и количественный учет осуществляется на основе специального ГОСТа. Согласно ГОСТу 22640-85 *земельные угодья* — земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по природно-историческим признакам. Они являются основным элементом при количественном учете.

Для правильного учета земли важно знать общее понятие не только земельного угодья, но и каждого его отдельного вида и соответствующую характеристику по количественным и качественным признакам. При этом следует исходить из конкретного функционирования земли как всеобщего средства производства во всех сферах человеческой деятельности и как главного средства производства в сельском и лесном хозяйствах.

Функция земли как средства производства находит непосредственное выражение в конкретном использовании, и в этом качестве она выступает в виде земельных угодий, каждое из которых используется для конкретных целей.

Виды и количество земельных угодий зависят от характера функционирования земли в отраслях народного хозяйства. В этой связи различают: сельскохозяйственные угодья; несельскохозяйственные угодья; неиспользуемые земли.

На состав и соотношение угодий огромное влияние оказывают природные факторы, которые в определенной мере обуславливают целесообразность и возможность хозяйственного использования тех или иных земель. Например, под пашню в первую очередь отводятся территории, имеющие незначительные уклоны местности и плодородный почвенный покров, под сады и виноградники — участки с преобладанием определенной экспозиции склона и соответствующим уровнем залегания грун-

товых вод, под сенокосы и пастбища — участки с запасом естественных кормов. Климатические условия определяют зональность размещения культур и структуру угодий. Природное состояние и характер использования одних и тех же угодий в разных зонах неодинаковы, в связи с этим и затраты на производство продукции различны.

Таким образом, на характер использования земли определенное влияние оказывают природные факторы и свойства земельных угодий, что, в свою очередь, вызывает необходимость их учета при создании и ведении земельного кадастра. Поэтому для полноты характеристики качественного состояния и использования земельных угодий при учете выделяют не только виды угодий, но их подвиды. В основу выделения подвидов угодий принимаются главным образом природные признаки и свойства, характеризующие фактическое состояние того или иного угодья. Такие признаки и свойства, отражая качественное состояние земельных угодий, в определенной мере оказывают влияние на их продуктивность. Например, степень эродированности и засоленности почв, закустаренность угодий и т. п. не только обуславливает необходимость проведения различного рода агротехнических, лесомелиоративных и мелиоративных мероприятий, но и значительно снижает продуктивность сельскохозяйственных угодий. В силу этого при ведении земельного кадастра возникает необходимость характеристики и учета земельных угодий как по видам, так и по их подвидам.

Каждое угодье состоит из отдельных контуров. Под контуром понимается территория, состоящая из однородного угодья и имеющая замкнутую внешнюю границу. Контур выступает в качестве первичного учетного элемента. Эту роль он играет не только при определении размеров угодий, но и при учете их качества. В последнем случае он ограничивает в составе угодья качественно различные части. Внутри контура угодья могут быть выделены почвенные контуры, то есть участки с различными почвенными характеристиками. Суммирование площадей отдельных контуров позволяет определить площадь угодья.

При учете земель в зависимости от условий их использования могут быть применены другие вспомогательные элементы учета. Например, в районах орошаемого земледелия таким элементом является поливной участок. При учете могут быть выделены экологически однородные участки, рабочие участки с присущими характеристиками.

Понятие угодий, их видов и подвидов (как указывалось выше) официально определяется по ряду стандартных признаков. *Сельскохозяйственное угодье* — земельное угодье, систематически используемое для получения сельскохозяйственной продукции. К сельскохозяйственным угодьям относятся пашня, залежь, сенокосы, пастбища, многолетние насаждения. *Пашня* — сельскохозяйственное угодье, систематически обрабатываемое и используемое под посевы сельскохозяйственных культур, включая посевы многолетних трав, а также чистые пары.

Многолетнее насаждение — сельскохозяйственное угодье, используемое под искусственно созданные древесные, кустарниковые или травянистые многолетние насаждения, предназначенные для получения урожая плодово-ягодной, технической и лекарственной продукции, а также для декоративного оформления территорий. К многолетним сельскохозяйственным насаждениям относятся: сад, виноградник, ягодник, плодовый питомник, плантации и др.

Залежами считаются земли, которые ранее вспахивались, а теперь более одного года, начиная с осени, не используются для посева сельскохозяйственных культур и не подготовлены под пар.

Сенокос — сельскохозяйственное угодье, систематически используемое под сенокосение. В зависимости от естественно-исторических свойств сенокосы подразделяются на заливные, суходольные и заболоченные.

Заливной сенокос — сенокос, расположенный в поймах рек, затапливаемых полыми водами, вызывающими изменение растительности.

Суходольный сенокос — сенокос, расположенный на равнинах, склонах и повышенных элементах рельефа, увлажняемый, главным образом, атмосферными осадками. Из общей площади заливных и суходольных сенокосов выделяют улучшенные сенокосы.

Заболоченные сенокосы — сенокос, расположенный на пониженных элементах рельефа, по окраинам болот или на слабо дренированных выравненных плоских территориях в условиях избыточного увлажнения.

По хозяйственному состоянию заливные, суходольные и заболоченные сенокосы подразделяются на чистые — участки сенокосов, на которых нет древесно-кустарниковой насаждений, пней, камней, кочек; слабозакочкаренные — участки сенокоса,

площадь которого от 10 до 20% покрыта кочками; средне- и сильнозакочкаранные — более 20% покрыто кочками; слабо-закустаренные или слабозалесенные — участки сенокоса, более или менее равномерно заросшие древесно-кустарниковой растительностью, занимающей от 10 до 30% площади; средне- и сильнозакустаренные или средне- и сильнозалесенные — заросшие древесно-кустарниковой растительностью, занимающей от 30 до 70% площади участка.

Пастбище — сельскохозяйственное угодье, систематически используемое для выпаса животных. Пастбища подразделяются на суходольные и заболоченные.

Суходольными считаются пастбища, расположенные на равнинах, склонах и повышенных элементах рельефа, увлажняемые, главным образом, атмосферными осадками. Из суходольных пастбищ отдельно к учету подлежат долголетние культурные и улучшенные пастбища. К долголетним культурным относят площади пастбищ, на которых проведен комплекс мероприятий по коренному или поверхностному улучшению и детальному их устройству.

К заболоченным относят участки пастбищ, расположенные на пониженных элементах рельефа, по окраинам болот или на слабо дренированных выравненных плоских территориях в условиях избыточного увлажнения.

Также указанные виды пастбищ подразделяются на подвиды, которые идентичны подвидам сенокосов. При учете пастбищ необходимо исходить из местных особенностей сельскохозяйственного производства и особенностей выпаса скота.

К несельскохозяйственным угодьям относятся: лесные площади, участки земель с древесно-кустарниковой растительностью, болота, земли под водой, земли под дорогами и проганами, застроенные территории.

Лесные площади — это земельные участки, покрытые лесом, включая сомкнувшиеся и не сомкнувшиеся лесные культуры, редины, вырубки, гари и погибшие насаждения, необлесившиеся лесосеки, прогалины и пустыри, лесные питомники. Среди *древесно-кустарниковых насаждений* учитывают земельные участки, занятые полезастными лесополосами и иными защитными или озеленительными древесно-кустарниковыми насаждениями.

Болота — избыточно увлажненные грунтовыми и атмосферными водами земельные участки с наличием на поверхности

разложившихся или полуразложившихся остатков в виде торфа. В зависимости от растительных условий, характера водного режима и залежей торфа болота подразделяются на верховые, расположенные на повышенных участках, увлажняемые атмосферными осадками; низинные, расположенные на пониженных участках, увлажняемые грунтовыми и поверхностными водами; переходные, занимающие среднее положение между верховыми и низинными, увлажняемые за счет атмосферных осадков, грунтовых и поверхностных вод.

Под водой учитывают земли, занятые естественными и искусственными водоемами. При этом отдельному учету подлежат земли, занятые под реками и ручьями, озерами, в том числе водохранилищами, прудами, каналами, коллекторами, канавами.

Под дорогами, прогонами и постройками учитывают земли, занятые скотопрогонами, различными дорогами и постройками.

К неиспользуемым землям относят: нарушенные земли, пески, овраги, а также земли, занятые оползнями, осыпями, глинистыми и щебенистыми поверхностями и галечниками, другие угодья.

Из сказанного выше можно заключить, что в основу действующей классификации угодий положен признак их хозяйственного использования в соответствии с природными особенностями тех или иных земельных участков.

Состав и качественное состояние земельных угодий не является статичным, неизменным. Изменения современного уровня производства, его интенсификации, рост потребления ведут к изменениям площадей угодий, их качественных признаков и характера использования. Все это приводит к изменениям в классификации и номенклатуре угодий.

5.3. Учет качества земель

Важнейшей и сложной проблемой при учете земель является определение и фиксация качества земли как природного ресурса и как средства производства. Это обуславливает необходимость их классификации, основанной на соответствующих научных принципах. При учете земель применяется определенная группировка почв и классификация земель. Земли характеризуются, прежде всего, по почвам. Почвы наиболее полно

выражают сущность земли. Они различаются в первую очередь по происхождению и развитию, что и заложено в основу их классификации как естественно-исторических тел. Качество земли как средства производства определяется не только почвами, но и другими природными факторами (рельеф, климат, подстилающие породы и др.), а также зависит от хозяйственной деятельности. Поэтому при учете качества земель дается производственно-генетическая классификация земель об изменчивости самих земель, их развитии во времени и в пространстве.

Учет качества земель дополняет характеристику природного и хозяйственного состояния земель. Он базируется на всесторонней классификации земельного фонда с выделением зональных типов земель, категорий пригодности, классов, видов земель и содержит характеристику земельных угодий по почвенному покрову, механическому составу почв, геоботаническому и мелиоративному состоянию земель. В основу классификации земель положены их состояние и соответствующие этому производственные возможности для использования земель в сельском хозяйстве. Основные таксономические единицы классификации земельного фонда — зональные типы земель, выделенные в процессе природно-сельскохозяйственного районирования, категории пригодности земель, классы земель. Данная классификация была разработана в 70-х годах XX века и применяется до сих пор. Всего было выделено 15 зональных типов земель, 7 категорий пригодности, 37 классов земель, 349 видов земель. Природно-сельскохозяйственное районирование вместе с классификацией земель сформировало научно-информационную базу земельного кадастра. Оно отражает необходимость первоочередного использования земельных ресурсов в интересах сельского хозяйства.

Зональные типы земель территориально совпадают с границами природно-сельскохозяйственных зон и выражают зональные условия природной среды и общие направления преимущественного использования сельского и лесного хозяйства.

Научно-производственную базу для решения задачи всесторонней характеристики качества земельных угодий составляли разработанная классификация земель и показатели характеристики ее таксономических единиц. Основные единицы классификации земель — категории пригодности, классы и виды земель. Для учета качественного многообразия земельных уго-

дий страны, категории земель и составляющие их классы рассматривались по зонам и провинциям принятого природно-сельскохозяйственного районирования земельного фонда.

Категории пригодности земель выделяются по основным стадиям их образования и развития с относительным возрастом земель и сельскохозяйственным назначением. Действующая классификация земельного фонда предусматривает выделение следующих категорий пригодности:

I. Земли, пригодные под пашню.

II. Земли, пригодные преимущественно под сенокосы.

III. Земли пастбищные после улучшения могут быть пригодны под другие сельскохозяйственные угодья.

IV. Земли, пригодные под сельскохозяйственные угодья после коренной мелиорации.

V. Земли, малопригодные под сельскохозяйственные угодья.

VI. Земли, непригодные под сельскохозяйственные угодья.

VII. Нарушенные земли.

Основанием для выделения категорий пригодности являются качественное состояние земель и возможность их использования под основные сельскохозяйственные угодья (пашня, сенокос, пастбище).

В пределах каждой категории выделяют **классы земель**, которые являются основной единицей классификации и представляют собой участки земной поверхности с близкими природными и хозяйственными качествами, характерной общностью использования, направлениями окультуривания и повышения производительности. Они обособлены четко выраженными различиями почвообразующих пород и механического состава почв, степенью солонцеватости и засоления, эродированности и других признаков, влияющих на технологию использования и улучшения земель.

В современных условиях, когда фактическое использование земельных участков отнесено к компетенции предпринимателя, классификация по категориям и классам имеет ряд преимуществ по сравнению с классификацией земель по видам и подвидам угодий. Такая классификация позволяет фиксировать в земельном балансе не только формальные признаки, определяющие виды угодий по их систематическому использованию (вспашка, сенокосение, выпас скота и т. п.), но и более фундаментальные свойства земельных участков (качество почв, степень окультуренности, культуртехническое состояние и т. п.).

Так, действующие правила учета земель обязывают переводить пашню, не используемую в течение определенного периода времени для посева сельскохозяйственных культур, в залежь. Тем самым существенно ухудшаются показатели состояния и использования земельного фонда предприятия. Однако фактический уровень плодородия данного участка может оставаться прежним, если участок продолжает функционировать для сенокосения или выпаса скота. Таким образом, классификация угодий по классам более стабильна и принята для учета во многих странах мира. Она позволяет оценивать земельные ресурсы в меньшей зависимости от их хозяйственного использования.

Виды земель являются составными частями классов природно-сельскохозяйственной зоны, провинции, горной области с соответствующими системами использования в сельском и лесном хозяйстве и способами улучшения. По своему содержанию они соответствуют агропроизводственным группам почв, которые выделяются в процессе почвенного обследования. Количество групп почв в каждой природно-сельскохозяйственной зоне различно.

Отнесение земельных участков к определенной категории пригодности, классу и виду земель производится по признакам и свойствам, наиболее существенно влияющим на характер и специфику их возможного и целесообразного использования в составе тех или иных угодий. Необходимым условием при этом является комплексное изучение и сопоставление всех компонентов земель: рельефа, материнской породы, почв и т. д. Только на основании всестороннего учета совокупности экологических факторов создается возможность определения качественного состояния земель, наиболее целесообразного использования их. При классификации земель по их качественному состоянию необходимо всесторонне анализировать материалы почвенных, мелиоративных, геоботанических и агрохимических обследований.

Данная классификация земель была принята для учета и характеристики качества земельных угодий в общей системе земельного кадастра. Однако в отдельных зонах могли быть некоторые особенности в содержании его работ. Так, в районах орошаемого земледелия учет земель был тесно связан с учетом водопользования. По пахотным землям необходимо было знать не только площади и возделываемые на них сельскохозяйственные культуры, но и пространственное их размещение.

То же относится и к многолетним насаждениям. Это было обосновано тем, что различные сельскохозяйственные культуры и насаждения нуждались в различных дозах воды и сроках полива. Поэтому учет земель был органически связан с учетом размещения культур.

При учете земель в районах Крайнего Севера выделялись и отдельно указывались площади оленьих пастбищ, имеющих большое значение для круглогодичного содержания оленей.

Учет качества земельных угодий в пределах видов земель производится по *следующим показателям*: механическому составу почв, степени засоленности, солонцеватости, кислотности, увлажненности, заболоченности, каменистости, эродированности, по рельефу местности, запасам гумуса, обеспеченности почв фосфором и калием и другим показателям.

В зависимости от механического состава группы почв подразделяются на 5 подгрупп: глинистые и тяжелоглинистые, средние суглинистые, легкосуглинистые, супесчаные и песчаные. Для каждого механического состава выделяются подстилающие материнские породы: для тяжелых почв — пески, супеси и элювий древних глин; для легких — суглинки и глины; для всех категорий — галечник и щебень.

Засоленность почв определяется по содержанию солей, глубине залегания солевого горизонта и качественному составу солей. По степени засоления и количественному содержанию легкорастворимых солей различаются слабо-, средне- и сильнозасоленные почвы. Отдельно выделяют земли вторичного засоления.

Кислотность имеет следующую градацию: близкие к нейтральным (рН 5,6–6,0), слабокислые (рН 5,1–5,5), среднекислые (рН 4,6–5,0), сильнокислые (рН меньше 4,5).

Мелиоративное состояние определяется по глубине залегания грунтовых вод и степени увлажнения. В зависимости от увлажнения выделяются земли недостаточно увлажненные, нормального увлажнения, переувлажнение, заболоченные и заливаемые тальми водами. Переувлажненными считаются земли, имеющие слабые признаки поверхностного оглеения с кратковременным или временным переувлажнением. Их подразделяют на пойменные и внепойменные земли. Заболоченные земли делятся на слабо-, средне- и сильнозаболоченные из которых выделяют иловые и торфяные земли. К слабозаболоченным относятся земли с глеевыми почвами, требующие специальных аг-

ротехнических мероприятий; к среднезаболоченным — земли с глееватыми и лугово-болотными почвами, требующие мелиоративных мероприятий; к сильнозаболоченным — земли с болотными торфяными и минеральными почвами, требующие коренных мелиораций.

По степени каменистости группы делятся на 4 подгруппы в зависимости от наличия камней в 30-сантиметровом слое или на поверхности почвы: малокаменистые (содержание камня 5–20 м³/га), умереннокаменистые (20–50 м³/га), многокаменистые (50–100 м³/га), очень многокаменистые (более 100 м³/га). При определении каменистости по наличию камней на поверхности почвы к малокаменистым относят земли с покрытием камнями от 5 до 10% площади, к среднекаменистым — 10–20%, многокаменистым — 20–40%, очень многокаменистым — более 40%.

При учете земель по степени эродированности их подразделяют на дефляционно-опасные, подверженные ветровой, водной эрозии и совместно ветровой и водной эрозии. При этом степень эродированности почв определяют по размеру разрушений эрозией поверхностных горизонтов почвенного плодородия, на основании чего выделяют слабую, среднюю и сильную степень эродированности.

При учете качества земель также учитывают наличие оврагов, развееваемых песков и другие негативные признаки, снижающие плодородие почв.

Все земельные угодья в зависимости от уклона на основании плано-картографического материала имеют следующую градацию (в градусах уклона местности): до 1, 1–2, 2–3, 3–5, 5–7, 7–10, 10–15 и более 15.

Таким образом, при земельном кадастре применяются определенные классификационные понятия или категории, которые представляют собой систему земельно-кадастровых показателей и позволяют дать количественную и качественную характеристику учитываемого объекта. Числовое значение величины кадастровых показателей выражается посредством определенных единиц измерения, которые зависят от сущности и свойств учитываемого объекта. Так, площадь земельного фонда и его составных частей учитывается в гектарах; качество угодий характеризуется рядом показателей, в частности количеством питательных веществ (фосфор, азот, калий и т.д.) в миллиграммах на 100 г почвы. Кадастровый по-

казатель приводится в разных величинах. Так, площадь земель показывается в единицах, сотнях, тысячах и миллионах гектаров. Точность исчисления кадастровых показателей определяется исходя из практических целей, требований производства.

Каждый кадастровый показатель выражает количественную сторону учитываемых явлений в неразрывной связи с его качеством. Это означает, что он имеет точное определение своего содержания, места или территории, к которой относится явление, времени (или даты), когда оно совершилось, и единицы измерения, в которой выражена его величина.

Таким образом, для характеристики земельного фонда в государственном земельном кадастре применяется объективная система взаимодействующих и взаимосвязанных показателей, одни из которых являются основными, определяющими экономическую сущность кадастрового объекта, другие имеют вспомогательное предназначение, но без них невозможно качественно оценить землю и вести учет.

5.4. Учет количественно-качественных показателей в документах кадастра

5.4.1. Способы сбора количественно-качественных показателей

Совокупность сведений (показателей), отражаемых при учете, может быть получена различными способами. Применение того или иного способа зависит от условий проведения учета, его задач и специфики учетных данных. Сведения получают путем *съемок, обследований, инвентаризации и мониторинга земель.*

Количественные данные, характеризующие площади земельных участков (угодий, земельных массивов, землепользований и т. д.) получают с планово-картографического материала в результате проведения работ по съемке местности (наземной, аэрофотосъемкой или аэрокосмической). Космосо- и аэрофотосъемка — основные виды съемки при государственном учете земель, позволяющие быстро и сравнительно дешево получить необходимые сведения (площадь, состояние и использование земельного фонда страны, в том числе и земель каждого объекта наблюдения). Эти данные более оперативны и охваты-

вают по сравнению с наземной съемкой большую площадь учета и большее число элементов местности и используемой земли.

По материалам аэрофотосъемки можно установить не только площади земельных участков, но и границы перехода почвенных разновидностей, границы участков, требующих различных мелиоративных и культуртехнических мероприятий, то есть установить качественное состояние. Также качественное состояние земель, например, характер почвенного и растительного покрова, степень увлажненности, засоленности, загрязнения и т. п. можно определить с помощью дистанционного метода зондирования земли.

Качественные показатели о природных свойствах земли определяются по материалам обследований и изысканий, задача которых — выявление фактического состояния земельных угодий и определение возможности более интенсивного их использования в дальнейшем.

Обследования делятся на два вида: агрохозяйственные и специальные.

Агрохозяйственные обследования дают сведения о хозяйственном использовании земель и внешних признаках земельных участков. Каждый участок должен характеризоваться типом почв, механическим составом, мощностью гумусового слоя, степенью пригодности к механизированной обработке и другими признаками, влияющими на плодородие. Результаты обследования отражаются на плано-картографическом материале и в специальных ведомостях.

Специальные обследования (почвенные, агрохимические, геоботанические, мелиоративные) опираются на результаты лабораторных исследований почв, оценку естественных кормовых угодий по качеству травостоя, на измерения глубины залегания грунтовых вод и т. п.

Инвентаризация земель является единовременным мероприятием, которое имеет целью установить фактическое наличие и качественное состояние земельных угодий. Она может проводиться как на всей учитываемой площади, так и на отдельной ее части. При ее проведении собираются данные о правовом режиме земель, количестве и качестве земель.

При учете земель используются также данные мониторинга. Мониторинг земель представляет собой систему наблюдения за состоянием земельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки, прогноза, предупреждения и устранения

последствий негативных процессов. Объектом мониторинга является земельный фонд страны независимо от форм собственности на земельные участки.

Мониторинг ведется в обязательном порядке на всех категориях земель, независимо от их правового режима и характера использования и является составной частью единой государственной информационной системы сведений о состоянии окружающей среды и природных ресурсов страны, а также глобального мониторинга природной среды и климата.

Ведение мониторинга земель выполняется с соблюдением принципа взаимной совместимости данных земельного кадастра, основанной на применении единой государственной системы координат, высот, картографических проекций, единых классификаторов, кодов, систем единиц, входных и выходных форматов.

Технической основой сбора, хранения, обработки и выдачи информации мониторинга земель являются геоинформационные системы, основанные на современной компьютерной технике, функционирование которой обеспечивается унифицированными программными средствами.

5.4.2. Виды земельно-учетных документов

При учете земель применяют два способа отражения земельно-учетных сведений: текстовой и графической. Между ними существует тесная взаимосвязь. Текстовые документы заполняются на основе планово-картографической документации. При учете земель планово-картографическая документация играет более существенную роль, так как содержит данные о местоположении, конфигурации и площади земельного участка и должна отражать современное состояние использования земель.

Планово-картографическая документация необходима для пространственного восприятия объектов земельных отношений, отдельных видов угодий и получения их пространственных характеристик.

На планово-картографических материалах наглядно изображаются границы землевладений и землепользований, их взаимное расположение; границы и площади всех видов и подвидов угодий. На картограммах помимо этой информации показываются различные характеристики земельного фонда, например,

удельный вес заболоченных земель, данные оценки земель и другие характеристики.

Основными планово-картографическими документами являются: план землевладения (землепользования); схема землевладений (землепользований) административного района; дежурная кадастровая карта; почвенная карта; карта земель с обременениями в использовании; картограмма оценки земель и пр.

Основу текстовой базы данных составляют материалы учета количества и качества земель, собираемые и хранимые в традиционной (бумажной) форме или в электронном виде земельно-кадастровой службой, а также информация о недвижимости, инфраструктуре и другая информация, связанная с землей, представляемая в муниципальные, коммунальные органы и другие ведомства. Другим источником информации являются статистические материалы, имеющие цифровую форму, и удобные для непосредственного использования, среди которых особо выделяется государственная статистика, позволяющая зафиксировать изменения в народном хозяйстве, составе населения, уровне его жизни, развитии культуры, наличии материальных резервов и их использовании, соотношении в развитии различных отраслей хозяйства и др. Третьим источником информации являются текстовые материалы (статьи, книги, отчеты о наличии и распределении земель и др.), отличительная особенность которых состоит в том, что, имея большой фактический материал, они не всегда представлены в специально классифицированном виде и не обеспечивают точную пространственную локализацию данных.

Земельно-учетные данные отражаются в различных документах. Большинство из этих документов утверждается Росреестром, Федеральной службой государственной статистики, и имеют единую для всех территориальных уровней форму. За искажение земельно-учетных данных и за нарушение порядка предоставления государственной статистической отчетности законодательством предусмотрена административная и иная ответственность.

Земельно-учетную документацию, которую вели до 2000 г., хранят в архивах территориальных органов Росреестра муниципальных образований. На основании этих документов по ранее учтенным земельным участкам составляют инвентаризаци-

онные описи, сведения из которых вносят в Единый государственный реестр земель.

В зависимости от содержания и назначения земельно-учетные документы подразделяются на основные, вспомогательные и первичные.

Основные земельно-учетные документы предназначены для отражения полной учетной информации о каждом субъекте и объекте земельных отношений и в свою очередь делятся на учетные и отчетные документы.

Вспомогательные документы (рабочие тетради, приложения к отчетам, пояснительные записки, очерки, картограммы, диаграммы) дополняют и поясняют сведения, приведенные в основных документах.

Первичные документы отражают фактическое состояние дел и являются основой для внесения учетных записей в основные документы. Первичные документы составляются в момент выполнения работ в натуре. Любое изменение в использовании земель должно быть зафиксировано в первичных документах.

К первичным документам относятся:

— материалы съемок, корректировки плана, инвентаризации земель, контрольных обмеров площадей, ведомости вычисления площадей;

— материалы почвенных, агрохимических, мелиоративных, геоботанических обследований, материалы землеустройства и лесоустройства;

— данные оперативно-технического учета, бухгалтерского и статистического учета.

Подробного рассмотрения требуют основные документы. *Основными учетными документами в землевладении (землепользовании) являются земельно-кадастровая книга предприятия, план землепользования, правоустанавливающие документы на землю.*

Земельно-кадастровая книга предприятия, организации, учреждения является земельно-учетным документом и содержит совокупность достоверных сведений о правовом, природном и хозяйственном состоянии земель. Эта книга введена в 1977 году. В 1982 году была утверждена ее новая форма, которая существует до настоящего времени. Однако в связи со значительными изменениями земельных отношений с 1990 года, заполнение некоторых разделов этой книги не производится.

Первоначальное заполнение земельно-кадастровой книги и внесение последующих записей осуществляется на основании соответствующих документов: правоустанавливающих/правоутверждающих документов, материалов землеустройства, съемок и обследований.

Земельно-кадастровая книга состоит из пяти разделов:

I. «Распределение земель по срокам пользования» (учитываются общие площади земель бессрочного и временно пользования с указанием основания на право пользования землей).

II. «Количество земель по угодьям» (содержит учетные данные по видам угодий земель бессрочного, долгосрочного и краткосрочного пользования).

III. «Качество земельных угодий» (содержит учетные данные о зональных типах почв, категориях пригодности земель, классах и видах земель, характеристиках почвенного покрова, культуртехническом состоянии сенокосов и пастбищ).

IV. «Показатели оценки земель» (содержит данные об оценке сельскохозяйственных угодий в баллах).

V. «Приусадебные земли личного пользования» (в настоящее время этот раздел не заполняется).

Первые два раздела заполняется ежегодно по состоянию на 1 января по материалам съемки и корректировки планово-картографического материала. Третий и четвертый раздел заполняются один раз в 5 лет на основании материалов почвенных, агрохимических, мелиоративных и геоботанических обследований.

Если площадь землепользования составляет менее 2 га и сельскохозяйственные угодья отсутствуют, то по данному участку заполняется только первый раздел книги.

На плане землевладения (землепользования) показываются границы землевладения (землепользования), земли сельской (поселковой) администрации, границы посторонних землевладений и землепользований. На плане дается описание смежных земель, и показываются границы смежных землепользований.

На плане выделяются также орошаемые и осушенные земли, дорожная сеть, гидрография, наносятся виды и подвиды угодий. На орошаемых землях выделяются регулярно условно орошаемые участки и земли лиманного орошения.

Основными учетными документами района (города) являются государственная земельно-кадастровая книга района (го-

рода). В этом документе помимо данных количественного и качественного учета отражаются данные оценки земель. В ней регистрируются все первичные землевладения (землепользования); учитываются земли различных сроков пользования по землевладениям (землепользованиям), по угодьям и качественному состоянию.

Перед заполнением Государственной земельно-кадастровой книги на ее титульном листе указывается название района, области (края), республики. На последней странице указывается число страниц в книге. Книга подписывается руководителем территориального органа Росреестра.

Книга состоит из двух частей. Первая часть включает первый, второй и третий разделы, вторая часть — четвертый и пятый разделы. Разделы соответствуют разделам земельно-кадастровой книги, которые были рассмотрены ранее.

В настоящее время при использовании старых форм Государственной земельно-кадастровой книги района (города) ее заполнение осуществляется с учетом изменения форм земельной собственности и перераспределения земель различных категорий. Это в основном относится к землям населенных пунктов (они теперь не учитываются в составе земель сельскохозяйственных предприятий), земель охранного значения (они учитываются как самостоятельная категория земель). Различаются также формы собственности и правоустанавливающие документы, а также сроки пользования землей. Поэтому в некоторых субъектах Российской Федерации разработаны новые формы государственной земельно-кадастровой книги района (города).

Вторым по значимости учетным документом является районная карта землевладений (землепользований), которая дает информацию об их расположении. На карте должны быть отражены границы административного района и землепользований, а также генерализированные границы видов и подвидов земельных угодий. Каждое землевладение (землепользование) на карте обозначается названием и кадастровым номером. На карте показывается гидрография (реки, ручьи, озера, пруды), дорожная сеть и ряд других элементов.

Масштаб карты зависит от размеров и конфигурации района, количества землепользований, контурности угодий, а также от интенсивности использования земель. Земельно-кадастровая карта должна составляться в масштабе, обеспечивающем от-

ражение землевладений и землепользований, контуров угодий, площадь которых превышает гектар. Как правило, применяется масштаб 1:50000, 1:100000.

Связь между земельно-кадастровой книгой и картой землепользований обеспечивает вспомогательный документ — список землепользований.

Основными учетными документом субъекта и Российской Федерации в целом является государственная земельно-кадастровая книга, состоящая из четырех разделов. В первом разделе учитывается количество земель по категориям, составу угодий и их подвидам, а также мелиоративному состоянию земель, анализируются изменения площадей сельскохозяйственных угодий, орошаемых и осушенных земель; во втором — качество земель; в третьем — даются показатели оценки земель; в четвертом — проводится характеристика сельскохозяйственных предприятий, расположенных на соответствующей территории.

Основным отчетным документом на уровне землевладения (землепользования) является экспликация земель или по-контурная ведомость, в которой отражаются данные количественного учета земель в разрезе всех видов и подвидов угодий. Форма экспликации может быть произвольной. Однако в ней должны быть отражены все необходимые данные для составления Отчета о наличии и распределении земель на следующем уровне — в административном районе (муниципальном образовании). Перечень видов и подвидов угодий зависит от особенностей конкретного землевладения (землепользования). Для сельскохозяйственных предприятий в Поконтурной ведомости обязательно указываются не только виды сельскохозяйственных угодий, но и их подвиды. Учитывается также культуртехническое состояние сельскохозяйственных угодий.

Внесение записей производится на основании фактического состояния использования земель ежегодно с точностью до 0,1 га. Последовательность записи угодий должна соответствовать второму разделу земельно-кадастровой книги предприятия, организации, учреждения. Записи контуров производятся в порядке их нумерации на плане. По каждому виду и подвиду угодий подводятся итоги. Вычисляют также общие площади сельскохозяйственных угодий и всего землевладения (землепользования).

Отдельно учитываются земли предприятий, расположенных в границах основного землевладения (землепользования) и являющихся посторонними для него. В итоге подсчитывается вся площадь.

Отчетным документом на уровне административного района, субъекта Российской Федерации и Федерации в целом является Отчет о наличии и распределении земель.

Отчет о наличии и распределении земель является документом, содержащим обобщенные сведения о количестве, качестве и правовом положении земель, необходимые для управления земельными ресурсами. Объектом учета для целей составления данного отчета является земельный фонд соответствующей территории в ее границах.

Отчет о наличии земель характеризует земельный фонд в границах территории и формируется на основе информации, накопленной в государственном земельном кадастре в результате внесения сведений о состоянии и использовании земельных участков, их площади, местоположении, экономических и качественных характеристиках на основании данных о межевании земельных участков, сведений, представленных правообладателями земельных участков, результатов проведения топографо-геодезических, картографических, мониторинговых, землеустроительных, почвенных, геолого-геоморфологических и иных обследований.

В состав Отчета о наличии и распределении земель на основании Постановления Федеральной службы государственной статистики «Об утверждении статистического инструментария для организации Роснедвижимостью статистического наблюдения за земельными ресурсами» от 06.08.07 № 61 входят:

- статистические формы отчетности (формы 22.1–22.6);
- приложения № 1 и 2.

Сброшюрованный и переплетенный Отчет о наличии и распределении земель включает следующие документы:

- сведения о наличии и распределении земель по категориям и формам собственности (ф. № 22-1);
- сведения о наличии и распределении земель по категориям и угодьям (ф. № 22-2);
- сведения о формах собственности земель, используемых предприятиями, организациями, хозяйствами, обществами, занимающимися производством сельскохозяйственной продукции (ф. № 22-3 — организации);

- сведения о правах, на которых использовали землю граждане (объединения граждан), занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции (ф. № 22-3 — граждане);
- сведения о наличии земель у предприятий, организаций, хозяйств, обществ, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции (ф. № 22-4 — организации);
- сведения о наличии земель у граждан (объединений граждан), занимающихся производством сельскохозяйственной продукции (ф. № 22-4 — граждане);
- сведения о распределении общих площадей городских населенных пунктов по видам использования земель и формам собственности (ф. № 22-5);
- сведения о распределении общих площадей сельских населенных пунктов по видам использования земель и формам собственности (ф. № 22-6);
- приложение № 1 к форме № 22-4 (организации, граждане) «Сведения о состоянии мелиорированных земель (орошение)»;
- приложение № 2 к форме № 22-4 (организации, граждане) «Сведения о состоянии мелиорированных земель (осушение)».

Заполненные формы отчета представляют собой земельный баланс района (города). Земельный баланс области, края и автономной республики получается путем свода земельных балансов районов (городов), входящих в границу субъекта РФ. Земельный баланс РФ получается путем свода земельных балансов субъектов РФ с учетом генерализации информации.

Для составления земельного баланса используют отчеты руководителей предприятий, организаций и учреждений о состоянии землевладений с учетом изменений в составе земель; данные государственной земельно-кадастровой книги; земельный баланс предыдущего года; материалы обследований, оценки земель; данные государственного контроля за использованием земель; решения государственных органов об изъятии и отводе земель для государственных и муниципальных нужд; данные инвентаризации земель, новой съёмки по обновлению планово-картографического материала; акты государственных комиссий

о приемке в эксплуатацию новых мелиорированных земель; акты о проведенных культуртехнических работах по поверхностному улучшению угодий, посадке новых и раскорчевке погибших многолетних насаждений; материалы графического учета текущих изменений и пр.

В статистическом отчете о наличии и распределении земель ежегодно обобщаются сведения о землях и земельных участках, ранее учтенные в государственном земельном кадастре, а также полученные в результате проведения государственного кадастрового учета вновь сформированных земельных участков и внесенные в ЕГРЗ.

Целью обобщения в отчете различных данных о земле является анализ состояния и использование земельного фонда в населенных пунктах, административных районах, субъектах Российской Федерации. Периодичность составления отчета позволяет отследить количественные и качественные изменения, произошедшие с земельным фондом в течение года, определить эффективность принятых мер по устранению нарушений земельного законодательства при предоставлении земель и их использовании.

Составление Отчета о наличии и распределении земель производится ежегодно по состоянию на 1 января. Один раз в пять лет Отчет составляется по полной форме. В этом случае основные документы дополняются данными качественной характеристики угодий, материалами о рекультивации земель. Отчет отражает итог произошедшего за год движения земель в результате предоставления земельных участков (изъятия или отвод) под строительство, перевода земель из категории в категорию в соответствии с установленной процедурой, изменения вида угодья в результате трансформации угодий и формы собственности на землю, учтенного в учетной документации.

Территориальные органы Росреестра административных районов и городов предоставляют Отчет о наличии и распределении земель на вышестоящий уровень до 1 февраля. Территориальные органы Росреестра республик, краев, автономных образований, Москвы и Санкт-Петербурга представляют Отчет о наличии и распределении земель в Росреестра до 20 февраля предварительный отчет, до 1 марта — окончательный вариант.

Согласование отчета о наличии и распределении земель осуществляется со статистическими органами, службами лесного хозяйства, природоохранными органами.

На уровне субъекта РФ одновременно с отчетом предоставляется Региональный доклад, содержащий сведения о развитии земельных отношений, о динамике угодий, о выполнении Постановлений Правительства РФ, указов Президента РФ, Правительственных программ по земельным вопросам, о мониторинге земель и негативных процессах.

Данные, содержащиеся в отчете о наличии и распределении земель, Росреестр представляет в Правительство РФ в форме Государственного доклада о состоянии и использовании земель Российской Федерации, в подготовке которого участвуют Министрство сельского хозяйства, Министерство природных ресурсов и ряд других ведомств.

В Государственном докладе о состоянии и использовании земель Российской Федерации анализируется использование земельного фонда страны, отражаются развитие земельных преобразований, изменения в формах собственности на землю и выполнение законодательных и нормативных документов по регулированию земельных отношений. Также отражают динамику качественного состояния земель в связи с усилением эрозионных процессов, снижением количеств питательных веществ, сокращением запасов гумуса, засолением почв, в также объемы почвозащитных и мелиоративных мероприятий.

Данные в Государственном докладе о состоянии и использовании земель Российской Федерации представляют в виде текста, таблиц, графиков, диаграмм, гистограмм и картограмм.

Материалы, помещенные в Докладе, могут оказать органам федеральной власти страны, субъектам Российской Федерации и местным администрациям информационную помощь при разработке и реализации государственной земельной политики, организации рационального использования и охраны земель, в обеспечении целевого использования земель, в повышении плодородия почв и решении других вопросов реформирования земельных отношений в Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Какие цели и задачи решает количественный и качественный учет земель?
2. На основе, каких статистических норм и правил ведется учет земель?
3. Назовите основные методы учета земель.

4. Каковы принципы и общие требования ведения учета земель?
5. Что является объектом количественного учета?
6. Дайте общие определения видов и подвидов угодий. Охарактеризуйте основные угодья.
7. На каких показателях основан качественный учет земель?
8. Назовите основные категории пригодности и классы земель.
9. Назовите способы получения информации о количестве и качестве земель.
10. Охарактеризуйте плано-картографическую и текстовую документацию по учету земель.
11. Охарактеризуйте учетную документацию на различных уровнях ведения кадастра.
12. Охарактеризуйте отчетную документацию на различных уровнях ведения кадастра.

6. ВЕДЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

6.1. Земельно-кадастровая документация

Многостороннее и важное назначение кадастра для правильной организации рационального использования и охраны земельных ресурсов требует наличия соответствующих документов, позволяющих иметь фундаментальные сведения о каждом земельном участке, находящемся в собственности, владении, пользовании, аренде. Законодательство устанавливает обязательный перечень документов. Они подразделяются на основные, вспомогательные и производственные (рис. 6). Земельно-кадастровая документация ведется на бумажных и электронных носителях, приоритет отдают записям на бумажных носителях. Состав документов и порядок их ведения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами.

Основные документы земельного кадастра подразделяются:

- на единый государственный реестр земель;
- дежурные кадастровые карты (планы);
- кадастровые дела.

Назначение основных документов и их полное и сокращенное наименование приведены в табл. 5.

Вспомогательные документы земельного кадастра подразделяются:

- на книги учета документов;
- книги учета выданных сведений;
- каталоги координат опорной межевой сети.

Производные документы земельного кадастра подразделяются:

- на кадастровые паспорта земельных участков (выписки из ГЗК) в объеме, соответствующем характеру запрашиваемых сведений;

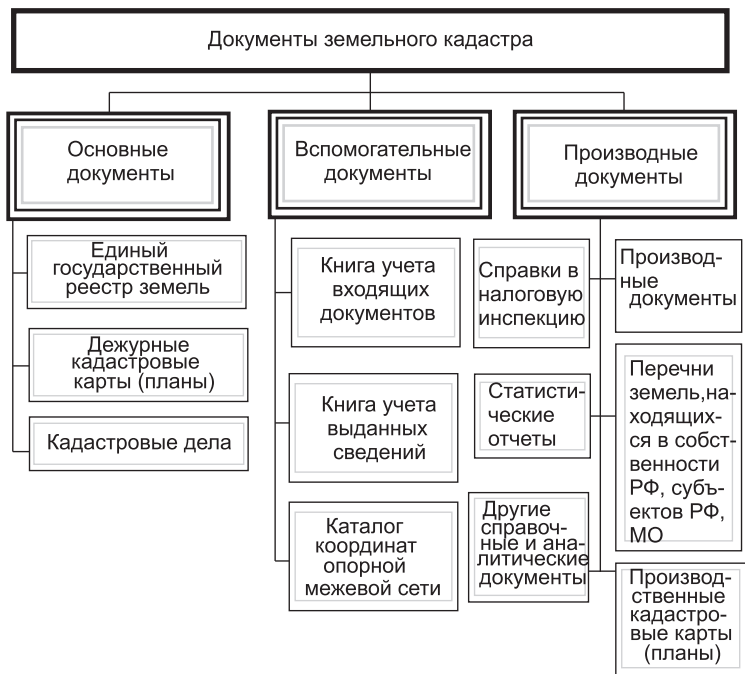


Рис. 6. Состав документов ГЗК

- справки в налоговую инспекцию, выдаваемые по согласованному регламенту;
- перечни земель, находящихся в собственности Российской Федерации и муниципальных образований;
- статистические отчеты;
- производные кадастровые карты (планы);
- другие справочные и аналитические документы.

Единый государственный реестр земель и кадастровые дела подлежат вечному хранению, их уничтожение и изъятие не допускаются.

Основные документы государственного земельного кадастра подлежат страхованию в установленном порядке.

Рассмотрим их подробно.

Единый государственный реестр (ЕГРЗ) земель содержит сведения о существующих и прекративших существование земельных участках и включает:

- государственный реестр земель РФ;

Основные документы ГЗК

Полное наименование	Сокращенное наименование	Основное назначение
Единый государственный реестр земель	ЕГРЗ	Проведение государственного кадастрового учета земельных участков
Дежурная кадастровая карта (план)	ДКК	Документирование актуальных сведений о границах земельных участков, учтенных в ГРЗ КР
Кадастровое дело	КД	Организация архивного хранения совокупности документов, на основании которых проводится государственный кадастровый учет и формируются сведения в ГРЗ КР и ДКК

— государственный реестр земель кадастровых округов (89 реестров);

— государственные реестры земель кадастровых районов (около 2300 реестров).

В ЕГРЗ 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.

Моментом возникновения или моментом прекращения существования земельного участка как объекта государственного кадастрового учета в соответствующих границах является дата внесения записи в ЕГРЗ или дата исключения записи из реестра.

Государственный реестр земель кадастрового района (ГРЗ КР) является составной частью Единого государственного реестра земель Российской Федерации и представляет собой сложный документ, состоящий из форм ГРЗ КР.

Структурно ГРЗ КР включает разделы и подразделы, содержащие сведения о земельных участках, территориальных зонах, а также отдельных видах недвижимого имущества, используемые в качестве характеристик земельных участков. Соответствующие подразделы идентифицируются кадастровым номером объекта учета. Состав и структура ГРЗ КР приведены на рис. 7.

Формы ГРЗ КР являются простыми документами и создаются на бланках установленного образца, заполняемых в процессе государственного кадастрового учета. Для учета различных объектов используются соответствующие бланки, а именно:

— для учета земельных участков — формы ф. 1.1–1.9 (Ф 1.1 «Общие сведения», Ф 1.1/С «Состав земельного участка», Ф 1.2 «Сведения о правах», Ф 1.3 «Сведения о частях и обременениях», Ф 1.4 «Сведения о базовых платежах и оценке», Ф 1.6 «Специальные сведения», Ф 1.7 «План границ земельного участка», Ф 1.8 «Описание границ», Ф 1.9 «План границ части земельного участка»);

— для учета объектов недвижимости — формы ф. 2.1–2.3;

— для учета территориальных зон — формы ф. 3.1–3.3.

Подраздел земельного участка содержит сведения о местоположении и площади, целевом назначении, разрешенном использовании, правовом режиме, количественных и оценочных характеристиках, базовых величинах платы за землю, о наличии иных объектов недвижимости и т. п. Заполнение форм осуществляется после принятия решения о постановке земельного участка на Государственный кадастровый учет (ГКУ) или о внесении сведений о ранее учтенном земельном участке.

Подраздел территориальной зоны включает сведения о местоположении и площади территориальной зоны, основаниях прекращения, правовом режиме и т. п.



Рис. 7. Состав и структура государственного реестра земель кадастрового района

Сведения о состоянии и об использовании земельных участков, их площадях, местоположении, экономических и качественных характеристиках вносятся в документы государственного земельного кадастра на основании данных о межевании земельных участков, сведений, представленных правообладателями земельных участков, результатов проведения топографо-геодезических, картографических, мониторинговых, землеустроительных, почвенных, геолого-геоморфологических и иных обследований и изысканий.

В отношении каждой категории земель применяется определенный перечень сведений о земельных участках.

Сведения о правах на земельные участки и об ограничениях (обременениях) этих прав вносятся в ЕГРЗ 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, являющихся юридически действительными на момент внесения указанных сведений в государственный земельный кадастр.

Сведения об экономических характеристиках земельных участков вносятся в документы государственного земельного кадастра на основании данных государственной кадастровой и иной оценки земель и положений нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Сведения о территориальных зонах вносятся в документы государственного земельного кадастра на основании данных, полученных от органов, осуществляющих регистрацию или учет территориальных зон.

Дежурные кадастровые карты (планы) (ДКК) представляют собой сложные документы, которые воспроизводят в графической и текстовой форме сведения о местоположении и границах земельных участков, полученные в процессе государственного кадастрового учета на территории кадастрового района. Дежурная кадастровая карта (план) кадастрового района состоит из форм ДКК, которые ведутся на бланках установленного образца. Состав и структура ДКК кадастрового района приведены на рис. 8.

Обязательным условием при изготовлении карт является отображение на них гидрографической и дорожной сети. На картах также отображаются объекты кадастрового учета (единицы кадастрового деления территории муниципального образования, земельные участки и территориальные зоны), кадастровые номера объектов учета.

Ведение ДКК осуществляется по определенным нормативными документами правилам путем нанесения на картографические материалы границ и поясняющих надписей объектов кадастрового учета. Нанесение объектов учета на ДКК осуществляется по координатам.

ДКК представляет собой систему листов карт, составленных на территории муниципального образования в единой для всей



Рис. 8. Состав и структура дежурной кадастровой карты (плана) кадастрового района

территории муниципального образования системе координат. Построение системы листов карт (планов) ДКК осуществляется по стандартным правилам разграфки картографических материалов. Группа карт (планов) более крупного масштаба по их несмежным границам составляют трапецию карты более мелкого масштаба. Такая система позволяет обеспечить отображение объекта кадастрового учета целиком, по карте соответствующего масштаба. ДКК может состоять из комплектов карт:

- межселенных территорий;
- населенных пунктов и иных застроенных территорий.

ДКК, предназначенные для отображения кадастровых объектов на межселенных территориях, ведутся в масштабах 1:10000–1:100000.

ДКК, предназначенные для отображения объектов кадастрового учета в населенных пунктах и иных застроенных территориях, ведутся в масштабе 1:2000–1:1000. Допускается при наличии картографических материалов ведение ДКК в масштабе 1:500.

Территории покрытия картами — это зона отображения территории, а система рамок трапеции — это зона действия карт. Они входят в систему вспомогательных документов ГЗК.

Каждый лист ДКК является оригиналом, представленным в виде одного планшета, вычерченного на картографической бумаге и двух планшетах малодеформируемых, прозрачных картографических пластиках. На всех планшетах ДКК полностью отображается рамка и зарамочное оформление. Рамки всех листов плана (масштаба 1:2000) должны быть ориентированы по осям плоской местной геодезической системы координат. Рамками всех листов карт (масштаба 1:10000–1:100000) являются линии меридианов и параллелей.

Бумажный планшет ДКК предназначен для отображения на нем сведений об объектах административно-территориального деления, кадастрового зонирования, пунктах геодезической и опорно-межевой сети и объектов местности. Первый планшет пластика предназначен для отображения на нем сведений о земельных участках, учтенных в системе ГЗК, и прошедших регистрацию карт.

Второй планшет пластика предназначен для отображения на нем сведений об учтенных в системе ГЗК территориальных зонах.

При создании системы ДКК графическая ее часть создается на картографической бумаге на одном листе формата не более А2 в соответствующем масштабе. Если на территорию, покрываемую листом ДКК, имеются исходные картографические материалы, то на бумажные планшеты соответствующих листов ДКК копируется та часть содержания исходных картографических материалов, которая соответствует требованиям содержания ДКК. Перенос необходимой части содержания исходных картографических материалов на планшеты ДКК производится доступными средствами картографически точного копирования.

Обновление ДКК может производиться для всей системы листов ДКК, для отдельных листов ДКК и для отдельных

планшетов путем перевода актуальных данных на новый лист планшета или путем создания нового листа ДКК по более точным данным или в новом масштабе.

Внесение изменений в уже отображенные на ДКК объекты производится при изменении данных об этих объектах в ЕГРЗ, а также при существенных изменениях объектов местности.

Внесение изменений на ДКК осуществляется посредством удаления имеющихся объектов или их частей и нанесения новых объектов или их частей. Удаление производится при помощи зачеркивания, закрашивания, стирания, соскабливания соответствующих элементов нагрузки ДКК. Соответствующие записи об обновлении ДКК производятся в текстовой части картосхемы ДКК.

Такое ведение ДКК позволяет: провести кадастровый учет земельных участков, присвоить земельным участкам кадастровые номера, отслеживать постоянные изменения в конфигурации и характеристиках земельных участков, сформировать базу системы управления земельными ресурсами.

Для систематизации процесса присвоения кадастровых номеров земельным участкам учет номеров следует осуществлять в специальных журналах — *журнал учета кадастровых номеров (ЖКН)*. Сведения ЖКН группируются по кадастровым кварталам внутри кадастрового района. Для ведения журнала используются бланки установленной формы. Структура ЖКН в кадастровом районе приведена на рис. 9.

Кадастровое дело представляет собой совокупность скомпонованных 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 Государственный реестр земель кадастрового района.

Кадастровое дело открывается на каждый земельный участок, прошедший государственный кадастровый учет. В дело помещаются все документы, на основании которых в учетные формы ГРЗ КР занесены сведения о земельных участках, а также копии документов, подготовленных по заявкам о выдаче информации.

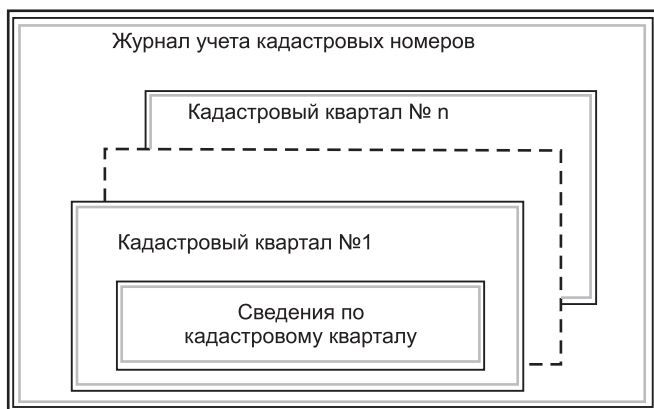


Рис. 9. Структура журналов учета кадастровых номеров кадастрового района

Кадастровое дело состоит из двух разделов: раздел документов и геодезический раздел. Раздел документов включает — заявление, выписки из ЕГРП, выписки из БТИ, выписки из ГЗК, правоустанавливающие документы, протокол согласования границ земельного участка и др.

Геодезический раздел включает — каталоги координат точек границ объектов учета, каталог координат точек или углов других объектов недвижимости, точки границ выделяемых на земельном участке зон обременений и иных зон, кадастровый план объекта учета, документы, подтверждающие получение координат.

Кадастровое дело идентифицируется кадастровым номером земельного участка. При ликвидации земельного участка или при отказе в регистрации прав на него кадастровое дело закрывается.

Состав и структура кадастровых дел приведены на рис. 10.

В чем состоит назначение вспомогательных документов кадастра?

Книги учета входящих документов используется для регистрации входящих документов, являющихся основанием для:

- проведения государственного кадастрового учета;
- внесения изменений в сведения государственного земельного кадастра;

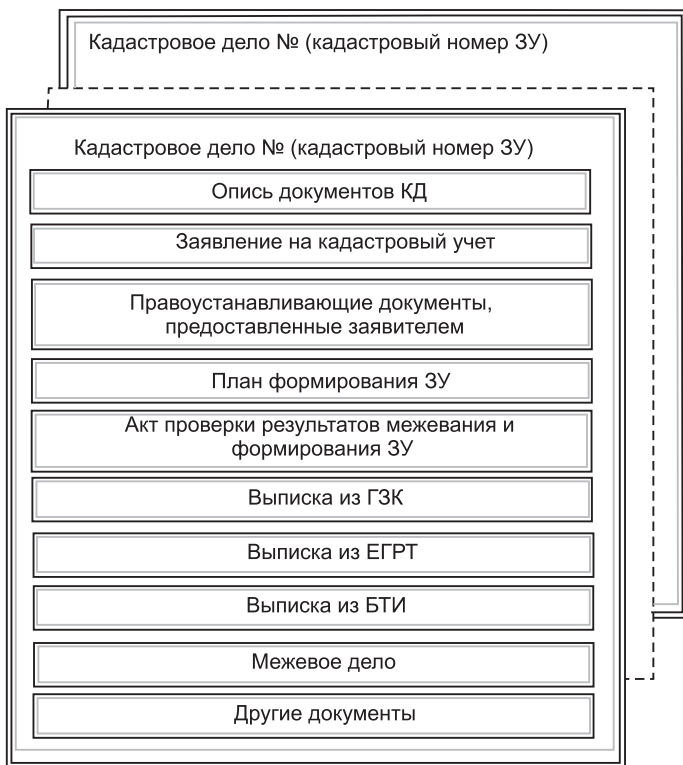


Рис. 10. Состав и структура кадастровых дел

— подготовки выписок из ГЗК и другой производственной информации.

В кадастровом районе ведется следующие книги учета:

— книга регистрации заявок на кадастровый учет земельных участков;

— книга учета поступивших выписок из ЕГРП (справок о правах);

Книги учета документов ведется на бланках установленной формы.

Книга учета выданных сведений используется для регистрации исходящих документов, выдаваемых заявителям в соответ-

ствии с их заявками, а также предоставляемых другим организациям кадастрового района и/или округа по установленному регламенту.

Книга учета выданных сведений ведется на бланках установленной формы.

Каталоги координат опорной межевой сети представляет собой документ, включающий описание местоположения пунктов опорной межевой сети, значения их координат и способы их определения.

Каталог координат опорной межевой сети ведется на бланках установленной формы.

Состав и структура вспомогательных документов ГЗК в кадастровом районе приведены на рис. 11.



Рис. 11. Состав и структура вспомогательных документов ГЗК в кадастровом районе

В чем состоит назначение производных документов кадастра?

Кадастровые паспорта земельных участков (выписки из ГЗК) представляют собой сложные документы, состоящие из совокупности форм, для заполнения которых используются бланки установленного образца.

Информация, включаемая в кадастровые паспорта земельных участков, формируется в объеме, соответствующем харак-

теру запрашиваемых сведений. Состав документов кадастрового паспорта земельного участка приведен на рис. 12.

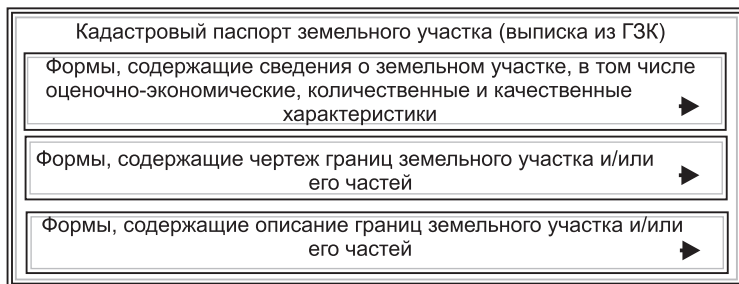


Рис. 12. Состав Кадастрового паспорта земельного участка (выписка из ГЗК)

Справки в налоговую инспекцию представляют собой документы следующих видов:

1. Справки о кадастровом учете земельного участка — документ, состоящий из совокупности форм, заполненных на бланках установленного образца, состав и содержание которых определяются требованиями налогового законодательства.
2. Список налогоплательщиков кадастрового района — документ, выполненный на формах установленного образца, содержащий краткие сведения о земельных участках в кадастровом районе и их правообладателях.
3. Справки по запросам — документы неустановленной формы, подготавливаемые по внебюджетным запросам налоговых органов.

Перечни земель, находящихся в собственности Российской Федерации и муниципальных образований представляют собой документы установленной формы, в которые в определенном порядке вносятся сведения о всех земельных участках, являющихся, соответственно, собственностью РФ, субъекта РФ, муниципального образования.

Статистические отчеты представляют собой документы, формируемые в установленном порядке на основании сведений ГЗК по всему кадастровому району. Статистические отчеты формируются на бланках установленного образца.

Производные кадастровые карты (планы) представляют собой карты (планы), составляемые на основании информации ГЗК по отдельным запросам.

Орган кадастрового учета ведет кадастровые карты, предназначенные для использования неограниченным кругом лиц (публичные кадастровые карты). Публичные кадастровые карты подлежат размещению на официальном сайте органа кадастрового учета в сети «Интернет», реализуя тем самым главный принцип открытости и доступности кадастра.

В связи с этим главное назначение кадастровых карт — наглядное отображение наиболее востребованных сведений кадастра. Потребителями кадастровых сведений и, следовательно, пользователями кадастровых карт является широкий круг лиц (физические лица, юридические лица, муниципальные образования и органы государственной власти).

Говоря о территориальном охвате кадастровых карт, следует подчеркнуть, что карты должны создаваться на территорию субъектов РФ или на территорию кадастрового округа. В пользу этого говорит тот факт, что кадастровый учет проводится централизованно в областных кадастровых палатах в единой для данного субъекта местной системе координат. Безусловно, следует детализировать территории населенных пунктов исходя из более крупного масштаба картографической основы и плотности кадастровых сведений.

Таким образом, в основе всех видов производных кадастровых карт должен лежать один и тот же состав сведений кадастра, разграниченный по уровню доступа. В связи с этим перечень сведений кадастра, представляющих наибольшую ценность и подлежащих размещению на кадастровых картах следующий:

- 1) кадастровый номер и границы земельного участка в кадастровом квартале;
- 2) граница и кадастровый номер здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке;
- 3) адрес объекта недвижимости;
- 4) сведения о наличии ограничений (обременений) вещных прав на объект недвижимости;
- 5) категория земель, к которой отнесен земельный участок;
- 6) разрешенное использование земельного участка;
- 7) назначение здания (нежилое здание, жилой дом или многоквартирный дом), если объектом недвижимости является здание;

- 8) описание прохождения Государственной границы Российской Федерации;
- 9) границы и наименование субъектов Российской Федерации;
- 10) границы и наименование муниципальных образований;
- 11) границы и наименование населенных пунктов;
- 12) границы территориальных зон;
- 13) номера и границы единиц кадастрового деления;
- 14) местоположение и наименование пунктов опорных межсетевых сетей.

Мировой опыт и отечественные эксперименты иллюстрируют, что роль органа кадастрового учета при изготовлении кадастровой карты заключается в адаптированном представлении наиболее востребованной кадастровой информации широкому кругу лиц. Более профессиональное (коммерческое) использование кадастровой информации возможно на возмездной основе, в том числе через официальный заказ кадастровых сведений.

То же самое касается картографической основы для изготовления кадастровых карт. Должна использоваться картографическая основа, созданная и создаваемая по заказу Росреестра, в масштабах 1:2000 на населенные пункты и 1:10000 на «межселенную» территорию. Затраты на производство кадастровых карт и сроки их изготовления должны быть минимальны.

Однако востребованность бумажных кадастровых карт в настоящий момент минимальна, а затраты на их производство будут огромными. Максимально востребованы в настоящий момент пространственные данные, получаемые в результате государственного кадастрового учета. В связи с этим главной целью является создание удобного механизма вовлечения именно этих данных в оборот, а не создание универсальной картографической основы для решения управленческих задач.

Публичная кадастровая карта — это справочно-информационный сервис для предоставления пользователям сведений земельного кадастра на территорию Российской Федерации.

С помощью Публичной кадастровой карты пользователь, не выходя из дома, может получить справочную информацию о полном кадастровом номере, адресе и площади земельного участка, внесенных в земельный кадастр.

Кроме того, пользователь может получить информацию о подразделениях территориального органа Росреестра, обслуживающих земельный участок, с указанием наименования подразделения. В данный период на карту нанесена государственная граница Российской Федерации, границы субъектов Российской Федерации, кадастровое деление по Российской Федерации и границы земельных участков по Ростовскому и Тверскому кадастровому округу.

6.2. Структура земельно-кадастровых органов

Государственное управление в области ведения земельного кадастра осуществляют органы исполнительной власти общей и специальной компетенции (рис. 13). Общее государственное управление по ведению земельного кадастра осуществляет правительство РФ, а на региональном уровне — органы исполнительной власти субъектов РФ.

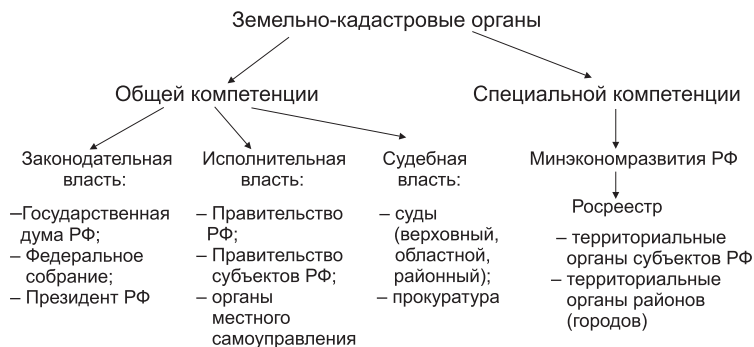


Рис. 13. Структура земельно-кадастровых органов

Федеральным органом специальной компетенции является Федеральная государственная служба регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) и его органы на местах.

К полномочиям органов государственной власти РФ в области осуществления по ведению государственного земельного кадастра относятся:

— разработка и принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ 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 и органов местного самоуправления по ведению государственного земельного кадастра.

Полномочия органов государственной власти субъектов РФ по ведению государственного земельного кадастра определяются законодательством РФ и ее субъектов. Субъекты РФ вправе самостоятельно устанавливать перечень дополнительных сведений земельного кадастра, не установленных Правительством РФ. Сбор, обработка и хранение указанных сведений осуществляются за счет средств субъектов РФ. В частности, они осуществляют:

— организацию земельно-кадастровых работ на территории субъекта РФ;

— координацию деятельности органов, осуществляющих земельно-кадастровые работы на территории субъекта РФ;

— контроль за проведением земельно-кадастровых работ на территории субъекта РФ и соблюдение законодательства в этой области;

— принятие законов и иных нормативно-правовых актов в области ведения государственного земельного кадастра в рамках федерального законодательства с учетом региональной специфики.

Органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ могут наделяться отдельными полномочиями в области ведения государственного земельного кадастра с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Органам местного самоуправления также предоставлено право в установленном порядке, включать в государственный земельный кадастр дополнительные сведения за счет средств местных бюджетов. Порядок внесения дополнительных земельно-кадастровых сведений устанавливается органами исполнительной власти субъектов РФ.

Эти органы занимаются общими вопросами и, естественно, не могут охватить всего спектра специфических вопросов. Поэтому часть их полномочий передана органам специальной компетенции.

Структура органов специальной компетенции не обеспечивает в полной мере четкого разделения функций, что отрицательно сказывается на земельных отношениях. В соответствии с указом Президента РФ от 9 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», федеральные органы специальной компетенции разделяются на три подуровня:

министерства — в основном занимаются разработкой государственной политики и правовым регулированием в своей сфере деятельности, а также контролем и координацией подведомственных им служб и агентств;

службы — вправе осуществлять только контрольно-надзорные функции;

агентства — имеют право осуществлять правоприменительные функции и оказывать государственные услуги.

Такое разделение полномочий, введенное упомянутым указом, перекроило всю существовавшую до этого структуру органов исполнительной власти, перераспределило функции между ними.

Полномочия Росреестра в области ведения государственного земельного кадастра (кадастра недвижимости) определены положением об этой службе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 457. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- 1) государственную регистрацию прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним;
- 2) ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 3) государственный кадастровый учет недвижимого имущества;
- 4) ведение государственного кадастра недвижимости;
- 5) ведение государственного реестра кадастровых инженеров;
- 6) ведение единого государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков;
- 7) ведение сводного государственного реестра арбитражных управляющих и единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих;
- 8) надзор за исполнением саморегулируемыми организациями оценщиков требований Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»;
- 9) контроль (надзор) за соблюдением саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность саморегулируемых организаций;
- 10) допуск арбитражных управляющих и руководителей саморегулируемых организаций арбитражных управляющих к сведениям, составляющим государственную тайну;
- 11) ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;
- 12) контроль за проведением землеустройства;
- 13) государственный мониторинг земель в Российской Федерации (за исключением земель сельскохозяйственного назначения);
- 14) государственный земельный контроль;
- 15) предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним;
- 16) предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости;
- 17) государственный метрологический надзор в области геодезической и картографической деятельности;

18) государственный геодезический надзор за геодезической и картографической деятельностью, передачей геодезических и картографических материалов и данных в картографо-геодезические фонды, а также за хранением и использованием этих материалов и данных;

19) лицензирование геодезической деятельности;

20) лицензирование картографической деятельности;

21) создание и ведение Государственного каталога географических названий;

22) нормализацию наименований географических объектов на русском языке;

23) рассмотрение и экспертизу предложений о присвоении наименований географическим объектам и переименовании географических объектов.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, а также подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Следовательно, основу организационной структуры земельно-кадастровых органов составляют органы исполнительной власти, в совокупности представляющие собой наиболее сложную и разветвленную часть государственного аппарата и замыкающие на себя важнейшие средства принуждения и стимулирования.

Такое положение обусловлено тем, что органы исполнительной власти призваны оказывать непосредственные управляющие воздействия на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность субъектов земельных отношений.

Таким образом, Росреестр организует:

— проведение государственной кадастровой оценки земель;

— проведение землеустройства в соответствии с решениями федеральных органов государственной власти;

— подготовку землеустроительной документации для делимитации и демаркации государственной границы Российской Федерации, а также для установления границ субъектов Российской Федерации, границ муниципальных образований;

— работы по созданию, внедрению, сопровождению и ведению автоматизированной системы Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, автоматизированной системы государственного кадастрового учета объектов недвижимого имущества, а также информационно-коммуникационной системы, необходимой для функционирования данных автоматизированных систем;

— определение параметров фигуры Земли и в этих целях внешнего гравитационного поля;

— создание и обновление государственных топографических карт и планов в графической, цифровой, фотографической и иных формах, точность и содержание которых обеспечивают решение общегосударственных, оборонных, научно-исследовательских и иных задач, издание этих карт и планов, а также осуществление топографического мониторинга;

— создание, развитие и поддержание в рабочем состоянии государственных нивелирных и геодезических сетей, в том числе гравиметрических фундаментальной и первого класса, плотность и точность которых обеспечивают создание государственных топографических карт и планов, решение общегосударственных, оборонных, научно-исследовательских и иных задач;

— дистанционное зондирование Земли в целях обеспечения геодезической и картографической деятельности;

— геодинамические исследования на базе геодезических и космических измерений;

— создание и ведение в пределах своей компетенции федерального и территориальных картографо-геодезических фондов Российской Федерации;

— создание и ведение в пределах своей компетенции географических информационных систем федерального и регионального назначения;

— проектирование, составление и издание общегеографических, политико-административных, научно-справочных и других тематических карт и атласов межотраслевого назначения, а также учебных картографических пособий;

— проведение в пределах своей компетенции геодезических, картографических, топографических и гидрографических работ в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации;

— геодезическое, картографическое, топографическое и гидрографическое обеспечение делимитации, демаркации и проверки прохождения линии государственной границы Российской Федерации, а также делимитации морских пространств Российской Федерации;

— обеспечение геодезическими, картографическими, топографическими и гидрографическими материалами и данными об установлении и изменении границ субъектов Российской Федерации, границ муниципальных образований;

— картографирование Антарктиды, континентального шельфа Российской Федерации, территорий иностранных государств и Мирового океана;

— производство геодезических и гидрографических работ в океанах и морях в целях обеспечения безопасности общего мореплавания;

— установление единых государственных систем координат, высот и гравиметрических измерений;

— установление единого масштабного ряда государственных топографических карт и планов;

— установление в пределах своей компетенции местных систем координат;

— службу контроля деформации земной поверхности, входящую в федеральную систему сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений;

— создание в пределах своей компетенции картографической и геодезической основы кадастра недвижимости.

Следует подчеркнуть, что за годы реформирования земельных отношений в Российской Федерации неоднократно реорганизовывались специальные органы, ответственные за ведение земельного кадастра. Вместе с тем остаются достаточно стабильные функции этих органов, их задачи и организационно-производственная структура. Это следует воспринимать как косвенное доказательство объективности и целесообразности общего подхода к ведению государственного земельного кадастра.

Контрольные вопросы

1. Перечислите основные документы ГЗК.
2. Что представляют собой вспомогательные и производные документы ГЗК.

3. Охарактеризуйте состав и структуру ГРЗ КР.
4. Охарактеризуйте состав элементов, фиксируемых на дежурных кадастровых картах.
5. Раскройте состав и содержание документов кадастрового дела.
6. Какие органы организуют ведение земельного кадастра в России. Какова их структура и обязанности?
7. Охарактеризуйте общие задачи Росреестра.

7. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБОРОТА ЗЕМЛИ И НЕДВИЖИМОСТИ

7.1. Рынок земли и недвижимости

В интересах организации эффективного использования земельных ресурсов осуществляется их перераспределение между отраслями и сферами деятельности общества, экономическими укладами, субъектами собственности и хозяйствования, отдельными землевладельцами и землепользователями.

Перераспределение земель (если оно регулируется государством и осуществляется в устойчивом правовом пространстве) — это нормальный социально-экономический процесс, направленный на оптимизацию земельных отношений и обеспечивающий развитие экономической системы в целом. Вместе с тем неконтролируемые обществом природные и социальные процессы по перераспределению и трансформации земель порождают спекуляцию, бесхозяйственность и могут привести к непредсказуемым экономическим последствиям.

Законодательство Российской Федерации предусматривает различные способы перераспределения земель. Одним из действующих механизмов является рынок земли и недвижимости. На этом рынке в качестве товара (то есть объектов купли-продажи) выступают предприятия и другие объекты, неразрывно связанные с землей.

Рынок недвижимости появился в России лишь с начала реформ. Для его успешного функционирования и развития необходимо обеспечить ряд условий, среди которых важнейшими являются следующие: экономическая самостоятельность хозяйствующих субъектов; многообразие форм собственности; наличие развитой структуры рынка; свободное ценообразование, а также наличие законодательной базы, создающей правовую основу рыночной экономики. Главная цель рынка недвижимости (как и любого другого рынка) состоит в том, чтобы свести вместе продавца и покупателя. Однако, чтобы выполнить эту задачу, рынок должен сформировать взаимосвязанную систему

спроса и предложения, которая обеспечила бы не только оборот объектов (посредством передачи прав собственности), но также их создание, обращение и эксплуатацию. Следует исходить из того факта, что рынок недвижимости является основой существования рынка вообще, так как другие рынки (товарный, денежный, фондовый, рабочей силы и т. п.) не могут существовать вне сферы земельных отношений.

С помощью рынка земли и недвижимости производятся следующие действия:

1. *Передаются права собственности на соответствующие объекты.* В отличие от классического товарного рынка, передача прав собственности, пользования или аренды в сфере оборота недвижимости жестко регулируется государством. Поэтому рынок имеет сложную функционально-организационную структуру и значительное число узкоспециализированных посредников. Кроме продавца и покупателя в оформлении сделки на недвижимость могут участвовать агент по продажам, кадастровый инженер, оценщик недвижимости, ипотечный кредитор, юрист, нотариус, страховщик и другие посредники.

2. *Устанавливаются цены на земельные участки и другие объекты недвижимости.* Система ценообразования на рынке земли и недвижимости существенно отличается от обычных общепринятых схем. Оценочная деятельность здесь подчинена унифицированному набору оценочных принципов, выработанных в процессе мировой практики. Важнейшими из них являются: принцип спроса и предложения; изменения; конкуренции; замещения; предельной продуктивности; наилучшего и наиболее интенсивного использования; соответствия и принцип ожидания.

3. *Перераспределяется территория между различными категориями и видами использования земель.* Предоставление права на владение и пользование землей осуществляется в Российской Федерации в соответствии с принятыми решениями по характеру деятельности новых владельцев: строительством или реконструкцией производственных или жилых объектов, развитием сельскохозяйственных предприятий, строительством дорог и т. п. С решениями по изъятию и предоставлению земельного участка (в том числе посредством выкупа) осуществляется реорганизация территории: изменяется категория и режим использования земель, реорганизуются границы населен-

ных пунктов, лесного, водного фонда и других кадастровых объектов.

В силу своей многофункциональности и широкого диапазона действий рынок недвижимости обладает рядом особенностей.

Во-первых, в отличие от рынков других товаров, у которых может быть одно конкретное место заключения сделки (например, товарная биржа), рынок недвижимости децентрализован и локализован. Недвижимое имущество немобильно, поскольку здания и сооружения «привязаны» к конкретной территории, земельному участку. Сделки заключаются, как правило, по месту расположения объекта.

Во-вторых, рынок недвижимости имеет региональный характер. Сами объекты купли-продажи и их денежная оценка существенно различаются не только количественно-качественными характеристиками, но также зависят от местоположения, развития инфраструктуры, природных и экономических условий региона. На характер сделки влияет региональная правовая база, порядок регистрации, конъюнктура спроса и предложения. Вследствие этого, однотипные сегменты рынков недвижимости по регионам могут иметь существенные различия в востребованности и цене продаж.

В-третьих, объекты недвижимости в качестве товара нельзя стандартизировать, продавать и покупать по образцам. Каждая сделка уникальна и по природе своей носит скрытый (частный) характер. Цена на земельные участки и другие объекты формируется исключительно на основе договоров между продавцом и покупателем. Информация по сделкам обычно не полная и не всегда соответствует действительным условиям продаж.

В-четвертых, рынок недвижимости в краткосрочной перспективе неэластичен. При резком изменении спроса (увеличении или уменьшении) невозможно увеличить в короткий срок предложение объектов, востребованных покупателями. В результате при увеличении спроса на отдельные объекты недвижимости цены на них резко повышаются, а при избыточном предложении — резко падают. Такая особенность наиболее характерна для рынка земли, поскольку при увеличении спроса на земельные участки (например, под жилое строительство) зачастую невозможно выделить территории, пригодные под застройку. Ограниченность территории в данный период време-

ни может быть связана как с природными условиями, так и с социально-экономическими факторами.

В-пятых, каждая сделка с недвижимым имуществом включает определенные юридические формальности. Весь процесс купли-продажи регулируется и контролируется государством, включает обязательную объемную документацию. Функционирование рынка ограничено также условиями финансирования, которое по ряду сделок осуществляется через систему банковских операций.

Таким образом, рынок недвижимости имеет существенные отличия от классического совершенного товарного рынка, который обладает следующими характеристиками.

На классическом рынке недвижимости оборачивается стандартизированный «движимый» товар; существует центральный рынок, на котором формируется цена и условия продаж; отсутствуют сезонные колебания объемов продаж, следовательно, выравнивается конъюнктура спроса и предложения; функционирование рынка осуществляется вне контроля или регулирования со стороны государственных органов; финансирование осуществляется по самой простой схеме, юридические требования и ограничения минимальны.

Рынок недвижимости (как было показано выше) не соответствует этим условиям. Такое положение закономерно и объясняется общими потребностями общества в земле, предприятиях, транспортных магистралях и ряда других объектов недвижимого имущества. Очевидно, что рынок недвижимости должен быть разнообразным и структурированным по категориям товаров и товарных услуг. Не вызывает сомнения, что оборот объектов индивидуального пользования должен осуществляться по одной (упрощенной) схеме, а купля-продажа крупных земельных массивов, предприятий, общественных зданий и сооружений — по другой, более усложненной, контролируемой государством схеме.

В структуре современного рынка недвижимости обычно выделяют следующие товарные секторы:

- конкретные объекты недвижимости, выступающие как товар;
- работы, связанные со строительством, ремонтом или реконструкцией объектов;
- услуги по обмену, посредничеству и подготовке объектов к продаже.

Каждый из этих секторов представляет совокупность более узких сегментов, имеющих сходные характеристики. Так, конкретные объекты недвижимости, выступающие как товар, включают объекты жилого и нежилого назначения, земельные участки для садоводства, дачного и индивидуального жилого строительства. В составе жилого сектора можно выделить первичное и вторичное жилье. В числе нежилых объектов выделяются административные, производственные, торговые, складские и другие объекты. Во втором товарном секторе функционируют строительные и жилищно-эксплуатационные компании, ремонтные и иные предприятия. Рынок услуг включает, например, агентства по продаже недвижимости, риэлтерские конторы, маркетинговую, информационную и иную деятельность. К этому сектору можно отнести также работу кадастровых инженеров по формированию и межеванию границ объектов недвижимости.

Помимо классификации рынка недвижимости «по горизонтали», существует процесс сегментации, при котором выделяются отдельные группы потребителей и объектов, обладающие сходными характеристиками. Если структуризация «по горизонтали» предполагает выделение отдельных областей деятельности на рынке недвижимости, то сегментация рассматривает отдельные направления соответствующего сектора. Классификация сегментов может отражать не только существенные признаки объектов, но также особенности товарооборота, структуру и масштаб рынка и т. п.

Важнейшая задача, которую приходится решать участникам рынка недвижимости, состоит в определении рыночной стоимости разнообразных объектов продаж. Применительно к оценке недвижимого имущества термин «стоимость» имеет различные значения. В самом широком смысле стоимость объекта — это сумма денежных средств, которую готов обменять на него типичный покупатель. Однако на рынке недвижимости стоимость объекта и цена его продажи обычно не совпадают. Цена продажи — это реальный факт, сумма, уплаченная конкретным покупателем за конкретный объект. Под рыночной стоимостью понимается наиболее вероятная расчетная цена продажи данного объекта, если он будет выставлен на открытом рынке в условиях конкуренции. Иначе говоря, стоимость объекта — это рассчитываемый специалистами-оценщиками показатель, который может быть уменьшен или увеличен в ре-

зультате фактической продажи, в зависимости от условий спроса и предложения.

Таким образом, организационные особенности рынка недвижимости существенно влияют на продажную стоимость объектов. Идеальными условиями рынка считаются следующие:

1. Покупатели и продавцы недвижимости ведут себя рациональным образом, но не обладают абсолютным знанием рынка.

2. Покупатели и продавцы действуют в условиях конкуренции расчетливо, в своих собственных интересах для того, чтобы максимизировать свой доход или наилучшим способом удовлетворить свои потребности.

3. Покупатели и продавцы действуют без сговора, мошенничества, искажения или сокрытия данных об объекте продажи.

4. Покупатели и продавцы имеют типичные побуждения, то есть они действуют, не испытывая чрезвычайных жизненных обстоятельств, незаконного давления извне, а сроки обращения товара на рынке находятся в разумных пределах.

5. Оплата сделки производится типичными для данного рынка законными способами.

При соблюдении этих условий рыночная стоимость объекта недвижимости считается объективной для всех участников рынка, поскольку она базируется на научно-обоснованных способах оценки.

Следует подчеркнуть, что рыночная стоимость (стоимость при обмене) является не единственной формой оценки земли и иных объектов недвижимого имущества. В практике оценочной деятельности может рассматриваться также стоимость в использовании объекта, инвестиционная стоимость, страховая, ликвидационная и иные формы стоимости. Их определение и использование зависит от целей и задач, возникающих в процессе учета и оборота земли и других объектов недвижимого имущества.

7.2. Цели и задачи оценки земли в условиях рыночной экономики

В настоящее время произошло существенное разгосударствление собственности, то есть перераспределение прав собственности от государства к частным производителям. Продолжается формирование рынка недвижимости. В товарный оборот вовлечено достаточно большое число объектов недвижи-

мости, и формирование цены начинает существенно влиять на перераспределение прав собственности на недвижимость. Точная оценка стоимости земли приобретает важное народнохозяйственное значение, является основой эффективной системы налогообложения, а также способствует принятию правильных решений в области землепользования как в государственном, так и частном секторе.

В результате экономической реформы и осуществленной приватизации в Российской Федерации широко развернулась оценочная деятельность, в том числе и по оценке разного рода недвижимости. Существует широкая сеть учреждений, осуществляющих оценочную деятельность, причем в ряде случаев эти учреждения объединяются в достаточно крупные ассоциации, либо действуют как самостоятельные коммерческие структуры.

Оценка недвижимости осуществляется как для обеспечения конкретных сделок на рынке недвижимости, так и в интересах общегосударственного регулирования экономического процесса в целом. Для обеспечения государственных интересов формируется сеть государственных Земельных Кадастровых Палат (учреждений), в задачи которых входит осуществление необходимой для государственных нужд массовой кадастровой оценки земельных участков и тесно связанной с нею недвижимости.

Собственную оценочную деятельность на рынке недвижимости, в том числе и земельном, организуют некоторые банки, реализующие ипотечные залоговые операции, а также крупные промышленно-финансовые структуры (например, «Газпром»), осуществляющие в процессе своего функционирования освоение земельных массивов, и активно участвующие в организации оборота земель.

Оценка земли в настоящее время находится под контролем государства. Обязательные условия выполнения оценки регламентируются рядом законодательных и нормативных актов. Наиболее полно они представлены в федеральном законе «Об оценочной деятельности в РФ», которым предусмотрено обязательное проведение оценки в следующих случаях:

— при определении стоимости объектов оценки, принадлежащих РФ, субъектам РФ или муниципальным образованиям, в целях их приватизации, передачи в доверительное управление либо передачи в аренду;

— при использовании объектов оценки, принадлежащих РФ, субъектам РФ либо муниципальным образованиям в качестве предмета залога;

— при продаже или ином отчуждении объектов оценки, принадлежащих РФ, субъектам РФ или муниципальным образованиям;

— при переуступке долговых обязательств, связанных с объектами оценки, принадлежащими РФ, субъектам РФ или муниципальным образованиям;

— при передаче объектов оценки, принадлежащих РФ, субъектам РФ или муниципальным образованиям в качестве вклада в уставные капиталы, фонды юридических лиц;

— при возникновении спора о стоимости объекта оценки;

— при национализации имущества;

— при ипотечном кредитовании физических лиц и юридических лиц в случаях возникновения спора о величине стоимости предмета ипотеки;

— при составлении брачных контрактов и разделе имущества разводящихся супругов по требованию одной из сторон в случае возникновения спора о стоимости этого имущества;

— при выкупе или ином предусмотренным законодательством РФ изъятии имущества у собственников для государственных или муниципальных нужд;

— при проведении оценки объектов оценки в целях контроля за правильностью уплаты налогов в случае возникновения спора об исчислении налогооблагаемой базы.

Дальнейший анализ законодательной базы связан с пониманием сущности оценки земли и ее назначения, а также того, как она трактуется в разных документах. Данные документы нацелены заострить внимание государственных и частных структур на тот факт, что обеспечение оценочной деятельности является потребностью, удовлетворение которой в совокупности с другими потребностями создает возможности для развития рынка земли, управления земельными ресурсами как национального богатства страны.

Оценочные действия в соответствии с законом *«Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»* необходимы:

— при назначении величины арендной платы за аренду земельных участков, если она определяется от стоимости этих участков;

— определении выкупной цены;

- продажи земельного участка или доли в праве общей собственности на земельный участок на торгах (конкурсах и аукционах);
- обосновании первоначальной цены земельного участка;
- определении нормативной цены земли;
- определении залоговой цены земельных участков для целей ипотеки;
- определении рыночной цены;
- выделе земельных участков в счет долей в праве общей собственности на земельный участок для целей определения размера компенсации оставшимся участникам долевой собственности.

Наряду с законодательно установленной оценкой существует достаточно много научных и практических разработок, согласно которым цели оценки земельных ресурсов можно свести к следующим основным направлениям:

- удовлетворение потребностей развивающегося рынка земель (определение рыночной стоимости, залоговой стоимости, стоимости ипотечного кредитования, страховой стоимости);
- создание базы для налогообложения;
- реальное отражение стоимости земельных участков в бухгалтерском учете предприятий;
- составление государственного земельного кадастра.

Анализ официальных документов и научных позиций позволяет сделать вывод, что, несмотря на актуальность и практическую значимость проблемы, все вышеприведенные цели направлены на оценку земли как объекта недвижимости.

Очевидно, что земля должна рассматриваться не только как объект недвижимости и главное средство сельскохозяйственного производства, но и как природный ресурс. Отличие заключается в том, что земля как объект недвижимости представляет собой участок или территорию, которая обладает рядом полезных для конкретных людей, возможность получения дохода от использования земли, возможность проживания и т. д. Данные полезности могут быть проданы на открытом рынке, а земельный участок может стать товаром, обладающим рыночной стоимостью, определяемой его полезностью для участников рынка.

Земля как природный ресурс представляет собой нерукотворное благо, обладающее рядом полезных для определенного сообщества людей. Такими полезностями могут быть: воз-

возможность проживания, возможность коллективного использования определенных благ, связанных с данной территорией, например водных источников, сложившегося природного и архитектурного ландшафта и др. Земля как природный ресурс может обладать ценностью при отсутствии рыночной стоимости, так как не все связанные с ней полезности могут быть проданы на открытом рынке.

Различия в расчете показателей ценности земли как природного ресурса и стоимости земли как товара заключаются в применении специальных приемов, позволяющих выявить ценность благ, рынок которых отсутствует. Данные технологии основаны на моделировании суррогатных рынков и выявлении субъективных предпочтений потребителей.

Предметом оценки стоимости земли является не сама по себе земля, рассматриваемая как вещь, а ценность или стоимость правомочий, вытекающих из различных прав на нее и дающих возможность получать определенные выгоды и полезности.

Таким образом, можно сделать вывод, что на оценку земли возлагается *задача по определению стоимости земли во всех ее видах*. Следовательно, оценка земли является составной частью оценочной деятельности и должна иметь двойную направленность:

- оценка земли как природного ресурса;
- оценка земли как объекта недвижимости.

Складывающаяся до последнего времени парадоксальная ситуация «бесплатности» используемых в экономике природных благ или их минимальной цены стала в России одной из причин нерационального использования природных ресурсов, гигантской расточительности экономики. Возникла иллюзия неисчерпаемости, «дарового» характера ресурсов. Так, промышленные и сельскохозяйственные предприятия вносили в бюджет плату за имеющиеся у них фонды и в то же время бесхозяйственно использовали средства производства природного происхождения, не неся при этом никакого ущерба, а зачастую и улучшая свои производственные показатели.

Реальные цены природных ресурсов могут стать эффективными рычагами в рыночном механизме. Если их учет при нерациональном природопользовании на предприятиях приведет к ухудшению производственных показателей, то станет очевидна бесхозяйственность, которая скажется на финансовых результатах.

Учет стоимости ресурсов позволит более обоснованно определить эффективность социально-экономического развития. Применение оценок может существенно повлиять на выбор объектов капитального строительства и способов их возведения. Например, учет того, что планируемые для изъятия земельные ресурсы могут использоваться в сельском хозяйстве и давать соответствующую продукцию, может привести к изменению инвестиционных проектов в сторону удорожания самого объекта строительства за счет его максимальной концентрации на неудобных землях.

В частности широко распространено мнение об электрической энергии, вырабатываемой на ГЭС, как о самом дешевом виде энергии по сравнению с тепловыми и ядерными электростанциями. Между тем при строительстве и эксплуатации ГЭС никогда не учитывалась цена многих тысяч гектаров затопляемых земель. В России сейчас насчитывается около 5–6 млн га таких земель, причем это ценнейшие пойменные угодья. Экономическая оценка затопленных земель составляет значительную часть затрат на строительство самих станций. Как при новом строительстве, так и при реконструкции ГЭС может оказаться экономически более эффективным создание многоплотинных схем, защитных дамб, обвалование водохранилищ и других мер, способствующих уменьшению затопляемых площадей. Это повысит цену электроэнергии, но обеспечит сохранность природных ресурсов.

Для разработки государственной экономической политики и принятия важных экономических решений необходимо определить ценность природных благ и услуг. В настоящее время большинство этих факторов или вообще не имеет конкретной цены, или имеют заниженную оценку, что зачастую приводит к принятию природоemких антиэкологических решений. Недоучет экологических параметров искажает фактические значения достигнутых показателей ВВП (валовой внутренний продукт), ВНП (валовой национальный продукт) и др., за ростом которых может скрываться деградация окружающей среды. В частности, по оценкам специалистов в России, экономический ущерб от загрязнения окружающей среды составляет 10–15% ВНП.

Реальная оценка земельных и других природных ресурсов — важная составляющая национального богатства, отражающая природный потенциал страны. Данный потенциал наряду с об-

ществленным богатством (накопленный производственными и непроизводственными фондами) во многом определяет развитие народного хозяйства на перспективу. По имеющимся расчетам, природные ресурсы составляют свыше 40% национального богатства России.

Таким образом, *цели, для решения которых необходимы показатели оценки земли как ресурса и составляющей национального богатства страны*, в общем виде сводятся к следующему:

— отражение участия земли в системе балансов народного хозяйства;

— выбор направлений, способов, очередности вовлечения земельных ресурсов в производственный оборот и обоснование связанных с этим вариантом капитальных вложений;

— выявление размеров ущерба при изъятии земель из хозяйственного оборота, а также при изменении направлений их использования;

— создание побудительных экономических стимулов для рационального использования земель, их охраны, воспроизводства плодородия;

— обеспечение равных экономических условий хозяйствования и объективной оценки результатов деятельности землепользователей;

— определение места страны в ресурсном потенциале мирового сообщества.

При определении и оценке места России в общепланетарном потенциале земельных ресурсов общая сумма принятых в настоящее время показателей оценки земли должна быть увеличена на порядок за счет того, что на территории России находится 15% всех практически не затронутых деятельностью человека земель планеты. Здесь сосредоточено 46% мировой площади внетропических лесов, а северная тайга России производит ежегодно планетарного кислорода в объеме примерно 12,9 млрд т.

Указанное действие позволит экономически отразить глобальную роль пространства (земли) России как биосферного резервата земного шара, так как на практике цена жизненного пространства растет гораздо быстрее цены добываемого сырья. Минеральное сырье человечество может заменить другими источниками энергии, в то время как ненарушенную территорию (землю) заменить ничем, и именно это обстоятельство опреде-

ляет принципиальную особенность оценки земли как элемента национального богатства страны.

На современном этапе наибольшее внимание уделяется оценке земли как объекта недвижимости. В теории и практике развигается три направления такой оценки:

- рыночная;
- кадастровая;
- нормативные показатели стоимости земли (нормативная цена земли; выкупная цена земельных участков; нормативы стоимости освоения новых земель взамен изымаемых сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей и др.).

Рыночная оценка земельных участков необходима для реализации следующих целей:

- совершения сделок с земельными участками и правами на них;
- установления размера компенсации ущерба и убытков в случае реквизиции или изъятия земельного участка или ограничения прав на его использование;
- установления размера компенсации при выделении земельных участков в счет долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения;
- внесения стоимости земельных активов в уставный капитал и постановки на баланс предприятия;
- расчета показателей, устанавливаемых на основе показателя рыночной стоимости, например, залоговой и страховой стоимости имущества, стоимости имущества при банкротстве, стартовой цены земельного участка или иных прав на него, реализуемых на торгах.

Кадастровая оценка земель необходима для реализации следующих целей:

- внедрения экономических методов управления земельными ресурсами и повышения на этой основе эффективности их использования;
- в качестве налоговой базы при расчете земельного налога, а во многих регионах РФ — и арендной платы за государственные и муниципальные земли;
- при обосновании наиболее рациональных и перспективных направлений городской застройки;

— при устранении недостатков землепользования в процессе землеустройства;

— для уточнения схемы экономического зонирования территории.

Нормативные показатели стоимости земли применяются для следующих целей:

— обоснования приватизации государственной и муниципальной собственности;

— обоснования платы за перевод лесных земель в нелесные, сельскохозяйственных в несельскохозяйственные и т. п.;

— определения ущерба от различных загрязнений земельного участка.

Таким образом, необходимо рассматривать оценку земли как широкую и многогранную категорию, включающую правовой, экономический и социальный аспекты.

Не вызывает сомнения, что правовая основа землепользования и оборота земель призвана играть решающую роль, поскольку только законодательные и подзаконные акты реально определяют систему оценки земель для различных целей. В цепи правовой основы оценки земель до настоящего времени отсутствуют важнейшие звенья. Законодательно до конца не обработаны не только цели, задачи и методики кадастровой и рыночной оценки, но даже условия использования их результатов в тех или иных сферах хозяйственной деятельности. Рассмотрим эти вопросы в следующих разделах учебного пособия.

7.3. Кадастровая оценка земли

7.3.1. Общие положения

В мировой оценочной практике выделяют два вида оценки стоимости земельных ресурсов: массовую кадастровую оценку земельных участков и рыночную оценку единичных участков. Оба вида оценки представляют собой систематические методы расчета стоимости. В обоих случаях необходим анализ рынка земли. Однако принципиальная разница заключается в масштабе проведения и контроле качества выполненной оценки.

Модели массовой оценки ориентированы на воспроизводство рынка одного или нескольких вариантов землепользования на обширной географической территории. Для выполнения массовой оценки требуется значительная численность персонала; разработка стандартной методики, способной унифицировать про-

цедуру оценки большего количества объектов собственности на конкретную дату; использование статистических методов как в процессе оценки, так и для проверки качества выполненной оценки. Массовая оценка как нельзя лучше подходит для обоснования системы налогообложения.

Оценка единичных объектов собственности на конкретную дату выполняется, как правило, небольшим количеством персонала, решение принимается конкретным специалистом. Качество выполненной работы определяется путем сопоставления с реальными продажами аналогичных объектов.

Кадастровая оценка земли — это массовая оценка, которая представляет собой совокупность административных и технических действий по установлению кадастровой стоимости земельных участков в границах административно-территориального образования по оценочным зонам (кластерам).

Государственная кадастровая оценка земель проводится по единой методике в целях обеспечения сопоставимости результатов оценки на территории всей Российской Федерации.

При проведении кадастровой оценки должны соблюдаться следующие основные принципы.

Принцип *единства системы* предполагает применение единой методики государственной кадастровой оценки земель на всей территории Российской Федерации в зависимости от категории земель.

Принцип *учета особенностей* в использовании территории субъектов Российской Федерации предполагает использование опыта оценки земель различного целевого назначения всеми службами, осуществляющими функции управления земельными ресурсами.

Принцип *совместимости* обеспечивается использованием исходных данных и результатов кадастровой оценки в системе Государственного земельного кадастра и совместимость программных средств оценки с автоматизированной системой ГЗК.

Принцип *достоверности* и *обоснованности* достигается путем формирования исходных данных для проведения оценки на основе правдивой информации и обработки их с применением современных методов.

Принцип *простоты* и *универсальности* достигается использованием специального технического обеспечения.

Принцип *охвата всех земель* и *иерархичности* предполагает оценку земель различного назначения и расчет стоимости

земельного участка на основе последовательного учета факторов, формирующих ее размер на уровне субъекта РФ, административного района, оценочной зоны, конкретного земельного участка.

Принцип *адаптивности* реализуется через учет традиционных подходов к оценке (сравнительный, доходный, затратный) в предлагаемой методике государственной кадастровой оценки земель.

Целью *рыночной оценки земельного участка* является определение рыночной (инвестиционной, специальной) стоимости земельного участка на дату оценки независимыми оценщиками в соответствии с принятыми стандартами и методами оценки.

Кадастровая и единичная (рыночная) оценка земли проводится с использованием доходного, сравнительного и затратного подходов, основывающихся на информации о сделках на рынке земли и иной недвижимости, уровне арендной платы и доходности использования земельных участков. Данная информация дополняется анализом рентообразующих факторов, включая качество и местоположение земельных участков, произведенные на них улучшения, уровень социального и инженерно-транспортного обустройства территории и др.

В условиях пассивного российского рынка недвижимости точность кадастровой оценки достаточно далека от требуемой. Кадастровая стоимость земельного участка, являясь далеким аналогом рыночной стоимости, по своему содержанию и предназначению является нормативной оценкой, призванной решать вполне определенные государственные задачи.

Кадастровая оценка выполняется для установления объективной ценности земель и используется в основном для определения налогооблагаемой базы. Она проводится одновременно на территории административного района (города) и выражается в виде системы натуральных и стоимостных показателей.

Ценность земель различных категорий устанавливается в зависимости от доходности, спроса и предложения, складывающихся на земельном рынке. Кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения учитывает уровень их продуктивности и местоположение. Кадастровая оценка земель населенных пунктов проводится на основе их функционального назначения, местоположения, социального и инженерно-транспортного обустройства, плотности застройки, экологического состояния и престижности.

Информационной основой накопления данных оценки является кадастр недвижимости. В кадастре содержится информация о единицах недвижимости (площадь земельного участка, характер его использования и т. д.), о зданиях (использование, размеры, год постройки, качество и т. д.) и прочем недвижимом имуществе. Здесь же концентрируется информация о стоимости разных видов недвижимого имущества в тех или иных районах, а также оценочная модель. Используя информацию кадастра в оценочной модели, можно рассчитать стоимость практически всех видов недвижимого имущества. Такой расчет осуществляется, как правило, с использованием персональных компьютеров. Если вид недвижимости не вписывается в оценочную модель, корректировка стоимости осуществляется вручную. Наиболее важными в процессе массовой оценки недвижимости для налогообложения являются сбор и обновление содержащихся в регистрах кадастра данных. Новые данные поступают из муниципальных органов власти, государственных органов власти, городских и районных служб, от собственников недвижимого имущества и прочих организаций.

В результате использования оценочной модели получают так называемую базовую стоимость той или иной недвижимости для налогообложения. Базовая стоимость составляет 75% рыночной стоимости данной недвижимости. Рыночная стоимость определяется по уровню цен за год, предшествующий году расчета стоимости недвижимости, подлежащей налогообложению. Это необходимо для того, чтобы набрать достаточное число случаев продаж. Базовая стоимость остается неизменной на все время действия оценочной модели (5–6 лет) и корректируется один раз в год с использованием годовых поправочных коэффициентов.

Обрабатываемые территории делятся на оценочные зоны. Стоимость недвижимости в разных частях территории различна. Это можно показать на карте путем нанесения на нее различных географических ареалов, внутри которых стоимость недвижимого имущества имеет близкие значения. Подобные географические ареалы получили названия оценочных зон.

Оценочная зона — это территория, в пределах которой стоимость данного вида недвижимости примерно одинакова. Зоны отражаются на карте. Внутри зоны базовая стоимость может быть определена в расчете на одну физическую единицу срав-

нения (1 м^2 , 1 сотка), одну или несколько экономических единиц сравнения ($1, \dots, n$ базовых участков, например, площадью 600; 1200; 3000 м^2). Для объектов недвижимости, отличающихся от базовых условий худшими или лучшими характеристиками (привлекательностью, живописностью или чем-то иным), принимаются понижающие или повышающие поправочные коэффициенты.

Для каждого вида недвижимости составляются свои карты оценки земли, поскольку разные факторы неодинаково влияют на стоимость различных видов недвижимости. Как правило, разрабатывают несколько карт оценки, соответствующих видов недвижимости (например, неосвоенные земельные участки, односемейные дома, квартиры, коммерческая недвижимость, промышленная недвижимость).

Когда подготовлены карты для всех видов недвижимости, отраженная на них рыночная стоимость относится ко всей недвижимости в целом. Чтобы определить стоимость земли, необходимо из общей цены продажи вычесть стоимость здания. Поскольку наиболее существенна рыночная информация по жилым зданиям, цена земельного участка чаще всего определяется по данному виду недвижимости, а затем к полученным нормативным (директивным, административным) стоимостям или ставкам арендной платы применяют поправочные коэффициенты, учитывающие вид использования. Например, для промышленных территорий в Испании вводится коэффициент 0,5, а в Москве для предприятий муниципальных, общественных организаций к ставке арендной платы вводится коэффициент 0,6; для государственных предприятий — 0,8, для коммерческих предприятий любых форм собственности — 1,2. Число оценочных зон, на которые та или иная территория должна быть разделена, зависит не только от ее размера, но и от того, насколько существенны различия в рыночной стоимости недвижимости, расположенной в ее границах.

Изложенный выше подход заложен, в частности, в методических рекомендациях по кадастровой оценке стоимости земельных участков. Однако зарубежная практика выполнения такой оценки показала, что во многих ситуациях число продаж в оценочных зонах ограничено, что не позволяет применять статистические методы. В таких случаях рекомендуется использовать знания и опыт оценщика, чтобы определить различия в стоимости в разных зонах (то есть речь идет о выполнении экс-

пертной (индивидуальной) оценки). Это очень характерно для России, где в подавляющем большинстве населенных пунктов оценку, основанную на статистике рыночных продаж, провести невозможно из-за отсутствия не только качественной, но и количественно необходимой информации.

7.3.2. Цель проведения кадастровой оценки земель

Целью кадастровой оценки является одновременное определение *кадастровой стоимости* всех земельных участков в границах административно-территориальных образований. Кадастровая оценка земель необходима для внедрения экономических методов управления земельными ресурсами и повышения на этой основе эффективности их использования. С 2006 г. на всей территории Российской Федерации кадастровая стоимость используется в качестве налоговой базы при расчете земельного налога, а во многих регионах — и арендной платы за государственные и муниципальные земли. Также результаты кадастровой оценки используются при обосновании наиболее рациональных и перспективных направлений городской застройки; при устранении недостатков землепользования в землеустройстве; при определении стартовых цен продажи прав собственности или долгосрочной аренды на конкурсах и аукционах; для уточнения схемы экономического зонирования территории и в иных случаях.

Методика проведения и показатели кадастровой оценки во многом отличаются от процедуры определения рыночной стоимости земельных участков.

Кадастровая оценка проводится без учета формы собственности на земельные участки, в результате чего кадастровая стоимость получается одинаковой как для собственников, так и для пожизненного наследуемого владения или постоянного бессрочного пользования.

В отличие от расчета рыночной стоимости, кадастровая оценка земель проводится методами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель». Как правило, для кадастровой оценки используется только один метод, чаще всего метод капитализации расчетного рентного дохода для оценки сельскохозяйственных угодий и лесных земель.

К расчету коэффициента капитализации в мировой практике сложилось четыре подхода, первоначально разработанных для капитализации земельной ренты, то есть оценки сельскохозяйственных земель.

Первый подход рассматривает земельный участок как разновидность денежного капитала и соответственно определяет коэффициент капитализации исходя из характеристик денежного рынка на дату оценки. Доход, приносимый земельным участком, представляет собой определенный процент на вложенный в покупку земли капитал. Критерием эффективности вложения капитала выступает процентная ставка по инвестициям, характеризующимся сопоставимым уровнем риска. В большинстве стран инвестиции в землю считаются не очень рискованными и приравниваются к банковским вкладам. Поэтому в качестве коэффициента капитализации используется банковская ставка процента по депозитам. В России в настоящее время денежный рынок нестабилен, поэтому данный подход использовать сложно.

Второй подход рассматривает условную капитализацию исходя из установленного государством срока капитализации. Этот подход используется в большинстве стран при оценке сельскохозяйственных и лесных земель. При этом определяется срок, в течение которого воспроизводится капитал в сельском хозяйстве. Доход с 1 га, получаемый от производства сельскохозяйственных культур, умножается на установленный срок капитализации, и получается стоимость земель сельскохозяйственного назначения.

Данный подход используется в настоящее время в России при кадастровой оценке. Для сельскохозяйственных земель установлен срок капитализации 33 года, а для лесных земель — 50 лет.

Третий подход основан на расчете коэффициента капитализации методом кумулятивного построения. Определение ставок доходности для земельных участков связывается с идентификацией, анализом и классификацией рисков, которые учитываются в ставке дохода. В практике российской оценки ставка дохода чаще всего определяется методом кумулятивного построения, что позволяет оценщику вносить поправки на риски, связанные с инвестициями в земельный участок.

Четвертый подход основан на методе анализа сравнительных продаж и предполагает расчет коэффициента капитализа-

ции путем деления дохода по аналогичным земельным участкам на цену их продажи. Рекомендуется рассчитывать среднее значение по нескольким продажам.

Кроме рыночных методов для расчета показателей кадастровой оценки широко используются и нормативные данные, а также информация регистрационных палат, которая часто является заниженной по сравнению с реальными рыночными ценами. Ярким примером нормативных данных может служить коэффициент капитализации 3%, установленный при кадастровой оценке сельскохозяйственных угодий, что соответствует сроку капитализации 33 года. Этот срок, может быть, и характеризует средний цикл сельскохозяйственного производства, но ставка дохода в 3% не отражает реального уровня риска инвестирования в сельскохозяйственные угодья.

Таким образом, основная сфера использования кадастровой стоимости — это создание базы для налогообложения земельных участков, а в перспективе также и других объектов недвижимости. В то же время при определении рыночной стоимости земельных участков может быть использована информация, получаемая в процессе проведения государственной кадастровой оценки.

Недвижимость, в том числе земля, является одним из надежных источников доходной части бюджета в виде налоговых и арендных платежей.

Характерно, что в странах с рыночной экономикой одним из основных источников пополнения государственного бюджета, расходуемого в большей степени на социальные нужды, являются арендные платежи и налоги на недвижимое имущество, основанные на рыночной стоимости. Например, в Канаде доля платежей, связанных с имуществом, составляет порядка 70%, а в Российском бюджете — менее 5%. Между тем очевидно, что недвижимость в силу ее нетранспортабельности и неукрываемости, является надежнейшим источником доходов государства в виде арендной платы и налога на землю.

Базой для налоговых и арендных платежей за землю в перспективе должна быть рыночная стоимость объектов недвижимости, включая и земельные участки. В опосредованном виде переход к установлению земельных платежей уже зафиксирован в Земельном кодексе. Однако реализация данного положения и переход к установлению земельного налога и арендной платы на основе рыночной стоимости потребуют значи-

тельных усилий, связанных, прежде всего, с созданием механизма получения показателей рыночной стоимости земельных участков и придания ему некоего правового статуса, что, в свою очередь, потребует создания и развития соответствующих институциональных структур в сфере рыночной оценки недвижимости.

В настоящее время основными источниками денежных поступлений в сфере землевладения и землепользования являются:

- налог на землю или недвижимость;
- налог на доходы физических и юридических лиц от сдачи в аренду недвижимости;
- регистрационные сборы за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- плата за предоставление информации из единого кадастра недвижимости или земельного кадастра.

В странах с рыночной экономикой налог на недвижимость является одним из важнейших источников поступления денег в бюджет. Плата за землю в одних странах (США, Канада, Великобритания, Германия, Италия, Япония) входит в единый налог на недвижимость, а в других (Франция, Дания, ЮАР, Аргентина, Тайвань) является самостоятельным налогом. Как правило, налог на землю относится к местным налогам. В США налог на недвижимость составляет 1% от ее кадастровой стоимости. В Дании, Австралии, Новой Зеландии налог на землю выделен в самостоятельный платеж и составляет 3% от кадастровой стоимости земельного участка (налог на здания и сооружения — 1% от кадастровой стоимости). В результате стимулируются капитальные вложения в улучшения на земельном участке и его интенсивное использование.

Новый порядок расчета земельного налога, принятый в России, принципиально отличается от прежнего. Базой для исчисления налога ранее служила площадь земельного участка, а ставки налога были различными для граждан и организаций. Для определения конкретной ставки налога использовалась сложная система коэффициентов, которая учитывала категорию земельного участка и его местоположение, а также коэффициент индексации ставок налога. Нередко это приводило к возникновению спорных ситуаций.

В прежней системе исчисления земельного налога земельные угодья по своему качеству и местоположению оценивались

лишь в пределах зоны и подзоны с поправочными коэффициентами 25% в ту или иную сторону от среднезональной налоговой ставки. Однако степень всех дифференциальных различий этот принцип учесть не в состоянии. Ущербными оказывались, как правило, худшие земли и хозяйства, функционирующие в этих условиях. Налоговое земельное бремя для них было избыточно. Они являлись первыми кандидатами на разорение и банкротство, на уход из аграрной сферы деятельности. Этим в основном объясняется наличие значительных площадей заброшенных сельскохозяйственных угодий (и полевых, и кормовых) на периферии района, сельских администраций и населенных пунктов. Проводимая в современных условиях массовая кадастровая оценка сельскохозяйственных земель не устраняет этого фактора, определяя оценочный показатель в среднем по региону. Даже по районной дифференциации оценочная процедура очень затратна в отношении труда, финансов и времени. Налоговые же ставки ориентируются на чрезмерно усредненные показатели.

На основе обобщения исторического опыта России можно сделать следующий вывод: с точки зрения налоговых взаимоотношений оценка сельскохозяйственных земель должна учитывать наличие худших земель в общем оцениваемом массиве. Чем крупнее массив, тем меньше в нем доля лучших участков и тем выше доля худших. Из этого следует вывод, что на крупных земельных участках ставка земельного налога должна быть относительно более низкой. Это положение соответствует интересам крупных землевладельцев, прежде всего, сельскохозяйственных организаций. Оно выгодно государственному бюджету, поскольку уменьшает затраты налоговых инспекций по налоговому администрированию. При этом худшие земли не будут изыматься из сельскохозяйственного оборота.

В настоящее время продолжают работы по массовой оценке объектов недвижимости для введения комплексного налога на недвижимость вместо отдельных налогов на землю и имущество физических и юридических лиц.

7.3.3. Кадастровая стоимость и налогообложение

В соответствии с положениями НК РФ налоговые ставки на землю устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований

(законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и не могут превышать 0,3 и 1,5% соответственно от официальной кадастровой оценки.

Ставку 0,3% применяют в отношении земельных участков:

— отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в пределах населенных пунктов;

— занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса или предоставленных для жилищного строительства;

— предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства.

Ставку 1,5% применяют в отношении прочих земельных участков.

В зависимости от категорий земель и разрешенного использования земельного участка допускается установление дифференцированных налоговых ставок.

Налоговая база уменьшается на не облагаемую налогом сумму 10 000 рублей для отдельных категорий налогоплательщиков, в том числе:

— имеющих звание «Герой Советского Союза», «Герой России», полных кавалеров ордена Славы;

— инвалидов, имеющих III степень ограничения способностей к трудовой деятельности, а также лиц, которые имеют I и II группу инвалидности, установленную до 01 января 2004 г. без вынесения заключения по степени ограничения способности к трудовой деятельности;

— инвалидов с детства;

— ветеранов и инвалидов ВОВ, а также ветеранов и инвалидов боевых действий;

— другие категории.

К плательщикам земельного налога относятся юридические и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. При этом не признаются налогоплательщиками юридические и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды.

Основанием для взимания земельного налога является документ о государственной регистрации соответствующих прав, а

при его отсутствии — наличие у налогоплательщика правоустанавливающих документов на земельный участок.

Объектами налогообложения являются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (в том числе городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), на территории которого введен налог.

В то же время в налоговом кодексе указывается, что не признаются объектом налогообложения следующие земельные участки:

1) изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации (но лишь те, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия);

3) земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд;

4) земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, в пределах лесного фонда;

5) земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда, за исключением земельных участков, занятых обособленными водными объектами.

Такое положение согласуется с нормами Земельного кодекса, согласно которому из оборота изъятые земельные участки, занятые следующими объектами:

1) государственными природными заповедниками и национальными парками (за исключением случаев, предусмотренных ст. 95 ЗК);

2) зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы России, другие войска, воинские формирования и органы;

3) зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены военные суды;

- 4) объектами организаций Федеральной службы безопасности;
- 5) объектами организаций федеральных органов государственной охраны;
- 6) объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- 7) объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования;
- 8) объектами учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний;
- 9) воинскими и гражданскими захоронениями;
- 10) инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации.

7.3.4. Кадастровая оценка земель различного целевого назначения

Поскольку государственная кадастровая оценка основывается на классификации земель по целевому назначению и видам функционального использования, для ее проведения используются различные методические подходы, которые обеспечивают прозрачность системы налогообложения земли на всей территории страны.

Методические указания по кадастровой оценке земель и нормативно-технические документы, необходимые для ее проведения, разрабатываются и утверждаются Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Государственная кадастровая оценка земель проводится с учетом данных земельного, градостроительного, лесного, водного и других кадастров. Результаты оценки земель вносятся в государственный кадастр недвижимости.

В процессе кадастровой оценки проводится оценочное зонирование территории. Оценочной зоной признается часть земель, однородных по целевому назначению, виду функционального использования и близких по значению кадастровой стоимости земельных участков.

В зависимости от размера территории оценочных зон их границы совмещаются с границами земельных участков с учетом

сложившейся застройки и землепользования, размещения линейных объектов (улиц, дорог, рек, водотоков, путепроводов, железных дорог и др.), а также границами кадастровых районов или кадастровых кварталов.

По результатам оценочного зонирования составляется карта (схема) оценочных зон и устанавливается кадастровая стоимость единицы площади в границах этих зон.

Кадастровую оценку земель городских и сельских поселений, садоводческих, огороднических и дачных объединений осуществляют на основании статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости, а также иных методов массовой оценки земель. Кадастровую оценку сельскохозяйственных угодий вне черты городских и сельских поселений и земель лесного фонда проводят на основе капитализации расчетного рентного дохода. При этом расчетный рентный доход вычисляют как сумму дифференциального и абсолютного рентного дохода, где дифференциальный рентный доход является дополнительным (сверхнормативным) доходом, образующимся на землях относительно лучшего качества и месторасположения, а абсолютный рентный доход — минимальным доходом, устанавливаемым в размере 1% стоимости валовой продукции, получаемой в среднем с 1 га сельскохозяйственных угодий (независимо от их качества и месторасположения для всех субъектов Российской Федерации). Кадастровую стоимость земельного участка определяют умножением расчетного рентного дохода с 1 га оцениваемого на срок капитализации. Кадастровую оценку иных категорий земель (вне черты городских и сельских поселений) осуществляют на основе капитализации расчетного рентного дохода или исходя из затрат, необходимых для воспроизводства и сохранения ценности их природного потенциала.

Решение о первоочередном проведении работ по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения было принято в связи с тем, что в Российской Федерации в течение 1971–1989 годов был накоплен значительный опыт земельно-оценочных работ (бонитировки почв и экономической оценки сельскохозяйственных угодий). В 1989–1991 годах была проведена внутривладельческая оценка земель. В процессе выполнения этих работ было собрано большое количество информации, характеризующей земельные угодья по комплексу почвенных, климатических, экономических показателей, опре-

деляющих как продуктивность угодий, так и затраты на производство продукции растениеводства. Материалы последнего тура экономической и внутрихозяйственной оценки земель используются при проведении современной государственной кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий.

Наряду с этой информацией в административных районах были собраны и использованы данные о площадях сельскохозяйственных угодий землевладельцев, землепользователей, структуре посевных площадей по основным сельскохозяйственным культурам и естественным сенокосам, их многолетней урожайности и затратам. Кроме того, были использованы нормативные показатели, установленные для экономических районов РФ и субъектов РФ.

Несмотря на обширность территории, сложность и многообразие природных и экономических условий Российской Федерации было необходимо обеспечить сопоставимость результатов государственной кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий на всей территории страны. Для этого было предусмотрено проведение работ по оценке сельскохозяйственных угодий на основе единых методических подходов в два этапа: для субъектов Российской Федерации (1 этап) и внутри субъектов Российской Федерации по земельно-оценочным, административным районам и конкретным объектам кадастровой оценки (11 этап). При этом кадастровая оценка сельскохозяйственных угодий не должна была зависеть от фактического использования под пашню или кормовые угодья. Оценка проводилась исходя из потенциального плодородия земель.

На *первом этапе* работ проводилась межрегиональная оценка (по субъектам Российской Федерации) в соответствии с «Методикой государственной кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий». На этом этапе были определены базовые оценочные показатели продуктивности и затрат, расчетный рентный доход и средняя кадастровая стоимость 1 га сельскохозяйственных угодий в целом по субъектам РФ, составляющая 11 тыс. руб./га. Диапазон изменения показателей кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий составил по субъектам РФ от 400 до 43 560 руб./га.

Для установления кадастровой стоимости объектов оценки на втором этапе определялись интегральные характеристики по плодородию почв, технологическим свойствам и месторасположению участков. Эти показатели являются рентообразующи-

ми факторами, на основании которых определяются расчетный рентный доход и кадастровая стоимость объектов оценки. Основой для проведения кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий служили:

- данные почвенных обследований, материалы бонитировки почв и характеристики технологических свойств земельных участков по ранее проводимым оценкам;

- показатели оценочной продуктивности сельскохозяйственных угодий (по выходу кормовых единиц и валовой продукции), затраты на их использование, расчетный рентный доход (дифференциальный и абсолютный) и кадастровая стоимость сельскохозяйственных угодий на уровне субъектов РФ (результаты I этапа межрегиональной кадастровой оценки) и земельно-оценочных районов.

Учет показателей плодородия позволил обеспечить:

- формирование полной и достоверной информации о состоянии и динамике плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

- выявление и предотвращение отрицательных результатов хозяйственной деятельности на землях сельскохозяйственного назначения;

- выявление резервов обеспечения устойчивости сельскохозяйственного производства;

- улучшение информационного обеспечения государственного земельного кадастра.

Следует отметить, что принятая методика проведения оценки земель не является совершенной и научно-обоснованной. Задача состояла в том, чтобы провести работы в кратчайшие сроки и с наименьшими затратами. Результаты оценки (весьма несовершенные и приблизительные) все же положены в основу учета стоимости земельных ресурсов и налогообложения по новой схеме. Преимуществами действующей методики кадастровой оценки является то, что она базируется на материалах ранее проведенных оценок земель и обеспечивает необходимую преемственность результатов. Основные недостатки полученной кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий можно свести к следующим положениям.

Во-первых, данные бонитировки почв и статистические данные, положенные в основу расчетов, значительно устарели и на год оценки не отвечали фактическому положению.

Во-вторых, недостаточно учитывалось месторасположение объектов оценки. Известно, что в сложившихся рыночных условиях местоположение участков играет зачастую главнейшую роль при определении их продажной цены.

В-третьих, недостаточно учитывалось специфика сельскохозяйственного производства, наличие используемых угодий, а также зональные особенности ведения сельского хозяйства.

Вместе с тем проведение кадастровой оценки в начале 2000-х годов оказалось с финансовой точки зрения достаточно эффективным. Размер финансирования составил всего 6% от собранного в 2000 году земельного налога за земли сельскохозяйственного назначения. Установление ставки земельного налога даже на минимальном уровне (0,1% кадастровой стоимости земель) позволило увеличить бюджетные поступления примерно на 350 млн руб./год.

В 2000 г. были начаты работы по государственной кадастровой оценке земель в черте населенных пунктов. Следует отметить, что земли населенных пунктов хотя и составляют лишь 1,1% территории Российской Федерации, но на них формируются 85% всех собираемых земельных платежей и 97% направляемого в федеральный бюджет земельного налога.

7.3.5. Учет обременений при кадастровой оценке земель

Снижение стоимости земли происходит из-за наличия рожимообразующих объектов и установлением ограничений на хозяйственную деятельность (невозможность распашки, орошения, осушения, применения удобрений и ядохимикатов, использования отдельных видов сельскохозяйственной техники и т. д.). Например, в исследовании Sims S., Dent P. о влиянии высоковольтных линий электропередач (ЛЭП) на цены в жилищном секторе рынка Великобритании, указывается, что падение цен в пределах 100 м от ЛЭП составляет 6–17%, для ЛЭП на полигонах падение цен более значительное — до 20,7% в диапазоне до 250 м. Простой вид на пилоны ЛЭП, по оценкам зарубежных исследователей, уменьшает стоимость земли в среднем на 14,4%.

По мнению отечественных экспертов-оценщиков, установление зон и ограничений в использовании земельных участков влечет за собой уменьшение стоимости недвижимости в среднем на 15%, что подтверждается статистическими данными в оценочной практике.

При кадастровой оценке земель должно учитываться снижение стоимости земельного участка (или его части) в результате возникновения обременительного отношения: ограничения разрешенного использования земель, а также негативного воздействия на плодородие различных антропогенных факторов.

В первом случае снижение показателей оценки земель обуславливается, в основном, ограничениями в разрешенном использовании земель (а в отдельных случаях и полным запретом определенных видов деятельности).

Во втором случае снижение ценности земель происходит в результате ухудшения почвенного покрова под негативным воздействием несельскохозяйственной деятельности.

Все виды земель с особым правовым режимом использования имеют особенности, которые определяются перечнем запретов и ограничений в использовании земель. В зависимости от категории земель снижение кадастровой стоимости будет различным.

Коэффициент уменьшения стоимости может быть рассчитан через снижение урожайности (валовой продукции, дохода) или рост производственных затрат при существующих ограничениях по сравнению с аналогичным средним (или максимально возможным) показателем.

В общем виде расчет оценки земель участка с ограничениями в его использовании можно проводить по следующей формуле:

$$Q_i^{\text{огр}} = Q_i = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m K_{ij},$$

где $Q_i^{\text{огр}}$ — экономическая оценка i -го участка, имеющего ограничения в использовании;

Q_i — общая экономическая оценка земель i -го участка;

K_{ij} — коэффициент снижения плодородия i -го участка в результате j -го ограничения или негативного воздействия.

На землях сельскохозяйственного назначения снижение кадастровой стоимости земель может быть связано со следующими обстоятельствами:

— со снижением качества сельскохозяйственной продукции на землях фактического или потенциального загрязнения в санитарно-защитных зонах промышленных предприятий и коммунальных объектов, охранных зонах линейных объектов;

— с невозможностью использования загрязненных территорий (загрязнение токсикантами, засоление, минерализация и т. д.) для отдельных видов сельскохозяйственных культур;

— наложением ограничений и запретов на отдельные виды сельскохозяйственной деятельности, произрастание отдельных культур при функционировании на территории сельскохозяйственных предприятий посторонних несельскохозяйственных объектов или непреодолимых преград (например, в зоне линии электропередач запрещается орошение земель, применение отдельных видов сельскохозяйственной техники);

— изменением (нарушением) территориальной организации (прохождение по сельскохозяйственным угодьям линейных объектов: ЛЭП, автомобильных и железных дорог, трубопроводов) и возникновением при этом мелкоконтурности, изрезанности препятствиями, нарушений севооборотов и т. д.

На землях населенных пунктов основным фактором, снижающим кадастровую оценку, является существующее или потенциальное загрязнение земель (химическими веществами, биологическими отходами), а также ограничения разрешенного использования. Величина снижения кадастровой стоимости земельного участка зависит от реальной или потенциальной опасности и степени химического, шумового или биологического загрязнения, что определяется классом экологической опасности промышленных предприятий и иных объектов.

Например, земельный участок ОАО «Надземный экспресс», расположенный во Фрунзенском районе Санкт-Петербурга имеет 18 обременений, а именно:

— 3 зоны магистральных канализационных сооружений площадью 18 854,39 кв. м;

— 2 зоны магистральных сетей теплоснабжения площадью 564,94 кв. м;

— 6 зон магистральных кабелей электроснабжения площадью 378,50 кв. м;

— 4 охранных зоны газораспределительной сети площадью 533,25 кв. м;

— водоохранная зона водного объекта площадью 1019,82 кв. м;

— прибрежная защитная полоса водного объекта площадью 1019,82 кв. м.

Общая площадь земельного участка составляет 53 478,1 кв. м, а площадь всех обременений 22 370,72 кв. м. Следовательно

41,83% площади земельного участка занимают обременения. Расчет стоимости земельного участка с ограничениями в его использовании рекомендуется проводить с учетом понижающих коэффициентов. В частности, коэффициенты снижения стоимости земельного участка в результате ограничения разрешенного использования земель населенных пунктов можно использовать следующие:

— охранная зона и санитарно-защитная зона линейных инженерных сооружений — 0,5–0,75;

— прибрежная полоса и водоохранная зона водных объектов — 0,5–0,75;

— зона санитарной охраны источников водоснабжения, водопроводных сетей сооружений — 0,5;

— охранная зона памятников истории и культуры 0,7–1,0.

На основании результатов кадастрового деления Санкт-Петербурга выяснено, что рассматриваемый нами участок расположен в кадастровом квартале № 7425А, и удельный показатель кадастровой стоимости (УПКС) для этого квартала для данного вида разрешенного использования равен 2585 руб./кв. м.

Соответственно, кадастровая стоимость (КС) земельного участка равна

$$КС = УПКС \cdot S_{\text{з}} = 2585 \cdot 53\,478,1 = 138\,240\,888,5 \text{ руб.}$$

Кадастровая стоимость с учетом ограничений (обременений), установленных на земельном участке, определяется как сумма кадастровых стоимостей частей земельных участков с обременениями и части земельного участка, свободного от обременений (109 326 732,9 руб.). Кадастровая стоимость снизилась по отношению к первоначальной стоимости на 21%.

Большие площади лесного фонда расположены в зонах с особым правовым режимом землепользования. Кадастровая стоимость таких земельных участков уменьшается в результате ограничения производства лесной продукции. На территориях зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, санитарно-защитных зон автомобильных и железных дорог и аэродромов запрещаются рубки главного пользования и использования средств борьбы с вредителями леса. Это приводит к снижению кадастровой стоимости земель на 30–70%.

7.4. Рыночная оценка земли

В отличие от кадастровой оценки, которой государство стремится придать стабильный характер, рыночная оценка земельных участков подвержена конъюнктурным изменениям в соответствии со складывающимися на данный период времени условиями спроса и предложения. Поэтому рыночная стоимость — это идеальная цена, которую может предложить потенциальный покупатель за конкретный объект недвижимости с точки зрения оценщика. Оценщик также связан целым рядом условий, которые в совокупности определяют «оптимальное» (с его точки зрения) использование данного земельного участка, обеспечивающее наиболее высокую рыночную оценку.

Оптимальные условия использования земли определяются многими факторами, среди которых важнейшее значение имеют следующие: местоположение; физическая пригодность земельного участка для какого-либо использования; технологическая пригодность — наличие на участке определенных условий и качественных показателей; законодательная (юридическая) допустимость — соответствие предлагаемого варианта использования земельного участка действующему законодательству; финансовая обоснованность продажной цены и способность объекта обеспечить соответствующий доход от его использования в перспективе.

В совокупности отмеченные факторы определяют рыночный спрос и инвестиционную привлекательность земельного участка как объекта недвижимости. В основе определения стоимости земли лежат условия формирования земельной ренты, то есть дохода, который можно получать от использования земельного участка за счет разности между общественной стоимостью продукта и более низкой индивидуальной его стоимостью при производстве на разных по качеству и местоположению земельных участках. К постоянным факторам, которые обеспечивают регулярное воспроизводство земельной ренты, относятся: удобное местоположение, качество почв, наличие и доступность ресурсов, а также монополия собственности или хозяйствования на земле, интенсивность использования участка, применение новых технологий и т. п.

Основой процесса оценки недвижимости является унифицированный набор оценочных принципов, выработанных в процессе мировой практики взаимодействия участников рынка. Эти

принципы следующие: принцип спроса и предложения; изменения; конкуренции; замещения; предельной продуктивности; наилучшего и наиболее интенсивного использования; соответствия и принцип ожидания. На рис. 14 показана взаимосвязь принципов оценки.

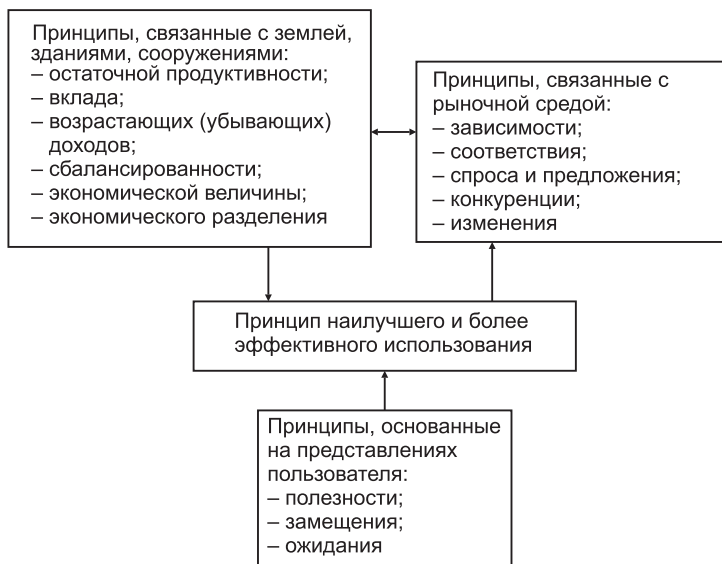


Рис. 14. Взаимосвязь принципов оценки земельных ресурсов

Процедура оценка рыночной стоимости земельного участка включает в себя пять этапов:

1. Определение основных вопросов оценки.
 2. Сбор, проверка и анализ информации.
 3. Анализ наиболее эффективного использования.
 4. Расчет рыночной стоимости на основе трех подходов к оценке — затратного, сравнительного, доходного — и согласование полученных результатов.
 5. Подготовка отчета об оценке.
- Рассмотрим их более подробно.

1 этап. Формулируется цель (определение вида оцениваемой стоимости) и задача оценки, составляется план оценки. В основу плана кладется договор с клиентом, в котором отражается необходимое для выполнения заказа время, необходимый персонал, правовой режим и объем оцениваемых прав на земельный участок. План служит основой для сбора исходных данных.

2 этап. Данные, которые используются для оценки, подразделяются на специальные и общие. Общие данные — это анализ информации, которая характеризует природные, социальные экономические и другие факторы, влияющие на стоимость оцениваемого участка земли. Например, расположение земельного участка относительно близлежащих городов, экономические тенденции развития региона, транспортные коммуникации и т. д. Специальные данные — это анализ информации, которая относится к оцениваемому объекту (земельный участок). Например, размер, форма, топографические характеристики, наличие подъезда, ограничений и т. д.

3 этап. Поскольку оценочная деятельность предполагает определение рыночной стоимости, анализ эффективного использования выявляет наиболее прибыльный и конкурентоспособный вид использования конкретного объекта недвижимости. Все типы сделок с собственностью, основанные на рыночной стоимости, требуют адекватной оценки и тщательного анализа экономического поведения инвесторов и других участников рынка. Влияние рыночного поведения на принятие финансовых решений частных лиц, компаний, органов власти диктует концепцию наиболее эффективного использования недвижимости.

Наилучшее и наиболее эффективное использование объекта недвижимости представляет вариант использования свободно-го или застроенного участка земли, который юридически возможен и соответствующим образом оформлен, физически осуществим, обеспечивается соответствующими финансовыми ресурсами и дает максимальную стоимость.

Анализ наиболее эффективного использования объекта недвижимости предполагает проведение подробного исследования рыночной ситуации, характеристик оцениваемого объекта, идентификации востребованных рынком вариантов, совместимых с параметрами оцениваемого объекта, расчет доходности каждого варианта и оценку стоимости недвижимости при каж-

дом варианте использования. Таким образом, окончательный вывод о наиболее эффективном использовании может быть сделан только после расчета стоимости.

Рыночные факторы, используемые для формулирования вывода о наиболее эффективном использовании недвижимости на дату оценки, рассматриваются в общем массиве данных, собираемых и анализируемых для определения стоимости объекта. Следовательно, наиболее эффективный вид использования можно квалифицировать как основу, на которую опирается рыночная стоимость. Если оцениваемая недвижимость предполагает последующее личное использование или сдачу в аренду, то их основная мотивация при расчете стоимости будет сведена к получаемым потребительским качествам объекта (доход, престиж и уединенность и т. д.). Инвестиционная мотивация помимо величины получаемого дохода и накопления капитала учитывает такие аргументы, как налоговые льготы, осуществимость проекта.

Обычно анализ наиболее эффективного использования проводится по нескольким альтернативным вариантам и включает следующие направления:

- рыночный анализ;
- анализ реализуемости варианта;
- анализ наиболее эффективного использования.

Перечисленные направления анализа предполагают комплексное изучение следующих вопросов.

Рыночный анализ предполагает определение спроса на варианты использования, альтернативные существующему, в целях изучения спроса и предложения, емкости рынка, динамики ставок арендной платы и т. д. по каждому варианту. Анализ осуществимости предполагает расчет базовых составляющих стоимости: потока доходов и ставок капитализации для определения стоимости с учетом переменных параметров каждого юридически обоснованного и физически осуществимого варианта. Анализ наиболее эффективного использования предполагает разработку детального плана реализации каждого варианта с рассмотрением конкретных участников рынка, сроков осуществления проекта, источников финансирования для выбора варианта, обеспечивающего максимальную продуктивность оцениваемого объекта.

Вариант наиболее эффективного использования оцениваемой недвижимости должен отвечать четырем критериям:

- юридической допустимости;
- физической осуществимости;
- финансовой обеспеченности;
- максимальной продуктивности.

Последовательность процедуры анализа обусловлена тем, что наиболее эффективный вариант использования, даже при наличии необходимого финансирования, неосуществим, если он юридически запрещен или невозможна его физическая реализация. Поэтому проверка юридической допустимости каждого рассматриваемого варианта осуществляется в первую очередь.

Оценщик рассматривает частные ограничения, нормы зонирования, строительные нормы и правила, нормативные акты по охране исторических зданий, а также экологическое законодательство, которые могут ограничить конкретные виды потенциального использования. На выбор использования недвижимости может оказать влияние также наличие долгосрочных договоров аренды.

Необходимо учитывать возможные ограничения, которые могут быть заложены в самом договоре о приобретении объектов недвижимости. Эти ограничения могут касаться некоторых направлений использования, конкретизировать расположение зданий на земельном участке, параметры зданий, тип применяемых строительных материалов. Если ограничения по документу о праве собственности вступают в противоречие с более общими юридическими нормами, то обычно в расчет принимается максимальное ограничение.

Строительные нормы и правила могут сдерживать застройку земли наиболее эффективными строениями, если они увеличивают расходы для соблюдения технических нормативов. В некоторых районах строительные нормы и правила используются для снижения уровня нового строительства и ограничения роста. Оценщики должны учитывать нормативы по чистоте воздуха, воды, а также общественное мнение о предполагаемых проектах застройки территорий.

Выбор наиболее эффективного варианта использования недвижимости должен опираться на физическую его осуществимость. Критерии физической осуществимости — это размер, форма, район, дизайн, состояние грунта и подъездные пути к участку, а также риск стихийных бедствий (таких как

наводнение или землетрясение). Они влияют на предполагаемый вариант использования земли. Некоторые варианты использования дают наибольший эффект только на участке определенного размера. Форма участков также влияет на конечную продуктивность, так как затраты на застройку участков неправильной формы могут быть выше. На эффективность застройки влияет наличие подъездных путей к участку и инженерных коммуникаций. Топографические или почвенные характеристики земельного участка отражаются на функциональной полезности площадки. Выявленные оценщиком негативные моменты затрудняют ее застройку или увеличивают затраты на освоение.

В процессе анализа физической осуществимости эффективного варианта использования необходимо рассмотреть состояние зданий и сооружений для определения возможности его дальнейшей эксплуатации на новой основе. Если здания для обеспечения оптимального вида использования необходимо перепланировать, то следует рассчитать необходимые для этого затраты и сопоставить их с итоговой доходностью. Как правило, затраты на реконструкцию объекта зависят от физического состояния и местоположения недвижимости.

Следующий этап отбора видов использования — анализ финансовой обеспеченности. Вариант считается финансово приемлемым, если он обеспечивает доход от эксплуатации, равный или превышающий объем эксплуатационных затрат, расходы на финансирование и требуемую схему возврата капитала. Таким образом, все виды использования, которые могут обеспечить положительный доход, рассматриваются как выполнимые в финансовом отношении. Если вид использования не предполагает получения регулярного дохода от эксплуатации, то в ходе анализа отбираются те варианты, которые создают недвижимость, по стоимости равную или превышающую издержки на строительство или реконструкцию объекта для этого нового вида использования. Оценщик должен сравнить прирост капитала или доход от использования недвижимости с понесенными капитальными расходами. Если доход ниже расходов или превышает их лишь незначительно, такой вид использования признается невыполнимым в финансовом отношении.

Для оценки видов использования, приносящих регулярный доход от эксплуатации, по каждому из вариантов оценщик рассчитывает общий чистый операционный доход, индивидуаль-

ную ставку дохода на инвестированный капитал, сумму дохода, относимую к земле. Если чистый доход соответствует необходимой доходности инвестиций и обеспечивает требуемую доходность земельного участка, этот вид использования является выполнимым в финансовом отношении. Очевидно, идентификация видов использования, выполнимых в финансовом отношении, базируется на анализе спроса, предложения и местоположения.

Максимальная продуктивность предполагает наибольшую стоимость земельного участка как такового, независимо от того, является он свободным (фактически или условно) или застроенным. Реализация данного критерия предполагает из всех юридически разрешенных, физически реализуемых и обеспечивающих положительную величину дохода вариантов выбор такого использования, который обеспечивает максимальную стоимость основы недвижимости — земельного участка. Потенциальный вариант наиболее эффективного использования земли отражает долгосрочную, тщательно разработанную и достаточно конкретную программу землепользования, связанную с нормальным сроком эксплуатации зданий и сооружений. Срок эксплуатации зависит от типа здания, качества строительных работ и других факторов.

Максимальная продуктивность земельного участка определяется путем соотнесения суммы его дохода со ставкой капитализации, требуемой рынком для данного вида использования. В зависимости от выбранного варианта использования недвижимости метод определения стоимости земли может быть различным. Выбор метода зависит от степени переориентации фактического назначения оцениваемой недвижимости, уровня риска рассматриваемого варианта, требуемой ставки доходности и периода возмещения капитала, сроков реализации предполагаемого варианта использования недвижимости. Вид использования, обеспечивающий наибольшую доходность земли, является наиболее эффективным. В основе всех используемых методов определения стоимости земельного участка в целях выбора наиболее эффективного варианта лежит так называемая техника остатка. Доход от земли рассматривается как остаток между совокупным доходом, генерируемым недвижимостью, и теми суммами дохода, которые обеспечиваются привлечением рабочей силы, капитала, основных средств (функционирующих зданий и сооружений). Стоимость земельного участка, в свою

очередь, представляет разницу между суммарной стоимостью всего объекта недвижимости и остаточной стоимостью строений либо затратами на их возведение.

Способ наилучшего использования недвижимости может либо достигаться на основе уже существующих строений, либо предполагать сооружение принципиально новых улучшений, что требует рассмотрения земельного участка как свободного. Исходя из этого оценщики применяют при анализе наилучшего использования недвижимости два приема:

- наиболее эффективное использование участка как незастроенного;
- наиболее эффективное использование участка как застроенного.

Существуют следующие основные причины для определения наиболее эффективного вида использования земли как незастроенной:

1. Выделение в стоимости недвижимости стоимости только земельного участка.
2. Использование метода сопоставимых продаж для оценки застроенной земли.
3. Расчет потери в стоимости из-за внешнего устаревания.
4. Оценка реальной стоимости земли в составе объекта недвижимости, который является неоптимальным для данного участка.

Анализ наиболее эффективного использования застроенного участка делают по двум причинам:

1. Идентификация вида использования объекта недвижимости, обеспечивающего наибольший общий доход на вложенный капитал.
2. Выявление на рынке объектов недвижимости одинакового назначения с сопоставимым уровнем эффективности использования.

Практика оценки недвижимости требует приоритетного анализа участка земли исходя из допущения, что на нем нет строений (даже если площадка застроена). Это позволяет определить, насколько востребовано текущее использование, следует ли его продолжить или изменить.

Прием определения наилучшего и наиболее эффективного использования оцениваемой недвижимости как незастроенного земельного участка базируется на допущении, что он не имеет

строений, либо может быть освобожден от строений в результате их сноса. В итоге определяются стоимость земли на основе выбора возможных вариантов использования, обеспечивающих доходность недвижимости, и подбора параметров объектов недвижимости в соответствии с конкретным назначением.

Вариант использования участка земли как незастроенного имеет две основные разновидности:

1. Использование участка для перепродажи его без улучшений другому инвестору, который впоследствии проведет застройку. Данный вариант применим в случае, когда рынки недвижимости перенасыщены.

2. Застройка земельного участка новыми зданиями и сооружениями, в том числе:

— застройка без промежуточного использования, если рассматривается вариант нового использования, принимаемый рынком на дату анализа;

— застройка с промежуточным использованием предполагает временное сохранение существующего варианта использования до того момента, как новый вариант будет востребован рынком исходя из прогноза рыночной ситуации;

— разделение или объединение земельного участка для достижения наиболее эффективного использования;

— застройка участка новыми строениями, аналогичными по назначению и физическим параметрам существующему объекту.

Наиболее распространенной ситуацией оценки недвижимости является условная незастроенность участка, то есть на анализируемом участке имеются здания, которые влияют на стоимость объекта. Однако не будут востребованы при осуществлении нового варианта использования земельного участка.

На практике возможность использования наиболее эффективного использования является исходной предпосылкой, на которой строится заключение о рыночной стоимости земельного участка. Существующие в России административные ограничения и территориальное зонирование часто не отражают текущих требований развивающегося земельного рынка, и поэтому фактическое использование земельного участка может не соответствовать наилучшему варианту.

4 этап. В соответствии с общепринятой практикой оценка рыночной стоимости проводится с использованием трех методологических подходов: затратного, сравнительного и доходного.

При оценке земли могут использоваться методы одного подхода или методы, представляющие их комбинацию. Выбор метода зависит от объекта оценки, информационной обеспеченности, его соответствия наиболее типичному виду использования объекта оценки и других. Рыночная стоимость земли в первую очередь должна определяться по результату того метода, который определяет цену в условиях обычного делового оборота. Так, продажа земельных участков, которые служат получению дохода, происходит преимущественно по капитализированной стоимости будущих доходов, то есть приоритетным является доходный метод оценки. Выбор должен быть обоснован с учетом реальной ситуации, складывающейся на рынке земельных участков. Однако традиционно считается, что наиболее надежным способом определения рыночной стоимости земли являются методы сравнительного подхода.

Под сравнительным подходом понимается совокупность методов оценки стоимости, основанных на сравнении объекта оценки с аналогичными объектами, в отношении которых имеется информация о ценах сделок с ними. Этот подход основан на принципе замещения, который гласит, что рациональный покупатель не заплатит за конкретный объект недвижимости больше, чем обойдутся приобретения другой схожий недвижимости, обладающей такой же полезностью. Поэтому цены, уплаченные за сопоставимые объекты, должны отражать рыночную стоимость того объекта недвижимости, по которому производится оценка.

Суть этого подхода проста и понятна: покупатель и продавец хотят знать, сколько стоили на рынке аналогичные объекты, уже проданные и купленные, то есть они должны быть уверены, что цена справедлива, приемлема для всех других участников рынка и каждая из сторон в данной сделке не окажется в убытке. Поэтому данный подход основан на систематизации и сопоставлении всех имеющихся на момент проведения оценки данных по уже проданным аналогичным земельным участкам. В то же время нередко проводится оценка по сопоставительному анализу рыночных цен спроса и предложения.

При отборе и предварительном анализе объектов для сопоставления важно также учитывать и любые необычайные воздействия на цены сопоставимых сделок: угроза изъятия залога при невыполнении условий кредитного договора, потребность в быстрой купле или продаже, изменение местных правил и

т. д. Обычно из базы данных для сопоставления выделяют также цены, выплачиваемые федеральными или местными органами власти при отчуждении участка земли для соответствующих нужд, поскольку они могут содержать элементы принуждения.

Под доходным подходом понимается совокупность методов оценки стоимости, основанных на определении ожидаемых доходов от объекта оценки. Согласно доходному подходу, стоимость объекта недвижимости определяется его потенциальной способностью приносить доход. Доходный подход используется при наличии рыночной информации о доходах от объектов недвижимости.

Данный подход основан на принципе ожидания с учетом принципов наилучшего и наиболее эффективного использования. К методам оценки земли, применяемым в рамках данного подхода, относят метод прямой капитализации дохода (земельной ренты), а также методы дисконтированных денежных потоков. При использовании доходного подхода оценивается текущая стоимость будущих доходов от владения имуществом, включая как сдачу его в аренду, так и возможную продажу. Потоки доходов от коммерческого использования имущества и выручка от его перепродажи (реверсия) за вычетом потоков затрат капитализируются в текущую (пересчитанную на данный период) общую стоимость. Однако техника расчетов достаточно сложна, поскольку доходы распределены во времени и могут существенно изменяться, а норма капитализации или соответствующий мультипликатор зависят от состояния экономики и финансовой системы страны, системы правовых гарантий участникам земельного рынка, а также от состояния самого рынка.

Поэтому использование метода требует проведения широких экономических исследований для определения адекватных значений нормы капитализации и иных факторов. Норму или коэффициент капитализации определяют на основе исследования приемлемых ставок дохода от эксплуатации аналогичных объектов недвижимости с учетом анализа факторов риска и дисконта (применительно к конкретным условиям данной страны и города) по методике кумулятивного построения или иными способами.

При применении доходного подхода стоимость приносящей доход недвижимости определяется величиной, качеством и про-

должительностью периода получения всех выгод, которые данный объект, как ожидается, будет приносить в будущем в процессе оставшейся экономической жизни. Оценщик, внимательно изучающий соответствующую рыночную информацию, должен пересчитать эти выгоды в единую сумму текущей стоимости. Цена владения (пользования) может определяться не только через величину постоянного потока дохода (арендной платы). Это может быть любое выраженное в денежной форме определение потребительской полезности или ценности недвижимости как товара. Например, при оценке земли под строительство жилого дома можно рассматривать доход не от аренды жилых помещений, а от продажи их в собственность.

При оценке стоимости объекта недвижимости доходными методами следует учитывать, что рыночная стоимость зависит от текущей стоимости не любого из возможных использований, а только от наиболее эффективного использования объекта. Поэтому при решении задачи нахождения текущей стоимости приходится определять цену аренды помещений при различных вариантах функционирования недвижимости. Оценщик должен проанализировать весь диапазон цен аренды на аналогичные помещения при разных функциональных и технических характеристиках с учетом затрат на проведение необходимой реконструкции и текущего ремонта объекта оценки, оплату коммунальных услуг, содержание управленческого персонала, рекламу, маркетинг и прочее. Необходимо также учесть денежные отчисления для покупки или постройки в будущем нового объекта взамен изношенного. Все денежные потоки рассматриваются с учетом их стоимости во времени и риска неполучения прогнозируемой величины дохода. Ставки дисконта при доходном подходе играют роль целевой прибыли на инвестиции в недвижимость. То есть решается задача определения цены объекта на основе анализа безубыточности и обеспечения целевой прибыли.

К затратному подходу относится совокупность методов оценки стоимости, основанных на определении затрат, необходимых для воспроизводства (восстановления) либо замещения объекта оценки с учетом его износа. Затратный подход основан на сравнении затрат по созданию объекта недвижимости, эквивалентного по своей полезности оцениваемому или сопоставимому с ним. Считается, что разумный инвестор не заплатит за объект недвижимости больше, чем за приобретение прав

на земельный участок и строительство на нем аналогичного здания.

Данный подход применяется при отсутствии рыночной информации о ценах сделок или доходов от объектов недвижимости. При оценке земли затратный подход используется в основном для определения стоимости улучшений, находящихся на земельном участке (зданий, строений сооружений) для выделения земельной составляющей в стоимости единого объекта недвижимости. Затратный подход довольно широко используется в практике оценки природных ресурсов и объектов, а также природных благ, продуцируемых этими объектами. Сумма затрат на подготовку и использование природного ресурса применяется в качестве отправной точки при определении цены ресурса. Затраты, необходимые на перемещение, замещение или воссоздание природного объекта, рассматриваются как минимальная экономическая оценка природного объекта и являются основанием для расчета компенсационных платежей для физического возмещения теряемого природного объекта.

Например, если в результате добычи полезных ископаемых, изымается или разрушается плодородный слой почвы, то минимальной величиной платы и одновременно стоимостной оценкой теряемой или деградированной почвы будут затраты на восстановление плодородия этого участка (рекультивация) или повышение плодородия другого участка для компенсации потери первого участка как природного объекта. Аналогично, при использовании участка для ведения сельского хозяйства минимальной величиной платы должны быть затраты на поддержание плодородия используемых сельскохозяйственных угодий. Типичным примером воспроизводственных платежей, рассчитанных на основе затратного подхода, могут служить ныне ликвидированные отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Несмотря на относительную простоту и возможность широкого использования, затратный подход содержит в себе принципиальное противоречие с точки зрения оценки стоимости природного ресурса (объекта): чем лучше природный ресурс, тем меньшую оценку в соответствии с затратной концепцией он может получить. Так, лучшие черноземные почвы требуют меньше затрат на подготовку и использование в сельском хозяйстве, чем аналогичный участок, расположенный на подзолистых за-

болоченных почвах. То же происходит и с месторождениями полезных ископаемых: чем меньше эксплуатационные затраты на их добычу, тем дешевле объект оценки. В городах складывается обратная картина — чем дороже работы по созданию инженерной инфраструктуры (имеется в виду удорожание, связанное с горно-геологическим, топографическими особенностями или удаленностью от центральных объектов), тем ценнее участок. Именно это противоречие ограничивает применение затратного подхода к земле и природным объектам. К недостаткам затратного подхода также относится сложность в условиях инфляции и нестабильности рынка произвести точный расчет стоимости затрат на создание и воспроизводство даже небольшого объекта недвижимости.

5 этап. Результаты оценки должны быть оформлены в виде письменного отчета об оценке. Отчет об оценке — это документ доказательного значения, предназначенный для заказчика оценочных услуг и иных заинтересованных в результате оценки лиц, содержащий итоговое заключение о стоимости объекта оценки. Основные требования к содержанию отчета об оценке рыночной стоимости земельного участка изложены в ряде документов законодательного и инструктивно-методического характера.

Однако фирмы и оценочные структуры применяют разные формы отчетов, причем содержательная часть этих отчетов по полноте информации и функциональному назначению может существенно различаться. Такое положение затрудняет восприятие представленных данных и не всегда позволяет заказчику оценить правильность полученных результатов.

При составлении отчетов об оценке рыночной стоимости земельного участка целесообразно руководствоваться следующими требованиями:

- своевременное составление в письменной форме и передача заказчику отчета об оценке земельного участка является надлежащим исполнением оценщиком своих обязанностей, возложенных на него договором;

- отчет не должен допускать неоднозначного толкования принципиальных положений или вводить в заблуждение продавца и покупателя. В отчете в обязательном порядке указываются дата проведения оценки земельного участка, используемые стандарты оценки, цели и назначение оценки, а также приводятся иные сведения, которые необходимы для полного и

недвусмысленного толкования результатов проведения оценки, отраженных в отчете;

— если при проведении оценки земельного участка определяется не рыночная стоимость, а иные виды стоимости, в отчете должны быть указаны критерии установления оценки и причины отступления от возможности определения рыночной стоимости земельного участка;

— отчет может содержать дополнительные сведения, являющиеся, по мнению оценщика, существенными с точки зрения полноты обоснования примененного им метода расчета стоимости конкретного земельного участка;

— для проведения оценки земельных участков законодательством Российской Федерации предусмотрены специальные формы отчетов;

— отчет собственноручно подписывается оценщиком и заверяется печатью организации.

Отчет об оценке недвижимости обычно включает описание объекта, позволяющее четко идентифицировать сам объект, а также имущественные права, подлежащие оценке, изложение всех допущений и ограничений, в рамках которых производилась оценка, описание характера и объема собранных и использованных при оценке фактических данных, изложение процедуры определения способа наиболее эффективного использования объекта недвижимости, изложение применявшихся при оценке методов, процедур и аргументов, на основании которых были сделаны выводы о величине стоимости, а также сведения о квалификации оценщика и опыте его профессиональной работы.

Контрольные вопросы

1. Дайте общее понятие рынку земли.
2. Чем отличается рынок земли от классического рынка товаров?
3. В чем заключаются цели и задачи оценки земли?
4. Назовите направления оценки земли как объекта недвижимости и раскройте их содержание.
5. В чем заключается отличие оценки земли как природного ресурса и как объекта недвижимости?
6. Раскройте понятие и содержание кадастровой оценки земли.
7. В чем заключаются цели кадастровой оценки и как она связана с системой налогообложения?

8. Назовите объекты и субъекты налогообложения.
9. Каким образом учитываются обременения при кадастровой оценке земель?
10. Раскройте содержание рыночной оценки земли.
11. Назовите принципы и подходы рыночной оценки земли.
12. Назовите этапы определения рыночной стоимости земельного участка и раскройте их содержание.

8. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНО-КАДАСТРОВЫХ ДЕЙСТВИЙ

8.1. Государственное регулирование землевладения и землепользования

Землепользование — особая сфера хозяйственной деятельности, включающая учет и оценку земель, определение эффективных форм земельной собственности, управление развитием земельных отношений и использованием земель для хозяйственных целей. В процессе землепользования возникают экономические отношения между различными группами субъектов по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками. Критериями эффективности этих отношений являются рост дохода от земель, вовлеченных в хозяйственный оборот, повышение их стоимости, сохранение ценных природных ландшафтов.

Экономические отношения в области землепользования являются результатом земельной политики. Интересы Федерации, ее субъектов, муниципальных органов власти и частных землепользователей в отношении отдельных территорий совпадают далеко не всегда. Поэтому критерием эффективности земельной политики должен быть рост благосостояния общества, достигаемый на основе разумного компромисса интересов всех сторон.

Опыт стран с развитой рыночной экономикой свидетельствует о том, что важным условием эффективного использования земли является развитие земельного рынка. Интенсивность землепользования не должна при этом выходить за разумные пределы. Иначе неизбежно ухудшение экологической ситуации, потеря ценных природных ресурсов, снижение общей ценности земель. Решение этого вопроса требует государственного регулирования землепользования. То есть цивилизованное использование земельных ресурсов невозможно без эффективной земельной политики, согласованно проводимой всеми уровнями управления. Этим в значительной степени определяется

характер экономических отношений между различными группами субъектов в области землепользования.

Выбор приоритетов при разработке государственной земельной политики зависит от многих факторов, включая национальные особенности и традиции, политическую ориентацию общества, обеспеченность страны в целом и отдельных ее территорий земельными ресурсами.

Исторически создание кадастровых систем связано с решением двух важнейших задач: обслуживание фискальной системы, то есть учет земельных участков для полного и правильно взимания земельных налогов, и правовое обеспечение рынка недвижимости, то есть обеспечение юридической доказательности сделок с недвижимостью. Вторая задача совершенно самостоятельная, решение ее требует ведения регистрационной системы, то есть регистрации сделок купли-продажи, наследования, дарения, аренды и др.

Земельные участки вместе с расположенными на них зданиями и сооружениями образуют фонд недвижимости. Кадастровые и регистрационные системы обеспечивают его информацией для целей планирования, управления и контроля.

Естественно, что с развитием системы новых земельных отношений, с одной стороны, возрастет роль государства в создании конкурентной рыночной среды для поддержания эффективного собственника земли, а с другой — назревает необходимость в создании единого правового и информационного пространства для жесткого (но экономически и юридически обоснованного) перераспределения земель, осуществляемого на основе государственного управления всем земельным фондом страны.

Не секрет, что государственное управление при наличии такого разнообразия землепользователей выполняет в большей степени регулятивные и координирующие функции. Но, тем не менее, одной из задач является создание нового инструментария государственного управления земельным фондом РФ, выступающего в качестве системы взаимодополняющих и взаимосвязанных между собой элементов (государственный земельный кадастр, государственный контроль за использованием земель, землеустройство, мониторинг земель и др.), используемого для принятия управленческих решений и реализации права по использованию земли всеми группами субъектов на основе

экономической и экологической целесообразности, а также материалов прогнозирования и планирования использования земельных ресурсов.

Прежде чем приступить к анализу существующей системы государственного управления земельным фондом необходимо дать теоретическое и прикладное обоснование понятиям «управления» в общем смысле и определить содержание государственного управления земельными ресурсами как целостного социально-экономического явления.

В обобщенном виде под термином «управление» понимается любое целенаправленное организующее воздействие на какие-либо процессы для приведения их в соответствие с определенными закономерностями. Современные справочные издания дают следующее определение: Управление — это сознательное целенаправленное воздействие со стороны субъектов, органов на людей и экономические объекты, осуществляемое с целью направить их действия и получить желаемые результаты. Управление рассматривается также как процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформировать и достичь целей организации [6].

В современной экономической и правовой научной литературе управление как общественно-экономическое явление рассматривается в различных аспектах, что очередной раз подтверждает многогранность управленческих процессов в обществе. В юридической литературе управление ассоциируется с процессами «деятельности», что определяет внутреннюю структуру управления как совокупность специфических видов деятельности человека, объединенную общими целями. Такая деятельность имеет, как правило, административную основу, так как предопределяется действующей нормативной базой и направлена на реализацию организационно-экономических предприятий.

Политики и социологи характеризуют управление как «отношение», входящее в систему общественных отношений вообще и имеющее свою специфику, определяемую сложившейся общественно-экономической формацией.

Кроме того, сущность управленческих процессов может выражаться через термин «воздействие» (влияние), так как достижение целей управления предопределяется уровнем воздействия на сознание, а следовательно, поведение и деятельность субъектов соответствующих (земельных) отношений.

Исходя из вышеприведенных заключений, управление может быть представлено как целенаправленное, регулирующее и организующее воздействие на поведение субъекта, осуществляемое как в формах самоуправления, так и через систему специально уполномоченных властных структур.

Юридическим основанием государственного регулирования земельных отношений является суверенная власть Российской государства, фундаментальным условием которой является территориальное верховенство на всей территории РФ.

Исходя из того, что Российское государство выступает в данных отношениях не только в качестве суверена, но и в качестве крупнейшего землепользователя (собственника земли), регулирование земельных отношений приобретает более глубокое и широкое социально-экономическое, юридическое и политическое содержание.

Опираясь на легитимную политическую власть государства, государственное управление земельным фондом обладает государственно-властным характером и направлено на реализацию задач соблюдения земельного законодательства путем проведения государственного контроля за использованием и охраной земель, осуществления охранительной функции, а также обеспечения условий целевого, рационального и эффективно использования и охраны земель посредством ведения государственного мониторинга земель, государственного земельного кадастра, проведения необходимых землеустроительных работ.

Таким образом, обобщая вышесказанное, можно определить государственное управление земельными ресурсами как политико-экономическое, организующее и регулирующее воздействие государства на деятельность субъектов земельных отношений, имеющее своей целью реализацию земельной политики и опирающееся на его властную силу. В самом узком смысле, государственное управление представляет собой публичное и легитимное проявление властной силы общества, выраженное в волеизъявлении государства.

Содержание государственного управления использованием и охраны земельных ресурсов заключается в формировании системы государственных органов и законодательном наделении их правами и обязанностями в соответствии с их компетенцией. Кроме того, важнейшей составной частью данного процесса является установление форм и методов регулирования земель-

ных отношений, а также закрепление функций (видов деятельности) специально уполномоченных структур, обеспечивающих это регулирование.

Формы управленческой деятельности в государственном управлении — это наиболее важные элементы управленческой деятельности, посредством которых реализуется компетенция государственных органов в сфере использования и охраны земельных ресурсов.

Под методами управленческой деятельности подразумеваются способы и приемы анализа и оценки управленческих ситуаций, использования правовых и организационных форм, воздействия на сознание и поведение субъектов (земельных отношений) в управляемых общественных процессах и отношениях.

Как уже отмечалось, главной проблемой государственного управления в целом и практической деятельности по формированию и реализации его многогранных проявлений в сфере использования и охраны земель в частности выступает проблема обусловленности, обоснованности и эффективности всех управленческих функций, организационных структур, форм, методов и стадий управленческой деятельности в конкретно сложившейся социально-экономической ситуации, определяющей эффективную систему землепользования и землевладения.

Землепользование (Land-tenure) в самом общем виде представляет собой форму распоряжения землей для извлечения из ресурса полезных свойств или дохода путем:

- свободного хозяйствования;
- рациональной организации территории;
- защиты земель от процессов разрушения и загрязнения;
- использования имеющихся на участке общераспространенных полезных ископаемых.

Порядок землепользования определяется земельным законодательством.

Юридический словарь в гражданском и земельном праве РФ трактует землепользование как одну из юридических форм использования земли главным образом в целях, не связанных с сельскохозяйственным производством. Землепользователи имеют в отношении земли более узкий круг прав по сравнению с землевладельцами [7].

Современная энциклопедия определяет землепользование как пользование землей в порядке, установленном при отводе

земли во временное (например, служебные наделы в Российской Федерации) или целевое (например, для нужд транспорта, связи и тому подобные, ведения лесного хозяйства, и др.)

Исходя из такого определения землепользователи — это лица, получающие землю в бессрочное, долгосрочное и временное пользование. К ним могут быть отнесены практически любые субъекты гражданского права, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности и хозяйственной или иной специализации, включая иностранных лиц и международные организации.

Землевладение в самой распространенной трактовке юридических словарей — фактическое обладание определенным участком земли на определенных юридических основаниях, обуславливающих соответствующие права и обязанности землевладельцев. Экономический словарь определяет *землевладение* как земельный участок, на который его владелец имеет юридически, документально оформленные права собственности. Землевладельцами могут быть как юридические, так и физические лица.

Таким образом, современная наука и практика представляют нам землевладение как форму обладания землей на определенных правовых основаниях (право собственности, право пользования, аренда и другие), определяющих права и обязанности землевладельца. Вместе с тем многообразие экономико-правовых толкований вынуждает более глубоко проанализировать данный вопрос в его преломлении через призму прав на земельные участки лиц, не являющихся собственниками земельных участков.

Существующие в законодательстве, помимо права собственности, иные права на земельные участки представляют юридическую возможность не собственнику участка удовлетворять свои потребности за счет эксплуатации данного земельного участка. К таким правам относятся пожизненное наследуемое владение, постоянное бессрочное пользование и сервитут.

Ученые цивилисты полагают, что указанные правомочия, за исключением сервитута, по своей юридической сути являются переходными, то есть будут существовать в РФ до тех пор, пока не произойдет полное разграничение государственной, муниципальной и частной собственности между участниками земельных правоотношений.

По современному российскому законодательству все права вообще и на земельные участки в частности можно разделить на две большие группы: вещные и обязательственные. Вещное право, основным видом которого является право собственности, имеет ряд характерных особенностей, которые отличают его от обязательственного. Круг вещных прав четко очерчен законом (ст. 209, 216 ГК). И лицо не вправе по своему усмотрению создавать новые разновидности вещных прав. Для обязательственных прав такого ограничения не установлено. Участник обязательственных отношений может вступать в сделки как предусмотренные законом, так и не предусмотренные законом, но не противоречащие ему.

Вещное право, в отличие от обязательственного, является разновидностью абсолютного права, то есть обладателю вещного права противостоит неограниченный круг субъектов, обязанных не нарушать его. Владелец вещного права обладает правомочиями следования и преимущества. Первое означает, что собственник вещи, выбывшей из его владения, по общему правилу продолжает сохранять его и тогда, когда вещь находится у нового владельца.

Исчерпывающий перечень видов вещных прав приведен в соответствующих законах:

- право собственности (ст. 209 ГК, ст. 15 ЗК);
- право пожизненного наследуемого владения (ст. 216, 265 ГК РФ, ст. 21 ЗК);
- право постоянного (бессрочного) пользования (ст. 216, 268 ГК, ст. 20 ЗК);
- сервитуты (ст. 216, 274, 277 ГК, ст. 23 ЗК).

Наиболее важным из них является право собственности, ибо все остальные по своей сути являются производными от них. Право частной собственности на землю закреплено в Конституции Российской Федерации. Граждане и их объединения (ч. 1 ст. 36 Конституции РФ) вправе иметь в частной собственности землю. Собственники земли в полной мере обладают всеми тремя правомочиями, присущими праву собственности, то есть они вправе свободно владеть, пользоваться и распоряжаться землей при условии, что реализация этих полномочий не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36 Конституции, п. 3 ст. 209 ГК).

В соответствии с гражданским и земельным законодательством, право собственности бывает следующих видов:

- частная собственность, когда земля принадлежит гражданам и юридическим лицам (ст. 15 ЗК);
- федеральная собственность, когда земля находится в собственности Российской Федерации (ст. 17 ЗК);
- собственность на землю субъектов Российской Федерации (ст. 18 ЗК);
- муниципальная собственность (ст. 19 ЗК).

На содержание правомочий собственника оказывает определенное влияние форма собственности на землю. Если правомочие распоряжения граждан и юридических лиц, имеющих землю на праве частной собственности, находится в соответствии с цивилистическим понятием распорядительных сделок, в результате которых происходит отчуждение земли, передача ее в аренду, залог, по наследству и т. д., то правомочие распоряжения государственной собственностью на землю осуществляется в процессе деятельности государственных органов по управлению землей в форме принятия административного акта представления (передачи) земли, определения целевого назначения, условий, формы использования земли.

Теперь о вещных и обязательственные правах, являющихся по своей сути производными от права собственности.

Согласно п. 1 ст. 21 ЗК РФ, предоставление земельного участка гражданам на праве пожизненного наследуемого владения после введения в действие Земельного кодекса не допускается. Но если право пожизненного наследуемого владения земельным участком было приобретено гражданином до введения в действие кодекса, то оно сохраняется. Право пожизненного наследуемого владения устанавливалось в отношении земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Субъектом права пожизненного наследуемого владения может быть только гражданин. После введения в действие Земельного кодекса РФ основаниями возникновения права пожизненного наследуемого владения являются два юридических факта:

- а) принятие гражданином наследства, когда в наследственную массу входит земельный участок, принадлежавший наследователю на праве пожизненного наследуемого владения;
- б) договор купли-продажи недвижимости или иное основание перехода права собственности на здания, строения, сооружения, расположенные на земельном участке, принадлежащем

на праве пожизненного наследуемого владения бывшему собственнику недвижимости (ст. 35 ЗК РФ, ст. 552 ГК РФ).

Помимо правомочий владения и пользования землевладельцу принадлежит и право распоряжения в пределах, установленных законом. Землевладелец вправе передать принадлежащий ему земельный участок по наследству, а также отказаться от принадлежащего ему права. Совершать сделки, которые влекут или могут повлечь отчуждение земельного участка (например, продажу, залог), землевладелец не вправе.

Граждане, имеющие земельные участки в пожизненном наследуемом владении, имеют право приобрести их в собственность.

Право *постоянного (бессрочного) пользования* может возникнуть только в отношении земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Основной категорией лиц, использующих земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования, являются юридические лица.

После введения ЗК РФ предоставление земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования допускается только государственными и муниципальными учреждениями, федеральными казенными предприятиями, а также органами государственной власти и местного самоуправления. Право постоянного (бессрочного) пользования находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками, возникшее у граждан или юридических лиц до введения в действие Земельного кодекса РФ, сохраняется. При этом граждане вправе приобрести принадлежащие им участки в собственность, а юридические лица (за исключением государственных и муниципальных учреждений, федеральных казенных предприятий) были обязаны до 1 января 2012 г. переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести их в собственность по своему желанию.

Основаниями приобретения права постоянного (бессрочного) пользования являются: а) решение уполномоченного государственного или муниципального органа о предоставлении земельного участка указанным в законе лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования; б) правопреемство права постоянного (бессрочного) пользования при реорганизации юридического лица; в) переход права собственности на здания, сооружения, если прежний собственник указанных объек-

тов недвижимости использовал передаваемый участок на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Владение и пользование земельным участком землепользователем осуществляется в пределах, установленных законом, иными правовыми актами и актами о предоставлении участка в пользование. Распоряжаться земельным участком землепользователь не вправе (п. 4 ст. 20 ЗК РФ), но он может добровольно отказаться от принадлежащего ему права. Право постоянного (бессрочного) пользования может быть принудительно прекращено по основаниям, предусмотренным в ст. 45 ЗК РФ.

Сервитут — право ограниченного пользования земельным участком. Сервитут является одним из видов ограничений (обременений). Обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника, землевладельца или землепользователя принадлежащих им прав по владению, пользованию и распоряжению участком.

В зависимости от оснований возникновения и целей установления сервитуты делятся на публичные и частные. Публичные сервитуты могут устанавливаться уполномоченными государственными органами или муниципальными образованиями. Частные сервитуты устанавливаются, как правило, между участниками земельных правоотношений, имеющими земельные участки в частной собственности. На практике публичных сервитутов на порядок больше, чем частных.

Основные виды сделок в сфере использования земель, которые не влекут за собой смены собственника земельного участка, — это договор аренды и договор безвозмездного срочного пользования земельным участком.

Под *арендой* земельных участков понимается урегулированная нормами гражданского (ст. 606–625 ГК РФ,) и земельного законодательства (ст. 22 ЗК РФ) земельно-правовая сделка, основными признаками которой являются:

1) срочность, выражающаяся в предоставлении земельного участка на определенный в договоре аренды срок;

2) возмездность, поскольку существенным условием любого договора аренды является плата за арендуемый объект, которую пользователь (арендатор) обязан передавать собственнику (арендодателю);

3) целевой характер, определенный договором аренды земельного участка, в рамках разрешенного использования и категории земель. В силу этого арендуемый земельный участок

имеет двухслойный (уточненный собственником) целевой статус эксплуатации земель;

4) полнота правомочий владения и пользования в реализации деятельности арендатора, вытекающая в недопустимость для арендодателя вмешиваться в деятельность арендатора, если его деяния не нарушает условия договора и норм действующего законодательства.

Арендатор земельного участка, за исключением резидентов особых экономических зон — арендаторов земельных участков, вправе передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе отдать арендные права земельного участка в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления (если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное).

То же правило применимо и к праву передать арендованный земельный участок в субаренду в пределах срока договора аренды.

Право *безвозмездного срочного пользования* земельным участком — это право, возникающее на основании договора о передаче на определенный срок земельного участка в безвозмездное пользование.

Правовой основой для безвозмездного срочного пользования землей служат ст. 268 и 270 ГК, А также ст. 24 ЗК РФ, которые закрепляют право заключать такого рода договоры соответственно тем, у кого земельный участок находится в собственности.

Из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, земельные участки передаются в безвозмездное срочное пользование государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, органам государственной власти и органам местного самоуправления на срок не более чем один год. Если есть постоянная необходимость в пользовании таким участком перечисленными лицами, им предоставляется право постоянного (бессрочного) пользования.

В безвозмездное срочное пользование такие участки предоставляются также религиозным организациям.

Земельные участки, находящиеся в частной собственности, предоставляются их собственниками в безвозмездное срочное пользование иных граждан или юридических лиц на срок, определенный соглашением сторон.

В безвозмездное пользование передаются также земельные участки гражданам в виде служебного надела на срок их участия в трудовых отношениях с организациями отдельных отраслей экономики (транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков).

Лицо, обладающее правом безвозмездного срочного пользования, осуществляет безвозмездное владение и пользование земельным участком. Распоряжение этим правом не допускается.

Государственное регулирование землевладения и землепользования органически связано с понятием и содержанием правового режима использования земель. Длительное время термин «правовой режим земель» употреблялся в земельном праве весьма условно, преимущественно для характеристики отдельных категорий земель. Начиная с 70-х годов XX века, он прочно закрепился в земельно-правовой науке, а позднее вошел в законодательство о природных ресурсах, приобретая универсальное значение для характеристики различных категорий земель. В самом широком смысле правовой режим обобщенно определяется как установленные правила по отношению использования какого-либо предмета, которые должны соблюдаться всеми участниками этих отношений.

Следует учитывать, что применительно к земле имеет место лишь условная дифференциация терминов «правовой режим», «правовое регулирование», «правовое положение», «правовой статус». Они не всегда корректно употребляются как синонимы, поэтому необходимо выяснить их теоретико-прикладное соотношение.

Термин «правовой статус», в отличие от термина «правовой режим», используется для характеристики субъектов, а не объектов правоотношений, в том числе земельных. Правовой статус можно определить как описание объема свободы, гарантирующей субъектам права определенного типа... в обществе и государстве. Термин «правовое регулирование» часто применяется к объектам правоотношений. В этом заключается его главное отличие. Например, принято говорить о правовом ре-

гулировании оборота земель, сделок с землей. Однако нельзя забывать, что понятие «правовой режим земель» подразумевает систему правовых норм, а понятие «правовое регулирование земель» — установленный алгоритм их реализации.

Что касается термина «правовое положение», то иногда он употребляется как синоним правового статуса или правового регулирования.

Рассматривая понятие «правовой режим земель», необходимо помнить об общем базовом понятии «правовой режим», сущность которого в самом широком смысле означает совокупность всех позитивно-правовых предписаний, содержащихся в нормах и основанных на них (или им не противоречащих) субъективно-правовых притязаниях, определяющих права, обязанности, дозволения, запреты и предписания абсолютно всех лиц по поводу данного земельного участка, а также другого предмета или явления.

Правовой режим — это важнейшая правовая характеристика явления объективной действительности, объединяющая, таким образом, всю совокупность прав, обязанностей, дозволений и запретов безотносительно к личности субъектов, которым они принадлежат или адресованы.

Наиболее широкое применение термин «правовой режим» получил в земельном праве. Это можно объяснить тем большим значением, которое имеет понятие объекта правоотношений в данной отрасли. По отношению к конкретному земельному участку правовой режим земель определяется из принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных проведенным зонированием землевладелец вправе выбирать самостоятельно без дополнительных разрешений и согласований.

Таким образом, понятие «правовой режим земель» в системе земельных отношений может быть использовано для характеристики: 1) всех земель в пределах границ России, 2) различных категорий земель, выделяемых в соответствии с их целевым назначением, 3) видов земель в рамках той или иной категории, 4) земельных участков, 5) частей земельных участков.

8.2. Правовая основа перераспределения и оборота земель

Коренные преобразования в сфере земельно-правовых отношений России, вызванные рядом причин социально-экономического, экологического и политического характера, предъявляют новые, все более высокие требования к современной системе управления использованием и охраной земельных ресурсов.

Переход к рынку, введение частной собственности на землю, многообразия форм хозяйствования и введение платности, как следствие процессов перераспределения земель, объективно показывают, что прежние методы регулирования земельных отношений, сформировавшиеся в дореформенный период, в нынешних условиях являются малопродуктивными. Ситуация осложняется тем, что пока не удалось сформировать целостную, завершенную нормативно-правовую базу землепользования и выработать научно обоснованную систему регулирования процессов перераспределения земельных ресурсов.

Все существование и развитие человеческого общества в конечном итоге сводится ко взаимодействию человека с землей. Поэтому трудно переоценить значение земли в развитии обеих сторон общественного производства — производительных сил и производственных отношений. Такая «универсальность» обусловлена тем, что человеческое общество, изначально используя природные свойства земли, воздействует на них в процессе производства, приспособлявая к конкретным производственным нуждам.

Последние обстоятельства порождают важнейшие особенности производственных отношений в области владения и пользования землей. В аспекте рассматриваемых нами проблем известное многообразие земельных отношений может быть сформулировано в следующих положениях.

Во-первых, земельные отношения формируются на основе сочетания суверенных прав и обязанностей государства по отношению к земле (с одной стороны) и возможного сочетания многообразных форм землевладения и землепользования граждан (с другой стороны).

Во-вторых, в процессе производственной деятельности земля неизбежно выступает в качестве объекта социально-

экономических связей, то есть в качестве объекта собственности и хозяйствования.

В-третьих, в качестве субъектов земельных отношений неизменно выступает широкий круг юридических и частных лиц, непосредственно заинтересованных в организации рационального и эффективного использования земельных ресурсов как национального достояния.

Гарантированное государством обеспечение прав субъектов на землю, как и вся система государственного регулирования земельных отношений, имеет динамичный и в определенной мере противоречивый характер. С одной стороны, оно направлено на стабилизацию землепользования, сохранение его целостности и устойчивости, а с другой стороны, обеспечивает ликвидность прав на владение и пользование землей, то есть возможность перераспределения земель.

Экономическая сущность перераспределения земель определяется неизбежностью этого процесса, поскольку данное явление обусловлено динамичностью экономической структуры производства и территориальной ограниченностью земли, пригодной для нормального функционирования отраслей и предприятий. Проблема заключается в том, что в процессе перераспределения земельных ресурсов сталкиваются интересы всего общества, отдельных коллективов и частных лиц, являющихся субъектами земельных отношений. Поэтому неконтролируемые государством природные и социальные процессы, связанные с перераспределением земель, могут привести к необратимым утратам производительного потенциала земли и непредсказуемым экономическим последствиям.

Следовательно, перераспределение земель должно регулироваться государством и осуществляться в устойчивом правовом пространстве. Оно должно быть ориентировано на организацию полного, рационального и эффективного использования земельных ресурсов в интересах всего общества.

Процесс перераспределения земель осуществляется постоянно, однако его активизация органически связана с проведением земельной реформы. Не вызывает сомнения, что любую земельную реформу необходимо рассматривать как процесс целенаправленного изменения системы земельных отношений и структуры землепользования, конечная цель которого заключается в повышении народнохозяйственной эффективности и эффективности использования земельных ресурсов в целом. Если устра-

нить политические амбиции и популистские задачи, то можно утверждать, что такая цель преследовалась реформаторами при проведении всех земельных реформ в России: крестьянской реформы 1861 г., Столыпинской реформы (1906–1911 гг.), коллективизации сельского хозяйства, а также реформы, проводимой в настоящее время. Однако конкретные задачи, а главное пути и методы их решения обосновываются по-разному.

Наибольшее распространение получила точка зрения, что осуществляемая в России земельная реформа должна решить следующие задачи:

- осуществить переход к многообразию форм собственности и хозяйствования на земле;

- создать экономический, правовой и административный механизмы регулирования земельных отношений;

- обеспечить стимулы рационального использования и охраны земли, остановить процессы деградации.

Таким образом, государство активизирует все процессы перераспределения земельных ресурсов, включает различные механизмы регулирования, явно отдавая приоритет экономическим методам стимулирования рационального использования и охраны земли.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. Перераспределение земель в экономически развитом обществе есть объективный процесс, обеспечивающий пропорциональное развитие и территориальную организацию производства различных отраслей и предприятий.

2. Государственное регулирование перераспределения земель — необходимое условие полного, рационального и эффективного использования земельных ресурсов, обеспечивающее сочетание общественных, коллективных и частных интересов в вопросах землепользования.

3. Перераспределение земельных ресурсов включает изменение целевого назначения (категории) отдельных земельных участков, видов и форм собственности, системы хозяйственно-го использования, а также состава и соотношения угодий.

4. При перераспределении земель могут быть задействованы различные механизмы правового, административного, экономического и другого характера, включая рыночные методы купли-продажи земли.

5. Характер и методы перераспределения земель подчиняются определенным закономерностям исторического, социально-экономического, политического и природно-экологического характера.

Таким образом, перераспределение земель представляет собой объективный социально-экономический процесс целенаправленного изменения субъектно-объектного состава землепользования, целевого назначения и хозяйственного использования земель, формирования многоукладного землепользования в целях более полного, рационального, эффективного использования и охраны земельных ресурсов страны.

С понятием перераспределения земельных ресурсов тесно связано понятие и содержание института оборота земель, который выступает в качестве конкретного экономико-правового механизма, направленного на материализацию земельно-правовой нормы в аспекте реализации субъективных прав участников земельных отношений.

Несмотря на отсутствие в законодательной базе прямого понятия «оборот земель», мы с уверенностью могли бы представить его, как императивно-диспозитивный алгоритм, устанавливающий правила и ограничения, применяемые к процессу перераспределения земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки, результатом совершения которого является возникновение или прекращение прав на земельные участки, а механизм оборота земель определяет условия предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также изъятия их в государственную или муниципальную собственность для соответствующих нужд.

Оборот земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и Земельным кодексом РФ. По общему правилу, земельные участки могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица), если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте законодательными актами.

Специальные правила, касающиеся оборотоспособности, установлены в п. 3 ст. 129 ГК РФ в отношении земли и других природных ресурсов. Эти объекты могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других

природных ресурсах. Таким образом, общие положения регулирования оборота земельных участков определяются в гражданском законодательстве, а особенности — в земельном законодательстве.

Земельное законодательство предусматривает особенности совершения, сделок купли-продажи земельных участков, обусловленные необходимостью обеспечения публичных интересов. В этих случаях должен соблюдаться принцип использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением, контролироваться соблюдение норм предельных площадей земельных участков и т. д.

Распоряжение землей свободно в той мере, в какой их оборот допускается законодательством. Изъять из оборота земельные участки, занятые природными заповедниками и национальными парками, зданиями, в которых размещены воинские формирования и органы, ФСБ, МВД и иные определенные земельным кодексом.

Продолжая перечень ограничений, статья 27 ЗК РФ устанавливает, что ограничены в обороте следующие земельные участки: в пределах особо охраняемых природных территорий, в пределах лесного фонда, занятые находящимися в государственной или муниципальной собственности водными объектами в составе водного фонда; занятые особо ценными объектами культурного наследия; предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд; занятые объектами космической инфраструктуры.

Представляя направления реализации механизма оборота земель было бы целесообразно выделить следующие:

1. Заключение гражданско-правовых сделок

Сделки являются одним из важнейших и наиболее распространенных юридических фактов и оснований возникновения, изменения или прекращения гражданских прав и обязанностей. Именно поэтому понятие сделки относится к числу основных институтов и понятий гражданского права, определяющих возникновение, либо прекращения права землепользования.

Обязательным признаком сделки является правомерность действия, составляющее ее существо. Правомерность действия — это конститутивный элемент сделки, отличающий ее от правонарушения.

Таким образом, сделка — это правомерное юридическое действие, направленное на достижение определенных правовых последствий, и этим она отграничивается, во-первых, от событий, во-вторых, от неправомερных действий и, в-третьих, от других правомерных действий.

Признак направленности на достижение определенного правового результата, отграничивая сделку от других правомерных действий, сближает ее с некоторыми административными актами, которые не останавливают общую юридическую норму, определяющую обязательные правила поведения. Такие административные акты, относящиеся к конкретному случаю, порождают правоотношения, и в этом случае они являются юридическими фактами.

Сделки с землей можно выделить в отдельную группу. Это вытекает из особого значения земли как природного компонента, в первую очередь и как объекта гражданских прав — во вторую. Такое положение предопределяет комплексное регулирование правоотношений, складывающихся по поводу использования земельных участков, то есть регулируются как гражданским, так и земельным законодательством.

Согласно ст. 153 ГК РФ сделками признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. Таким образом, сделка является юридическим фактом, порождающим определенные юридические последствия.

В ст. 25 ЗК РФ перечень гражданско-правовых сделок с земельными участками отсутствует. Однако из содержания других статей Земельного кодекса РФ, а также положений части второй Гражданского кодекса, иных нормативных правовых актов земельного законодательства следует, что правовыми основаниями для возникновения прав на землю могут быть следующие гражданско-правовые сделки с земельными участками: купля-продажа, дарение, залог (ипотека), аренда, обмен земельными участками, передача земельного участка или его части в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственного товарищества или общества или паевого взноса в паевую фонд производственного кооператива, добровольное объединение принадлежащего собственнику земельного участка с земельными участками других собственников, рента, пожизненное содержание с иждивением, сервитут, передача в оперативное управление и др.

К земельно-правовым сделкам не относятся действия, связанные с принудительным изменением либо прекращением прав на земельные участки. В эту категорию не попадают принудительное прекращение прав на земельный участок лиц, не являющихся его собственниками ввиду ненадлежащего использования земельного участка, изъятия земельного участка, находящегося в частной собственности, используемого с различного рода нарушениями. Не относятся к сделкам также действия государственных органов по передаче государственных земель в постоянное (бессрочное) пользование государственным учреждениям, федеральным казенным предприятиям и органам государственной власти, так как они совершаются в порядке административного подчинения. Нельзя отнести к сделкам действия по разграничению государственной собственности на федеральную, субъектную и муниципальную, даже если они оформляются договором, так как эти действия носят не гражданско-правовой, а государственно-правовой характер. Не охватываются понятием сделки действия по выделению земельной доли из общей собственности: здесь не происходит установления, изменения или прекращения гражданских прав и обязанностей, а имеет место реализация одного из правомочий собственника земельной доли в общей собственности — право на ее выделение.

Значение гражданско-правовых сделок с земельными участками как правоустанавливающих юридических фактов год от года возрастает.

2. Административно-правовой акт

Административно-правовой акт, как юридический факт реализации норм субъективного права в сфере землепользования, представляет собой основанное на законе официальное юридически властное решение полномочного субъекта исполнительно-распорядительной деятельности, принимаемое в одностороннем волевом порядке с соблюдением определенной формы и процедуры и направленное на установление административно-правовых норм или на возникновение, изменение либо прекращение административно-правовых (гражданско-правовых) отношений в целях реализации управленческих задач и функций исполнительной власти в сфере использования и охраны земель.

Как сделка, так и административный акт представляют собой правомерное волеизъявление, направленное на установле-

ние, изменение или прекращение правоотношения. Однако административный акт, содержащий волю органа государственного управления, выражает начало властвования и обязательно выполнения этой воли. Кроме того, административный акт устанавливает административное правоотношение между органом, его издавшим, и адресатом: именно на основе акта будет установлено, изменено, прекращено гражданское правоотношение.

В административно-правовых нормах непосредственно выражается регулятивная роль административного права, которая проявляется в следующих положениях:

— преследовании цели упорядоченности организации и функционирования как всей системы исполнительной власти (государственного управления), так и ее отдельных звеньев по управлению земельными ресурсами;

— определении того или иного варианта должного, то есть соответствующего интересам правового государства, поведения всех лиц и организаций, действующих непосредственно в сфере государственного управления и выполняющих тот или иной объем его функций;

— обеспечении эффективной реализации конституционного назначения механизма исполнительной власти, то есть исполнения, проведения в жизнь требований законов Российской Федерации.

Для административного права характерно юридическое обоснование такой деятельности, основным содержанием которой является исполнение или применение к конкретным обстоятельствам требований законов, составляющих основу всей правовой системы Российской Федерации. Поэтому административно-правовые нормы (как регулятор земельно-правовых отношений управленческого типа) могут характеризоваться в качестве одной из важнейших юридических форм правоприменения в сфере государственного управления земельными ресурсами. Следовательно, данные нормы несут в своем содержании двоякую юридическую «нагрузку»: правотворческую и правоприменительную. Между этими функциями административно-правовых норм осуществляется теснейшая взаимосвязь, в рамках которой четко выявляется следующая закономерность: правотворчество по своей сути служит целям правоприменения. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что действующим законодательством установлено,

что нормативные акты субъектов исполнительной власти издаются «во исполнение» законов регулирующих земельные отношения в Российской Федерации.

8.3. Правовое регулирование земельного кадастра

Реформирование национальной экономики в России происходит в сложнейших политических и экономических условиях, связанных с сокращением государственного сектора и развитием рыночных процессов во всех отраслях экономики. Это требует создания четких и эффективных механизмов государственного регулирования и научно-обоснованного учета используемых ресурсов.

Одна из серьезнейших проблем, нерешенность, которой сдерживает поступательное и эффективное развитие земельной реформы, связана с отсутствием, механизма разграничения земель по уровням собственности, четкого и однозначно распределения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в задачах управления земельными ресурсами. Вне формирования обоснованной с позиций науки экономической и правовой платформы, учета накопленного мирового опыта не могут быть решены такие основные проблемы регулирования земельных отношений, как установление рационального баланса различных вещных прав на землю, выработка условий и механизмов отчуждения земель различных категорий в составе государственной собственности, контроль за их целевым и эффективным использованием, управление государственными землями.

В ряду проблем управления земельными ресурсами, сдерживающих создание и использование автоматизированных систем управления, проявляется неполнота и неопределенность нормативной и методической базы формирования земельного кадастра, неупорядоченность процесса бюджетного финансирования земельно-кадастровых работ. Как следствие, крайне низок уровень достоверного информационного обеспечения управления, учета и описания качественных характеристик земель.

Земельный кадастр, как система необходимых документированных сведений, предназначен для обеспечения государственных органов, органов местного самоуправления, заинтересованных физических и юридических лиц информацией о земле. Значение земельного кадастра как глобальной информационной

системы определяется также и тем, что его данные подлежат обязательному применению при планировании использования и охраны земель, при их изъятии и предоставлении, при определении платежей за землю, проведении землеустройства, оценке хозяйственной деятельности и осуществлении других мероприятий, связанных с использованием и охраной земель.

Применение сведений земельного кадастра должно являться эффективным средством защиты прав субъектов земельных правоотношений. Поэтому особую актуальность приобретает закрепленное в Конституции Российской Федерации право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Кроме того, каждый гражданин имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей природной среды (ст. 42 Конституции Российской Федерации).

Земельный кадастр в качестве информационной системы призван отражать качественное состояние земли как природного объекта, служить информационным источником при осуществлении государственного контроля за использованием и охраной земель. Одновременно с этим деятельность по ведению государственного земельного кадастра должна являться правовым средством в деле обеспечения учета плательщиков земельного налога, определения размеров платы за землю и основой получения первичных сведений при экономической оценке земель.

Однако процесс формирования земельно-кадастровой системы и законодательства, регулирующего общественные отношения по созданию, ведению и применению сведений земельного кадастра, находится в стадии развития и становления.

Несмотря на то что Земельный кодекс РФ сохранил в ст. 70 понятие государственного кадастрового учета земельных участков, данная деятельность осуществляется в рамках Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ, в соответствии с которым Государственный кадастр недвижимости является систематизированным сводом сведений об учтенном в соответствии с настоящим Федеральным законом недвижимом имуществе, а также сведе-

ний о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений. Государственный кадастр недвижимости является федеральным государственным информационным ресурсом (ст. 1).

Правовую основу регулирования кадастровых отношений составляют Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (ст. 2).

Кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости осуществляются Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Указ президента российской федерации о федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии № 1847 от 25 декабря 2008 года).

Ведение государственного кадастра недвижимости осуществляется на основе принципов единства технологии его ведения на всей территории Российской Федерации, обеспечения общедоступности и непрерывности актуализации содержащихся в нем сведений, сопоставимости кадастровых сведений со сведениями, содержащимися в других государственных информационных ресурсах.

Несмотря на «регистрационную» направленность кадастровой деятельности, кадастровый учет земельных участков создается и ведется в целях информационного обеспечения:

- государственного и муниципального управления земельными ресурсами;
- государственного контроля за использованием и охраной земель;
- мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель;
- государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- землеустройства;
- экономической оценки земель и учета стоимости земли в составе природных ресурсов;
- установления обоснованной платы за землю;
- иной связанной с владением, использованием и распоряжением земельными участками деятельности.

Все эти функции государственного и муниципального управления имеют своей целью обеспечить средствами права рациональное использование и охрану земельных ресурсов страны, что, в свою очередь, является главной целью ведения земельного кадастра.

Исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что земельный кадастр как важнейшая экономико-правовая категория в системе учета объектов недвижимости служит публичным интересам государства.

8.4. Государственный контроль за использованием и охраной земель

Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9 Конституции Российской Федерации). Земля провозглашается Конституцией в качестве одной из основ конституционного строя.

Конституцией РФ установлено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — это важнейшая обязанность государства.

Основными принципами осуществления госземконтроля являются законность, актуальность системы мер предупреждения правонарушений в области земельных отношений и неотвратимость наказания за нарушение земельного законодательства, установленных требований по рациональному и эффективному использованию и охране земель.

Государственный контроль за использованием и охраной земель ведется в РФ со времен плановой экономики, реализованной в СССР. Причем его концептуальное содержание и методы ведения с тех пор кардинально не изменились. В настоящее время, как и ранее, государственный контроль является важным

звеном в системе управления в сфере землепользования и охраны земельных ресурсов государства. Он, с одной стороны, является универсальным превентивным инструментом поддержания субъектов права в рамках установленного правового поведения, с другой стороны, позволяет обеспечить обратную связь в процессах управления земельными ресурсами в условиях реструктуризации концепции земельной политики государства.

Контроль за исполнением и соблюдением земельного законодательства в широком смысле представляет собой деятельность специально уполномоченных органов, направленную на оценку соответствия поведения субъектов права в сфере использования и охраны земель, установленным требованиям земельного правового императива.

В этом смысле земельный контроль входит в обязанности собственников, владельцев, пользователей осуществлять любые формы деяний в сфере землепользования в жестком соответствии с требованиями земельного законодательства и индивидуальных разрешительных документов.

Различают четыре формы земельного контроля:

- государственный;
- муниципальный;
- общественный;
- производственный.

Производственный земельный контроль обеспечивается путем проведения юридическими лицами добровольно, собственными силами инициативных мероприятий по организации проверки соблюдения земельного законодательства в процессе землепользования и включает организацию внутренних текущих и периодических проверок, экспертиз и аудита.

Выявленные в результате производственного контроля недостатки служат основанием для внесения корректировок в организацию землепользования и хозяйственной деятельности. В случае квалификации производственных действий как правонарушений применяются меры дисциплинарной и материальной ответственности органами управления производством. Решения производственных контрольных органов, вынесенные в законном порядке, имеют обязательную силу и охраняются законом. Проведение производственного контроля регулируется правилами внутреннего распорядка организации (учреждения).

В целях организации производственного контроля на предприятиях по мере необходимости могут создаваться специальные службы, либо определенными полномочиями наделяются соответствующие сотрудники предприятия (учреждения).

Муниципальный земельный контроль закреплен в полномочиях местных органов самоуправления. В соответствии с ЗК (ст. 72) и Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 6) местные органы самоуправления наделены общими полномочиями по контролю за использованием земель на территориях подведомственных муниципальным образованиям. Это предопределяет их право контролировать использование и охрану не только муниципальных земель, но и земель, отнесенных к государственной собственности, а также используемых иными физическими и юридическими лицами в границах муниципального образования. Кроме того местные органы самоуправления, как правило, уполномочены осуществлять общий контроль за соблюдением законодательства РФ о градостроительной деятельности. Муниципальный земельный контроль в целях выполнения государственного контроля предполагает активное взаимодействие государственных органов исполнительной власти с местными органами самоуправления в области мониторинга, экспертизы и прогнозов использования земельных ресурсов.

Общественный контроль заключается в реализации полномочий и конституционных прав общественных организаций и отдельных граждан по выявлению нарушений порядка использования и охраны земель, а также подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц.

В отдельных случаях общественным организациям и гражданам предоставляются полномочия по осуществлению внешнего, независимого контроля за землепользованием в целом, ведущегося в рамках государственного контроля. Так, например, предусмотрена возможность проведения общественной экологической экспертизы (Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г.). Однако компетенция и спектр полномочий общественных организаций в области контроля по сравнению с государственными не определен действующим законодательством и реализуется в рамках их уставных функций.

Так, общественные организации и граждане не наделены правами инспектировать объекты землепользования, требовать от землепользователей предъявления правоустанавливающих документов, выдавать обязательные для исполнения землепользователями предписания, равно как и привлекать нарушителей к ответственности.

Следует учитывать, что с технической, организационной и материальной сторон отдельные землепользователи не всегда способны обеспечить собственными силами организацию и проведение современного контроля (например, мониторинга природных объектов). Без создания специальных внешних организационных структур невозможно обеспечить единство контрольных действий, их координацию, анализ и оценку. И конечно же, борьба с правонарушениями требует особого государственного вмешательства.

Роль необходимого в этом случае (общенационального) независимого контроля играет *государственный контроль*. Задача и содержание государственного земельного контроля, система органов, отвечающих за его осуществление, их полномочия специально определены в Земельном кодексе РФ.

Вместе с тем осуществление государственного земельного контроля в современных условиях сопряжено с рядом особенностей, отчасти уже решенных, отчасти требующих решения.

Эти особенности специалисты ГУЗа (Москва) объединили в три группы:

- 1) процессуально-правовые (наличие норм, регламентирующих задачи контроля и действия проверяющих лиц);
- 2) межотраслевой характер контроля, обусловленный многофункциональным значением земли (средство производства, операционно-пространственный базис, компонент природного комплекса, имущественный объект);
- 3) общегосударственная трансформация органов контроля и надзора, проводимая в рамках административной реформы.

Основными документами, регулирующими ведение государственного земельного контроля, являются: Конституция Российской Федерации, а также следующие нормативно-правовые акты:

- Кодекс РФ об административных правонарушениях;
- Земельный кодекс Российской Федерации;

- Гражданский кодекс РФ;
- Гражданский процессуальный кодекс РФ;
- Арбитражный процессуальный кодекс РФ.

Федеральные законы Российской Федерации:

- Федеральный закон РФ от 03.03.2006 г. № 30-ФЗ «О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;
- Федеральный Закон РФ от 22.06.2007 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение»;
- Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (выдержки);
- Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Постановления Правительства РФ:

- Постановление Правительства РФ от 15.11.2006 № 689 «О государственном земельном контроле»;
- Постановление Правительства РФ от 04.03.2003 № 140 «О порядке и размерах возмещения расходов некоторых участников производства по делам об административных нарушениях и оплате их труда».

Другие документы:

- Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457;
- Ответы на вопросы о практике применения судами кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, жилищного и земельного законодательства, иных федеральных законов (утверждены Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2005 года);

- Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации № 141 от 30.04.2009 г. «О реализации положений Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”».

В соответствии со статьей 71 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 136-ФЗ специально уполномоченными государственными органами осуществляется государственный земельный контроль за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами.

Государственный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Как уже сказано выше, Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле» утверждено Положение о государственном земельном контроле (далее — Положение).

В соответствии с п. 9 указанного Положения, государственные инспекторы по использованию и охране земель имеют право:

— запрашивать в соответствии со своей компетенцией и безвозмездно получать от федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и граждан необходимые для осуществления государственного земельного контроля сведения и материалы о состоянии, использовании и охране земель, в том числе документы, удостоверяющие права на земельные участки и находящиеся на них объекты, а также сведения о лицах, использующих земельные участки, в отношении которых проводятся проверки в части, относящейся к предмету проверки;

— посещать 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 (в порядке, установлен-

ном для их посещения), для осуществления государственного земельного контроля;

— давать обязательные для исполнения предписания по вопросам соблюдения земельного законодательства, а также предписания об устранении выявленных в ходе проверок нарушений земельного законодательства и их последствий;

— составлять протоколы в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, и направлять их соответствующим должностным лицам для рассмотрения дел об административных правонарушениях в целях привлечения виновных лиц к ответственности;

— обращаться в органы внутренних дел за содействием в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению государственными инспекторами законной деятельности, а также в установлении лиц, виновных в нарушении земельного законодательства.

Главный государственный инспектор Российской Федерации по использованию и охране земель и его заместители, главные государственные инспекторы субъектов Российской Федерации по использованию и охране земель и их заместители, главные государственные инспекторы городов и районов по использованию и охране земель и их заместители помимо прав, предусмотренных пунктом 9 настоящего Положения, имеют право:

— в пределах своей компетенции рассматривать в установленном порядке дела об административных правонарушениях и налагать административные штрафы;

— выносить по форме согласно приложению предупреждения о допущенном земельном правонарушении в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации;

— направлять в соответствующие органы материалы о нарушениях земельного законодательства для решения вопроса о привлечении виновных лиц к ответственности;

— вносить в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, издавшие акты, касающиеся вопросов земельных отношений, предложения о приведении указанных актов в соответствие с земельным законодательством.

Задачи и функции Государственного земельного контроля

Государственный земельный контроль осуществляется должностными лицами и специалистами Федеральной службы госу-

дарственной регистрации, кадастра и картографии и его территориальных органов, которые обладают правами и полномочиями.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и его территориальные органы осуществляют государственный земельный контроль:

- за соблюдением земельного законодательства, требований по охране и использованию земель;

- соблюдением порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных в установленном порядке документов, удостоверяющих право на землю;

- соблюдением порядка переустройства права пользования землей;

- предоставлением достоверных сведений о состоянии земель;

- 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;

 - использованием земель по целевому назначению;

 - 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;

 - 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;

 - исполнением предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений;

— наличием и сохранностью межевых знаков границ земельных участков;

— выполнением иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель. 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, указывающих 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.

В рамках реализации административной реформы и реструктуризации органов специальной компетенции в сфере использования и охраны земель, государственный земельный контроль, осуществляется должностными лицами и специалистами территориальных отделов государственного земельного контроля (далее — ОГЗК) являющимися структурным подразделением еще фактически действующего (до момента полной передачи полномочий Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии) Управления Роснедвижимости.

Отделы при реализации возложенных на него функций взаимодействует в пределах своей компетенции с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, с органами исполнительной власти субъекта РФ, осуществляет взаимодействие с другими структурными подразделениями Управления в соответствии с Положением об Управлении, приказами, распоряжениями и указаниями руководителя Управления.

Основными задачами ОГЭК являются:

— участие в организации общей системы функционирования Управления — контрольного органа за соблюдением земельного законодательства;

— выявление нарушений земельного законодательства и привлечение виновных к административной ответственности в рамках действующего законодательства;

— сбор, анализ и обработка информации о нарушениях земельного законодательства, поступающей в ОГЭК из различных источников;

— разработка предложений по профилактике, предотвращению, пресечению и устранению нарушений земельного законодательства;

— принятие мер в пределах компетенции сотрудников ОГЭК к устранению нарушений земельного законодательства и взысканию административных штрафов;

— подготовка статистической отчетности по итогам работы Управления при осуществлении государственного контроля по использованию и охране земель.

В соответствии с возложенными задачами, ОГЭК выполняет на территории Санкт-Петербурга следующие функции:

— осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель и контроля за проведением землеустройства на всех уровнях, в том числе во взаимодействии с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, органами исполнительной власти Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, а также гражданами;

— осуществление сбора и обобщение информации, необходимой для анализа деятельности Управления по государственному контролю за использованием и охраной земель, а также формирование установленных отчетностей;

— сбор и представление на утверждение заместителю руководителя Управления, курирующему отдел планов проверок по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель, а также контроль за их выполнением;

— рассмотрение дел об административных правонарушениях, наложение штрафов на лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, вручение предписаний об устранении нарушений земельного законодательства, вынесение предупре-

ждений о допущенных земельных правонарушениях по установленной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689 форме, с уведомлением об этом соответствующих органов, осуществляющих предоставление земельных участков;

— направление в государственные органы исполнительной власти или органы местного самоуправления материалов о принудительном прекращении права на земельные участки ввиду их ненадлежащего использования в случаях, предусмотренных земельным законодательством;

— рассмотрение обращений, заявлений и жалоб физических и юридических лиц, органов государственной власти, органов местного самоуправления по вопросам, связанным с нарушениями земельного законодательства;

— своевременная подготовка и направление ответов на обращения, заявления и жалобы.

Иные вопросы земельного контроля находятся в ведении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальных органов.

Функции, выполняемые специально уполномоченными органами при проведении государственного земельного контроля, могут быть представлены в виде следующих направлений:

- планирование и прогнозирование;
- административно-распорядительные;
- производственно-технологические;
- контрольно-ревизионное.

Эти функции, как правило, реализуются в ходе выполнения следующих административных процедур:

— подготовка к проведению проверки (планирование и прогнозирование, а также административно-распорядительные функции);

— проведение проверки соблюдения земельного законодательства (производственно-технологические);

— административное производство (административно-распорядительные и производственно-технологические);

— контроль за устранением нарушений (контрольно-ревизионные и производственно-технологические).

Исходя из полномочий, установленных Положением, государственные инспектора по использованию и охране земель

вправе привлекать правонарушителей к административной ответственности за совершение административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена следующими статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ):

- статьей 7.1 КоАП РФ — самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности;
- частью 1 статьи 7.2 КоАП РФ — уничтожение межевых знаков границ земельных участков;
- статьей 7.10 КоАП РФ — в части самовольной переуступки права пользования землей, а равно самовольного обмена земельного участка;
- статьей 8.5 КоАП РФ — в части сокрытия, умышленного искажения или несвоевременного сообщения полной и достоверной информации о состоянии земель;
- статьей 8.7 КоАП РФ — в части невыполнения обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- статьей 8.8 КоАП РФ — в части использования земель не по целевому назначению, неиспользования земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение срока, установленного федеральным законом;
- частью 1 статьи 19.4 КоАП РФ — неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей;
- частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ — невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства;
- статьей 19.6 КоАП РФ — непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер

по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения;

- статьей 19.7 КоАП РФ — непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде;
- частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ — неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 9 Положения государственные инспекторы по использованию и охране земель имеют право давать обязательные для исполнения предписания по вопросам соблюдения земельного законодательства, а также об устранении выявленных в ходе проверок нарушений земельного законодательства и их последствий.

Предписания по вопросам соблюдения земельного законодательства выдаются в случае выявления следующих нарушений требований земельного законодательства:

- использование земельного участка без оформленных в установленном порядке документов, удостоверяющих право на землю (статья 26 Земельного кодекса Российской Федерации), если отсутствует возможность привлечения правонарушителя по статье 7.1 КоАП РФ.

В 2009 году работа специально уполномоченных органов в РФ по линии государственного земельного контроля была организована в соответствии с утвержденным планом, в котором мероприятия были направлены на проведение проверок по жалобам и заявлениям граждан и юридических лиц, по сообщениям из органов исполнительной власти. Кроме того, активно проводилось рассмотрение протоколов об административных правонарушениях, составленных органами внутренних дел.

Всего в 2009 году только в Санкт-Петербурге было проведено 1612 проверок соблюдения земельного законодательства. По их результатам было выявлено 959 административных правонарушений.

Виды административных правонарушений за этот период года распределились следующим образом:

- самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю — 445;
- самовольная переуступка права пользования землей — 1;
- использование земельных участков не по целевому назначению — 5;
- уничтожение межевых знаков — 1;
- невыполнение предписаний по вопросам устранения нарушений земельного законодательства — 386;
- другие нарушения — 121.

В целом к административной ответственности привлечено 759 юридических, физических и должностных лиц. По результатам контрольных проверок устранено 175 нарушения земельного законодательства. Нарушителям, не выполнившим в указанный срок предписания, выписаны протоколы по ч. 1 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Ряду организаций по неисполненному в срок предписанию по их ходатайству продлены сроки устранения нарушения.

Из приведенных статистических данных очевидно, что наиболее частым административным правонарушением является «самовольное занятие земельных участков или использование их без правоустанавливающих документов».

ОСНОВНЫЕ ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Границы земельного участка — установленная на плане и на местности черта, определяющая пределы землевладельцев и землепользователей.

Градостроительные ограничения — это установленные на основании территориального зонирования определенные требования по использованию и застройке земельных участков в пределах черты населенных пунктов.

Документы земельного кадастра

— основные включают Единый государственный реестр земель, дежурные кадастровые карты (планы) и кадастровые дела;

— вспомогательные включают Книги учета входящих документов, книги учета выданных сведений, каталоги координат опорной межевой сети;

— производные включают справки, выписки, перечни, статистические отчеты, производные кадастровые карты и др.

Дежурная кадастровая карта — планово-картографическая и текстовая документация, воспроизводящая сведения о местоположении и границах земельных участков. Состоит из форм установленного образца.

Единый государственный реестр земель — содержит сведения о существующих и прекративших существование земельных участках. Включает реестры земель по РФ, кадастровым округам и кадастровым районам.

Единый государственный реестр прав — основной документ государственной регистрации объектов недвижимости. Содержит информацию о существующих и прекращенных правах, данные об объектах и сведения о правообладателях.

Земельные отношения — вся совокупность производственных отношений в области владения и пользования землей. Регулируют права и обязанности по отношению к земле, организацию использования земельных ресурсов, оборот земель, плату за пользование землей и др.

Земельный строй — совокупность земельных правоотношений, часть политической системы государства, регулирующая управление земельными ресурсами, права и обязанности землевладельцев, систему землепользования и землеустройства и другие важнейшие вопросы использования земель.

Земельный кадастр — система учета, осуществляющая систематизацию документальных сведений о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель. В современных условиях входит в кадастр недвижимости.

Земельный участок — часть поверхности земли, имеющая фиксированные границы, площадь, определенное местоположение, пра-

вовой статус, а также другие характеристики, отражаемые в документах и материалах государственного кадастра.

Землевладение (землепользование) — совокупность земельных участков, передаваемых предприятиям, организациям и гражданам для определенных целей и длительного хозяйственного использования.

Земельно-кадастровые действия — мероприятия по разграничению и размежеванию земельных участков с установлением их границ и правового режима использования, количественный, качественный учет и экономическая оценка земель в целях кадастрового учета.

Земельная реформа — система правовых, административных и организационно-хозяйственных преобразований в целях радикального изменения земельных отношений и земельного строя.

Земельные угодья — части территории систематически используемые (или пригодные к использованию) для конкретных хозяйственных целей, имеющие определенные различия природных и вновь приобретенных свойств.

Зоны с особыми условиями использования — специально выделенные территории, на которые официально установлены ограничения и обременения в связи с требованиями норм земельного, природоохранного, санитарно-эпидемиологического, лесного, водного и иного законодательства. Ограничения устанавливаются в виде особых правовых режимов использования земель.

Идентификация объекта недвижимости — установление подлинности объекта на основе признаков, придающих ему индивидуальный характер. Осуществляется посредством почтового адреса, описания, установления границ, кадастрового номера и других действий.

Кадастровое деление территории — разграничение на иерархически соподчиненные кадастровые единицы: округа, районы, блоки, массивы и кадастровые кварталы. Линиями разграничения являются базисные линии, то есть устанавливаемые на специальных картах общие границы смежных кадастровых единиц.

Кадастровый номер земельного участка — уникальный, не повторяющийся во времени и на территории Российской Федерации индекс, присваиваемый ему как объекту недвижимости в установленном законом порядке и сохраняющийся за данным участком до тех пор, пока он существует в качестве единого объекта зарегистрированного права.

Категории земель — это части земельного фонда, выделяемые по основному целевому назначению и имеющие соответствующий правовой режим.

Кадастр недвижимости — систематизированный свод сведений об учтенном недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении границ, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями

использования территорий, иных предусмотренных законом сведений.

Категории пригодности земель — части территории, характеризующиеся по степени пригодности для ведения сельского хозяйства. Выделяются и классифицируются при сельскохозяйственном районировании.

Классы земель — части территории, объединяемые по признакам близких природных и хозяйственных качеств, направлений окультуривания и повышения производительности.

Количественный учет земель — состоит в определении количественных характеристик земельного фонда РФ, субъектов РФ, муниципальных и иных образований, землевладений и земельных участков по общей площади, категориям и составу угодий.

Качественный учет земель — основан на научно-обоснованных группировках почв и классификации земель. Дополняет характеристику природного и хозяйственного состояния земель по их отношениям к категории пригодности, классам и видам, мелиоративному и культуртехническому состоянию.

Межевание земельных участков — определение и установление на местности границ с закреплением их межевыми знаками. Как правило, при межевании определяются геодезические координаты поворотных пунктов.

Недвижимое имущество (недвижимость) — все те объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно. Основу составляют земельные участки, а также здания и сооружения на этих участках.

Обременения и ограничения в использовании земельного участка — это наличие установленные законом или уполномоченными органами условий, запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества.

Образование земельных участков — совокупность правовых и технических действий по определению местоположения, границ и площади земельного участка и закрепления его за юридическим или частным лицом.

Отчетная документация — включает экспликации земель по землевладениям и землепользованиям, отчеты о наличии и распределении земель на уровне района и субъектов РФ, а также Государственный доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации.

Принципы ведения кадастра — основополагающие правила, обеспечивающие единство и целостность его системы. Основными принципами являются: многоцелевой и многоуровневый характер; единство системы и технологии ведения; совместимость и сопоставимость

данных; непрерывность ведения; достоверность и точность; полнота сведений; доступность и открытость; централизованное руководство.

Природные условия — эта тела и силы природы, которые на данном уровне развития производительных сил существенны для деятельности человеческого общества, но не в полной мере задействованы в материальной, производственной и непроизводственной деятельности людей.

Природные ресурсы — естественные продукты природы, которые используются или могут быть использованы непосредственно в процессе хозяйственной деятельности общества для удовлетворения его материальных и культурных потребностей.

Правоустанавливающие документы — первичные документы, на основании которых возникают права и обязанности землевладения или землепользования.

Правоподтверждающие документы — это свидетельства о вещных правах, государственные акты на землю и другие документы, подтверждающие наличие у землевладельцев и землепользователей прав на владение, пользование и распоряжение землей.

Резервирование земель — обоснованное градостроительной документацией возможность ограничения прав собственности и иных вещных прав на земельные участки, вызванное государственными или муниципальными потребностями.

Рынок земли и недвижимости — система объектов и мероприятий, обеспечивающих взаимодействие продавцов и покупателей объектов недвижимости. С помощью рынка передаются права собственности, устанавливаются цены и перераспределяется территория.

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет полномочия по регистрации прав на объекты недвижимости и ведению кадастра недвижимости. Находится в ведении Министерства экономического развития РФ.

Регистрация прав на недвижимое имущество — юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество.

Сервитут — ограниченное вещное право на недвижимое имущество, заключающееся в переуступке права пользования одной или несколькими полезными сторонами вещи, принадлежащей другому лицу. Различаются частные и публичные сервитуты.

Уровни ведения кадастра — это иерархически соподчиненные территории в пределах, которых ведется земельный кадастр и кадастр недвижимости.

Учетная документация — включает земельно-кадастровые книги (по предприятию, району, субъекту РФ и Российской Федерации в целом), планы землевладений и землепользований и информационные районные карты.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция РФ.
2. Гражданский кодекс РФ.
3. Земельный кодекс РФ.
4. ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».
5. ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».
6. Большой экономический словарь/под ред. А. М. Азрилияна — М.: Дело, 1994 — 435 с.
7. Большой юридический словарь/под ред. А. Я. Сухарева — М.: ИНФРА — М, 2007-У1, 858 с.
8. *Варламов А. А.* Земельный кадастр: учебное пособие в 6 т. — М.: Колосс, 2000–2007.
9. *Волков С. Н.* Землеустройство: учебное пособие в 7 т. — М.: Колосс, 2001–2005.
10. Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 году». М.: ФАКОН, 2009.
11. *Дегтярев И. В.* Земельный кадастр. — М.: Колосс, 1979 — 464 с.
12. *Магазанищikov Т. П.* Земельный кадастр. — Львов, 1987 — 424 с.
13. Методические указания для выполнения лабораторных, курсовых и дипломных проектов/под ред. В. П. Троицкого — М.: ГУЗ, 2002. — 156 с.
14. *Павлова В. А.* Кадастровая оценка объектов недвижимости. — СПб.: СПГГИ, 2009 — 72 с.
15. Проблемы землепользования и земельного кадастра в условиях перехода к рыночной экономике. Сб. науч. тр. ГУЗ — М.: ГУЗ, 1998 — 123 с.
16. *Суллин М. А.* Землеустройство: учебное пособие — М.: Колос, 2009 — 402 с.
17. *Удачин С. А.* Научные основы землеустройства. — М.: Колос, 1965.
18. *Чешев А. С., Фесенко И. П.* Земельный кадастр. — М.: Изд-во ПРИОР, 2000 — 368 с.