Приложение 3.

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ФОНД ПОДГОТОВКИ КАДРОВ

НИЖЕГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Ф.П. Румянцев, Д.В. Хавин, В.В. Бобылев, В.В. Ноздрин

ОЦЕНКА ЗЕМЛИ

Учебное пособие

Нижний Новгород
2003

УДК 69.003.121:519.6
ББК 65.9 (2) 32 - 5
К

Ф.П. Румянцев, Д.В. Хавин, В.В. Бобылев, В.В. Ноздрин Оценка земли: Учебное пособие. Нижний Новгород, 2003. – с.

В учебном пособии изложены теоретические основы массовой и индивидуальной оценки земельных участков. Рассмотрены особенности земли как объекта оценки, виды стоимости и их взаимосвязь с назначением оценочных работ. Приведены основные подходы и методы оценки земельного участка на практических примерах. Освещены вопросы оценки имущественных прав на земельные участки.

Пособие предназначено для студентов обучающихся по специальностям 291500 «Экспертиза и управление недвижимостью», 060500 «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», 061100 «Менеджмент организации».

Рецензенты:

Подготовлено при содействии НФПК – Национального фонда подготовки кадров в рамках Программы "Совершенствование преподавания социально-экономических дисциплин в вузах" Инновационного проекта развития образования.

ББК

ISBN

© Ф.П. Румянцев, Д.В. Хавин, В.В. Бобылев, В.В. Ноздрин, 2003

Содержание

I. Оценка земель: понятие и содержание оценки земель. Экономическая оценка недвижимости и система платежей за землю.

1.Необходимость оценки земли.
2.Земля как фактор производства.
3.Земля как пространственный базис для водных объектов, лесов и многолетних насаждений, зданий и сооружений, месторождений полезных ископаемых и других природных и антропогенных образований
4.Экономическая сущность земельной ренты.

II. Показатели экономической оценки земель. Методика оценки земель различных категорий земельного фонда.

1. Структура земельного фонда России.
2. Факторы, влияющие на стоимость земли.
3. Принципы оценки земли.
4. Понятие земельной страты. Стратификация.
5. Подходы к оценке земельных участков.
6. Обзор российских методик оценки земли.

III. Материалы и документы оценки земель; автоматизация оценочных работ; оценочные работы за рубежом.

1. Понятие «земельный кадастр». Исторический обзор земельного кадастра.
2. Автоматизация оценочных работ.
3. Информационное обеспечение земельного кадастра.

IV. Роль земли в формировании рыночных (имущественных) отношений.

1. Значение земли как объекта и предмета вещных прав. Право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования земельными участками, ипотека и земельные сервитуты.
2. Возникновение, изменение и прекращение земельных правоотношений, их классификация.
3. Государственное управление и контроль за использованием и охраной земель.
4. Юридическая ответственность за земельные правонарушения. Обзор мировой практики развития земельных отношений

V. Правовые основы экономики земельной недвижимости.

1. Система земельного права в России.
2. Правовые формы использования земель. Осуществление прав на земельные участки. Возмещение убытков собственникам, владельцам, пользователям и арендаторам земельных участков.
3. Ипотека предприятий, зданий, сооружений с земельными участками, на которых они находятся
4. Приватизация земельных участков под объектами государственной или муниципальной собственности.
5. Право граждан на земельные участки для индивидуального жилищного, дачного и гаражного строительства. Трансформация права на земельный участок при переходе прав на здание, строение, сооружение
6. Государственная регистрация прав на земельную недвижимость.

7. Правовой режим земель поселений промышленности, транспорта, энергетики, связи, радиовещания, телевидения, иных назначений и категорий.

VI. Разработка бизнес-планов в градостроительстве.

1. Понятие бизнес-плана в градостроительстве.
2. Оценка экономической эффективности инвестиций в городскую застройку.
3. Определение рациональных вариантов городской застройки с учетом стоимости земли.

VII. Ипотечно-инвестиционный анализ земельной недвижимости.

1. Понятие ипотеки.
2. Особенности оценки экономической эффективности инвестиций в земельные участки.
3. Организационно-экономические механизмы ипотеки земельных участков.

VIII. Налогообложение земельной недвижимости и сделок с ней.

1. Земля как объект налогообложения.
2. Обзор российских и зарубежных методик налогообложения земли.
3. Земельный налог как фактор бюджетной политики.

Литература

Глава I. Оценка земель: понятие и содержание оценки земель. Экономическая оценка недвижимости и система платежей за землю.

1.1. Необходимость оценки земли.

Земля является основой всех процессов жизнедеятельности общества, происходящих в политической, экономической, социальной, производственной, коммунальной, экологической и других сферах. В этой связи она обладает стоимостью и адекватная оценка земли представляет собой одно из важнейших условий нормального функционирования и развития экономики и общества. Необходимость в результатах объективной оценки земли (земельных участков) испытывают как государственные, так и муниципальные органы исполнительной власти в целях эффективного управления земельными ресурсами и проведения рациональной земельной и налоговой политики.

По мере развития рыночных отношений в современной России земля постепенно становится товаром, то есть объектом хозяйственного оборота, и как любой товар земля должна иметь потребительскую и рыночную стоимость. Рынок земли с учетом его масштабов и огромного неудовлетворенного спроса населения и юридических лиц имеет большие перспективы для развития и перехода на качественно новый уровень отношений его субъектов. Темпы его развития в значительной мере зависят от совершенствования правовой базы и механизма земельных отношений.

Стратегическая цель государственной политики в сфере земли и иной недвижимости – обеспечение условий для эффективного использования и развития недвижимости в интересах удовлетворения потребностей общества и граждан.

Земля в Российской Федерации как природный ресурс, объект недвижимости и основное средство производства подлежит стоимостной оценке.

Оценка – это расчетная или экспертная стоимость объекта недвижимости, либо какого-либо вещного интереса в ней, проводимая уполномоченным лицом, специалистом по анализу и оценке недвижимости.

Процесс оценивания - определенная последовательность процедур, используемая для получения оценки. Процесс обычно завершается отчетом об оценке, придающим доказательную силу оценке стоимости. Отчет о проведенной работе по получению оценки содержит описание недвижимости и характеристику обстоятельств или ограничивающих условий, при которых данная оценка сохраняет свое значение. Отчет должен содержать подробное описание оцениваемой недвижимости и дату проведения оценки. В отчет также включаются необходимые вспомогательные сведения и описание проведенного анализа.

В мировой оценочной практике выделяют два вида оценки стоимости земельных участков: массовую (для целей налогообложения или иных государственных целей) и единичных объектов земельной собственности (индивидуальную оценку).

Модели массовой оценки ориентированы на воспроизводство рынка одного или нескольких вариантов землепользования на обширной географической территории. Для выполнения массовой оценки во всех субъектах Российской Федерации необходимы подготовленные специалисты, работающие по методике Государственной кадастровой оценки земель, унифицирующей процедуру оценки большого числа объектов собственности на конкретную дату в разрезе категорий земель. Индивидуальная или оценка единичных объектов на конкретную дату осуществляется в соответствии с Федеральным Законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», как правило, небольшим количеством персонала, решение принимается одним специалистом. Качество выполненной работы определяется путем сопоставления с реальными продажами аналогичных объектов. Оба вида оценки представляют собой систематизированные методы расчета стоимости на основе анализа рынка, принципиальная разница заключается в масштабе проведения и контроле качества выполненной оценки.

В результате проведения государственной кадастровой оценки будет получена реальная картина стоимости земель (земельных участков) на территории Российской Федерации, что позволит осуществлять более эффективное управление земельными ресурсами и связанных с ними объектами недвижимости, а также проводить сбалансированное планирование доходной части бюджетов всех уровней (в пределах платежей, поступающих от земельного налога и арендной платы), стимулировать развитие инвестиционных процессов и развитие экономики в целом.

Система земельного кадастра, действуя совместно с системой государственной регистрации прав на земельные участки и связанными с ними улучшениями, обеспечивает:

- правообладателей - гарантиями прав на имущество;
- систему налогообложения - актуальными сведениями об объектах налогообложения;
- рынок недвижимости - открытой и достоверной информацией о земельных участках и связанных с ними улучшениях;
- систему органов государственного и муниципального управления - информацией для формирования и проведения государственной политики в сфере земли и недвижимости, а также планирования и развития территорий.

Работы по проведению государственной кадастровой оценки земель ведутся Федеральной службой земельного кадастра России, ее территориальными органами и находящимися в его ведении предприятиями и организациями в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 года № 316 «Об утверждении правил проведения государственной кадастровой оценки земель». К указанным работам также могут привлекаться лица, имеющие лицензию на оценочную деятельность.

Результаты государственной кадастровой оценки земель заносятся в государственный земельный кадастр, где, основываясь на сведениях о земельных участках и их правообладателях,

должны использоваться в целях установления объектов налогообложения, налогоплательщиков, определения налоговой базы, налоговых льгот, а также ставок земельного налога.

По данным Федеральной службы земельного кадастра России на 1 января 2000 года в собственности граждан и юридических лиц находилось 129,6 млн. га земли, причем 126,1 млн. га из них являлись землями сельскохозяйственного назначения причем эти земли находятся в районах страны с наиболее благоприятными почвенными и природно-климатическими условиями.

Земли, находящиеся в собственности граждан и юридических лиц, составляют всего 7,6% территории Российской Федерации.

Земельный налог имеет ряд преимуществ по сравнению с другими налогами. Благодаря тому, что объектом налогообложения является земельный участок с описанными в земельном кадастре границами, экономическими и качественными характеристиками, а также известен его правообладатель, то от него не возможно скрыться. Динамика поступления сбора земельных платежей, состоящих из земельного налога и арендной платы, показывает, что они постоянно растут и являются надежным источником поступления бюджетных средств, как для федерального бюджета, так и для бюджетов субъектов федерации и муниципальных образований. В 2000 году сбор земельных платежей в консолидированный бюджет составил 24,7 млрд. руб., что на 37% больше, чем в 1999 году. При этом индексация в 2000 году составила лишь 20%.

Сегодня в Российской Федерации сложились экономически обусловленные предпосылки для проведения качественно иной политики в области оценки земли и связанных с ней вопросов. Такая ситуация в значительной степени обусловлена тем, что земельный налог и в значительной степени арендная плата за землю в настоящее время взимается по постоянно индексируемым ставкам в рублях на единицу площади, установленным в 1991 году. Суммарная величина индексации с 1992 года за земли городов и поселков составила более 8400 раз. Анализ действующих ставок земельного налога и выборочных данных оценочной стоимости земель, позволяет сделать следующие выводы:

1) налоговое бремя (отношение действующих ставок земельного налога к величине земельной ренты и нормативной цене земли) по земельному налогу на земли сельскохозяйственных товаропроизводителей (даже с учетом индексации 1999 года) выше, чем на земли городов, поселков и земель промышленности вне населенных пунктов;

2) налоговое бремя на земли малых городов и поселков с численностью населения до 50 тыс. человек выше, чем на земли городов с населением более 100 тыс. человек;

3) налоговое бремя на земли городов более 500 тыс. населения ниже, чем в иных по численности населения городах;

4) налоговое бремя на земли городов и поселков, имеющих численность населения до 20 тыс. человек, различаются в настоящее время более чем в 20 раз;

5) оценочная стоимость земель на единицу площади сельских населенных пунктов в России различается более чем в 100 раз (курортные и пригородные районы в сравнении с

удаленными от крупных поселений сельскими населенными пунктами). В то же время, ставки земельного налога различаются только в несколько раз, что приводит к существенным различиям налогового бремени на землях сельских населенных пунктов в несколько десятков раз;

6) ставки земельного налога на земли, используемые в промышленности, выше в несколько раз относительно иных земель (исключая земли сельскохозяйственного назначения);

7) дальнейшая индексация действующих ставок земельного налога на землях сельскохозяйственного назначения, одинаково затрагивающая худшие и лучшие земли, нецелесообразна в силу ряда обстоятельств, а именно:

- увеличения налогового бремени на малоценные земли, и как следствие прямого давления на рост рыночных цен на товары и услуги, так как рыночные цены формируются при использовании худших в качественном отношении земель;

- невозможности обеспечения необходимой полноты изъятия дохода от местоположения и качества земель, неоправданно присваиваемого при использовании лучших земель.

В 2000 году Федеральной службой земельного кадастра России предпринят ряд практических подготовительных шагов по введению земельного налога, исчисляемого на основе кадастровой стоимости. На основе разработанной и утвержденной методики был проведен первый этап государственной кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий в ходе которого были определены средние кадастровые стоимости для субъектов Российской Федерации. В результате государственной кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий средняя для Российской Федерации стоимость одного гектара сельскохозяйственных угодий определена на уровне 11400 руб. При этом наибольшая стоимость сельскохозяйственных угодий определена в Краснодарском крае, где она составила 43560 руб./га.

Завершается государственная кадастровая оценка сельскохозяйственных угодий Российской Федерации. Финансирование этих работ составило 61236,9 тысячи рублей, или 6 % от собранного в 2000 году земельного налога за земли сельскохозяйственного назначения. Установление ставки земельного налога 0,1 % от кадастровой стоимости позволит увеличить налог на эти земли примерно на 350 миллионов рублей в год.

В 2000 году Федеральной службой земельного кадастра России также были начаты работы по государственной кадастровой оценке земель в черте поселений. Земли в черте поселений составляю лишь 1,1% территории Российской Федерации, однако на них формируется 85% всех собираемых земельных платежей и 97% направляемого в федеральный бюджет земельного налога.

В соответствии с Налоговым кодексом земельный налог установлен в размере от 0,1 до 2 % от кадастровой стоимости. Установление ставки земельного налога 0,5 % от кадастровой стоимости позволит увеличить налог на земли поселений в области в 1,8 раза в год.

Необходимость в получении достоверной оценочной стоимости земельных участков испытывают как государственные и муниципальные органы исполнительной власти при управлении земельными ресурсами, осуществлении перспективного развития населенных

пунктов, проведении рациональной земельной и налоговой политики, так и частные субъекты земельного права при совершении разного рода сделок с землей, для целей определения наиболее рационального, наиболее эффективного развития того или иного региона, или того или иного конкретного земельного участка. Методики Росземкадастра для проведения работ по государственной кадастровой оценке земель позволяют реализовать эти цели. Например, методика государственной кадастровой оценки земель поселений, которая позволяет в результате произведенных работ получить результаты и в табличной, и в картографической форме. Рассчитывается удельная стоимость квадратного метра в границах кадастрового квартала, но таких стоимостей 14, по числу видов функционального использования, то есть в результат оценки земель каждого поселения - набор из 14 карт и матрица, где 14 столбцов по количеству объектов функционального использования и столько строк, сколько кадастровых кварталов в данном поселении.

Это позволяет использовать результаты государственной кадастровой оценки земель и органам местного самоуправления, и государственной власти субъекта Российской Федерации, поскольку видно, какой из участков наиболее рационально в том или ином направлении развивать. Такой подход кажется очень важным еще по одной причине. Кадастровая стоимость и рыночная стоимость это суть разные категории. Для расчета рыночной стоимости необходима реализация принципа наиболее эффективного, наиболее рационального использования земель, а это, как правило, а в общем-то всегда такое использование участка, при котором его стоимость становится максимальной. Понятно, что в этом случае стоящие в центре торговые предприятия и, скажем, рядом ветхое строение индивидуальной жилой застройки, оказалось бы с точки зрения налогового обложения совершенно одинаковыми, что нельзя признать справедливым, даже возможным, потому что для такого подхода необходимо иметь возможность альтернативного расселения этих людей налогоплательщиков. Или, скажем, немедленного вывода промышленного предприятия из центра города и его строительства в более подходящем для данного предприятия месте, на что пока нет возможности. Но это не значит также, что государственная кадастровая оценка земель противостоит рыночной оценке. Имея перед собой набор из 14 стоимостей для каждого кадастрового квартала, набор из 14 карт, легко увидеть какое из видов функционального использования для данного конкретного кадастрового квартала является наиболее эффективным и наиболее рациональным, - то, при котором кадастровая стоимость максимальна. Для этого не нужно никаких дополнительных расчетов.

Таким образом, имеющийся опыт подтверждает высокую эффективность государственной кадастровой оценки земель для целей налогообложения.

В переходный период к рыночной экономике отдельная оценка стоимости собственно земельного участка становится особо необходимой, так как этот методический подход к оценке объектов недвижимости позволяет с относительно меньшими затратами средств и времени:

- способствовать процессу рыночного ценообразования;

- обеспечивать в более короткие сроки возврат бюджетных средств муниципалитетов на осуществленное ими благоустройство и общественные улучшения;
- объективно оценивать реальный ущерб, упущенную выгоду и иные компенсационные выплаты в случаях, предусмотренных законодательством;
- устанавливать заинтересованными сторонами договорные цены, включая арендную плату, размер ипотечного кредитования и т.д.

1.2. Земля как фактор производства

Земля как объект рыночных отношений занимает уникальное и ключевое значение во всей системе предпринимательской деятельности, так как является основным и естественным фактором в любой сфере бизнеса.

Экономическая теория традиционно выделяет три группы факторов производства: земля, труд и капитал. Земля рассматривается как естественный фактор, как природное богатство и первооснова хозяйственной деятельности. Здесь из материального фактора выделяются в особый фонд природные условия. При этом термин «земля» употребляется в широком смысле слова. Он охватывает все полезности, которые даны природой в определенном объеме и над предложением которых человек не властен, будь то сама земля, водные ресурсы или полезные ископаемые. В отличие от других факторов производства «земля» обладает одним важным свойством - ограниченностью. Человек не в состоянии изменить ее размеры по своему желанию. Применительно к этому фактору можно говорить о законе убывающей отдачи. При этом имеется в виду отдача в количественном выражении или убывающей доходности. Человек может воздействовать на плодородие земли, но это воздействие не безгранично. При прочих равных условиях, непрерывное приложение труда и капитала к земле, к добыче полезных ископаемых не будет сопровождаться пропорциональным ростом отдачи.

За факторами производства стоят определенные группы людей: за «трудом» - работники, за «землей» - землевладельцы (физические или юридические лица), за «капиталом» - его собственники. Каждая из групп претендует на определенную долю в общем доходе: владелец рабочей силы получает доход в форме заработной платы, собственник земли - ренту, собственник капитала - процент. То, что является доходом для владельца фактора производства, выступает как затрата, как издержки для покупателя (потребителя) этого фактора.

Земля, прежде всего, будучи природным ресурсом, а затем пространственным базисом, средством производства и недвижимостью обладает рядом специфических особенностей, которые необходимо знать оценщику и учитывать их в процессе оценки ее стоимости:

- земля не являемся результатом человеческого труда, как другие средства производства, она – продукт природы. Следовательно, на ее появление как товара никаких затрат не требовалось, ее «произвела» природа. Таким образом, можно сделать вывод о

неприменимости к земле подхода, основанного на анализе затрат;

- во всех отраслях народного хозяйства земля является пространственным операционным базисом, то есть местом, на котором совершается процесс труда;
- в сельском хозяйстве земля являемся главным средством производства. Здесь она выступает не только как место, где осуществляется производственный процесс, но и как предмет и орудие труда;
- земля пространственно (по площади) ограничена и ничем не заменима. Другие же средства производства по мере развития производительных сил могут количественно и качественно изменяться. Ограниченность земельных ресурсов обусловливает необходимость бережного отношения к ней и рационального использования;
- неизнашиваемость и вечность. Земля в отличие от других средств производства в меньшей степени подвержена моральному и физическому износу, в связи с чем к стоимости земельных участков не применимы понятия износа и амортизации в отличии от стоимости улучшений. Плодородие земли определяется органической частью почвы. Чем больше органического вещества поступает в почву, тем продуктивнее земля. В тоже время при не рациональном использовании она утрачивает качество «вечного» средства производства и быстро теряет свою производительною способность.

1.3. Экономическая сущность земельной ренты

Составными элементами этого механизма хозяйственного оборота земли являются: рентные отношения, экономическая оценка земли, плата за землю с применением дифференцированного земельного налога. Рента всегда была и всегда будет основой укрепления экономики страны. Ее роль особенно важна для России с её необъятными природными ресурсами и огромным минерально-сырьевым потенциалом.

Принципиальное значение в выработке научной концепции рентных отношений имеет определение сущности, самого понятия земельной ренты и выявление реально существующих ее форм. Земельную ренту принято рассматривать как цену, уплачиваемую землевладельцу (или доход, полученный им) за предоставление в пользование товаропроизводителю количественно ограниченных и качественно различных земельных ресурсов, т.е. за какие-либо особенные преимущества или благоприятные условия. Подобными преимуществами могут быть для земледельца - плодородие почвы или выгодные условия местоположения, для промышленника обладание секретом производства или привилегией.

Земельная рента в ее развитой, денежной форме есть рыночная категория существующая там и тогда, где и когда в складывающихся пропорциях товарно-денежного обмена образуется сверхприбыль или избыточный (превышающий средний норматив рентабельности) чистый доход,

обусловленный действием естественных рентообразующих факторов, связанных с использованием незаменимых ограниченных ресурсов. В теории земельной ренты подчеркивается, что земля в форме ее вещественной недвижимости как дар природы цены не имеет. Ее цену, рентную стоимость, создает собственность в условиях вовлечения земли в процесс товарного производства и функцию города. Очень часто понятие собственности на землю истолковывается как право на присвоение ренты. Вполне закономерно, что начало развития классической рентной теории оказалось связанным с отраслью сельского хозяйства, где земля является средством производства. Процесс образования сельской земельной ренты простой, элементарный. Он в основном укладывается в рамки трудовой концепции ее происхождения.

Условия же образования городской ренты гораздо сложнее. Городская земля выступает в более разнообразных формах использования: и как средство производства (землевладения в зонах усадебной застройки, садово-огородные участки), и как среда жизнедеятельности, как условие размещения жилой, общественной и промышленной застройки, а также как базис для формирования рекреационной среды.

Сложность сопоставления различных ценностей и целей использования городской земли, прямые и обратные связи взаимодействия функциональных зон, большое разнообразие рентообразующих факторов, имеющих разные измерения (часто несопоставимые), ограничивают применение традиционных методов оценки.

Будучи обусловлена развитием самого капиталистического хозяйства, политическая экономия в Англии достигла такой стадии, когда возникла необходимость создания *системы,* необходимость упорядочения и обобщения экономических знаний. Адам Смит был человеком и ученым, которому такая задача оказалась по плечу. Смит родился в 1723 г. в маленьком городке Керколди, близ Эдинбурга (Шотландия). Книга «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776 г.) стоила ему девяти лет полного отшельничества и принесла славу «отца экономической науки».

В своей политической экономии Адам Смит земельную ренту рассматривал: «Как продукт тех *сил природы,* пользование которыми собственник предоставляет арендатору в порядке ссуды. Этот продукт бывает больше или меньше в зависимости от размеров соответствующей силы природы, иными словами, в зависимости от степени естественного или искусственно созданного плодородия земли. Это тот продукт природы, который остается за вычетом или после сбалансирования всего того, что можно рассматривать как дело рук человека» *(Smith.* Т. II, р. 377—378) [Русский перевод, стр. 268].

Современные исследователи все чаще используют на этом пути системный анализ как универсальный метод решения сложных проблем. Важное условие его применения - вычленение в рамках сохранения целостности предмета исследования из рассматриваемой системы ее компонентов.

Исследование складывающихся экономических отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением землей в условиях рыночного хозяйства позволяет выявить наличие следующих форм земельной ренты: абсолютной, дифференциальной и монопольной.

Особенность процесса образования городской земельной ренты усматривается в том, что в отличие от сельскохозяйственной, имеющей чаще всего однозначное выражение показателя абсолютной ренты, она связана с необходимостью установления ряда показателей в силу использования территории города многими отраслями.

Абсолютная рента представляет собой единственный рентный компонент, допускающий возможность его нормирования и прейскурантного выражения в границах территории, используемой данной отраслью, в отличие от непрерывно изменяющихся значений дифференциальной и монопольной ренты при переходе от одного участка к другому.

Некоторые предпосылки к установлению понятия абсолютной ренты как общего минимального ценностного слоя (базиса), над которым возвышаются все прочие ценностные уровни дифференциальной и монопольной ренты, проявляются еще у основоположника рентной теории Давида Рикардо и И.Г. Тюнену. Его установочное рассуждение предельно простое: в природе нет абсолютно одинаковых по ценности земельных владений (парцелл, латифундий, участков). Из всего их разнообразия выделяются лучшие и худшие. На наихудшем участке дифференциальная рента не образуется, но он тем не менее дает рентный доход, так как даже худший участок производит ценности, поступающие в рыночный оборот. В рамках трудовой теории земельной ренты при сохранении закона стоимости абсолютная рента определяется как производная от органического строения капитала в отрасли, использующей землю. Но в городе, когда земля выступает не только как средство производства, но и как условие размещения элементов системы города, а также как средовой фактор, процесс формирования абсолютной ренты выглядит более сложным.

В современных условиях минимальный ценностный уровень, соответствующий абсолютной ренте, устанавливается и закрепляется законодательно для каждого региона и вида отраслевого использования земли. Ценностные разности по критериям выгоды местоположения и качества землеоценочного участка выражаются показателями дифференциальной ренты.

Влияние ажиотажного спроса на особо ценные участки учитывает монопольная рента. Она может выступать как особая разновидность абсолютной ренты (наибольшая степень приспособленности территории для данного вида ее отраслевого использования при дефиците территории и увеличивающемся спросе на нее) и как модификация дифференциальной ренты, обусловленной наивысшими ее факторными показателями («ренты по расстоянию» и «ренты по качеству» участков в пределах ценностной зоны), порождающими ажиотаж спроса.

Основное значение имеет дифференциальная рента, образование которой связано с различием хозяйств по качеству земли и их местоположению, удаленности от рынка сбыта (дифференциальная рента I). В условиях интенсификации и широкого внедрения в практику

достижений научно-технического прогресса возникает и дифференциальная рента II, как дополнительная прибыль от применения добавочных вложений на единицу земельной площади.

В рыночной экономике независимо от уровня ее развития возникает также и монопольная рента, условием образования которой является исключительно благоприятные условия производства конкретных продуктов. Чтобы смягчить влияние этой формы ренты на доходы потребителя, необходимо проводить эффективную антимонопольную политику, сокращающую размеры, но не устраняющую образования данной формы ренты вообще, поскольку это может подорвать стимулы производства соответствующих продуктов.

Объективным условием образования и распределения земельной ренты должен соответствовать экономический механизм рентных отношений, как условие создания для товаропроизводителей равных возможностей воспроизводства, действенных стимулов эффективного хозяйствования и рационального использования земли. Из инструментов этого механизма определяющую роль играют ценообразование и налоговая система.

В системе земельных отношений ценовой механизм необходимо использовать и как непосредственный фактор, определяющий норму и массу ренты, и как инструмент распределения ее между товаропроизводителями, земельным собственником и государством. Как представитель общенационального гаранта сохранения и улучшения земли в сельском хозяйстве, государство является субъектом, активно участвующем в регулировании земельных, следовательно, рентных отношений, соответственно и ценового механизма.

Основным экономическим отражением «зафиксированной» земельной ренты, входящей в доходы субъектов земельных отношений, прежде всего непосредственных товаропроизводителей, следует считать земельный налог. В целях оптимизации воспроизводственных пропорций при установлении дифференцированных налоговых ставок необходимо исходить из того, что дифференциальная рента I в своей основе принадлежит земельному собственнику, а дифференциальная рента II в своей основе должна аккумулироваться в доходах товаропроизводителя, в частности арендатора. Если собственником и арендодателем земли является государство, то подавляющая часть всей дифференциальной ренты через систему земельного налога поступает государству.

Современная методология рентно-системного подхода к установлению цены городской земли включает необходимость последовательной оценки каждой из стадий естественного процесса ценообразования в направлении: ценность $\Rightarrow$ рентная стоимость $\Rightarrow$ цена. При этом цена выступает как преобразованная форма стоимости с учетом всей совокупности факторов, отклоняющих ее от рентной (истинной) стоимости земли.

Важнейшим инструментом, дающим объективные критерии для формирования действенного механизма рентных отношений, является земельный кадастр, включающий сравнительную экономическую ценность, соответственно цену земли, с ее основой - земельной рентой. В России проблемы качественного учета и экономической оценки земель на основе

методов, ориентированных на рыночный механизм рентных отношений, решаются достаточно медленно, особенно на региональном уровне.

Одно из основополагающих понятий в системе определения цены городской земли - понятие расчетного землеоценочного участка как территории, в границах которой сохраняется неизменным состав рентных компонентов и рентообразующих факторов. Их количество в системе землеоценки зависит от особенностей и условий развития города и в меньшей мере от его величины. Перепад ценностных показателей как разность между ценой лучшего и худшего участков в большей мере коррелируется с величиной города. Ценностные разности по признакам проявления дифференциальной ренты даже в сравнительно небольших городах могут превышать минимальный ценностный уровень в 10-20 раз и более. В крупных и крупнейших городах скаляр превышения цены земли достигает сотенных и тысячных соотношений.

Доход от земельных платежей согласно утвержденному в 1998 г. Градостроительному кодексу РФ является важнейшим источником формирования городского, муниципального бюджета и финансирования градостроительной деятельности. Это обусловливает необходимость дальнейшего развития и совершенствования методологии учета и расчета рентной стоимости земли в городах различной величины и типа.

Для современного этапа развития отечественного градостроительства актуально изучение связи законов образования городской земельной ренты со структурой города.

О влиянии земельной ренты на рост плотности и высоты застройки в центре города свидетельствуют крупнейшие города мира. В определенных пределах это влияние может быть управляемым, но существуют граница и уровень роста ренты, за которыми следуют разрушительные процессы деструктуризации города.

Известно, что к началу XX в. цены на землю в быстро развивающихся американских городах стали определяться влиянием монопольной ренты. Если на окраине Нью-Йорка 1 га земли оценивался от 125 до 1250 долл., то в Манхэттене средняя цена составляла 250 тыс., а максимальная - более 500 тыс. долл., превышая цену окраинных городских земель в 4 тыс. раз. К настоящему времени показатели ценностного контраста дополнительно возросли. В таких условиях тотальная необходимость экономии территории в центре, в узлах ажиотажного спроса на землю продиктовала беспредельное увеличение этажности застройки вопреки функциональным, экологическим нормам и элементарным условиям формирования городской среды.

Вряд ли следует принимать за полностью безупречно положительное явление также и отказ от платы за землю в условиях города. Следует подчеркнуть объективный характер и всеобщность проявления законов рентообразования в городах всех общественно-экономических формаций. Это необходимо, так как очень легко складывается иллюзия возможности существования «свободы» от земельной ренты, учитывая продолжительный период развития наших городов на правовой основе «бесплатной» земли. На самом деле принцип бесплатного владения землей ни в коей мере не отменял и не может отменить законы образования земельной ренты в системе города.

При действии этого принципа рента продолжала существовать, но присваивалась не правовым собственником - государством, а случайными пользователями - владельцами земельных участков. Не получая земельной ренты, государство испытывало дефицит в бюджете, было вынуждено создавать чрезмерно развитую дотационную систему, искусственно заменяющую естественное воздействие на экономику рентных платежей. Возникали издержки, связанные с расхищением земельного фонда производственными отраслями, созданием обширных разрывов между промышленными предприятиями и селитебной зоной (вместо утилизации вредных выбросов), тормозилось развитие прогрессивных технологий воздухоочистки. Принятие в 1991 г. закона РФ «О плате за землю» создало условия для устранения этих издержек.

Связь закономерностей образования городской земельной ренты и структурного типа города можно обнаружить при сопоставлении условий образования каждого из рентных компонентов с типологией населенных мест в процессе исторического развития. Не все города имеют полный состав рентных компонентов. История градостроительства дает примеры городов, олицетворяющих «точечный» ареал расселения, на территории которого отсутствуют условия для образования дифференциальной ренты (рис. 1).

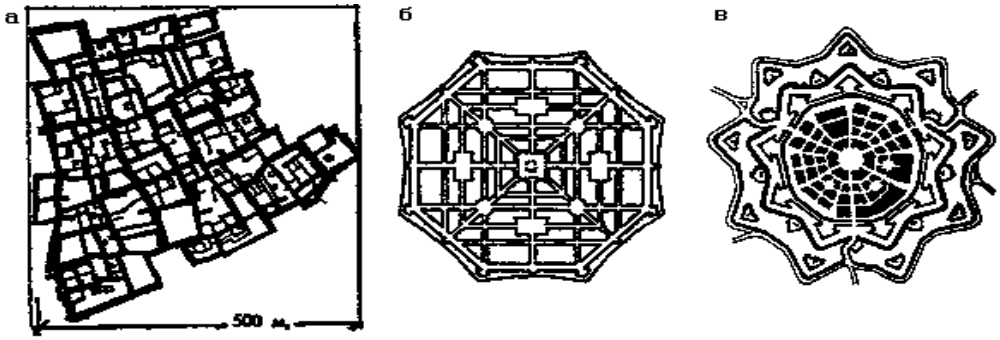


Рис. 1. Типы населенных мест, представляющих точечный ареал расселения

а - образ древнейшего протогорода Чатал-Гюйук (6-е тыс. до н. э., о. Крит);

б - модель идеального города (по Д. Вазари);

в - г. Пальма-Нуова, созданный по модели идеального города (XVI в.)

Критерием совершенства в теоретической модели идеального города в средние века было наличие баланса условий равной ценности всех участков его территории, что исключало возможность образования дифференциальной ренты. Так, Джорджа Вазари в пояснениях к своей модели четко акцентировал внимание на равноценности всех участков укрепленного города: удобная пешеходная доступность центра, городских ворот, центральная симметрия в размещении местных центров, качественная однородность территории.

Первые признаки неравноценности городских территорий связаны с типом городов, развивающихся в концентрических оболочках крепостных стен и с выходом посада, слобод за пределы контура укреплений при наличии сложных рельефных и ситуационных условий (рис. 2).

Линейная структура города дает наибольшие возможности для формирования дифференциальной ренты по расстоянию.

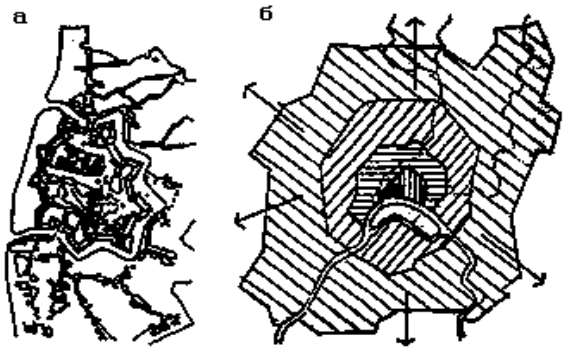


Рис. 2. Типы городов, обладающих первыми признаками дифференциальной неравноценности территории

а - выход селитебной зоны за пределы укрепленного ядра (Древний Ростов);

б - город, развивающийся в концентрических контурах укреплений (Москва XII-XVIII вв.)

Типы городов, свободных от образования дифференциальной ренты, не были свободны от земельной ренты в целом. Абсолютная рента городов, расположенных на землях феодалов, присваивалась лэндлордами, сеньорами, князьями. С появлением Магдебургского права, исторического прообраза будущего муниципального права, рентный доход становится собственностью органов городского самоуправления и расходуется на благоустройство города, содержание аппарата местного управления, на развитие городского хозяйства.

Как только поселение, ограниченное в размерах, обносилось контуром защитных сооружений-крепостей, рвов и бастионов, в дополнение к абсолютной ренте возникает монопольная рента как особая ее разновидность. Большие общественные затраты на создание оборонительного контура делали территорию города особо ценной и резко отличающейся от загородного окружения. Ценностные качества городской и загородной земли контрастно различались.

Со временем условия образования земельной ренты усложнились. Если планировочная ткань средневекового города была представлена мелкоквартальными структурами с единым планировочным модулем и почти одинаково узкими улицами, то в современном городе в составе уличных сетей появляются магистральные направления, различающиеся интенсивностью движения, скоростным режимом и уровнем благоустройства. С развитием транспорта усиливается значение транспортной формы доступности центров жизнеобеспечения и появляется новая единица измерения доступности - затраты времени на сообщение с центром, местами приложения труда и зонами отдыха. Прежнее понятие ренты "по расстоянию" требует уточнения путем введения разных критериев оценки условий пешеходной, транспортной и смешанной (пешеходно-транспортной) доступности.

В современном городе выделяются центры трудового, социально-культурного, рекреационного тяготения, ближайшие к ним зоны пешеходной доступности, стягивающие к себе,

жилую застройку и инфраструктуру. К этим ареалам особой ценности подсоединяются кольцевые зоны смешанной пешеходно-транспортной доступности и далее следует зона чисто транспортной доступности, подразделяемая линиями изохрон на участки с различными ценностными приоритетами. Границы современного города подвижны, динамичны, эластичны, грань между собственно городом и пригородом постепенно стирается, возникает новая ценностная категория - зона влияния города. Градостроительные исследования определяют границы этой зоны как результат последовательного наложения трех полей функционального тяготения: трудового, культурно-бытового и рекреационного.

Поле трудового тяготения поселений пригородной зоны к городским местам приложения труда очерчивается предельной (конечной) изохроной транспортной доступности, величина которой зависит от типа города, его значения, градообразующей базы и изменяется в диапазоне до 1 ч и более затрат времени на трудовую поездку. Параметры поля культурно-бытового тяготения к центру города достигают двухчасовой доступности и более. Зона тяготения к местам массового отдыха примерно соизмерима с полем социально-культурных связей. Считается, что за пределами зоны влияния города процессы городского рентообразования прекращаются.

Градиенты тяготения по каждому из полей изменяются, постепенно затухая до нулевого значения у внешней границы. Показатели ценности территории по признакам рентообразования коррелируются с закономерностями изменения градиентов тяготения каждого из полей. Общая градостроительная ценность территории зоны влияния города в целом закономерно уменьшается к ее периферии.

Особенностью современного города являются возрастающие темпы его роста и как следствие проблема резервирования направлений территориального развития, необходимость прогнозного предвидения форм будущих дополнительных капиталовложений в реконструкцию и освоение новых территорий.

Неразрывность связи города с его пригородным окружением непосредственно отражается на особенностях образования земельной ренты в его центре. Дополнительные контингента сопряженного населения, ежедневно доставляемого в центр города по вылетным транспортным направлениям, способствуют росту его престижности как основного рынка обращения товаров и услуг. С ростом потока потребителей увеличивается емкость центра, усиливается гарантия сбыта и получения предприятиями сферы услуг дополнительной прибыли.

Всеобщее устремление сервисно-сбытовых фирм, корпораций к размещению в зоне центра, обусловленное мотивами престижности места, адреса расположения, образует ажиотажный спрос на земельные участки в центре, и монопольную ренту, повышающую цену земли в десятки и сотни раз по сравнению с ее стоимостью только по дифференциальной ренте.

Если цепную реакцию самовозрастания монопольной ренты вовремя не ограничить, не создать «клапаны ее сбрасывания» и «русла рассредоточения», она превращается в разрушительный, нерегулируемый фактор, создающий парадоксы в планировке и среде городского центра, о чем свидетельствуют центры многих крупнейших городов.

Признаком современного города становится его расчлененность, развитие пригородной системы расселения, представленной сателлитными поселениями, в которых цена земли снижается по сравнению с центральным ядром города. Эти признаки обобщены в теоретических моделях Э. Говарда, Р. Энвина и нашли воплощение в планировке конкретных городов (рис. 3). Современный город, даже небольшой величины, формируется на территориях различной ценности с довольно густой сетью ценностных зон (рис. 4).

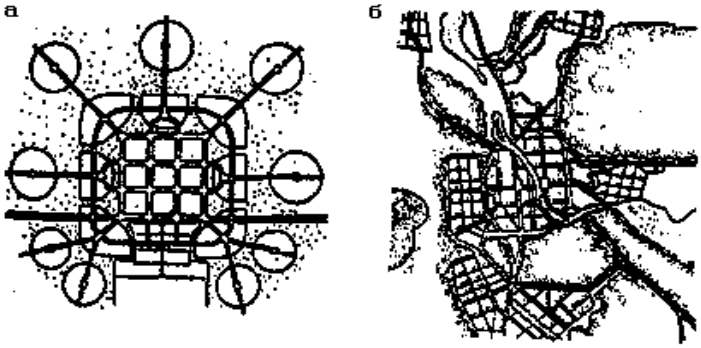


Рис. 3. Типы расчлененной структуры современного города
а - модель современного города (по Р. Энвину);
б - город с расчлененной планировочной структурой (г. Екатеринбург)

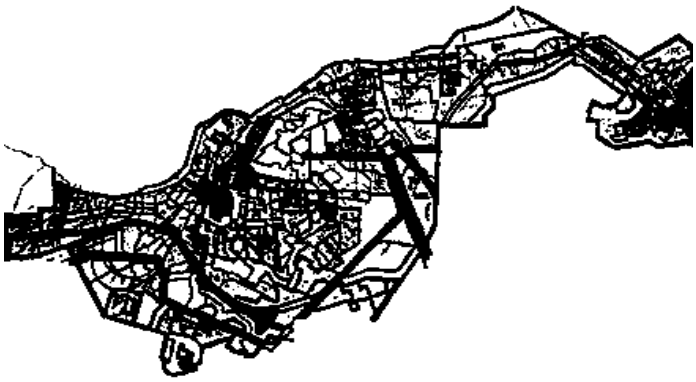


Рис. 4. Система ценностных зон и расчетных землеоценочных участков на примере г. Галича Костромской обл.

Почти все современные теории расселения и градостроительного развития затрагивают проблему рентообразования. Так, теория экистики, учения об иерархически управляемых экосистемах и их центрах, основана на общем свойстве городской земельной ренты к ее повышению по направлению к центру и снижению ценностных показателей к периферии города. Большой перепад цены земли в городе и его пригородах при дополнительных трудностях размещения нового строительства в крупном городе, наличии удобных вылетных магистралей и сети внешних дорог дает возможность активизировать центробежный поток расселения, снимая избыточное население в центральном ядре города.

Теория метаболизма (К. Ганге, Курокава), проповедующая приоритет инфраструктуры, использует отдельные компоненты ренты (ДР-I и ДР-II) для стимулирования освоения нужных направлений территориального развития.

В теории средовой динамики (К. Александер, А Росси, П. Гудман) особое внимание обращается на закономерности образования монопольной ренты, ее связь с исключительной ценностью отдельных элементов территории. В условиях острого территориального дефицита часто предлагаются различные формы более интенсивного, многофункционального использования отдельных структурных узлов в системе города.

Теория линейных форм расселения анализирует условия и особенности образования «ренты по расстоянию». Модификации этой теории «концепция поточно-функциональной планировки города» (Н. Милютин), модель города-линии (И. Леонидов) до сих пор изучаются различными исследователями в попытках их применения для создания линейно-полосовых структур, радиальных «вытяжных» систем расселения, снижающих плотность заселения крупных и крупнейших городов.

Изучение взаимозависимости планировочной структуры города и процессов образования земельной ренты - одна из новых проблем отечественного градостроительства. С ее решением связывают успех реализации градостроительных проектов и эффект экономического управления развитием систем функционального, строительного и режимного зонирования, формирование городского (муниципального) бюджета.

Глава II. Показатели и методики оценки земель

2.1. Классификация земель по категориям как основа для дифференцированного подхода к оценке земель

ЗК РФ в числе основных принципов земельного законодательства назвал деление земель по целевому назначению на категории. Согласно ст. 1 п. 1 правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. В ст. 7 ЗК РФ приводится разделение земель РФ на следующие категории:

1) земли сельскохозяйственного назначения;

2) земли поселений;

3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;

4) земли особо охраняемых территорий и объектов;

5) земли лесного фонда;

6) земли водного фонда;

7) земли запаса.

Отнесение земель к той или иной категории, перевод их из одной категории в другую и порядок перевода регламентируются как ЗК РФ, так и иными законами. В частности, ст. 8

ЗК РФ говорит, что решение о переводе земель из одной категории в другую в отношении земель, находящихся в федеральной собственности, принимается Правительством РФ. Земли, находящиеся в собственности субъектов РФ, и земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в муниципальной собственности переводятся в другую категорию по решению органов исполнительной власти субъектов РФ. В свою очередь, земли муниципальной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, могут быть переведены в другую категорию на основании решения органов местного самоуправления.

В отношении земель, находящихся в частной собственности, решение о переводе их в другую категорию принимается либо органами исполнительной власти субъектов РФ – для земель сельскохозяйственного назначения, либо органами местного самоуправления – для земель иного целевого назначения. Порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами.

Правовой режим земель различных категорий формируется на основе глав XIV – XVIII ЗК РФ, в которых определяются состав, использование и порядок предоставления земель той или иной категории, выделяются виды земель с особым режимом использования и охраны.

Согласно ст. 77 ЗК РФ, землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. В составе земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями – имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране. Кроме сельскохозяйственных угодий в состав земель рассматриваемой категории входят земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, древесно-кустарниковой растительностью, предназначенной для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, замкнутыми водоемами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Кадастровая стоимость, определяемая в ходе оценки земель сельскохозяйственного назначения, имеет особое значение, так как непосредственно влияет на особенности использования сельскохозяйственных земель, в том числе для несельскохозяйственных нужд. Например, согласно ст. 79 ЗК РФ, для строительства промышленных объектов и иных несельскохозяйственных нужд предоставляются земли, непригодные для ведения сельскохозяйственного производства, или сельскохозяйственные угодья из земель сельскохозяйственного назначения худшего качества по кадастровой стоимости. Для строительства линий электропередачи, связи, автомобильных дорог, магистральных трубопроводов и других подобных сооружений допускается предоставление сельскохозяйственных угодий из земель более высокого качества. Изъятие, в том числе путем выкупа, в целях предоставления для несельскохозяйственного использования

сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых превышает свой среднерайонный уровень, допускается только в исключительных, предусмотренных законодательством случаях.

Землями поселений, согласно ст. 83 ЗК РФ, признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные их чертой от земель других категорий. Порядок использования и кадастровая оценка земель поселений определяются в соответствии с зонированием их территорий, т.е. делением на территориальные зоны. Ст. 85 ЗК РФ и ст. 40 Градостроительного кодекса РФ предусмотрены следующие виды территориальных зон в границах населенных пунктов:

– жилые;

– общественно-деловые;

– производственные;

– инженерных и транспортных инфраструктур;

– рекреационным;

– сельскохозяйственного использования;

– специального назначения;

– водных объектов;

– иные территориальные зоны.

К одним из важных, новых для российского земельного законодательства правовых норм, содержащихся в ЗК РФ, относятся положения о пригородных зонах (ст. 86), которые служат резервом для развития города и характеризуются особым режимом использования земель.

Землями промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землями для обеспечения космической деятельности, землями обороны, безопасности и иного специального назначения, согласно ст. 87 ЗК РФ признаются земли, расположенные за чертой поселений и предназначенные для обеспечения соответствующих видов деятельности. Земли данной категории в зависимости от характера специальных задач, для решения которых они используются или предназначены, подразделяются на ряд подкатегорий (земли промышленности, земли энергетики, земли транспорта и т.д.) с особенностями правового режима, устанавливаемыми ст. 88 – 93 ЗК РФ и иными нормативными актами. Например, ФЗ "О федеральном железнодорожном транспорте" от 25.08.95 № 153-ФЗ определяет понятия полосы отвода – земли железнодорожного транспорта, занимаемые земляным полотном, искусственными сооружениями, зданиями и устройствами, обеспечивающими функционирование железнодорожного транспорта – и охранных зон – земельных участков, необходимых для обеспечения сохранности, прочности и устойчивости сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта.

К землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями органов государственной власти или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим (ст. 94 ЗК РФ).

Земельный кодекс РФ выделяет следующие виды земель особо охраняемых территорий:

– особо охраняемые природные территории, в том числе лечебно-оздоровительные местности и курорты;

– природоохранного назначения;

– рекреационного назначения;

– историко-культурного назначения;

– иные особо ценные земли.

Глава XVIII ЗК РФ регулирует правовой режим земель лесного фонда, водного фонда и земель запаса.

Необходимо отметить, что к землям лесного фонда относятся как лесные земли (покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления), так и нелесные земли (просеки, дороги, болота и другие). К землям водного фонда относятся земли, занятые водными объектами, земли водоохранных зон водных объектов, а также земли, выделяемые для установления полос отвода и зон охраны водозаборов, гидротехнических сооружений и иных водохозяйственных сооружений, объектов. Наконец, земли запаса – это земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам, за исключением фонда перераспределения земель, формируемого в соответствии со ст. 80 ЗК РФ.

2.2 Факторы, определяющие стоимость земли

При определении рыночной стоимости земельного участка необходимо учитывать факторы стоимости объекта оценки (факторы, изменение которых влияет на рыночную стоимость объекта оценки) и сложившиеся на рынке характеристики сделок с земельными участками.

Наиболее важными факторами стоимости, как правило, являются:

– местоположение и окружение;

– целевое назначение, разрешенное использование, права иных лиц на земельный участок;

– физические характеристики (рельеф, площадь, конфигурация и др.);

– транспортная доступность;

– инфраструктура (наличие или близость инженерных сетей и условия подключения к ним, объекты социальной инфраструктуры и т.п.).

К характеристикам сделок с земельными участками, в том числе, относятся:

– условия финансирования сделок с земельными участками (соотношение собственных и заемных средств, условия предоставления заемных средств);

– условия платежа при совершении сделок с земельными участками (платеж денежными средствами, расчет векселями, взаимозачеты, бартер и т.п.);

– обстоятельства совершения сделки с земельными участками (был ли земельный участок представлен на открытый рынок в форме публичной оферты, аффилированность покупателя и продавца, продажа в условиях банкротства и т.п.);

– изменение цен на земельные участки за период с даты заключения сделки с аналогом до даты проведения оценки.

В зарубежной и отечественной теории и практике оценки земли принято выделять четыре основные категории факторов, влияющих на стоимость земли:

– экономические;

– социальные;

– юридические, административные или политические;

– физические, связанные с окружающей средой либо с местоположением.

Экономические факторы определяются общим состоянием мировой, национальной или региональной экономики. Экономическими факторами спроса являются уровень занятости, величина заработной платы и доходов, платежеспособность, наличие источников финансирования, ставка процента, издержки, связанные с оформлением продаж. Экономические факторы предложения представлены площадью земель, предлагаемых к продаже, затратами на освоение или производство строительных работ, затратами, связанными с обеспечением финансирования и налогообложением.

Социальные факторы основаны на базовых потребностях людей в приобретении земли и в общении с окружающими. Эти потребности проявляются, с одной стороны, в стремлении людей "группироваться" вокруг городских центров, а с другой стороны, в разных вариантах землепользования. Стоимость земельных участков зависит также от других факторов социального характера – возрастной структуры, уровня образования населения, криминогенности, чувства собственности.

Юридические, административные и политические факторы влияют на спрос как положительно, так и отрицательно. Политика предоставления разного рода льгот способствует эффективному землепользованию и стимулирует освоение земельных участков. На уровне государства экономическая, фискальная и кредитно-денежная политика могут стимулировать, либо подавлять экономическое развитие в целом и спрос на землю в

частности. Органы государственной власти и местного самоуправления часто осуществляют программы стимулирования или ограничения освоения земли через такие механизмы, как налогообложение, зонирование, контроль землепользования и ставок арендной платы. К факторам данного группы относятся также качество услуг, предоставляемых местной администрацией, например, дороги, школы, общественный транспорт, состояние городских служб.

В совокупности физических факторов, факторов окружающей среды и местоположения разграничивают характеристики собственно участка (размер, топография, иные физические параметры) и показатели местоположения, описывающие участок с точки зрения его расположения относительно делового центра, автострады, школ, магазинов и т.п.

2.3 Принципы оценки земель

В теории оценки недвижимости выделяют следующие группы принципов оценки:

1) пользователя;

2) связанные с требованиями к земельному участку и зданиям и сооружениям, которые на нем находятся;

3) связанные с рыночной средой;

4) наилучшего и наиболее эффективного использования объекта недвижимости и земельного участка.

К принципам пользователя относятся принципы полезности, замещения и ожидания. Каждый из этих принципов напрямую относится в первую очередь к зданиям, строениям, сооружениям и лишь косвенно затрагивает земельные участки.

Непосредственно "привязаны" к земле принципы, связанные с требованиями к земельному участку, зданиям и сооружениям, которые на нем находятся. К этой группе оценочных принципов относятся принципы:

– остаточной продуктивности земли;

– предельной продуктивности (принцип вклада);

– возрастающей и уменьшающейся доходности;

– оптимальной величины;

– оптимального разделения имущественных прав;

– сбалансированности.

Согласно принципу остаточной продуктивности в основе стоимости земли лежит ее остаточная продуктивность (или производительность). Теория остаточной продуктивности базируется на четырех составляющих производства (капитал, труд, управление, земля), необходимых для осуществления любого вида деятельности.

Каждая из составляющих производства должна быть покрыта из доходов, полученных от предпринимательской деятельности. Однако вследствие того, что земля физически

недвижима, а труд, капитал и управление привлекаются к ней для осуществления предпринимательской деятельности, сначала оплачиваются эти три составляющие производства, а остаток дохода выплачивается владельцу земли как рента.

Данное суждение исходит из положения экономической теории – земля имеет "остаточную стоимость" и определенную ценность тогда, когда есть остаток дохода после покрытие трех других составляющих производства (Маршалл А.). Таким образом, остаточная продуктивность выражается доходом, приходящимся на землю, после того, как оплачены затраты на труд, капитал и управление.

В основе принципа предельной продуктивности (принципа вклада) лежит положение об оставшемся после покрытия издержек доходе, полученном в результате инвестиций. Принцип предельной продуктивности в отношении земельных участков реализуется следующим образом: затраты на улучшение качественных свойств земли (внесение удобрений, проведение рекультивации и т.д.) позволяют увеличить ее стоимость в размерах, значительно больших, чем вложенные затраты. Размер вклада будет соответствовать разнице между увеличением цены в результате улучшений качества земель и затратами на эти улучшения

Принцип возрастающей и уменьшающейся доходности заключается в том, что увеличение капиталовложений в основные составляющие производства обуславливает пропорциональное увеличение темпов роста прибыли лишь до определенного предела, после которого прирост прибыли становится меньше, чем прирост капиталовложений. Данный предел соответствует максимальной стоимости объекта недвижимости, для определения которой эксперту-оценщику необходимо проанализировать различные варианты использования земельного участка, например рассчитать прибыль от строительства различных типов объектов недвижимости или различного числа объектов на этом участке. Таким образом, принцип возрастающей и уменьшающейся доходности реализуется в процессе вариантного проектирования различных сочетаний составляющих производства и определения на этой основе максимальной прибыли.

Сущность принципа оптимальной экономической величины заключается в следующем: при сложившихся на рынке недвижимости тенденциях бóльшим спросом пользуется определенная (оптимальная) величина объекта недвижимости данного типа. Принцип оптимальной величины подходит как к строениям, так и к земельным участкам. Например, на рынке жилья в Москве повышенным спросом пользуются одно-двух комнатные квартиры, а на земельном рынке в Подмосковье – земельные участки размером 10 соток.

Непосредственное отношение к земельным участкам и расположенным на них объектам недвижимости имеет принцип оптимального разделения имущественных прав. Основной постулат данного принципа: имущественные права на объект недвижимости следует разделять и соединять таким образом, чтобы увеличить общую стоимость объекта

недвижимости. В отношении земельных участков разделение имущественных прав может осуществляться следующим образом:

– физическое разделение – разделение прав на воздушное пространство, на поверхность земли и ее недра, разделение земельного массива на отдельные участки;

– разделение по времени владения и пользования – различные виды аренды, пожизненное владение, будущие имущественные права;

– разделение совокупности имущественных прав собственности – права владения, срочного или бессрочного пользования, распоряжения, пожизненного (наследуемого) владения;

– разделение по залоговым правам (в перспективе).

Принцип сбалансированности (или принцип пропорциональности), заключающийся в том, что составляющие производства (либо объекта недвижимости) должны сочетаться между собой в определенной пропорции, устанавливает экономическую связь земли с капиталом, трудом и управлением. Оптимально сочетание всех четырех составляющих производства приведет к максимальному доходу, а, следовательно, и высокой стоимости объекта недвижимости при его оценке.

Группа принципов, связанных с рыночной средой, представлена принципами зависимости, соответствия, спроса и предложения, конкуренции, изменения.

Согласно принципу зависимости, на стоимость объекта недвижимости (в том числе земли) оказывают влияние различные факторы внешней среды: климатические, геологические, региональные, социальные, экономические, экологические, юридические, демографические и т.д. В зависимости от степени влияния на тот или иной объект (участок) факторы можно разделить на основные и дополнительные. Безусловно, одним из основных факторов, определяющих стоимость объекта недвижимости, является его местоположение. В совокупности с близостью к объектам инфраструктуры (дороги, торговые и культурные центры) фактор местоположения формирует понятие "экономическое местоположение недвижимости", оказывающее наибольшее влияние на стоимость объекта недвижимости.

Зависимость стоимости объекта недвижимости от различных факторов реализуется в форме связей. Связи измеряются затратами времени, денежных средств или расстоянием. Например, рассматривая влияние на стоимость дачного участка одного из региональных факторов – расположения его в живописном месте – можно попытаться измерить эту связь путем сравнения оцениваемого участка с сопоставимым, находящимся в обычной местности участком. Разница в стоимости этих объектов и будет характеризовать влияние фактора (живописность местоположения) на стоимость объекта в денежном выражении.

Согласно принципу соответствия, объект недвижимости, не соответствующий существующим в настоящее время рыночным стандартам, имеет меньшую стоимость.

Принцип соответствия широко используется архитекторами при проектировании градостроительных объектов. Проекты застройки должны соответствовать типу землепользования в соответствующем районе. Разумная архитектурная однородность и высокий уровень удобств и услуг обусловливают высокую стоимость объекта.

Суть принципа спроса и предложения заключается в выявлении взаимосвязи между потребностью в объекте недвижимости (спрос) и ограниченностью его предложения. Спрос на объект недвижимости обусловлен его полезностью (способностью удовлетворять потребности пользователя) и доступностью, но ограничен платежеспособностью потенциальных потребителей. Чем выше спрос, тем выше стоимость объекта недвижимости (предложение земельных участков ограничено).

Наибольшее влияние на соотношение спроса и предложения на объекты недвижимости оказывает введение законодательных и нормативных актов. Например, разрешение в законодательном порядке купли и продажи земельных участков обусловило значительное увеличение предложения на земельном рынке, что, в свою очередь, привело к стабилизации цен на землю.

Принципы конкуренции и изменения, в основном, присущи оценке зданий и сооружений.

2.4. Процесс оценки. Подходы к проведению земельно-оценочных работ

Оценка недвижимости - это упорядоченный процесс, который предусматривает определение задачи, сбор информации и ее анализ в целях получения обоснованной оценки стоимости. Процесс оценки основывается на научном методе и применим к решению широкого круга оценочных задач. Процесс оценки может быть разделен на шесть этапов:

1. Определение задачи.
2. Составление плана оценки.
3. Сбор и проверка информации.
4. Расчет стоимости оцениваемого участка земли.
5. Согласование результатов и заключение о величине оценочной стоимости.
6. Оформление отчета о результате оценки стоимости.

Этап 1. Определение задачи.

Обычно цель оценки состоит в определении какой-либо оценочной стоимости, что необходимо клиенту для принятия решения. Полезность, замещение и ожидание являются теми основополагающими принципами, которые помогают аналитику понять содержание поставленной задачи.

Этап 2. Составление плана оценки.

Обычно оценщик разрабатывает план, чтобы определить, какие данные будут необходимы для решения поставленной задачи. План составляется во избежании ненужного дублирования, непродуктивных затрат и потери времени. Оценщик попытается сконцентрировать свое внимание на тех факторах, которые имеют значение для решения данной задачи.

Этап 3. Сбор и проверка информации.

Надежность выводов оценщика зависит от качества и объема данных, использованных им в работе. Если данные не точны или плохого качества, оценщику будет очень трудно подготовить обоснованное заключение. Оценщику следует попытаться собрать наилучшую информацию из той, которая доступна. Он должен предпринять вес разумные шаги для того, чтобы подтвердить точность и надежность данных, использованных в отчете или в анализе.

Исходная информация для оценки подразделяется на 3 вида:

- общие данные;
- специальные (специфические);
- сравнительные.

Общие данные – это показатели, описывающие экономические, социальные и политические (административные) факторы, тенденции развития (маркетинг, анализ рынка) на уровне региона, города или микрорайона (ближайшего окружения).

Сравнительные данные:

- характеристика сделок купли-продажи (условия, цены и др.);
- затраты по объекту на содержание, налоги;
- характеристика доходности (если есть коммерческая деятельность);
- какие ставки процента характеризуют эту недвижимость или какая годовая рента.

Этап 4. Расчет стоимости оцениваемого участка земли.

Собранные данные должны быть проанализированы в контексте подходов, применяемых к оценке (рассматриваются ниже).

Каждый из трех подходов открывает перед оценщиком различную перспективу. Хотя эти подходы полагаются на данные, собранные на одном и том же рынке, каждый имеет дело с различным аспектом рынка. На совершенном рынке все три подхода должны привести к одной и той же величиной стоимости. Однако рынки недвижимости не являются совершенными. Часто предложение и спрос не находятся в равновесии. Потенциальные пользователи могут быть

неправильно информированы. Производители могут быть неэффективны. По этим, а также и по другим причинам данные подходы могут давать различные показатели стоимости.

Этап 5. Согласование.

Согласование - это процесс, в ходе которого для достижения окончательной оценки стоимости выносятся определенные логические суждения. Перед его началом оценщик просматривает все факты и проверяет точность вычислений. Все допущения проверяются на разумность и надежность.

Этап 6. Отчет о результате оценки стоимости.

В качестве последнего шага оценщик пишет отчет о своих выводах и заключениях, который он затем передает клиенту. В зависимости от первоначальной договоренности с клиентом этот отчет может быть простым письмом, составленным по полной стандартной форме, или представляет собой подробный письменный доклад.

Форма отчета:

– устный;

– краткое письмо;

– стандартный на бланке;

– полный письменный отчет со всеми приложениями.

Полный отчет состоит из двух частей: официальных данных и пояснительной записки.

Структурными элементами официальной части являются:

– титульный лист;

– содержание;

– сопроводительное письмо;

– задание на оценку;

– сводная ведомость результатов оценки;

– список исполнителей;

– заявление о соответствии этическим нормам оценки.

Структурными элементами пояснительной части являются:

– идентификация цели оценки;

– верификация прав собственности;

– нормативные документы;

– данные объекта оценки;

– анализ экономической ситуации;

– анализ наилучшего и наиболее эффективного использования;

– обоснование методов оценки и выполнение расчетов;

– допущения и ограничивающие условия;

– согласование результатов и заключение об оценочной стоимости;

– список использованных источников.

В западной практике оценивания собственности, в том числе земельной, сложились определенные подходы или методы, широко используемые и в отечественной теории и практике оценки. Все их условно можно объединить в три класса: сравнительные (аналоговые), доходные и затратные (нормативные). Эти подходы используются для оценки любой недвижимости, в том числе и земельных участков различного назначения.

Как правило, при оценке рыночной стоимости земельных участков используется метод сравнения продаж, метод выделения, метод распределения, метод капитализации земельной ренты, метод остатка, метод предполагаемого использования.

На сравнительном подходе основан метод сравнения продаж, метод выделения, метод распределения. На доходном подходе основаны метод капитализации земельной ренты, метод остатка, метод предполагаемого использования. Элементы затратного подхода в части расчета стоимости воспроизводства или замещения улучшений земельного участка используются в методе остатка и методе выделения.

В зарубежной практике в основе оценки стоимости земли лежит анализ рынка, который включает в себя стратификацию, определение единицы сравнения и, собственно, анализ рыночной информации.

Под стратификацией подразумевается классификация данных по сделкам купли продажи и другой рыночной информации на некоторые однородные группы. При оценке земли страта должна объединять в себе подверженные влиянию рынка географические территории, отражать различия в зонировании и других регуляторах землепользования, а также возможные варианты землепользования. В пределах страт (классов) анализируются и оцениваются землевладения по общим единицам сравнения. Выбранные единицы должны соответствовать базовым параметрам, по которым проводится анализ и продажа землевладения на данном рынке. В результате стратифицирования и выражения цен относительно общих единиц сравнения определяются характер и изменения стоимости землевладений. Для выявления и наглядного представления этих тенденций, как правило, используются три основных способа: нанесение рыночной информации на карту стоимости, расчет описательных характеристик и графическое изображение данных о стоимости земли.

2.5 Современные методики кадастровой оценки земель в России

Нормативно-правовой основой существующих методик кадастровой оценки земель являются Постановление Правительства РФ от 25.08.99 № 945 "О государственной кадастровой оценке земель" и Постановление правительства РФ от 08.04.00 № 316" Об

утверждении Правил государственной кадастровой оценки земель". Правила, утвержденные вышеуказанным постановлением, определяют порядок проведения государственной кадастровой оценки (ГКО) земель всех категорий на территории РФ для целей налогообложения и иных целей, установленных законодательством. ГКО земель проводится Государственным комитетом РФ по земельной политике, его территориальными органами, а также находящихся в их ведении предприятиями и организациями. К указанным работам могут привлекаться иные лица, имеющие лицензию на осуществление оценочной деятельности.

ГКО земель основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования. Правила ГКО земель регламентируют проведение оценочных работ для той или иной категории земельного фонда. Для категорий (подкатегорий) земель, вовлеченных в рыночный оборот (земли поселений, садоводческие, огороднические и дачные объединения), ГКО осуществляется посредством статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости, а также иных методов массовой оценки недвижимости. В основе оценки сельскохозяйственных угодий и земель лесного фонда лежит метод капитализации расчетного рентного дохода. Земли иных категорий могут оцениваться как на основе капитализации расчетного рентного дохода или исходя из затрат, необходимых для воспроизводства и (или) сохранения и поддержания ценности их природного потенциала.

В процессе ГКО земель проводится оценочное зонирование – деление территории на оценочные зоны, включающие однородные по целевому назначению и виду функционального использования земельных участков с близкими значениями кадастровой стоимости.

2.5.1. Оценка земель поселений

Методика ГКО земель поселений разработана группой специалистов – представителей Государственной земельной службы РФ (Росземкадастр, ФКЦ "Земля"), Министерства имущественных отношений РФ, земельных комитетов и иных организаций Нижегородской и Пермской областей. Методика предназначена для определения кадастровой стоимости земельных участков в границах городских и сельских поселений и базируется на статистическом анализе рыночных цен, иной информации об объектах недвижимости и на адаптированных для российской практики подходах и методах массовой оценки недвижимости. В рассматриваемой методике кадастровая стоимость земельных участков определяется с учетом:

– уровня рыночных цен, ставок арендной платы за земельные участки в границах поселений и иной информации об объектах недвижимости;

– площади земельного участка;

– вида территориальной зоны и вида функционального (разрешенного) использования земельного участка;

– факторов местоположения и окружающей среды.

Основными требованиями, используемыми при подготовке рассматриваемой методики и определении кадастровой стоимости земель поселений, были:

– преемственность при проведении ГКОЗП;

– достоверность и доступность исходной информации;

– объективность учета существующих ценообразующих факторов;

– совместимость с системой государственного земельного кадастра (ГЗК);

– простота и универсальность использования специального программного обеспечения Методики;

– многофункциональность и иерархичность Методики;

– адаптация подходов и методов оценки недвижимости.

Состав первичных данных, используемых в данной Методике, формируется на основе статистической и иной информации, обрабатываемой землеустроительными, градостроительными, иными службами и оценщиками в своей деятельности. В частности, информация о сделках с объектами недвижимости может быть представлена данными по сделкам с объектами недвижимости (купля-продажа, аренда, выкуп земельных участков под приватизированными предприятиями), а также ценами предложений по объектам недвижимости, публикуемыми в специальных изданиях или средствах массовой информации.

Основными этапами расчета кадастровой стоимости земель поселений по рассматриваемой Методике являются:

1) проведение факторного анализа с учетом ценообразующих факторов;

2) выделение на территории субъекта РФ кластеров административных районов, поселений, кадастровых кварталов, а также выделение на территории поселения характерных точек (перекрестков улиц, центров садовых и гаражных массивов и т.п.) и отнесение их к конкретному кластеру;

3) выделение тестовых, наиболее типичных по совокупности показателей объектов в каждом кластере и определение аналитических зависимостей между ценами сделок на земельные участки и другие объекты недвижимости и ценообразующими факторами;

4) расчет по тестовым объектам кластера удельных показателей кадастровой стоимости земель по видам функционального использования;

5) распределение (присвоение) на основе аналитических зависимостей удельных показателей кадастровой стоимости земель, рассчитанных по тестовым объектам кластера, на другие объекты данного кластера;

6) расчет кадастровой стоимости земельных участков на основе удельных показателей кадастровой стоимости земель объектов кластера, в котором находится земельный участок.

В общем виде расчет кадастровой стоимости земельного участка (Р) может быть представлен следующей формулой:

$$Р= S\ зем.уч. *(Рпос_i+Рсделки_i) * К_i^ц ,$$

где: S зем.уч. – площадь земельного участка (кв.м);

$Рпос_i$ – линейная функция от сжатых факторов для i-го кластера, учитывающая особенности инфраструктуры поселения (инфраструктурная составляющая), руб/кв.м;

$Рсделки_i$ – линейная функция параметров сделки для i-го кластера, учитывающая особенности конкретного земельного участка (локальная составляющая), руб/кв.м;

$К_i^ц$ – коэффициент перехода от удельного показателя кадастровой стоимости земель по виду функционального использования, для которого существует информация о сделках с земельными участками и другими объектами недвижимости к удельному показателю кадастровой стоимости земель по виду функционального использования, по которому статистика рыночных сделок отсутствует.

В связи с объективной ограниченностью на территории поселений сделок с незастроенными земельными участками, в Методике предусматривается возможность использования данных о сделках с земельными участками с расположенными на них зданиями (строениями). Кадастровая стоимость земельного участка и (или) удельный показатель кадастровой стоимости земель определяется методом "извлечения" (метод определения стоимости земельного участка по остаточному принципу).

Удельные показатели кадастровой стоимости земель по видам функционального использования по которым отсутствует информация о сделках, определяются на основе удельных показателей кадастровой стоимости земель по виду функционального использования, по которому существует наиболее полная статистика сделок и экспертной оценки соотношения вклада ценообразующих факторов в удельный показатель кадастровой стоимости земель данного вида функционального использования и вида функционального использования, по которому нет информации о сделках.

Экспертная оценка соотношения вклада ценообразующих факторов, влияющих на кадастровую стоимость земельных участков различного функционального использования проводится на основе вопросника типовых анкет, анализ и обработка которых осуществляется с использованием метода «анализа иерархий».

Порядок проведения ГКОЗП включает две технологические линии. По первой технологической линии определяется кадастровая стоимость земельных участков в границах поселений с численностью жителей 10000 человек и более (>10000) на основе факторного анализа и кластеризации объектов ГКОЗП на территории субъекта РФ и формирования аналитических зависимостей между ценами сделок с земельными участками и другими

объектами недвижимости и ценообразующими факторами. По второй технологической линии определяется кадастровая стоимость земельных участков в малых городах и поселках, сельских поселениях с числом жителей до 10000 человек (<10000) на основе выделения тестовых объектов и установления для них удельного показателя кадастровой стоимости земель.

Практическим руководством по реализации методики ГКОЗП для организаций-исполнителей работ по государственной кадастровой оценке земель поселений являются специальные Технические указания, в которых приводятся разъяснения по используемому в методике математическому аппарату, этапам и видам работ по ГКОЗП. Методика ГКОЗП, технические указания, специальное программное обеспечение с руководством пользователя составляют единое методическое обеспечение производства работ по определению кадастровой стоимости земель поселений.

2.5.2. Оценка земель сельскохозяйственного назначения

Для кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения разработана Методика государственной кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий на уровне субъектов РФ (коллектив авторов, представляющих Госкомзем РФ, Минсельхозпрод РФ, ФКЦ "Земля", РосНИИземпроект, региональные кадастровые центры). Кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения, выполняемая по рассматриваемой методике, представляет собой совокупность административных и технических мероприятий, направленных на определение стоимости земельных участков в границах административно-территориальных образований. Качество сельскохозяйственных угодий определяют интегральные значения характеристик земельных участков по плодородию почв и технологическим свойствам.

Используемый в Методике дифференциальный рентный доход является дополнительным (сверхнормативным) доходом, образующимся на землях относительно лучшего качества и местоположения. На основе капитализированного расчетного рентного дохода определяется кадастровая стоимость земель сельскохозяйственного назначения.

Сельскохозяйственные угодья оцениваются по их качеству и местоположению как производственный ресурс независимо от фактического видового использования под пашню или кормовые угодья.

Кадастровая оценка сельскохозяйственных угодий проводится в два основных этапа. На первом этапе осуществляется межрегиональная оценка земель на уровне субъектов РФ, на втором – оценка сельскохозяйственных угодий в субъектах РФ по административным районам, землепользованиям и землевладениям.

Первый этап оценки земель проводится с целью определения средней кадастровой стоимости гектара сельскохозяйственных угодий субъектов РФ и разработки базовых нормативов для оценки земель внутри субъекта РФ.

При проведении кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий на уровне субъектов Российской Федерации определяются следующие показатели в расчете на гектар сельскохозяйственных угодий: оценочная продуктивность (валовая продукция в рублях и в центнерах кормовых единиц); оценочные затраты; цена производства валовой продукции; расчетный рентный доход и кадастровая стоимость. Первые два вышеназванных показателя (оценочные продуктивность и затраты) служат базовыми нормативами для оценки сельскохозяйственных угодий внутри субъекта Российской Федерации.

Ниже приведены основные этапы определения показателей кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий:

1) определение оценочной продуктивности 1 га сельскохозяйственных угодий:

– расчет средней фактической урожайности основных сельскохозяйственных культур (групп культур), сенокосов в субъектах РФ за 1966-1998 г.г.;

– определение оценочной продуктивности 1 га посевов основных сельскохозяйственных культур, сенокосов субъекта РФ (в стоимостном выражении – в средних ценах реализации 1999 года, сложившихся в соответствующем природно-экономическом районе и в переводе в кормовые единицы. Продукция кормовых культур в стоимостном выражении оценивается по цене одного центнера кормовых единиц фуражного зерна. Цена фуражного зерна принимается на уровне 75 % от средней реализационной цены всего объема товарного зерна по РФ);

– расчет средней оценочной продуктивности 1 га посевов путем взвешивания оценочной продуктивности культур на структуру посевных площадей по субъекту РФ, сложившуюся в среднем за последние 3 года. Оценочная продуктивность гектара пашни определяется умножением средней оценочной продуктивности 1 га посевов на долю всех посевов в площади пашни;

– определение оценочной продуктивности 1 га сельскохозяйственных угодий субъекта РФ взвешиванием оценочной продуктивности гектара пашни, сенокосов, пастбищ (оценочная продуктивность пастбищ принимается по материалам четвертого тура оценки земель) на их долю в площади сельскохозяйственных угодий субъекта РФ. В долю пашни включаются доли многолетних насаждений и залежи, т.к. их оценочная продуктивность условно принимается на уровне оценочной продуктивности пашни;

2) определение оценочных затрат на использование 1 га сельскохозяйственных угодий:

– определение ежегодных фактических затрат на 1 га посевов основных сельскохозяйственных культур, сенокосов за 1992 – 1998 гг.;

– расчет по основным сельскохозяйственным культурам и сенокосам ежегодных индексов затрат субъекта РФ по отношению к соответствующим средним показателям по Российской Федерации;

– определение средних за рассматриваемый период индексы затрат по основным сельскохозяйственным культурам и сенокосам по субъекту РФ путем суммирования ежегодных индексов и делением этой суммы на количество лет за рассматриваемый период;

– расчет оценочных затрат по основным сельскохозяйственным культурам и сенокосам за 1998 г. по субъекту РФ умножением средних фактических затрат по РФ за этот год по соответствующей культуре на средний индекс затрат по данному субъекту РФ;

– расчет средних оценочных затрат на 1 га посевов путем взвешивания оценочных затрат по культурам на структуру посевных площадей по субъекту РФ, сложившуюся в среднем за последние 3 года. Оценочные затраты на гектар пашни определяются умножением средних оценочных затрат на 1 га посевов на долю всех посевов в площади пашни;

– определение оценочных затрат на 1 га сельскохозяйственных угодий субъекта РФ взвешиванием оценочных затрат на гектар пашни, сенокосов, пастбищ на их долю в площади сельскохозяйственных угодий субъекта РФ. Оценочные затраты на гектар пастбищ условно принимаются на уровне 0,20 от оценочных затрат на 1 га сенокосов;

– корректировка оценочных затрат на 1 га сельскохозяйственных угодий субъекта РФ на разницу в урожайности основных сельскохозяйственных культур и сенокосов за периоды 1966 – 1998 годы и 1992 – 1998 годы. При этом корректируется только часть затрат, функционально связанных с уровнем урожайности сельскохозяйственных культур и сенокосов;

– определение оценочных затрат на 1 га сельскохозяйственных угодий за 1999 год по субъекту РФ умножением оценочных затрат за 1998 год на индекс удорожания цен на материально-технические ресурсы необходимые для использования сельскохозяйственных угодий;

3) расчет цены производства и рентного дохода:

– определение цены производства валовой продукции с 1 га сельскохозяйственных угодий субъекта РФ добавлением к оценочным затратам дохода, минимально необходимого для обеспечения воспроизводства дохода в размере 7% от оценочных затрат 1999 года;

– расчет дифференциального рентного дохода с 1 га сельскохозяйственных угодий субъекта РФ вычитанием из стоимости валовой продукции (оценочной продуктивности) цены ее производства;

– установление единого для субъектов РФ абсолютного рентного дохода в размере 1% от стоимости валовой продукции с 1 га сельскохозяйственных угодий в среднем по Российской Федерации;

– определение расчетного рентного дохода с 1 га сельскохозяйственных угодий субъекта РФ путем суммирования дифференциального и абсолютного рентных доходов;

4) расчет кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий;

– кадастровая стоимость 1 га сельскохозяйственных угодий в среднем по субъекту РФ определяется умножением расчетного рентного дохода на срок его капитализации (принимается равным 33 годам).

2.5.3 Оценка земель садоводческих, огороднических и дачных объединений

В соответствии с утвержденной в 2002 году методикой определение кадастровой стоимости земельных участков садоводческих, огороднических и дачных объединений (далее объединений) осуществляется в следующем порядке:

– кластеризация объединений;

– определение удельного показателя кадастровой стоимости земель для каждого объединения;

– определение кадастровой стоимости земельных участков объединений.

На первом этапе кластеризации составляется перечень всех объединений субъекта РФ, типовые перечни факторов кластеризации для каждой из групп объединений, а также определяются земельные участки (эталонные), обладающие в разрезе факторов кластеризации наиболее вероятными характеристиками по отношению к земельным участкам, входящим в состав объединения. Эталонные земельные участки могут быть как реально существующими в объединении, так и гипотетическими.

После объединения эталонных участков в кластеры на основе схожести их характеристик, осуществляется сбор информации о рыночных ценах на земельные участки по каждому из полученных кластеров. При недостаточности или отсутствии в кластере информации о рыночной цене осуществляется сбор дополнительной информации об арендной плате за земельные участки, о рыночных ценах и арендной плате за единые объекты недвижимости.

Расчет рыночной стоимости земельных участков в составе объединений в зависимости от вида исходной рыночной информации осуществляется либо методом капитализации земельной ренты (используется информация об арендной плате), либо методом выделения или распределения (используется информация о ценах единых объектов), либо методом остатка (информация по арендной плате за единые объекты).

На завершающем этапе кластеризации проводится статистический анализ связи между рыночной ценой и рыночной стоимостью земельных участков и факторами кластеризации и установление уравнения данной связи.

Определение удельных показателей кадастровой стоимости земель (УПКСЗ) садоводческих, огороднических и дачных объединений осуществляется в следующем порядке:

1) при достаточной информации о рыночных ценах (стоимости) земельных участков:

– определения кадастровой стоимости эталонного земельного участка в составе объединения путем решения уравнения связи между рыночной ценой (стоимостью) земельных участков и факторами кластеризации;

– расчет УПКСЗ путем деления кадастровой стоимости эталонного земельного участка в составе объединения на площадь этого участка;

2) при недостаточной рыночной информации (для садоводческих и огороднических объединений):

– определение минимальных значений УПКСЗ садоводческих и огороднических объединений для кластеров с достаточной информацией о рыночных ценах и (или) рыночных стоимостях земельных участков;

– определение средних значений удельных показателей кадастровой стоимости (далее УПКС) сельскохозяйственных угодий по тем административным районам, где расположены садоводческие и огороднические объединения с минимальными значениями УПКСЗ;

– расчет соотношения между минимальным значением УПКСЗ садоводческих и огороднических объединений и значением УПКС сельскохозяйственных угодий по тем административным районам, где расположены указанные объединения;

– расчет УПКСЗ садоводческого и огороднического объединения путем умножения средних значений УПКС сельскохозяйственных угодий по тем административным районам, где расположены указанные объединения, на величину соотношения между минимальным значением УПКСЗ садоводческих и огороднических объединений и средним значением УПКС сельскохозяйственных угодий в соответствующем административном районе.

Расчет УПКСЗ для территорий дачных объединений при недостаточной рыночной информации происходит аналогично расчету УПКСЗ садоводческих и огороднических объединений, но при этом используется информация о стоимости объектов индивидуальной жилой застройки, а не сельскохозяйственных угодий.

В итоге, кадастровая стоимость земельных участков объединений устанавливается в процентах от рыночной стоимости, либо рассчитывается путем умножения площади этих земельных участков на УПКСЗ эталонных земельных участков в составе рассматриваемых объединений.

2.5.4 Оценка земель лесного фонда

Согласно ст. 101 ЗК РФ к лесным землям, входящим в состав земель лесного фонда, отнесены земли, покрытые лесной растительностью и непокрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, – вырубки, гари, редины, прогалины и другие.

Кадастровая стоимость лесных земель определяется на трех уровнях:

- оценочных зон и субъектов Российской Федерации;
- лесхозов;
- участков лесных земель в границах лесхозов.

Кадастровая стоимость лесных земель определяется на основе капитализации годового расчетного рентного дохода, получаемого в результате хозяйственного использования лесных земель.

На первом уровне государственной кадастровой оценки земель лесного фонда Российской Федерации определяется кадастровая стоимость 1 гектара лесных земель в границах оценочных зон и субъектов Российской Федерации.

Оценочные зоны совпадают с лесотаксовыми районами. Границы лесотаксовых районов устанавливаются в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19.02.2001 №127 «О минимальных ставках платы за древесину, отпускаемую на корню» (Собрание законодательства Российской Федерации, 05.03.2001, № 10, ст. 958).

При определении кадастровой стоимости лесных земель в расчет принимается один вид лесопользования - заготовка древесины.

Для определения кадастровой стоимости 1 гектара лесных земель рассчитываются следующие показатели на 1 гектар лесных земель оценочной зоны и субъекта Российской Федерации:

- базовая оценочная продуктивность в натуральном и денежном выражениях;
- базовые оценочные затраты;
- цена производства древесины;
- годовой расчетный рентный доход.

На втором уровне государственной кадастровой оценки земель лесного фонда Российской Федерации определяется кадастровая стоимость 1 гектара лесных земель в границах лесхозов.

При определении кадастровой стоимости лесных земель в расчет принимается один вид лесопользования - заготовка древесины.

Для определения кадастровой стоимости 1 гектара лесных земель по каждому лесхозу рассчитываются следующие показатели на 1 гектар лесных земель:

- оценочная продуктивность в натуральном и денежном выражениях;
- оценочные затраты;
- цена производства древесины;
- годовой расчетный рентный доход.

На третьем уровне государственной кадастровой оценки земель лесного фонда в качестве объекта кадастровой оценки выступают участки земель лесного фонда в границах лесхозов.

Под участком земель лесного фонда понимается участок земель лесного фонда, границы которого должны быть обозначены в натуре с помощью лесохозяйственных знаков и (или) указаны в планово-картографических материалах (лесных картах).

При государственной кадастровой оценке участки лесных земель подразделяются на три вида:

1) Участки лесных земель, не покрытые лесной растительностью, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, погибшие древостои, редины, пустыри, прогалины, площади, занятые питомниками, несомкнувшимися лесными культурами, и иные).

2) Участки лесных земель, занятые насаждениями, которые не входят в категорию спелых и перестойных лесов, то есть земли, занятые молодняками, средневозрастными и приспевающими насаждениями.

3) Участки лесных земель, занятые спелыми и перестойными насаждениями, пригодными для проведения рубок главного пользования при наличии соответствующих экономических условий.

2.5.5 Оценка земель особо охраняемых территорий и объектов

Государственная кадастровая оценка земель особо охраняемых территорий и объектов проводится в отношении земель, указанных в статьях 96 – 100 ЗК РФ, в том числе земель особо охраняемых природных территорий, земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов, земель природоохранного назначения, земель рекреационного назначения, земель историко-культурного назначения и иных особо ценных земель.

Удельные показатели кадастровой стоимости земель особо охраняемых территорий и объектов рассчитываются исходя из значений удельных показателей кадастровой стоимости вида земель, занимающего наибольший удельный вес в структуре земель данной категории или на основе иных методов массовой оценки недвижимости.

Удельные показатели кадастровой стоимости земель особо охраняемых территорий и объектов служат основой для расчета кадастровых стоимостей земельных участков.

В случаях определения рыночной стоимости земельных участков особо охраняемых территорий и объектов, определенной в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности, кадастровая стоимость земельных участков указанной категории устанавливается в процентах от их рыночной стоимости.

Порядок определения УПКСЗ особо охраняемых территорий и объектов устанавливается для двух групп земель в зависимости от применяемых при государственной кадастровой оценке земель методических подходов.

Для земель I-ой группы (земли особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), земли пригородных зеленых зон, земли природоохранного назначения, историко-культурного назначения, земельные участки, на которых находятся учебно-туристические тропы, трассы, и иные особо ценные земли) УПКСЗ определяется исходя из значений удельных показателей кадастровой стоимости земель, занимающих наибольший удельный вес в структуре земель данной категории.

Для земель II-ой группы (земли рекреационного назначения (за исключением пригородных зеленых зон и учебно-туристических троп и трасс), земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов) УПКСЗ определяется на основе расчета рыночной стоимости земельных участков.

2.5.6 Оценка земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения.

Определение кадастровой стоимости земельных участков промышленности и иного специального назначения предполагает следующую последовательность действий:

- группировка различных видов использования земель промышленности и иного специального назначения;
- определение удельных показателей кадастровой стоимости земель (далее УПКСЗ) для видов использования земель каждой группы;
- расчет кадастровой стоимости земельных участков по каждой группе земель промышленности и иного специального назначения.

В случаях наличия рыночной стоимости земельных участков промышленности и иного специального назначения, определенной в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности, кадастровая стоимость указанных земельных участков устанавливается в процентах от их рыночной стоимости.

В зависимости от применяемых методических подходов к определению кадастровой стоимости земельных участков виды использования земель промышленности и иного специального назначения объединяются в группы.

2.5.7 Оценка земель водного фонда

Экономическая оценка водных ресурсов строится на основании системного подхода, то есть требуется рассмотрение водных ресурсов бассейна водного объекта с учетом потребностей общества в водных ресурсах.

При оценке водных ресурсов учитываются их следующие свойства:

– обеспечивать необходимую потребность в воде человека, флору, фауну, развитие производства;

– быть источником самой дешевой и экологически безопасной электроэнергии;

– служить источником продовольственных ресурсов;

– быть источником производственных ресурсов, таких как торф, сапропель;

– служить в качестве дешевых путей сообщения, используемых для внутренних грузо- и пассажироперевозок;

– быть основным рекреационным ресурсом как на локальном уровне (пляжи, базы отдыха), так и используемые в качестве туристических путей сообщения.

Одной из основных составляющих для оценки водных ресурсов являются замыкающие затраты, которые характеризуют общественно-необходимые допустимые затраты на прирост располагаемых водных ресурсов в связи с изменением объемов их потребления в рассматриваемом районе для данного периода времени и отражают территориальную ограниченность запасов водных ресурсов.

Другой составляющей при определении стоимостной оценки водных ресурсов является рента. Проблема определения водной ренты при использовании водных ресурсов решается с учетом изъятия рентных доходов, полученных при пользовании водными объектами, различающихся по таким признакам, относимым как к природным факторам – качество воды, удаленность от потребителя, рассредоточенность по водосборной площади, динамичность и изменчивость располагаемых водных ресурсов во времени, так и связанными с ними экономическими факторами – затраты на регулирование стока рек, на сооружение и эксплуатацию магистральных каналов комплексного назначения, затраты на содержание и восстановление гидротехнических сооружений, затраты на улучшение качественного состояния водных объектов

Удельная стоимость пресных водных ресурсов определяется соотношением суммы следующих показателей:

– экономическая оценка воды как основы жизни и существования человека, флоры и фауны;

– годовая экономическая оценка используемых водных ресурсов для водоснабжения, для гидроэнергетики, использование акватории водных объектов для производственно-хозяйственных нужд, для продовольственных нужд, для обеспечения производственных ресурсов.

Годовая экономическая оценка водных ресурсов, используемых в качестве водных путей Российской Федерации установлена в размере 7,2 млрд. руб.

По каждому водному объекту, включая болота, озера, реки при расчете удельной стоимости водных ресурсов принимаются только характерные для них показатели экономической оценки. При определении удельной стоимости водных ресурсов по отдельным водным объектам применяются повышающие коэффициенты: для болот применяются повышающие

коэффициенты, учитывающие их способность содержать и аккумулировать запасы воды; для озер применяются повышающие коэффициенты, учитывающие высокое качество их пресных вод.

По экспертной оценке повышающие коэффициенты применяются в размере: для болот – 1,3;для озер – 2; для рек – 3.

Глава III. Материалы и документы оценки земель; автоматизация оценочных работ; оценочные работы за рубежом

3.1. Государственный земельный кадастр как информационная основа управления земельными ресурсами

3.1.1. Общее понятие и содержание земельного кадастра

Государственный земельный кадастр (ГЗК) в соответствии со ст. 1 ФЗ "О государственном земельном кадастре" представляет 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 и прочно связанных с этими земельными участками объектов. Термин "кадастр" происходит от слова capitastrum (лат.), означающего опись (реестр) податных предметов. Позднее во Франции это понятие преобразовалось в термин cadastre (реестр), который используется в настоящее время.

Исторические корни возникновения кадастра уходят в глубокую древность. Первые сведения о кадастровых работах, проводимых с целью учета земель в Древнем Египте с указанием границ земельных участков и их площадей, относятся к 3000 г. до н.э. Термин "кадастр" происходит со времен римского правителя Августа (27 г. до н.э.), когда была утверждена единица учета сбора дани за землю "caputigum", и введена перепись населения "caputigum registrum". Со временем эти слова слились в одно – " capitastrum" и впоследствии в слово "catastrum". В средние века содержание кадастровых съемок и основные принципы ведения кадастра практически не изменились – съемка земель оставалось чисто линейной и проводилось с помощью веревки и жезла, слабо использовались геометрические знания и вычисления. Начиная с 1718 г., по образцу римского кадастра, Джовани Джакомо Мариони разработал первый кадастр на основе соблюдения научных методов с определением границ участков методом триангуляции и полигонометрических сетей. Этот кадастр содержал в качестве документов ситуационные карты всех сельских общин, выполненные с использованием мензулы в масштабе 1 : 2000. На картах отображали участки (парцеллы) отдельных общинных владений, типы грунтов, чистую прибыль, которая являлась основой для обложения налогом. Благодаря своему качеству и точности этот кадастр, называемый

миланским, был введен в действие 1 января 1760 г. и служил образцом для разработки в XIX в. кадастров Франции, Бельгии, Австрии, Голландии и Швейцарии.

Первые сведения о кадастре в России относятся к X в. и связаны со сбором поземельного налога и оценкой земель. Картографический материал земельного кадастра России содержался в описаниях земель, собранных в писцовых, смотренных, дозорных и межевых книгах, и составлялся по результатам натурных и землемерных работ. Землемерные работы заключались в измерении длин граничных линий "мерной вервью", которые разделяли землю по угодьям и различались по "добротности" на "добрую", "среднюю" и "худую". В середине XVIII в. работы по межеванию расширили с целью защиты прав землевладельцев. В 1765 г. была утверждена Комиссия о государственном межевании земель. Основные работы по межеванию земель Российской империи были завершены в начале XIX в. На рубеже XVII в. в России составляли документы учета и описи не только сельскохозяйственных земель и лесного фонда, но и городских дворов. Документы описи и перечня дворов содержали информацию о территории двора с перечнем построек и размером налога в рублях, а также имя владельца. Во многих городах проводили оценку недвижимого имущества и его опись с составлением схем и планов земельных участков. В первые годы после революции 1917 г. согласно Положению о земельных распорядках в городах все без исключения земли и водные пространства в пределах городской черты независимо от пользователя подлежали земельной регистрации. При регистрации проводили опись земельного участка с отображением характеристик строения и сооружения, составляли экспликацию участка по видам угодий.

В настоящее время государственный земельный кадастр наиболее часто определяют как государственную, многоцелевую, многоуровневую систему необходимой и достоверной информации о земле, обеспечивающей осуществление на основе существующего законодательства государственного регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами в Российской Федерации. Эта система должна обеспечивать признание и удостоверение государством факта возникновения, существования или прекращение существования учетных объектов системы земельного кадастра, т.е. юридически однородных земельных участков и территориальных зон. Объектом земельного кадастра является земельный фонд государства.

В жизни современного общества земля имеет важное значение как природный ресурс, как территориальный базис, как средство производства и как элемент рыночных товарно-денежных отношений.

Как природный ресурс земля выступает в качестве важнейшей части окружающей природной среды, характеризующейся пространством, рельефом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, формирующими определенные типы ландшафтов. При этом земля, в первую очередь, социально-эколого-экономической категорией, обеспечивающей условия

жизнедеятельности человека. Этим определяются следующие функции земли как природного ресурса:

- она является основой жизни человека, источником удовлетворения его первостепенных нужд, важнейшим условием существования сменяющих друг друга человеческих поколений;

- она является главным звеном всех существующих биоценозов и биосферы в целом;

- она является основным источником красоты и богатства всей природы в целом.

Как средство труда земля характеризуется качеством почв и продуктивностью растительности. Как предмет труда – почвенными свойствами, определяющими технологию проведения механизированных работ и величину затрат на производство продукции земледелия. Поэтому земля является главным и всеобщим средством производства в сельском и лесном хозяйстве, где она выступает одновременно в качестве средства и предмета труда в виде сельскохозяйственных угодий и лесных массивов с различной продуктивностью.

Как элемент рыночных отношений земля выступает в виде объектов собственности (недвижимости), оцениваемой системой стоимостных характеристик (налог, арендная плата, нормативная, рыночная и залоговая цена, и др.).

Таким образом, в хозяйственном комплексе страны земля выступает как пространственный операционный базис (для несельскохозяйственных отраслей), как предмет труда (для сельского хозяйства и добывающей промышленности), как средство труда и средство производства (в сельском и лесном хозяйстве), как элемент недвижимости и как компонент природного комплекса.

По сравнению с другими средствами производства, земля имеет ряд отличий: она не перемещаема, невоспроизводима, ничем незаменима, пространственно ограничена, физически и морально не изнашивается, а при правильном использовании повышает плодородие.

Земля занимает ключевые позиции среди всех других компонентов природы, выполняет большое количество вышеназванных функций. Поэтому государственный земельный кадастр занимает особо важное место среди государственных кадастров природных ресурсов, к которым относятся лесной и водный кадастры, кадастры месторождений полезных ископаемых, животного и растительного мира и другие. Это связано с тем, что большинство природных ресурсов территориально привязано к конкретным земельным массивам. Кроме того, качественные и количественные характеристики природных и антропогенных ресурсов (леса, воды, зданий, сооружений, животного и растительного мира и др.), а также возможности их использования во многом зависят от характеристик земельных участков.

Государственный земельный кадастр (ГЗК) занимает особое положение в ряду других ведомственных тематических кадастров (водный, лесной, градостроительный и т.д.) и информационных потоков с учетом следующих условий:

– объектом ГЗК является весь земельный фонд государства независимо от его ведомственной принадлежности, форм собственности, целевого назначения и вида использования;

– ГЗК имеет своим объектом особую форму средства производства и недвижимости – землю (неперемещаемую в пространстве, неоднородную, не ухудшающую свои производственные свойства и т. д.);

– в соответствии с законодательством ГЗК по единой общегосударственной системе формирует земельно-кадастровые объекты и ведет государственный кадастровый учет на этих объектов и прав на них. Под первичной учетной кадастровой единицей понимается земельный участок с его подземным и надземным пространством, включая иные прочно связанные с участком объекты недвижимости. Этот участок должен иметь юридически признанные и удостоверенные границы, площадь, местоположение, правовой режим, кадастровый номер, назначение, использование и другие характеристики;

– ГЗК обеспечивает административную и территориальную адресную регистрацию и учет конкретных объектов и субъектов земельных отношений, а также учет текущих изменений, происходящих с ними;

– ГЗК является единственным условием правового обеспечения доказательства существования конкретного объекта и права на него. Факт возникновения, существования или прекращения существования объекта или права на него, занесенный в ГЗК, в дальнейшим может быть оспорен только в судебном порядке;

– ГЗК регулирует в законодательном порядке земельные отношения между собственниками и пользователями на земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости, а также и с государственными органами, включая земельные комитеты, возникающие в процессе признания и удостоверения государством факта существования и прекращения существования объектов земельного кадастра;

– ГЗК в установленном порядке обеспечивает предоставление достоверной земельно-кадастровой информации органам законодательной и исполнительной власти, их структурам, юридическим и физическим лицам, осуществляет информационную поддержку ведомственных тематических кадастров;

– данные ГЗК подлежат обязательному применению при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при решении земельных споров, установлении стоимостных характеристик недвижимого имущества, проведении планирования использования земли и землеустройства, принятии управленческих решений, защите прав юридических и физических лиц на землю и т.д.

Применение данных государственного земельного кадастра позволяет улучшить решение таких проблем, как управление активами; передача недвижимости в собственность; обеспечение кредитов; анализ экологической, экономической, демографической и социальной ситуации; управление развитием территорий; планирование и организация различных мероприятий; оценка воздействия на окружающую среду; сделки с недвижимостью и формирование земельного оборота; контроль статистических данных; территориально-пространственное планирование;

формирование рынка ценных бумаг; информирование населения; определение местоположения объекта недвижимости; эффективное использование и охрана земельных участков и др.

Таким образом, земельный кадастр – это единая государственная многоуровневая управленческо-информационная система о земельном фонде страны, ее административно-территориальных единиц (областей, краев), о первичных объектах и субъектах кадастрового учета в них, являющаяся одним из основных механизмов государственного регулирования земельных отношений, основанных на принятых обществом понятиях, экономических, социально-этических и этнических нормах.

Исходя из сложности объема исследования и задач, решаемых земельным кадастром, его целесообразно трактовать как науку, как систему мероприятий, документов и сведений и как систему организационно-управленческих действий и мероприятий.

Как наука земельный кадастр изучает общие свойства, принципы, закономерности формирования и функционирования единой государственной информационной системы о земельном фонде страны как объекте земельно-правовых и имущественных отношений, пространственном базисе, всеобщем средстве производства и природном ресурсе.

Земельный кадастр как систему документов и сведений можно трактовать как совокупность земельно-кадастровых документов, материалов и информации о правовом режиме земельного фонда, его распределении по категориям земельного фонда, объектам и субъектам земельных отношений, держателям прав, о видах пользования, количестве, качестве и экономической ценности земель.

Как система организационно-управленческих действий и мероприятий земельный кадастр можно трактовать как совокупность конкретных земельно-кадастровых мероприятий, действий и работ по регистрации, учету и оценке земель, их собственников, владельцев и пользователей.

В настоящее время государственный земельный кадастр Российской Федерации содержит систему необходимых сведений и документов о количестве и правовом режиме земель, их распределении по собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам; категориям земель; качественной характеристике и ценности земель. Он состоит из следующих основных разделов: регистрация землевладений, землепользований и участков собственности, количественный и качественный учет земельного фонда, бонитировка почв и экономическая оценка земель.

3.1.2 Цели и принципы государственного земельного кадастра

Объектом государственного земельного кадастра является единый земельный фонд Российской Федерации.

Предметом земельного кадастра является создание и функционирование государственной многоцелевой системы необходимой и достоверной информации о природном положении земельного фонда.

Государственный земельный кадастр обеспечивает необходимые условия для достижения следующих целей:

– регулирование земельных отношений и процессов землепользования;

– планирование инвестиционной и налоговой политики;

–осуществление различных видов планирования и проектирования в области использования и охраны земель (землеустройство, планировка и т. д.);

– оценка хозяйственной и иной деятельности субъектов земельных прав;

– создание оперативного и устойчивого земельного оборота;

– обеспечение защиты прав физических и юридических лиц на земельные участки и разрешения земельных споров;

– предоставление земельно-кадастровой информации заинтересованным юридическим и физическим лицам (пользователям) для информационного обеспечения оборота земли.

– обеспечение признания государством факта существования или прекращения существования объекта учета;

– ведение государственного учета земель, контроля за их использованием и охраной;

– планирование и регулирование использования земельных ресурсов;

– осуществление оценки земель, установления обоснованной платы за землю;

– обеспечение государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В связи с этим, задачами ведения государственного земельного кадастра является сбор, систематизация, хранение, обобщение, обновление и предоставление пользователям информации о землях и размещенной на них недвижимости.

Цели и задачи государственного земельного кадастра обуславливают следующие принципы его ведения.

1. Многоцелевой и многоуровневый характер. Государственный земельный кадастр является многоцелевой, многоуровневой системой информации о земельных ресурсах страны и ее административно-территориальных образованиях и содержит необходимые сведения и документы о правовом режиме земель, их распределении по субъектам земельных отношений, о характеристиках объектов земельного кадастра, начиная с кадастрового земельного участка и завершая земельным фондом страны.

2. Единство системы земельного кадастра, подразумевающее единство методов и технологий, согласованность ведения земельного кадастра, системы земельно-кадастровой информации и документации, как с точки зрения охвата земель всех категорий земельного фонда, так и с точки зрения охвата всей территории Российской Федерации или ее субъектов.

3. Совместимость и сопоставимость земельно-кадастровой информации с информацией других видов государственных ведомственных кадастров (градостроительного, лесного, водного и других кадастров природных ресурсов. Единого государственного реестра прав). Выполнение этого принципа обеспечивает сбор информации для различных видов кадастров природных ресурсов по единой методике, единой степени полноты и детализации.

4. Непрерывность ведения земельного кадастра. В процессе реорганизации земельных отношений и нормирования многоукладных форм собственности, владения и использования земли, изменения количественных и качественных характеристик земельного фонда происходят различные изменения в составе и распределении земельного фонда. Поэтому необходимо обеспечить непрерывность ведения земельного кадастра путем систематического или периодического, сплошного или выборочного обновления информации.

5. Достоверность и точность земельно-кадастровой информации. Достоверность кадастровых сведений определяется степенью их соответствия фактическому состоянию и использованию земельного фонда. Точность и детальность земельно-кадастровой информации отражает степень близости ее величин истинному значению характеристик земельного фонда. Точность измерений земельно-кадастровой информации для различных административно-территориальных уровней должна обеспечивать выполнение конкретных целей и задач.

6. Полнота сведений земельного кадастра. Совокупность земельно-кадастровой информации для различных административно-территориальных уровней и форм собственности, владения и пользования землей должна быть достаточной, но без излишней детализации.

7. Всесторонность и всеохватность земельно-кадастровой информации. Для создания достоверной системы земельного кадастра информация должна отражать все направления в использовании земельного фонда (правовое, экономическое, экологическое, организационно-хозяйственное и др.). Любые пропуски или перекрытия приведут к искажению кадастровых данных.

8. Юридическая равнозначимость кадастровой информации на электронных и бумажных носителях. При наличии расхождений приоритет имеют данные на бумажных носителях, если иное не оговорено федеральным законодательством.

9. Бессрочность действия земельно-кадастровых документов. Единый государственный реестр земель, кадастровые дела и карты являются документами вечного пользования. Их уничтожение или изъятие из них каких-либо документов не допускается по закону. Хранение документов, утративших актуальность, осуществляют уполномоченные государственные органы (архивы).

10. Обязательность применения земельно-кадастровых данных. Сведения, регистрируемые в государственном земельном кадастре, юридически являются законными для всех пользователей, включая судебные, налоговые и финансовые органы. Эти сведения должны быть обязательными

для применения при решении проблем земельных отношений и задач использования земельного фонда, в том числе при оценки земель.

11. Доступность и открытость земельно-кадастровых данных. Данные земельного кадастра должны быть максимально доступны для всех заинтересованных юридических и физических лиц (за исключением сведений, составляющих государственную или коммерческую тайну).

12. Эффективность земельного кадастра. При организации и ведении земельного кадастра необходимо применять методы, технологии, способы и приемы, обеспечивающие получение, систематизацию и поддержание земельно-кадастровых данных с учетом экономической, экологической, социальной и других видов эффективности.

13. Централизованное руководство государственным земельным кадастром. Проведение кадастровых работ по единой методике в масштабе Российской Федерации, сводимость данных о состоянии и использовании земельного фонда страны, обеспечение государственного контроля возможны при руководстве из единого центра.

3.1.3 Технология ведения государственного земельного кадастра

Ведение государственного земельного кадастра (ст.17 ФЗ "О ГЗК") представляет собой последовательные действия по сбору, документированию, накоплению, обработке и хранению сведений о земельных участках.

Государственный земельный кадастр ведется на трех уровнях: на уровне Российской Федерации, на уровне субъекта Российской Федерации (кадастровый округ) и на уровне муниципального образования (кадастровый район) (более подробно см. п.3.3.4). Основная работа по ведению ГЗК осуществляется на уровне кадастрового района. Главным процессом ведения ГЗК в кадастровом районе является Государственный кадастровый учет земельных участков. В соответствии со ст. 19 ФЗ "О ГЗК" Государственный кадастровый учет (ГКУ) земельных участков (ЗУ) включает следующие действия:

1. Проверку представленных заявителем документов.

При приеме документов инспектор ОКУ должен выполнить входной контроль документов, руководствуясь при этом ст.19 п.п. 2-4 ФЗ. Этот контроль не имеет своей целью проверить содержательную часть заявки и определить допустимость и правомочность заявленных действий. Кадастровый инспектор должен проверить, что состав представленных документов соответствует типу заявки, что форма и внешний вид представленных документов соответствует нормативно утвержденным образцам. Принятые документы регистрируются, и заявителю выдается расписка о приеме документов. Каждой заявке присваивается уникальный номер, однозначно идентифицирующий ее в процессе выполнения. Все принятые по заявке документы должны быть укомплектованы в дело по заявке, которое идентифицируется номером заявки.

Процесс сопровождения заявки включает важную с точки зрения технологии ведения кадастрового учета операцию составления маршрута прохождения заявки. Для этого необходимо проанализировать имеющиеся сведения, определить тип поступившей заявки. На основании результатов анализа и инструкций, регламентирующих порядок действий, принимается решение о стадиях прохождения заявки и заполняется маршрутный лист. В процессе выполнения заявки на каждой технологической стадии делается отметка в маршрутном листе о выполнении соответствующей процедуры (операции).

2. Формирование земельного участка и его учет в ГЗК и Едином государственном реестре земель (ЕГРЗ).

Формирование земельного участка - процесс описания и индивидуализации объекта учета, в результате которого создаются документы, подтверждающие существование объекта, и характеристики, позволяющие однозначно выделить его из других объектов. Состав работ по формированию земельного участка и перечень документов, создаваемых при формировании объекта устанавливается законодательно.

Формирование объекта учета представляет собой совокупность землеустроительных и кадастровых действий.

Землеустроительные действия по формированию объекта учета (далее - землеустроительное (межевое) формирование) выполняются организациями или лицами, имеющими лицензию, выданную в установленном федеральным законодательством порядке. В технологии ведения ГЗК на уровне муниципального образования такая организация носит название Орган по межеванию и формированию объекта учета (ОМиФ). Обязательным землеустроительным действием при формировании объекта учета является кадастровая съемка.

Кадастровая съемка выполняется с целью определения пространственно-площадных характеристик земельного участка и расположения иных объектов недвижимости на нем и включает:

– установление (восстановление) и закрепление на местности границ земельного участка, определение координат точек границ;

– определение местоположения иных объектов недвижимости.

Установление (восстановление) границ земельного участка выполняется на основании сведений, учтенных в ГЗК, а также материалов определения границ земельного участка, полученных в результате кадастровой съемки. Установление (восстановление) границ земельного участка сопровождается согласованием границ с собственниками, землевладельцами, землепользователями смежных с ним земельных участков. Результат согласования границ оформляется протоколом, к которому прилагается кадастровая карта (план) земельного участка с согласованными границами. Закрепление на местности границ земельного участка выполняется только при наличии протокола согласования границ.

Результаты выполнения землеустроительных действий помещаются в "Межевое дело".

Помимо землеустроительных, существуют кадастровые действия по формированию объекта учета (далее - кадастровое формирование). Если землеустроительное формирование предоставляет исходные материалы для ведения ГЗК, т.е. является процессом, связанным с ГЗК, но внешним по отношению к нему, то кадастровое формирование является обязательной составной частью Государственного кадастрового учета.

Процедура кадастрового формирования предназначена, прежде всего, для проверки сведений о земельном участке, представленных заявителем, и возможности внесения этих сведений в документы ГЗК. Проверяется достоверность представленных сведений, т.е. соответствие их тем данным, которые уже зарегистрированы в ГЗК.

Кроме проверки представленных сведений, процедура кадастрового формирования может включать и непосредственно формирование земельного участка как объекта кадастрового учета. Дело в том, что результаты межевания могут не содержать сведения о тех земельных участках, которые должны быть учтены в ГЗК в соответствии с волеизъявлением заявителя. Эти земельные участки должны быть сформированы в ОКУ. Государственный кадастровый учет земельного участка в ЕГРЗ представляет собой процедуру внесения и регистрации сведений о земельном участке в государственном реестре земель на основании данных, полученных в результате кадастрового формирования земельного участка.

Внесение сведений о земельном участке в документы ЕГРЗ выполняется по единой методике в строго определенном порядке.

Сведения вносятся в документы Государственного реестра земель кадастрового района (ГРЗ КР), дежурной кадастровой карты (ДКК). Состав заполняемых документов ГРЗ завит от состава и объема сведений по каждому конкретному участку. Удостоверение сведений в ЕГРЗ выполняет государственный кадастровый инспектор, проставляя свою подпись в документах Государственного реестра земель. Перед утверждением необходимо выполнить контроль внесенных в ЕГРЗ сведений.

3. Присвоение кадастрового номера земельному участку.

Порядок присвоения кадастровых номеров земельных участков устанавливается правительством Российской Федерации. Главное свойство кадастрового номера земельного участка - его уникальность на всей территории Российской Федерации. Эта уникальность обеспечивается структурой кадастрового номера и принятой системой нумерации земельных участков. Земельные участки нумеруются по порядку в пределах кадастрового квартала (более подробно см. п. 3.1.5).

Кадастровый номер земельного участка уникален во времени - это означает, что если земельный участок прекращает свое существование как физический объект, а это может произойти только при переформировании участка (объединение или разделение), его кадастровый номер также ликвидируется и не может быть присвоен никакому другому участку. При переходе

прав на земельный участок он не прекращает своего существования, а соответственно с кадастровым номером также ничего не происходит.

Таким образом, кадастровый номер присваивается земельному участку при его первичном учете, сохраняется за ним при любом переходе прав и ликвидируется только вместе с участком. Реестр кадастровых номеров в квартале содержится в Журнале учета кадастровых номеров (ЖКН). Каждому учитываемому участку присваивается следующий по порядку номер.

4. Изготовление кадастрового плана земельного участка (выписка из ГЗК).

Предоставление сведений Государственного земельного кадастра, как и все процессы ведения ГЗК, выполняется по заявительному принципу на основании письменного заявления заинтересованного лица, органа государственной власти или местного самоуправления.

Сведения о конкретном земельном участке предоставляются в виде выписок по месту учета земельного участка за плату и бесплатно. Основной формой предоставления сведений является выписка из ГЗК - кадастровый план земельного участка (КПЗУ). КПЗУ - это документ, содержащий сведения о количественных, качественных, оценочных характеристиках и правовом режиме земельного участка. КПЗУ подготавливается на бланках установленного образца и состоит из разделов, содержащих учтенное в ГЗК описание земельного участка. КПЗУ удостоверяется в установленном порядке государственным кадастровым инспектором и выдается в объеме, соответствующем полномочиям заявителя и характеру запрашиваемых сведений.

Орган кадастрового учета может отказать в предоставлении сведений, если у заявителя нет достаточных оснований или полномочий на получение сведений в требуемом объеме. Такой отказ может быть обжалован обратившимся лицом в суде.

5. Формирование кадастрового дела земельного участка.

Создание кадастрового дела объекта учета - завершающая процедура Государственного кадастрового учета земельного участка в ЕГРЗ. Номером кадастрового дела является кадастровый номер земельного участка. В соответствии со статьей 15 ФЗ в кадастровое дело помещаются все документы, подтверждающие факт возникновения или прекращения существования земельного участка, на основании которых определяются характеристики земельного участка, предусмотренные законом.

В технологической схеме ведения ГЗК кадастрового района для выполнения действий, определенных Федеральным законом и обеспечивающих проведение Государственного кадастрового учета, предусмотрены следующие основные процедуры:

– документационное обеспечение ГКУ;

– кадастровое формирование земельного участка;

– кадастровый учет земельного участка в ЕГРЗ;

– подготовка кадастрового плана земельного участка;

– внесения в ЕГРЗ изменений в сведения об учтенном земельном участке.

Помимо основных процедур технологическая схема включает подготовительные работы, проведение которых необходимо и обязательно для начала ведения Государственного кадастрового учета по новой технологии.

Заявки, поступающие в ОКУ, классифицируются следующим образом:

– на кадастровый учет земельного участка (части земельного участка);

– на изменение характеристик учтенного земельного участка;

– на получение сведений из ГЗК.

Каждый из этих основных типов заявок в свою очередь также разделяется на определенные типы заявок.

Тип заявки - важный фактор, влияющий на содержание и порядок выполнения всех технологических процессов.

Заявка на учет земельного участка (части участка). Выполнение этого типа заявки включает следующие процедуры кадастрового учета:

1. Прием заявки
2. Приостановка/отказа на стадии приема заявки
3. Кадастровое формирование земельного участка
4. Приостановка/отказ на стадии кадастрового формирования
5. Кадастровый учет земельного участка в ЕГРЗ
6. Подготовка кадастрового плана земельного участка (КПЗУ)
7. Завершение заявки

Заявка на учет первого в кадастровом квартале земельного участка. Эта заявка является частным случаем предыдущей и выполняется один раз для каждого кадастрового квартала. Выполнение этого типа заявки включает следующие процедуры кадастрового учета:

1. Прием заявки
2. Приостановка/отказа на стадии приема заявки
3. Инвентаризация сведений о земельных участках в кадастровом квартале (подготовительные работы II этап)
4. Кадастровое формирование земельного участка
5. Приостановка/отказ на стадии кадастрового формирования
6. Кадастровый учет земельного участка в ЕГРЗ
7. Подготовка кадастрового плана земельного участка (КПЗУ)
8. Завершение заявки

Заявка на изменение характеристик учтенного земельного участка. Выполнение этого типа заявки включает следующие процедуры кадастрового учета:

1. Прием заявки
2. Приостановка/отказа на стадии приема заявки
3. Кадастровое формирование земельного участка

Процедура кадастрового формирования для данного типа заявки заключается в проверке результатов межевания (если они есть, например, при уточнении площади участка) и возможности внесения изменений в сведения об учтенном земельном участке.

4. Приостановка/отказ на стадии кадастрового формирования
5. Внесение в ЕГРЗ изменений в сведения об учтенном земельном участке
6. Подготовка кадастрового плана земельного участка (КПЗУ)
7. Завершение заявки

Заявка на внесение сведений о правах или обременениях для учтенного земельного участка. Выполнение этого типа заявки включает следующие процедуры кадастрового учета:

1. Прием заявки
2. Внесение в ЕГРЗ изменений в сведения об учтенном земельном участке
3. Завершение заявки

Заявка на предоставление сведений ГЗК об учтенных земельных участках

Выполнение этого типа заявки включает следующие процедуры ГКУ:

1. Прием заявки
2. Подготовка кадастрового плана земельного участка
3. Завершение заявки

3.1.4 Земельно-кадастровая документация

Основными формами кадастровой документации являются:

– земельно-кадастровая книга предприятия,

– государственная земельно-кадастровая книга района,

– ГЗК области,

– ГЗК Российской Федерации.

Земельно-учетные данные отражаются в различных документах. Большинство из этих документов утверждается Земельной службой РФ, Госкомстатом России, и имеет единую для всех территориальных уровней форму.

Земельно-учетная документация подразделяется на текстовую и планово-картографическую. Между ними существует тесная взаимосвязь. Текстовые документы, обычно заполняются на основе планово-картографической документации, которая должна отражать современное положение использования земель. Поэтому в земельном кадастре планово-картографическая документация играет более существенную роль.

Планово-картографическая документация необходима для пространственного восприятия объектов земельных отношений, отдельных видов угодий и получения их пространственных характеристик. Основой для наполнения такой документации служат различные материалы: съемки дистанционного зондирования, топографо-геодезической и кадастровой съемки. Графическая информация представляется в цифровом виде в растровом или векторном формате.

При учете земель используется следующая планово-картографическая документация: планы, карты, схемы и картограммы. На этих материалах наглядно изображаются границы землевладений и землепользовании, 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:

– земельно-кадастровый план;

– карта землевладения (землепользования);

– схема землевладений (землепользований) административного района;

– дежурная кадастровая карта;

– почвенная карта;

– карта земель с обременениями в использовании;

– картограмма экономической оценки земель и пр.

Очень важен вопрос о точности представления геометрических данных об объектах. От этого зависят затраты на наполнение земельно-кадастровой базы данных и объемы хранящейся информации. В соответствии с данными по видам работ, осуществляемым в мире в этой области, для конкретной базы данных выбирается базовый масштаб картографических материалов с соответствующей точностью. Например, для картографирования сельских населенных пунктов Российской Федерации принят масштаб плана 1:2 000.

Набор планово-картографических материалов, необходимых для получения полной учетной информации, для каждого конкретного административно-территориального образования может быть свой. Это зависит от наличия этих материалов на период сбора материалов для данной территории, их соответствие действительности на период выполнения работ и на перспективу, стоимости их получения, сложности обработки информации, целесообразности использования той или иной информации. В настоящее время планово-картографические материалы могут быть представлены, как в виде традиционных графических материалов, так и в цифровом виде.

Так как территории административных областей (краев) значительны по площади, то наиболее целесообразно использовать в виде обзорных материалов (или для получения количественных и качественных данных) материалы дистанционного зондирования, полученные из космоса.

Основу текстовой базы данных составляют материалы учета количества и качества земель, собираемые и хранимые землеустроительной службой в традиционной (бумажной) форме или в электронном виде, 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 и использовании материальных резервов, соотношении и развитии различных отраслей хозяйства и др.

Для получения статистических данных обычно используется единая методика сбора информации. В России, кроме Госкомстата РФ, эту работу проводят также некоторые отраслевые министерства. В качестве групп показателей по отраслям статистики можно использовать следующие: промышленность; природные ресурсы и окружающая среда; технический прогресс; сельское хозяйство и заготовки; капитальное строительство; транспорт и связь; торговля; труд и заработная плата; население, здравоохранение и социальное обеспечение; народное образование, наука и культура; бюджеты населения; жилищно-коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание населения; материально-техническое снабжение и переписи; финансы.

Статистическая отчетность различается по периодичности и может быть суточной, недельной, полумесячной, квартальной, полугодовой и годовой. Кроме того, отчетность может быть и единовременной.

Третьим источником информации являются текстовые материалы (статьи, книги, отчеты о наличии и распределении земель и др.), отличительная особенность которых состоит в том, что они, несмотря на большой фактический материал, они не всегда представлены в специально классифицированном виде и не обеспечивают точную пространственную локализацию данных.

Данные об объектах земельных отношений могут подразделяться на следующие информационные потоки:

– сведения о крестьянских, фермерских и иных сельскохозяйственных предприятиях, ассоциациях и объединениях (идентификационный номер, площадь и т. д.);

– сведения о крупных сельскохозяйственных предприятиях, имеющих большое народнохозяйственное, научное, опытно-экспериментальное и иное значение;

– сведения о землевладениях и землепользованиях на массивах несельскохозяйственных категорий земельного фонда, имеющих федеральное или региональное значение;

– сведения о землепользованиях, расположенных на землях особого правового режима;

– сведения об ограничениях и обременениях субъектов земельных отношений, связанных с рациональным и эффективным использованием земель федерального и регионального подчинения;

– сведения о собственниках, землевладельцах и землепользователях, расположенных на территории областного (краевого) центра и городов областного (краевого) подчинения.

Кроме того, необходимы следующие данные:

– площади и качественные характеристики участков с негативным антропогенным и природным воздействием (при условии, если они занимают площадь, достаточную для влияния на выход сельскохозяйственной продукции более 5-15% зависимости от вида признака) или представляют угрозу для жизнедеятельности человека (например, загрязнение радиоактивными продуктами);

– площади и качественные характеристики земель федерального и регионального подчинения;

– площади и качественные характеристики земель особого правового режима использования федерального и регионального уровня;

– сводные данные качественной характеристики земельного фонда.

При формировании системы земельно-учетной документации должна быть использована следующая информация других ведомств:

– информация о коммуникациях, инженерных сетях;

– статистическая информация;

– картографические материалы, в т. ч. топографические, почвенные, геоботанические и другие карты;

– материалы почвенных, геоботанических и других наземных обследований, осуществляемых службами МСХ, Минприроды, РосИМЗа;

– материалы дистанционного зондирования.

По длительности периода наблюдений может быть использована следующая информация:

– исходная, собираемая на момент создания базы данных о наличии земель (их распределении и качестве, оценка земель и другие данные);

– периодическая, собираемая с определенным интервалом (например, 1 раз в 5 лет);

– данные мониторинга земель;

– многолетние наблюдения основных качественных характеристик земель, статистическая информация о результатах сельскохозяйственного производства, метеоданные.

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

Основные земельно-учетные документы предназначены для отражения полной учетной информации о каждом субъекте и объекте земельных отношений. Основными учетными документом в землевладении (землепользовании) является земельная книга и план (карта) земель.

В районной (городской) земельной службе таким документом является Государственная кадастровая книга земель. В этом документе помимо данных количественного и качественного учета отражаются данные регистрации (в сокращенном виде), бонитировка почв, данные экономической оценки земель.

Вторым по значимости учетным документом является карта землевладений и землепользований, которая дает информацию об их расположении.

Основным отчетным документом на уровне землевладения (землепользования) является экспликация земель или поконтурная ведомость, в которой отражаются данные количественного учета земель в разрезе всех видов и подвидов угодий. На уровне административного района, субъекта Российской Федерации и Федерации в целом отчетным документом является Отчет о

наличии и распределении земель (земельный баланс района). Этот документ является формой статистической отчетности и одинаков на всех территориальных уровнях.

Вспомогательные документы дополняют и поясняют сведения, приведенные в основных документах. Вспомогательным документом, который обеспечивает взаимосвязь между Государственной земельно-кадастровой книгой и районной картой является Список землепользований. Другими вспомогательными документами являются рабочие тетради, приложения к отчетам, пояснительные записки, очерки, картограммы, диаграммы.

Первичные документы отражают фактическое состояние дел и являются основой для внесения учетных записей. 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.

3.1.5 Кадастровое деление территории

Процесс ведения государственного земельного кадастра включает описание и индивидуализацию земельного участка, как объекта кадастрового учета, т. е. присвоения ему таких характеристик, которые позволяют однозначно выделить его из числа множества других земельных участков. Одной из таких характеристик является кадастровый номер.

Кадастровый номер земельного участка – уникальный, не повторяющийся во времени и на территории Российской Федерации номер земельного участка, присваиваемый ему органом, осуществляющим государственный учет земельных участков, сохраняющийся за ним до тех пор, пока он существует как единый объект зарегистрированного права.

Инструментом, с помощью которого обеспечивается система формирования уникальных, не повторяющихся на территории Российской Федерации кадастровых номеров земельных участков, является кадастровое зонирование территории. Под кадастровым делением понимается деление территории на иерархически соподчиненные кадастровые единицы и их нумерация в целях формирования кадастровых номеров земельных участков.

Таким образом, конечной целью кадастрового зонирования территории является формирование уникальных кадастровых номеров земельных участков.

Основными задачами кадастрового зонирования являются /3/:

– деление территории на иерархически соподчинённые кадастровые единицы;

– формирование границ кадастровых единиц;

– нумерация кадастровых единиц.

Результатом кадастрового зонирования является создание документов в структуре государственного земельного кадастра, обеспечивающих государственный кадастровый учет земельных участков и определение их местоположения.

Под кадастровыми единицами понимается обобщенное наименование территориальных единиц разного уровня в системе кадастрового зонирования (кадастровых округов, кадастровых зон, кадастровых блоков, кадастровых массивов, базовых кадастровых кварталов), границы которых признаны, удостоверены, зарегистрированы в установленном порядке и имеют номер в соответствующей позиции кадастрового номера земельного участка.

Деление территории на кадастровые единицы осуществляется базисными линиями. Под базисной пинией понимается общая граница двух или нескольких смежных кадастровых единиц. Точками пересечения базисных линий формируются отрезки границ, разделяющие территории кадастровых единиц. Совокупность отрезков границ, образующих замкнутую линию, определяет границу территории кадастровой единицы.

Вся территория Российской Федерации делится административными границами субъектов Российской Федерации на кадастровые округа. Номера кадастровых округов устанавливаются в соответствии с перечнем субъектов Российской Федерации в Конституции Российской Федерации. Территория каждого субъекта Российской Федерации делится административными границами муниципальных образований на кадастровые зоны. Их номера устанавливаются на основе нормативного правового акта субъекта Российской Федерации по представлению уполномоченного территориального органа в субъекте Российской Федерации.

Основными законодательными документами, определяющими на сегодняшний день структуру и порядок формирования кадастрового номера земельного участка, являются «Положение о структуре и порядке учета кадастровых номеров объектов недвижимости», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. №475 и Федеральный закон о государственном земельном кадастре.

Кадастровый номер земельного участка имеет четырехуровневую иерархическую структуру и представляется в общем виде как А:Б:В:Г, где:

1) элемент кадастрового номера А – двухразрядное десятичное число, задающее номер кадастрового округа (субъекта Российской Федерации);

2) элемент кадастрового номера Б – двухразрядное десятичное число, задающее номер кадастровой зоны (муниципального образования, входящего в состав субъекта Российской Федерации);

3) элемент кадастрового номера В – составной номер базового кадастрового квартала в кадастровой зоне, представленный в общем виде как В1 В2 В3, где:

В1 – трехразрядное десятичное число, задающее порядковый номер кадастрового блока в кадастровой зоне;

В2 – трехразрядное десятичное число, задающее порядковый номер кадастрового массива в кадастровом блоке;

В3 – десятичное число нефиксированной разрядности, задающее порядковый номер базового кадастрового квартала в кадастровом массиве (блоке);

4) элемент кадастрового номера Г – десятичное число нефиксированной разрядности, задающее номер земельного участка. Нумерация кадастровых единиц начинается с единицы.

Фиксированная разрядность отдельных элементов кадастрового номера определяется максимально возможным числом нумеруемых кадастровых единиц. В номерах кадастровых единиц с фиксированным числом разрядов недостающие разряды заполняются нулями. Количество разрядных цифр в номерах кадастровых единиц нефиксированной разрядности не ограничивается, но всегда должно быть наименьшим. При отсутствии в составе кадастровых единиц кадастровых массивов позиции их номеров заполняются нулями.

Пример:

Кадастровый номер земельного участка 50: 09: 05 17 05: 0126, где:

50 – номер кадастрового округа (субъекта Российской Федерации) – Московская область;

09 – номер кадастровой зоны (административно-территориального (муниципального) образования, входящего в состав субъекта Российской Федерации) – Солнечногорский район;

051705 – составной номер базового кадастрового квартала в кадастровой зоне (05 – порядковый номер кадастрового блока в кадастровой зоне, 17 – порядковый номер кадастрового массива в кадастровом блоке, 05 - порядковый номер базового кадастрового квартала в кадастровом массиве);

0126 – номер земельного участка, уникальный в пределах базового кадастрового квартала.

Для отображения кадастровых номеров земельных участков и оперативного ведения государственного земельного кадастра составляется дежурная кадастровая карта (ДКК). На дежурной кадастровой карте отображаются объекты кадастрового учета.

Ведение дежурной кадастровой карты позволяет:

- провести учет земельных участков;

- присвоить земельным участкам уникальные кадастровые номера;

-отслеживать постоянные изменения в конфигурации и характеристиках земельных участков;

- выявить собственников и пользователей земельных участков;

- выявить неиспользуемые или используемые не по назначению земельные участки;

- осуществлять планирование трансформации земельно-хозяйственной структуры на основе землеустроительной и градостроительной документации. Присвоение кадастровых номеров земельным участкам основано на системе кадастрового деления территории. Вся территория муниципального образования разграничена на кадастровые кварталы. Кадастровые кварталы, как относительно устойчивые кадастровые единицы, сформированные по определенным

правилам, организуются в кадастровые массивы и кадастровые блоки с целью обеспечения более простого способа поиска земельных участков на территории муниципального образования. Отображение на ДКК этих объектов необходимо, так как определяет структуру кадастрового номера и местоположение земельного участка в границах кадастровых единиц.

К территориальным зонам относятся следующие кадастровые объекты:

– административно-территориальные единицы (образования);

– зоны особого режима использования земель;

– зоны категорий земель;

– экономические зоны;

– зоны, характеризующие качественное состояние земель.

Зоны действия административно-территориальных единиц (образований) определяются границами административных единиц и муниципальных образований различных видов.

Зоны особого режима использования земель определяются границами, в пределах которых использование находящихся на них земельных участков или их частей производится в соответствии с ограничениями, определяемыми решениями органов государственной власти или органов местного самоуправления на основе федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации или иных нормативных правовых актов.

Зоны категорий земель – выделяемые территории для целей, устанавливаемых в соответствии с положениями Земельного кодекса Российской Федерации.

Экономические зоны – разграниченные по определенным правилам территории, находящиеся в пределах границ административно-территориальной единицы, в границах которых действуют для земельных участков и иных объектов недвижимости установленные соответствующими органами государственной власти ставки земельного налога, величина арендной платы и нормативная цена земли.

Зоны, характеризующие качественное состояние земель, определяются параметрами мелиоративного состояния, почвенного состава, водного режима, загрязнения почв и др.

Ведение дежурной кадастровой карты осуществляется по определенным нормативными документами правилам путем нанесения на картографические материалы границ и поясняющих надписей объектов кадастрового учета. На ДКК вносятся сведения о новых учтенных в системе ГЗК кадастровых объектах, а так же изменения в уже отображенные на ДКК объекты (при изменении данных об этих объектах в ЕГРЗ или при существенных изменениях объектов местности).

3.1.6 Основные положения кадастровой оценки земли

Земля, являясь одним из объектов природы, обладает особыми свойствами, которые могут быть оценены через сравнение их по определенным оценочным показателям. Свойства земель,

используемые, например, для посадки и выращивания лесов, отличны от свойств земель, используемых для размещения производства растениеводческой продукции. Поэтому методические подходы к оценке земель различного целевого назначения будут отличаться. Данные оценки земель необходимы для выявления резервов в использовании земель, осуществления государственного контроля за их использованием и охраной, для размещения и развития сельскохозяйственного производства по регионам и конкретным предприятиям, для установления земельного налога, арендной платы за землю, нормативной и рыночной цены земли, государственного регулирования объектами недвижимости и др. Для правильного научно-обоснованного решения указанных вопросов необходимо изучение, обследование и проведение специальной оценочной работы по определению качества земли. Качество земель определяют две составляющие: плодородие и местоположение.

Плодородие - способность почвы удовлетворять потребность растений (в растениеводстве, лесоводстве, садоводстве, декоративном и парковом хозяйстве и др.) полезными веществами и влагой. Различают естественное и искусственное (вновь созданное) плодородие, которые в совокупности составляют экономическое плодородие.

Естественное плодородие образуется в результате длительного процесса, протекающего в определенных природно-климатических условиях. Происходит накопление питательных веществ, причем, их количество различно и зависит от природно-климатических условий. В одних местах питательные вещества легко усваиваются растениями, в других — они не могут быть усвоены и из-за отсутствия других природных факторов. Например, при отсутствии влаги не могут быть использованы запасы питательных веществ в почве. Поэтому такое плодородие называется потенциальным.

Искусственное плодородие создается трудом человека путем воздействия на землю (мелиорация, обработка, удобрение и др.)

Экономическое (эффективное) плодородие создается только путем вложения в землю затрат живого и овеществленного труда.

Плодородие почвы может быть определено через урожайность сельскохозяйственных культур с единицы площади (абсолютные показатели) и через отношение произведенной продукции на единицу площади к затратам живого или овеществленного труда (относительные показатели).

На качество земельных участков, кроме плодородия, оказывает большое влияние местоположение. Местоположение земельных участков характеризуется такими показателями, как расстояние от них до города, сельских населенных пунктов, крупность населенных пунктов, наличие транспортных и инженерных коммуникаций, наличие пунктов переработки и реализации продукции, баз снабжения предприятий удобрениями и сельскохозяйственной техникой и ряд других.

На качество земельных участков влияют также пространственно-технологические условия, которые также можно отнести к характеристикам местоположения. К таким условиям относят удобство подъезда к полям и другим используемым участкам, размер земельного участка, его конфигурация, раздробленность, чересполосица, дальноземелье, вкрапливание (камней, кустарников, заболоченных участков и др.) и т. д.

Для комплексного количественного определения роли этих показателей применяется земельно-кадастровое действие «оценка земель». Цель оценки земель — определить их плодородие и местоположение по показателям, которые характеризуют качество земельных участков. Оценка земель по плодородию складывается из бонитировки почв и экономической оценки.

Бонитировка почв – сравнительная оценка естественного плодородия почв, их группировка по природным диагностическим свойствам, влияющим на урожайность сельскохозяйственных культур, при сопоставимых уровнях агротехники и интенсивности земледелия. Результаты бонитировки почв показывают относительную пригодность почв по основным факторам естественного плодородия для возделывания сельскохозяйственных культур. Объектом бонитировки почв являются почвенные разновидности, выделенные в агропроизводственные группы (почвенные разности, сходные по условиям увлажнения, залегающих на одинаковых элементах рельефа, близкие по физическим и климатическим свойствам). Предметом бонитировки почв является естественное плодородие почв или их агропроизводственных групп. Критерием бонитировки почв являются их природные диагностические свойства, оказывающие существенное влияние на урожайность сельскохозяйственных культур. К таким природно-диагностическим свойствам (признакам) относятся: мощность гумусового горизонта и его содержание, механический состав, наличие азота, фосфора, калия, кислотность или щелочность и другие.

Объектом экономической оценки земли являются участки, используемые в различных отраслях народного хозяйства. Неиспользуемые земли могут быть оценены под различные виды потенциального использования (оценка потенциальных возможностей земельных участков). Предметом экономической оценки земли является экономическое (эффективное) плодородие и местоположение земельных участков (качество земель). Критерием экономической оценки земли является величина продукции, отнесенной к равновеликим затратам, вложенных в участки различного плодородия и местоположения.

Основным источником достоверной информации при оценке земель является статистическая отчетность по объектам земельных отношений, структуре земель, материалы почвенных, геоботанических, экологических, гидромелиоративных и других обследований, представленные в текстовом и графическом виде (карты, планы, схемы и др.) Большое значение, особенно в переходный период реформирования экономики, приобретают особо ценные земельные участки для определения по ним биологической урожайности сельскохозяйственных культур. Точным способом получения исходной информации для оценки земель является

организация непосредственного учета урожайности и затрат по конкретным земельным участкам и полям.

По материалам оценки земель составляется оценочная карта. Оценочная карта сельскохозяйственного предприятия – специальная крупномасштабная карта, отображающая контура сельскохозяйственных угодий, их качество, местоположение, площадь. Основное назначение карты – создание графической базы для расчета ставок земельного налога на земли сельскохозяйственного назначения и на участки в границах сельских населенных пунктов. На карте для каждого контура сельскохозяйственных угодий по их видам (пашня, многолетние насаждения, сенокосы, пастбища) дается оценка качества и местоположения в баллах, а также площадь в гектарах. Оценочная карта составляется на территорию в границах предприятий, включая населенные пункты. Оценочная карта земель составляется на основе фондовой и оперативной текстовой и графической информации. а также с использованием материалов инвентаризации земель проекта перераспределения территории, кадастровых карт, полевого визуального обследования территории. Оценочные карты сельскохозяйственных земель составляются в масштабе 1:10 000 Первичной единицей картографирования является Участок (часть контура сельскохозяйственного угодья), однородный по природным условиям и выделенный при кадастровом картографировании или при внутрихозяйственной оценке земель.

3.2 Зарубежный опыт оценки земель

В зарубежных странах для обеспечения рационального и эффективного использования земельных ресурсов ведется земельный кадастр, который содержит совокупность необходимых сведений о природном, хозяйственном и правовом положении земель. В его рамках организована система изучения и оценки природно-экологического и экономического потенциала земель, которая, как правило, включает регистрацию землепользований, учет количества и качества земель и их производительной способности, технологию сбора, анализа, обработки и выдачи соответствующей информации. Накопление информации в рамках земельного кадастра осуществляется по ряду каналов. К ним относятся службы землеустройства, геодезии и картографии, агрохимслужба, агрометеорологическая сеть. Кроме того, многочисленная информация о мелиоративных, гидрогеологических, геоморфологических, геоботанических и других особенностях земли содержатся в справочных изданиях и архивах различных проектных, научных и учебных учреждений.

Анализ зарубежного опыта установления платы за землю позволяет выявить факторы, определяющие размер платы; изучить динамику роста цен на землю, установить удельный вес платы за землю и общую структуру затрат на городское строительство; влияние платы за землю на политику и характер землепользования в городах. Выявление и оценка факторов, влияющих на цену земли, имеет важное значение для прогнозирования ее изменения и установления более гибкой политики налогообложения.

Наиболее известная теория цен на землю У.Алонсо касается соотношения спроса и предложения на городские земельные участки. В основе этой теории лежит экономическая концепция извлечения населением или предприятием максимальной выгоды в рамках располагаемых ими доходов. У.Алонсо графическим способом рассчитал кривые платежеспособности семей, характеризующие в зависимости от расстояния до центра города те цены на землю, которые та или иная семья в состоянии уплатить, сохраняя прежний жизненный уровень. Аналогично он рассмотрел размещение предприятии относительно расстояния от центра в соответствии с ценами на землю при условии сохранения ими максимальной прибыли. Эта прибыль представляет собой разность между суммарной стоимостью реализованной продукции, с одной стороны, и расходами на производство и ценой земли, с другой. Земля, примыкающая к сложившейся городской территории, может быть приобретена под застройку по цене, лишь немного превосходящей цену той же земли в случае использования ее под сельскохозяйственные нужды. В действительности цены в указанных районах превышают сельскохозяйственные земельные расценки в несколько раз. Алонсо считает, что критерием оценки участка является максимальная прибыль, которую он может дать. При этом арендная плата за землю рассчитывается как капитализированный доход (прибыль) путем умножения прибыли, получаемой за определенный ряд лет, на процентную норму.

Детальные исследования, осуществляемые в 70-х гг. Американским институтом планировки городов по определению влияние общественных инвестиций на ценность городских земель, привели к выводам, согласно которым факторы, определяющие цену земли, можно разделить на три группы: физические, экономические и административные.

Физические факторы характеризуют размер участка, протяженность фронтальной линии (прилегающей к магистрали), местоположение в плане города, инженерно-геологические условия.

Экономические факторы – дефицит земель, получаемый с этого участка доход; инвестиции, произведенные на данной территории; в какой мере они снижают предстоящие затраты на освоение участка.

Административные факторы–законодательные акты о зонировании городских территорий, включающие административные ограничения в местоположении отдельных объектов.

Из всей группы факторов наибольшее значение имеет доступность к центру города, местам приложения труда.

Французский исследователь Дютайн, изучая механизм формирования цен в Парижской агломерации, пришел к следующему выводу: цена участка колеблется между двумя пределами – минимальной ценой, определяемой фактическим доходом участка, и максимальной ценой, которую потенциальный пользователь готов заплатить исходя из условий застройки, предполагаемых доходов от новых сооружений, минус затраты на их строительство и различные дополнительные расходы.

Изложенные выше основные модели механизмов образования цен на городские земли в зарубежных странах позволяют сделать следующие основные выводы:

- основным фактором, в наибольшей степени определяющим цену земли, является доступность участков территории к общегородскому центру, вторичным центрам культуры, бытового тяготения, местам приложения труда (она во многом зависит от уровня развития и качества транспортной сети);

- в практике землепользования в зарубежных странах рыночная цена на землю в значительной степени формируется под влиянием спроса и предложения;

- цены на землю часто растут быстрее, чем общий уровень цен на другие товары;

- общей тенденцией является снижение цены на землю от центра к периферии города, причем в центральных районах городов она в среднем в 4–5 раз выше, чем на периферии;

- цены на землю растут по мере увеличения численности населения городов.

По мнению специалистов США, доля земли в оценочной стоимости недвижимости составляет 30 – 40%, т. е. суммарная оценочная стоимость городской земли в США на 1981 г. достигала примерно 520 млрд. долл. При площади городских земель 20 млн. га и количестве отдельных участков 98,4 млн. шт. средняя стоимость 1 га составила 26 тыс. долл., а стоимость отдельного участка – 5,2 тыс. долл. В настоящее время средняя норма исчисления оценочной стоимости составляет 30–40% от рыночной стоимости. Можно предположить, что в этом случае полная рыночная стоимость 1 га городской земли достигает 50–55 тыс. долл. Различия в оценочной стоимости и в цене на землю существуют как между отдельными регионами страны, между городами и их пригородами, так и внутри самих городов и отражают их различную общественную полезность или потребительскую стоимость. Если среднюю стоимость 1 га городских территории в США принять за 1, то в северо-восточном районе страны (Новая Англия) она равна 2,04, в среднеатлантических штатах (Нью-Йорк, Нью-Джерси и Пенсильвания) – 2,47, в штатах северовосточного центра - 1,87, в штатах северо-западного центра – 0,94, в штатах тихоокеанского побережья (Калифорния, Флорида) - 1,32.

Цена на землю влияет на вид ее использования. Как правило, значительные территории в центрах американских городов заняты торговыми учреждениями, зданиями контор, фирм. Высокая цена земли ведет к интенсификации ее использования, способствует перенаселенности наиболее ценных территорий, их транспортной перегрузке. Это в свою очередь приводит к снижению ценности территории отдельных районов для определенных функций. Высокие цены на землю приводят к непропорциональным потребностям распределения городских территорий между отдельными функциональными зонами, затрудняют проведение реконструктивных работ. Зарубежный опыт свидетельствует: в центральных районах крупнейших городов размер компенсации за землю и дома, намеченные к сносу, составляет до 80–100% затрат на новое строительство.

Значительная цена на земли является причиной скученности городской застройки, и городские власти пытаются бороться с сопутствующими этой скученности чрезмерными потоками населения и транспорта. Так, во Франции, в г. Бергене введенная плата за въезд автомобилей в центральные деловые районы используется для расширения дорожной сети. Однако транспортный поток сократился всего лишь на 3%. В большинстве бывших социалистических стран Восточной Европы существовала плата за землю, и исследования по установлению ее взаимосвязи с оценкой территории показали, что плата за землю значительно ниже ее фактической ценности.

В Венгрии оценка земель существовала с XIX в. и проводилась преимущественно для сельскохозяйственных земель на основе величины приносимого чистого дохода. В 70-х гг. нашего столетия венгерские власти приняли решение о разработке новой системы оценки земли, включая городские земли. Предполагалось, что плата за землю позволит контролировать и лимитировать отводы земельных участков для промышленного строительства. Для регулирования размещения производительных сил с 1975 г. введена категорийность населенных пунктов, в которой выведено 5 основных групп: столица, центры регионов, центры областей, прочие города и крупные села. В пределах населенных пунктов выделялось, как правило, до шести зон - от центра города к периферии, по которым вводилась дифференцированная плата за пользование городскими землями. Например, плата за земельный участок в центре Будапешта в 6 раз выше, чем на его окраине, и примерно в 20 раз выше по сравнению с самой дешевой городской землей.

Важное значение имеет исследование проблемы зонирования использования городских земель. Сегодня изменения в использовании городской территории и в оценке ее эффективности определяются как социокультурными, так и экономическими факторами. Среди этих факторов чаще всего называются: предпочтения и доходы населения, повышение жилищных стандартов, стоимость земельных участков, уровень развития городского хозяйства и средств коммуникации, планировочные концепции и стандарты. Ниже дано описание этих факторов.

1. Предпочтения и доходы населения. Опросы выявляют устойчивую ориентацию значительной части населения на проживание:

- в собственном доме;
- на обособленном участке;
- вне города.

В США в крупных городах хотят жить лишь 13% населения, в пригородах -31, в малых городах -32, в сельской местности – 23%.

Обобщенные данные по европейским странам показывают, что около 80% жителей новых кварталов предпочли бы жить в индивидуальном доме на своем участке, если бы он был доступен за ту же стоимость, что и квартира в многоэтажном доме.

2. Повышение жилищных стандартов. С повышением жилищных стандартов увеличивается "землеемкость" городского строительства. В состав жилищных стандартов обычно включаются структура домовладений и квартир, соотношение застройщиков, жилищная обес-

печенность, состав элементов жилищного комплекса (площадки игровые и спортивные, общественные объекты и др.), поляризация структуры семей (увеличение доли семей, состоящих из 1–2 чел.), демографические сдвиги.

3. Стоимость земельных участков. Стоимость земельных участков в городах стабильно растет. Рост стоимости земли в большинстве стран выше темпов роста инфляции. За последние 25 лет стоимость городских земель в США возросла в 10 раз. Оценочная стоимость всей недвижимости (включая землю) США, подлежащая налогообложению, составила в 1981 г. 2,5 трлн. долл. Большая часть этой суммы (1,52 трлн. долл.) приходилась на районы, застроенные односемейными жилыми домами, в том числе на районы, застроенные односемейными коттеджами, -1,33 трлн. долл. В Японии также наблюдается возрастание стоимости земли. В жилых зонах пригорода Токио стоимость земли увеличилась с 1960 по 1980 г. в 20 раз, в то время как национальный доход увеличился примерно в 4 раза, а цены на потребительские товары в 3 раза. В целом по Токийскому региону стоимость земельных участков на удалении 10 – 20 км от центра города возросла в 2–3 раза, а на удалении 30–40 км – 6–7 раз, т. е. наблюдалось определенное выравнивание рельефа стоимости. В то же время благодаря методам контроля в Швеции рост стоимости земельных участков за десятилетие 1970–1980 гг. составил лишь 9%.

4. Уровень развития городского хозяйства и средств коммуникации. Эти факторы признаются ведущими в формировании процессов расселения и использования городских систем. Эффективность централизованных или локальных систем инженерного обеспечения жилых домов в значительной мере определяет целесообразность типа застройки городской территории – многоэтажной или коттеджной. Такое же значение при формировании городской среды и уровня интенсивности застройки территории имеют виды транспорта – общественный или индивидуальный. Без массового доступного автомобиля субурбанизация не смогла бы достичь таких масштабов в США и Западной Европе.

5. Планировочные концепции и стандарты. Эти факторы играют не последнюю роль в изменении использования территории. Однако их значимость в градостроительных процессах ниже в странах с рыночной экономикой, чем в странах с переходной экономикой. Причина в том, что "свобода деятельности" планировщиков ограничена более узкими рамками интересов собственников земли. Произвольный выход за эти рамки означает нарушение баланса интересов, и рано или поздно рыночные механизмы восстанавливают этот нарушенный баланс, заставляя отказаться от планировочных концепций, не соответствующих реальности.

В основе современного городского зонирования лежит выделение на территории административной единицы зон землепользования для уменьшения вероятности конфликта между различными видами деятельности. При этом критерием классификации видов землепользования является степень их отрицательного внешнего воздействия. По выделенным зонам устанавливается целевой правовой режим использования земель, который с позиций исследуемой проблемы - один из критериев эффективности использования городских земель. К общим эле-

ментам правового режима урбанистического зонирования относятся: минимальный размер земельного участка, удаленность зданий и сооружений от его границ, минимальная его ширина на фасадной части здания, максимальная широта зданий и сооружении, максимальный процент застройки участка с максимально полезной площадью зданий и сооружений, количество лиц и семей, проживание которых разрешено на данном участке и т. д /4/. Непосредственный контроль за соблюдением правового режима зонирования осуществляет инспектор. Он дает разрешение на осуществление условных видов землепользования, он наделен правом требовать от землепользователей предоставления планов застройки и строительства, проектов внутренней организации территории и других необходимых материалов. В ряде случаев ему также предоставлено право санкционировать сделки купли-продажи, при которых происходит раздел земельных участков. При выдаче разрешений на пользование участками инспектор проводит землеустроительную и экологическую экспертизу, в процессе которой хозяйственные проекты оцениваются по ряду показателей, например, устанавливается их соответствие цели зоны, влияние данного вида землепользования на соседние земельные участки, оценивается общий социально-экономический эффект осуществления данного проекта на территории муниципалитета с точки зрения создания рабочих мест, обеспеченности коммунальными услугами, устанавливается характер и степень воздействия данного проекта на окружающую среду. Осуществляя контроль за соблюдением законодательства, инспектор по зонированию, однако, не имеет права самостоятельно налагать административные взыскания за нарушение правил использования земли. Штрафы и другие юридические санкции применяются в судебном порядке.

Практика зонирования в городах практически полностью отказалась также от принципа многолетнего использования земель. Его заменил принцип исключительности, согласно которому в зонах разрешается осуществление только тех видов хозяйственной деятельности, которые прямо указаны для данной зоны. Происходит углубленная дифференциация правовых режимов землепользования, которая выражается в увеличении числа зон и подзон, для которых хозяйственное и иное использование земель тщательно и подробно регламентируется.

Одним из примеров законодательного закрепления планировочной концепции использования земель являются нормативные акты по зонированию урбанизированных территорий. Концептуальной основой городского зонирования является теория внешнего отрицательного воздействия землепользования, согласно которой зонирование должно обеспечить защиту частной собственности от отрицательного воздействия различных хозяйственных видов деятельности на соседних землях, т. е. зонирование – инструмент, предотвращающий конфликты между различными видами землепользования.

В США высокая степень децентрализации и местной правовой автономии определила позднее принятие федерального общенационального земельного законодательства. Оно впервые было представлено в Сенат в 1970 г. Напомним, что общепринятой местной формой законодательного регулирования использования городской земли является зонирование, введенное в

Лос-Анджелесе в 1909 г. Законодательный статус оно получило в Нью-Йорке в 1916 г. В 1924 г. были подготовлены законодательные стандарты для штатов и местных общин. В настоящее время они распространяются на 98% городов с населением свыше 10 тыс. чел. Однако есть единичные исключения, например г. Хьюстон, штат Техас, где характер использования земли определяют контракты между частными землевладельцами.

Во Франции в XIX в. сформировался набор разнообразных регулирующих правил, согласно которым планировочные аспекты не выделялись из строительного законодательства. Последнее регулировало в основном вопросы, относящиеся к участкам размещения и внешнему виду зданий. Этот набор правил, периодически расширяемый и уточняемый, получил систематическое изложение в национальном законодательстве по городскому регулированию, закрепленном рядом декретов. Законодательные правила сгруппированы в 4 частях: 1-я регулирует порядок составления планировочных документов, 2-я и 3-я части относятся к вопросам реализации планировочных решений, правила 4-й части регулируют права собственности (условия предоставления разрешений на строительство, экспроприации земельных участков для общественных нужд и т. д.).

На владельцев земельной собственности налагаются определенные ограничения по ее использованию. В США муниципальные органы имеют право регулировать и ограничивать высоту, число этажей, размеры зданий, процент застройки участка, размеры дворов и других открытых пространств, размещение и использование сооружений и земли для торговли, производства, жилья и других целей. Регулирование должно осуществляться в соответствии с генеральным планом. Непременное условие этих мер - сохранение стоимости и непричинение ущерба недвижимости.

Во Франции законодательные меры позитивного характера определяются прежде всего введением зон приоритетного, дифференцированного и согласованного развития. Границы зоны приоритетного городского развития определяются администрацией, а введение зон преследует двойную цель: концентрация строительства во избежание рассредоточения дорогостоящих общественных работ, финансируемых местными органами; предотвращение спекуляции земельными участками. Формирование зон согласованного развития регулируется общим градостроительным законодательством, за исключением того, что планы использования территории для них необязательны, так же как и получение разрешения на строительство. Это объясняется тем, что такие зоны имеют собственные планы, которые заменяют планы использования территории. Планы зон должны согласовываться с директивными схемами. Эти планы, как правило, не столь жестко регламентируют плотностные показатели использования территории. Реализация большинства зон согласованного развития осуществляется, как правило, частными строительными инофирмами, которых привлекает дополнительная прибыль, получаемая от повышения плотности застройки. Местная администрация также находит в этом свои интерес, поскольку она освобождается от финансирования ряда систем общественного обслуживания

(дороги, рекреационные пространства и т. д.). Развитость законодательных форм регулирования в западных странах не ведет к автоматизму планировочного процесса и "моральной нейтральности" специалистов, принимающих в нем участие.

В США зональные установления как фундаментальный метод и устойчивая форма контроля за использованием территории выступают и как средство политической власти.

3.3 Автоматизированные системы ведения государственного земельного кадастра

В современных условиях появилась необходимость в систематизированной информации о состоянии земель, включающей основные сведения об объекте земельных отношений, субъектах права на землю, операциях с земельными участками и их стоимостных характеристиках. Обработка, хранение и систематизация больших объемов указанной выше информации требуют создания автоматизированной земельной кадастровой системы.

Целью создания системы является повышение эффективности управления земельными ресурсами на основе автоматизации процесса информационного обеспечения принятия решений (стратегического планирования и управления регионом, финансовой и инвестиционной политики, рационального использования земель и землеустройства, контроля за использованием и охраной земель, мониторинга земель) и контроля их выполнения.

В качестве базового подхода при разработке АИС принята концепция геоинформационной системы (ГИС), предполагающей пространственное размещение описываемых объектов и их координатную привязку на местности. Использование при реализации АИС данной концепции определяется требованиями, которым она должна удовлетворять, а именно: земельный ресурс должен быть представлен в графическом виде в совокупности с семантическими данными. Графическое представление должно быть организовано в виде плоскостной и пространственной модели с возможностью определения координат при указании любой точки на экранном отображении этой модели.

3.3.1 Земельно-кадастровая информация и способы ее получения

Земельно-кадастровая информация 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, обмеров, инвентаризации и мониторинга земель.

Количественные данные, характеризующие площади земельных участков (угодий, земельных массивов, землепользовании и т. д.) получают с планово-картографического материала, характеризующего пространственную часть земельно-кадастровой информации.

Планово-картографический материал может быть получен на основе следующих данных:

1. По существующим традиционным топографическим картам и планам, при этом применяются геоинформационные технологии, позволяющие получить цифровой картографический материал.

2. С использованием методов дистанционного зондирования, в основном по данным аэрофотосъемки и космической съемки. Аэрофотосъемка является основным видом съемки, применяемым при государственном учете земель. Она позволяет быстро и сравнительно дешево получить необходимые сведения о размерах, состоянии и использовании земельного фонда. На материалах аэрофотосъемки фиксируются не только контуры земельных угодий, но и границы посевов сельскохозяйственных культур, жилых зданий и построек, степень развития эрозии и т. п. С помощью аэрофотосъемки можно поддерживать с достаточной точностью учетные материалы на современном уровне. Результаты космической съемки сегодня применяются для более мелкомасштабного картографирования по сравнению с аэрофотосъемкой. Космические снимки используются также для получения качественных характеристик земель благодаря применению многоспектральной аппаратуры, позволяющей получить массив представления данных об исследуемой территории в различных спектрах видимости, что не дает обычная аэрофотосъемка. Для обработки данных дистанционного зондирования применяется фотограмметрическое оборудование.

3. В результате проведения инструментальных наземных геодезических работ, предполагающих получение координат углов поворотов границ земельных участков и т.п. На современном этапе применяются электронные геодезические приборы (тахеометры и др.), а также приемники GPS (Глобальная Система Позиционирования), позволяющие получить данные о местоположении по информации со спутников. Для обработки результатов геодезических измерений применяются специальные программные продукты, позволяющие затем экспортировать обработанную информацию в геоинформационные системы.

4. В результате получения информации из уже существующих цифровых источников (баз данных). В некоторых случаях эта информация требует корректировки и дополнения для применения в земельном кадастре.

Качественные показатели о природных свойствах земли определяют по материалам обследований и изысканий, задача которых – выявление фактического состояния земельных угодий и определение возможности более интенсивного их использования в дальнейшем. Результаты обследований отражаются на планово-картографическом материале и в специальных ведомостях. Обследования делятся на два вида: агрохозяйственные и специальные.

Агрохозяйственные обследования дают сведения о хозяйственном использовании земель и внешних признаках земельных участков. Участок характеризуется типом почв, механическим составом, мощностью гумусового слоя, степенью пригодности к механизированной обработке и другими признаками, влияющими на плодородие.

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

Для получения исходных данных и контроля за использованием земель применяют обмеры земель, например обмеры приусадебных участков. Обмеры земель могут быть сплошными и выборочными. При сплошных обмеру подлежит вся учитываемая площадь, при выборочных – часть территории.

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 земель. 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 земель Российской Федерации является земельный фонд страны независимо от форм собственности на земельные участки. Основными задачами мониторинга земель являются: своевременное выявление изменений состояния земельного фонда, их оценка, прогноз и выработка рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов; информационное обеспечение государственного земельного кадастра, мониторингов и кадастра, мониторингов и кадастров других природных сред; рационального природопользования и землеустройства; контроля за использованием и охраной земель. Мониторинг земель ведется в обязательном порядке на всех категориях земель, независимо от их правового режима и характера использования и является составной частью единой государственной информационной системы о состоянии окружающей среды и природных ресурсов страны, а также глобального мониторинга природной среды и климата.

Ведение мониторинга земель осуществляется с соблюдением принципа взаимной совместимости данных земельного кадастра, т.е. на основе 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.

3.3.2 Основные требования к автоматизированным информационным системам земельного кадастра

Автоматизированная кадастровая информационная система должна обеспечивать сопряжение параметрической и картографической информации, позволять производить перечет

координат из одной системы в другую, обеспечивать осуществление автоматического контроля вводимой информации с оперативным отображением на терминале, вывод информации по иерархическим уровням (от состава земель до отдельного участка и обратно), а также по слоям, группам слоев и т.п. Она должна позволять пользователю самостоятельно разрабатывать формы отчетности и получать результаты по установленным формам как на терминале, так и на принтере для получения контрольных листингов или простейших графических построений, а также производить построения графических изображений на плоттере с нанесением при необходимости надписей, топографических и других условных знаков.

Общие требования к автоматизированной кадастровой информационной системе:

- система должна обеспечивать все необходимые информационные преобразования, включая сбор и обработку данных, хранение и выдачу кадастровой информации; преобразование в земельно-кадастровую информацию данных, полученных из разных источников (материалов обследований, ведомственных документов учета земель, материалов землеустройства и пр.); работу с картографическими данными;
- должна быть обеспечена непрерывность ведения кадастровой информации;
- графическая и семантическая кадастровая информация, хранимая в базах данных системы, должна быть целостной, не избыточной, полной и достоверной;
- система должна обеспечивать своевременное и оперативное моделирование информации по запросам пользователей и потребителей;
- методы сбора сведений должны гарантировать получение кадастровой информации достаточной точности и полноты;
- контроль достоверности кадастровых данных и возможность вносить изменения и дополнения должны быть обеспечены на всех этапах информационных преобразований;
- система должна обеспечивать защиту данных от несанкционированного доступа.

Создание и использование земельно-кадастровых карт в условиях автоматизированного формирования и ведения ГЗК на современном уровне осуществляется с использованием географических информационных систем (ГИС). Картографическая подсистема АИС ГК предъявляет повышенные требования к функциональным возможностям ГИС:

1) Ведение картографической базы данных:

- ввод данных с дигитайзера, экрана дисплея, клавиатуры, систем обработки изображений;
- импорт готовых цифровых карт;
- регистрация и автоматическая корректировка ошибок;
- наличие развитых интерактивных средств графического редактирования;
- возможность работы с растровой подложкой;
- автоматическое формирование топологической структуры и др.

2) Ведение семантической базы данных:

- возможность установления и поддержания связи между объектами картографической и записями семантической БД;
- возможности стандартной семантической СУБД.
3) Ведение классификаторов и справочников:
- ввод и корректировка информации;
- документирование готовых классификаторов и справочников;
- возможность обращения к классификаторам и справочникам из процедур ведения обеих БД.
4) Информационно-справочное обслуживание пользователей:
- просмотр, формирование запроса и документирование требуемой картографической и атрибутивной информации;
- получение информации из семантической БД по выбранным объектам картографической БД;
- получение информации из картографической БД по выбранным объектам семантической БД;
- выполнение расчетов и совместного анализа картографической и семантической информации.
5) Формирование и вывод отчетных, аналитических и презентационных материалов:
- формирование и вывод таблично-текстовых документов;
- формирование и вывод карт и схем;
- формирование и вывод графиков;
- формирование и вывод других графических и табличных документов.

3.3.3 Технологическая структура автоматизированной земельно-кадастровой системы

Технологическая структура автоматизированной земельно-кадастровой системы (АЗКС) состоит из трех модулей: "Сбор и обработка данных", "Хранение и выдача кадастровой информации" и "Моделирование и выдача кадастровой информации".

Модуль "Сбор и обработка данных" предназначен для автоматизированного получения сведений о пространственном, природном, экономическом и хозяйственном положении земельных участков. Поэтому программные и технические средства данного модуля должны обеспечивать получение геометрических и семантических данных об объектах, их обработку, а также формирование их цифровых моделей; контроль полноты и достоверности информации; редактирование графической и семантической кадастровой информации.

При значительных объемах информационных преобразований в модуле должна быть предусмотрена организация автоматизированных рабочих мест трех типов: обработки геометрической информации, обработки семантической информации и хранения первичной информации.

Программные и технические средства рабочего места обработки геометрической информации должны обеспечивать:

- вычисление координат поворотных точек (межевых знаков) границ;

- получение и обработку графических кадастровых данных из различных цифровых источников;

- редактирование и контроль геометрической информации;

- передачу данных о геометрических параметров объектов для хранения.

Программные и технические средства рабочего места обработки семантической информации должны обеспечивать:

- получение семантической кадастровой информации на собственных технических средствах;

- обработку семантических кадастровых данных;

- получение семантических кадастровых данных из различных цифровых источников;

- редактирование и контроль семантической информации кадастра;

- формирование массивов семантической кадастровой информации по объектам;

- передачу сформированных массивов первичной семантической кадастровой информации для хранения.

Программные и технические средства рабочего места хранения первичной информации должны обеспечивать:

- учет материалов (схем ходов, абрисов и др.) и документов (каталогов и пр.) о сборе кадастровых данных (источник сведений об объектах, время выполнения работ, графические приложения, сведения об исполнителе, методах и способах работ) и их обработке;

- перевод кадастровых данных в единую систему координат;

- контроль и редактирование первичной кадастровой информации;

- хранение первичной кадастровой информации;

- объединение геометрической и семантической информации по объектам;

- контроль топологии геометрии объектов кадастра;

- вывод геометрической и семантической информации на принтер или плоттер;

- быстрый поиск первичной информации;

- формирование массивов геометрической и семантической кадастровой информации по кадастровым учетным единицам или объектам для передачи их на хранение.

Модуль "Хранение и выдача кадастровой информации" предназначается для накопления данных о кадастровых учетных единицах и долговременного ее хранения; для поиска и выдачи кадастровой информации по запросам пользователей по ключевым атрибутам или графическому отображению на дисплее; для обмена информацией с другими информационными системами.

Модуль "Моделирование и выдача кадастровой информации" должен предусматривать пространственное моделирование геометрических параметров объектов кадастра, статистическую обработку семантических кадастровых данных, выдачу картографического отображения объектов и статистических данных в виде и формах, определяемых запросами пользователей. В модуле должна быть предусмотрена возможность объединения, генерализации и обобщения

геометрических параметров объектов кадастра, их редактирование для решения следующих прикладных задач:

- пространственное и имитационное моделирование кадастровой информации;
- аналитические расчеты с использованием математических моделей;
- получение статистической информации на заданную территорию, класс объектов, кадастровую учетную единицу или их совокупность.

3.3.4 Территориальные уровни государственного земельного кадастра РФ

Обработка огромных массивов количественных, качественных ценовых и правовых данных о каждом контуре земельных угодий, хозяйственной и административной единицы, их динамике под силу лишь своевременным компьютерным системам с набором автоматизированных рабочих мест. Для освоения данной системы предполагается осуществлять функционирование АИС земельного кадастра в трех уровнях: административный район (город), субъекты Федерации и Российская Федерация (или локальный, региональный и федеральный уровни).

Основным звеном системы (первого уровня), где происходит обработка потоков данных, обобщение, анализ, принятие решений, хранение и их использование, является районный уровень. Первоначальное и периодическое наполнение районной (городской) кадастровой базы данных выполняют институты системы НИИгипрозем и другие организации (после очередного тура обновления контурной части вычисления площадей, почвенного, геоботанического обследований, инвентаризации земель, земельно-оценочных работ и т. д.). Копии первоначальной или обновленной базы данных передаются в районный (городской) комитет по земельным ресурсам, который обеспечивает ввод в базу данных текущих изменений, происходящих в составе земель, их качественном состоянии и использовании, в целях обновления базовых кадастровых данных.

Уровень АИС субъектов Российской Федерации формируется данными, полученными, главным образом, с районного (городского) уровня по каналам связи или передачей магнитных записей транспортными средствами. При этом данные районного уровня в компьютерном центре института или комитета по земельной политике субъекта РФ должны обобщаться, на базе чего должен создаваться банк данных о наличии и качественном состоянии земельных ресурсов, который представляется в Госкомзем РФ.

Основой программного обеспечения АИС любого уровня является система управления базовой кадастровой информацией, а также комплекс программ дегитализации, обработки, ввода и использования первичной информации.

К одному из главных условий создания системы земельного кадастра субъекта РФ следует отнести требование о необходимости создания и ведения централизованного банка кадастровых данных для субъектов Федерации и федерального банка данных. Банк данных выполняет следующие функции: обеспечение учета, систематизации, хранения, размножения и выдачи

информации потребителям; регулирование развития земельных отношений, в т. ч. прав собственности и в целом системы стоимостных оценок земли и формирование ее рынка.

Между системой кадастровых работ в административном районе и кадастровой системой в субъекте устанавливаются тесные взаимосвязи, через которые изменения на более низшей ступени могут вызвать ответную реакцию в системе более высокого ранга, изменение характера ее функционирования.

3.4 Земельно-информационные системы

Информационная система – это совокупность процессов манипулирования исходными данными в целях получения информации, необходимой для принятия решений. Земельно-информационная система (ЗИС) – это информационная система, ориентированная на данные о земельных ресурсах. Определение Международной Федерации геодезистов (FIG): Земельно-информационная система – это орудие для принятия решений юридических, административных и экономических, а также обеспечения помощи в планировании и разработке перспективных решений, состоящая, с одной стороны, из базы данных по определенной территории, содержащей пространственные данные, относящиеся к земле и прочно связанной с ней недвижимости, и, с другой стороны, из процедур и технических приемов по систематическому сбору, обновлению, обработке и распределению данных.

Относящаяся к земле информация становится необычайно важной для упорядоченного, благоприятного и разумного использования земли. В прошлом подобная информация собиралась, хранилась, обновлялась и распределялась на бумажных носителях в регистрах, книгах, планах и картах. С появлением современной технологии эти виды работ в настоящее время компьютеризируются и автоматизируются по всему миру. Разнообразие ЗИС велико и включает финансовые системы, юридические системы регистрации земли, системы демографических и социальных данных. Главное значение в создании эффективных, важных и гибких ЗИС имеют:

- наличие общественно доступных рамок системы;
- конструктивные действия правительства по координации существующих функций, относящихся к земле;
- стандартизация процедур и терминологии.

Наиболее важной, полной и значимой земельно-информационной системой является автоматизированная информационная система государственного земельного кадастра. АИС ГЗК предназначена для учета, регистрации и оценки земель, направлена на регулирование земельных отношений и включает в себя сведения о правовом, хозяйственном и природном состоянии земель Российской Федерации. АИС ГЗК подробно описана выше и содержит основные сведения о земельно-информационных системах, поэтому в данном подпункте ограничимся общими представлениями о ЗИС.

АИС ГЗК является лучшим цифровым источником информации для других ЗИС, так как содержит все необходимые сведения о земельных ресурсах, включая данные о пространственном положении и правовом характере.

Глава IV. Роль земли в формировании рыночных (имущественных) отношений

4.1 Право собственности и иные вещные права на землю

Право собственности является наиболее полным по содержанию правом на имущество. По своей правовой природе - это одно из основных вещных прав. Выступая в качестве объекта права собственности, земля приобретает особенные правовые черты: она становится "имуществом" или "вещью" - тем предметом гражданского, а теперь и земельного права, который отличают особые юридические признаки.

Хотя Конституцией РФ, помимо государственной, частной и муниципальной, установлена возможность существования и "иных" форм собственности, земельное законодательство останавливается пока только на трех перечисленных. Особенностью права собственности на землю в России является то, что виды прав на землю определены в законодательстве "по субъекту". В зависимости от субъекта, обладающего правами на землю, устанавливается объем прав и обязанностей, составляющих содержание того или иного вида права собственности на землю.

Права всех субъектов права собственности равны и защищаются способами, установленными законом. К субъектам правовых отношений, связанных с возникновением права собственности на землю, относятся также лица, вступающие в отношения по поводу приобретения этого права. Граждане и юридические лица как субъекты объединены содержанием права частной собственности на землю, которое им предоставлено законодательством.

В соответствии со ст.16 Земельного кодекса государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований. При этом разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О разграничении государственной собственности на землю".

Согласно ст.214 ГК РФ государственной собственностью в России является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность) и имущество, принадлежащее на праве собственности ее субъектам (собственность субъекта Федерации). От имени Российской Федерации и ее субъектов права собственника реализуют органы государственной власти в пределах их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Так, в соответствии с постановлением Правительства РФ от

18 июля 2000 г. № 536 Минимущество России осуществляет проведение единой политики в области земельных и имущественных отношений; приватизацию, управление и распоряжение государственным имуществом и земельными ресурсами в пределах своей компетенции; регулирование деятельности на рынке недвижимости и при осуществлении оценочной деятельности; координацию в случаях, установленных федеральным законодательством, деятельности в области имущественных и земельных отношений иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов Российской Федерации, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане (ст.125 ГК РФ). Государство (в лице Российской Федерации и ее субъектов) в земельных отношениях может выступать в одной из двух ролей: в качестве суверена, устанавливающего нормы земельного законодательства, осуществляющего государственный контроль за использованием земель и другие функции, названные в ст.9, 10 Земельного кодекса, и в качестве собственника земельных участков - в последнем случае оно пользуется теми же правами и несет те же обязанности, что и другие собственники земельных участков. В соответствии со ст.124 ГК РФ при заключении сделок с землей и в иных отношениях, регулируемых гражданским законодательством, Российская Федерация и ее субъекты выступают на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами.

В Советском Союзе в условиях исключительной государственной собственности на землю существовал единый государственный земельный фонд, который не делился на собственность непосредственно Союза ССР и собственность союзных республик. После распада СССР за субъектами РФ было признано право государственной собственности на землю. Как следствие, возникла проблема разграничения государственной собственности на землю между федерацией и ее субъектами. Постановление Верховного Совета РСФСР от 29 декабря 1991г. "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" не затрагивало вопросов разграничения земли. Впервые Указом Президента РФ от 16 декабря 1993г. "О федеральных природных ресурсах" были выделены федеральные земли.

Наконец, процедура проведения разграничения государственной собственности на землю установлена Федеральным законом "О разграничении государственной собственности на землю", принятого 17 июля 2001 г. и вступившего в силу 17 января 2002 г. В соответствии с ним право собственности на земельные участки у Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований возникает с момента государственной регистрации права собственности на земельные участки. Основанием государственной регистрации права

собственности являются акты Правительства РФ об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, а также вступившие в законную силу судебные решения по спорам, связанным с разграничением государственной собственности на землю.

В ст.17 Земельного кодекса установлены основания возникновения федеральной собственности на землю. Помимо разграничения в соответствии с Федеральным законом "О разграничении государственной собственности на землю" к таковым относятся приобретение Российской Федерацией земельных участков по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, и признание федеральными законами нахождения отдельных земельных участков в федеральной собственности. В последнем случае речь идет о тех земельных участках, которые находятся в федеральной собственности по прямому предписанию федерального закона. Например, в Федеральном законе от 6 февраля 1997г. №27-ФЗ "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" предусмотрено, что земли и другие природные ресурсы, предоставленные внутренним войскам, находятся в федеральной собственности и используются внутренними войсками в соответствии с законодательством РФ (ст.5). Подобные правовые нормы содержатся в Федеральных законах "Об обороне", "О государственной охране" и др. Этими законами государственная собственность на землю была разграничена в отношении отдельных земельных участков до принятия закона "О разграничении государственной собственности на землю".

Поскольку осуществление разграничения государственной собственности на землю - процесс длительный, Законом "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" предусмотрено, что до разграничения государственной собственности на землю государственная регистрация права государственной собственности на землю для осуществления распоряжения землями, находящимися в государственной собственности, не требуется (п.10). Распоряжение указанными землями до разграничения государственной собственности на землю осуществляется органами местного самоуправления в пределах их полномочий, если законодательством не предусмотрено иное. Порядок распоряжения указанными землями до разграничения государственной собственности на землю может быть определен Правительством РФ.

В соответствии со ст.18 Земельного кодекса право собственности на землю субъектов РФ возникает в случае:

- признания отдельных земельных участков находящимися в собственности субъектов РФ федеральными законами;
- разграничение государственной собственности на землю;
- приобретения земельных участков в собственность субъектами РФ по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Отнесение отдельных земельных участков федеральными законами к собственности субъектов РФ является частным случаем разграничения государственной собственности на землю, которое осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О разграничении государственной собственности на землю". Примером может служить Федеральный закон от 14 марта 1995г. №33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях", который отнес особо охраняемые природные территории регионального значения к собственности субъектов РФ (п.6 ст.2).

Земельные участки могут быть приобретены в собственность субъекта РФ, например, путем выкупа у гражданина или юридического лица для нужд субъекта Федерации. Порядок выкупа регулируется ст.279 ГК РФ с учетом ст.49 Земельного кодекса. Необходимо отметить, что исключение из общего порядка установлено для двух субъектов Федерации: городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Закон "О разграничении государственной собственности на землю" установил, что он применяется в них с учетом особенностей, установленных другими федеральными законами. Этот же Закон предусматривает, что в Москве и Санкт-Петербурге в целях сохранения единства городского хозяйства установлен особый порядок: на них распространяются основания внесения в перечень земельных участков, на которые у них возникает право собственности, установленные и для субъектов Российской Федерации, и для муниципальных образований. Аналогичная форма содержится в п.4 ст.19 Земельного кодекса: при разграничении государственной собственности на землю в Москве и Санкт-Петербурге земельные участки в муниципальную собственность не передаются, эти субъекты Федерации передают принадлежащие им земли в собственность муниципальных образований на основании принимаемых ими законов.

Муниципальная собственность на землю, предусмотренная в ст.19 Земельного кодекса, возникает в результате разграничения государственной собственности на землю в соответствии с Федеральным законом "О разграничении государственной собственности на землю" либо в случае приобретения земельных участков, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, по основаниям, установленным гражданским законодательством. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления (или в случаях, установленных законом, иные лица по специальному поручению органов местного самоуправления).

Следует отметить, что в муниципальной собственности находятся земельные участки, признанные таковыми не только федеральными законами, но и принятыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации. Что касается гражданско-правовых оснований приобретения муниципальной собственности на земельные участки, то в отличие от государственной собственности она может возникать в порядке ст.225 ГК РФ и на бесхозяйные земельные участки, от которых отказались собственники. В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге установлены особые основания возникновения муниципальной

собственности на земельные участки. Поскольку при разграничении государственной собственности на землю в этих субъектах Российской Федерации земельные участки в муниципальную собственность не передаются, остаются два из названных в п.1 статьи основания: признание федеральным законом земельного участка находящимся в муниципальной собственности и приобретение земельного участка муниципальным образованием по основаниям, установленным гражданским законодательством.

При разграничении государственной собственности на землю в собственность того или иного муниципального образования переходят земли, находящиеся в границах этого требования. Однако муниципальное образование может приобрести, например, купить, земельный участок, находящийся за пределами территории муниципального образования. Точно так же субъект Российской Федерации или непосредственно Российская Федерация могут передать безвозмездно в собственность муниципального образования любой участок, в том числе и находящийся за пределами его границ. Что касается Москвы и Санкт-Петербурга, то поскольку передача земельных участков в муниципальную собственность регулируется их собственными законами, по всей видимости, ими может быть предусмотрена и возмездная передача земельных участков. Собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям предусмотренным законодательством РФ (п.1 ст.15 Земельного кодекса).

Согласно ст.213 ГК РФ в собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которое в силу закона не может принадлежать гражданам и юридическим лицам. Земельный кодекс установил перечень земель, изъятых из оборота, которые не могут находиться в частной собственности, и земель, ограниченных в обороте, которые не подлежат передаче в частную собственность (кроме случаев, установленных федеральным законом). Что касается юридических лиц, то собственниками земли могут быть все коммерческие и некоммерческие организации, кроме государственных и муниципальных предприятий и финансируемых собственниками учреждений. Земельные участки могут быть как переданы в собственность юридического лица в качестве вкладов их учредителями (участниками, членами), так и приобретены этим юридическим лицом по иным основаниям. При этом общественные и религиозные организации (объединения), благотворительные и иные фонды являются собственниками приобретенной ими земли и могут использовать ее лишь для целей, предусмотренных их учредительными документами.

Иностранные граждане, иностранные юридические лица и лица без гражданства не могут обладать земельными участками на праве собственности, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами (п.3 ст.15 Земельного кодекса). Следовательно, по общему правилу на

всех остальных территориях, кроме перечисленных в статье, указанные лица могут приобретать земельные участки в собственность. Это, однако, не касается участков земли из земель сельскохозяйственного назначения, которыми иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, в соответствии со ст. 3 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения 2002 г., могут обладать только на праве аренды.

В земельном кодексе (ст.40) закреплены следующие права собственника земельного участка:

- использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые;
- пресные подземные воды, а также закрытые водоемы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Иными словами, государство предоставило собственнику земельного участка возможность использовать, кроме земли, другие природные ресурсы, находящиеся в границах его участка, а также расположенные в недрах под участком. По общему правилу эти ресурсы находятся в собственности государства, за исключением замкнутых водоемов, которые согласно ст.261 ГК РФ и ст.40 Водного кодекса РФ находятся в собственности собственника земельного участка. Что касается пресных подземных вод и общераспространенных полезных ископаемых, то они относятся к государственной собственности. Поэтому государство закрепляет пределы использования указанных природных ресурсов собственниками земельных участков в ст.19 Закона РФ "О недрах". В соответствии с указанной статьей собственники, владельцы земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ.

Также собственники и владельцы участков имеют право:

- возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;
- проводить в соответствие с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культурно-технические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные закрытые водоемы в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями;

- другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством.

Земельный кодекс также устанавливает, что собственник земельного участка имеет права собственности на:

- посевы и посадки сельскохозяйственных культур, полученную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации, за исключением случаев, если он передает участок в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение либо безвозмездное срочное пользование. В последней ситуации это право принадлежит арендатору, землевладельцу, землепользователю;
- право собственности распространяется также на расположенные на земельном участке многолетние насаждения, за исключением случаев, установленных Лесным кодексом РФ. Согласно ст.20 Лесного кодекса РФ древесно-кустарниковая растительность, расположенная на земельном участке, находящемся в собственности граждан или юридического лица, принадлежит ему на праве собственности, если иное не установлено федеральным законом. Владение, пользование и распоряжение указанной древесно-кустарной растительностью осуществляется собственником в соответствии с требованиями лесного законодательства РФ и законодательства РФ о растительном мире. Древесно-кустарная растительность, которая появилась в результате хозяйственной деятельности или естественным образом на земельном участке после передачи его в собственность гражданину или юридическому лицу, является его собственностью, которой он владеет, пользуется и распоряжается по своему усмотрению.

Порядок залога земельного участка регулируется Гражданским кодексом (общие положения залоговых отношений распространяются и на залог земельного участка) (ст.ст.334, 340 и другие статьи ГК РФ).

Как и другое имущество, земельный участок является предметом залога в качестве обеспечения выполнения обязательства собственника земли. Самым распространенным случаем является залог земельного участка для получения денежного кредита.

Договор о залоге должен быть заключен в письменной форме и удостоверен нотариально. Кроме того, он должен быть зарегистрирован в комитете по земельным ресурсам и землеустройству. Несоблюдение этого правила влечет недействительность договора.

Право дарения земельного участка имеют собственники земли (граждане и юридические лица) на основании Указа Президента Российской Федерации "О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России" (п.2). Общие положения о дарении, также как и при регулировании иных гражданско-правовых сделок, содержатся в гражданском законодательстве.

Для обеспечения заключения договоров дарения, так же как и договоров мены, Комитетом Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству была разработана форма договора дарения земельного участка. Договор дарения земельного участка должен быть

оформлен письменно и зарегистрирован в государственном органе регистрации сделок с земельными участками, как и иные сделки с землей. Основания прекращения права собственности на земельный участок изложены в ст.44 Земельного кодекса: при отчуждении собственником своего земельного участка другим лицам, отказе собственника от права собственности на земельный участок, в силу принудительного изъятия у собственника его земельного участка в порядке, установленном гражданским законодательством.

Указанная статья в целом соответствует нормам Гражданского кодекса, с учетом особенностей земельных участков как имущества. В частности, в ней не упоминается о прекращении права собственности в случае гибели или уничтожения земельного участка, поскольку сама по себе такая ситуация невозможна: даже в случае деградации земли, нарушения почвенного покрова непосредственно земельный участок никуда не исчезает. В соответствии со ст.52 Земельного кодекса отчуждение собственником земельного участка осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством, с учетом ограничения оборотоспособности земельных участков. Условия и порядок отказа собственника от права на земельный участок регулируются ст.53 Земельного кодекса.

Основания принудительного лишения собственника земельного участка регламентированы гражданским законодательством. Кроме случаев, перечисленных в ст.235 ГК РФ, принудительное изъятие у собственника имущества не допускается. Среди таких случаев в указанной статье названы выкуп у собственника земельных участков для государственных или муниципальных нужд, основания и порядок которого регламентированы ст.49 и 55 Земельного кодекса; реквизиция и конфискация, порядок осуществления которых в отношении земельных участков регулируются соответственно ст.50 и 51 Земельного кодекса.

Иными словами лишения собственника прав на земельный участок в соответствии с гражданским законодательством могут быть:

- обращение взыскания на имущество по обязательствам. По российскому законодательству гражданин отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением имущества, на которое в соответствии с законом не может быть обращено взыскание (ст.24 ГК РФ);
- гражданин, являющийся индивидуальным предпринимателем, если он не в состоянии удовлетворить требования кредиторов, связанные с осуществлением им предпринимательской деятельности, может быть признан несостоятельным по решению суда, и требования кредиторов в этом случае удовлетворяются за счет принадлежащего должнику имущества (ст.25 ГК РФ);
- юридические лица, кроме финансируемых собственником учреждений, отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом (ст.56 ГК РФ).

Согласно ст.278 ГК РФ обращение взыскания на земельный участок по обязательствам собственника допускается только на основании решения суда (в то время как для другого

имущества в соответствии со ст.237 ГК РФ законом или договором может быть предусмотрен иной порядок обращения взыскания).

Право собственности на имущество (в том числе земельный участок), на которое обращается взыскание, прекращается у собственника с момента возникновения права собственности на изъятое имущество у лица, к которому переходит это имущество:

- отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу. В отношении земельного участка это может быть, например, случай, когда участок из земель сельскохозяйственного назначения поступил в силу наследования по завещанию в собственность юридического лица или гражданина, который не ведет сельскохозяйственное производство и не входит в перечень субъектов, которым такой участок мог бы быть предоставлен. В соответствии со ст.238 ГК РФ в этом случае собственник обязан произвести отчуждение такого участка в течение года с момента возникновения права собственности на имущество, если законом не установлен иной срок. Если участок в установленный срок собственником не отчужден, он подлежит по решению суда принудительной продаже с передачей бывшему собственнику вырученной суммы либо передаче в государственную или муниципальную собственность с возмещением бывшему собственнику стоимости имущества, определенной судом; при этом вычитаются затраты на отчуждение имущества;
- отчуждение имущества, в том числе земельного участка в случаях: выплаты участнику долевой собственности остальными собственниками компенсации вместо выдела его доли в натуре в силу п.4 ст.252 ГК РФ; решения суда о признании права собственника недвижимости на приобретение в собственность земельного участка, на котором эта недвижимость расположена, в силу п.2 ст.272 ГК РФ.

Земельный участок может быть также изъят у собственника без выплаты его стоимости при надлежащем использовании этого участка в случаях:

- если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки (ст.284 ГК РФ);
- если участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом (ст.284 ГК РФ). В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, и время, в течение которого участок не может быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или иных обстоятельств, исключающих такое использование.

Поскольку специальных норм в отношении процедуры лишения права собственности на земельный участок при нарушении земельного законодательства пока не установлено, а ст.286 ГК

РФ отсылает к земельному законодательству, следует ориентироваться на нормы ст.54 Земельного кодекса, устанавливающие такую процедуру в отношении землевладельцев и землепользователей. В частности, к лишению права собственности вполне применимы нормы об исключительно судебном порядке принятия решения об изъятии земельного участка, об обязательности предварительного административного воздействия на нарушителя, о форме предупреждения о нарушении, выносимого органом государственной власти по осуществлению государственного земельного контроля, с установлением срока для устранения нарушения. Наконец, прекращение прав собственности на землю может произойти в результате приватизации и национализации.

При приватизации земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, по решению самого собственника отчуждается в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законодательством.

При национализации, наоборот, происходит обращение в государственную собственность земель, находящихся в собственности граждан и юридических лиц. Это возможно только на основании специального закона. При этом должно производиться возмещение стоимости земельных участков и других убытков в порядке ст.306 ГК РФ.

Землепользование, землевладение и аренда земельных участков. В Земельном кодексе закреплена следующая система прав на землю лиц, не являющихся собственниками:

- постоянное (бессрочное) пользование земельными участками;
- пожизненное наследуемое владение земельными участками;
- аренда земельных участков;
- право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут);
- безвозмездное срочное пользование земельными участками.

Существовавшие до принятия Земельного кодекса и несоответствующие его положениям права на земельные участки (право хозяйственного ведения, право оперативного управления и др.) в соответствии со ст.3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", в целях упорядочения видов прав на землю, подлежат переоформлению со дня введения Кодекса в действие. Земельный кодекс предусматривает льготные условия по пользованию землей на праве бессрочного постоянного пользования только для государственных и муниципальных учреждений, федеральных казенных предприятий, а также органов государственной власти и органов местного самоуправления. Гражданам, хозяйственным обществам и товариществам, производственных кооперативам, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, основанным на праве хозяйственного ведения, земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования не предоставляются. Хотя за теми из них, которым такое право было предоставлено ранее, Земельный кодекс его сохраняет.

Лица, пользующиеся землей на праве постоянного (бессрочного) пользования, не имеют права распоряжаться земельными участками, в том числе его внесения в уставный (складочный)

капитал (п.6 ст.3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"). Однако Земельным кодексом предусмотрены разные возможности граждан и юридических лиц по дальнейшему использованию земельных участков на этом праве. Граждане могут продолжать использовать участки на указанном праве и их возможность переоформить его на право собственности сроком не ограничена. Юридические лица, за исключением названных в п.1 ст.20 Земельного кодекса, обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участи в собственность по своему желанию до 1 января 2004 года в соответствии с правилами ст.36 Земельного кодекса.

В соответствии с ранее действующим законодательством при перерегистрации права пользования земельным участком на право собственности и в собственность бесплатно передавалось лишь часть участка в пределах действующих на момент перерегистрации предельных норм предоставления земельных участков, остальная же часть могла по желанию гражданина быть выкуплена им в собственность по договорной цене либо передана ему в пожизненное наследуемое владение.

Переход от уплаты земельного налога к арендной плате может стать достаточно болезненным для юридических лиц. В связи с этим предусмотрено: арендная плата за использование указанных земельных участков определяется в соответствии с решением Правительства РФ, что позволит устанавливать более низкие, льготные размеры арендной платы по сравнению с теми, которые вводятся отдельными субъектами РФ, на необходимый переходный период. Особая льгота предусмотрена для объектов транспортных систем естественных монополий - размер арендной платы за использование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и занятых указанными объектами, не может быть выше размеров ставок земельного налога, установленных для земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения.

Институт пожизненного наследуемого владения предусмотрен Земельным кодексом (ст.21) только для граждан, которые приобрели это право до введения Кодекса в действие. Кодекс не допускает распоряжение земельным участком, предоставленным на этом праве, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству. Государственная регистрация перехода права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству проводится на основании свидетельства о праве на наследство. Введенное ограничение на распоряжение земельным участком означает невозможность передачи такого участка в аренду или безвозмездное срочное пользование, как предусмотрено ст.267 ГК РФ. Для того чтобы получить право распоряжаться участком, его достаточно переоформить в собственность бесплатно при

условии оплаты лишь сборов, установленных федеральными законами для регистрации нового права на землю.

Аренда земельных участков - один из видов пользования земельными участками, предоставляющий иной объем прав, чем вышеуказанные права на землю. Правовое регулирование аренды земельных участков должно основываться на нормах гражданского законодательства, а в Земельном кодексе установлены лишь некоторые особенности аренды земельных участков.

На праве аренды земельные участки могут быть предоставлены как гражданам, так и юридическим лицам. Земельный кодекс исходит из того, что по общему правилу именно собственники земельных участков могут свободно предоставлять их в аренду в соответствии с нормами гражданского и земельного законодательства. Ограничения установлены в отношении Российской Федерации - собственника земельных участков, указанных в п.4 ст.27 Земельного кодекса в качестве исключенных из оборота. То же положение содержится в п.11 ст.22 - запрет на передачу в аренду изъятых из оборота земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами. В числе таких исключений можно назвать п.2 ст.16 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях", допускающий аренду на территории национальных парков, которые относятся к землям, исключенным из оборота. Исключением из общего правила о передачи земли в аренду ее собственником является предусмотренное п.10 ст.22 Земельного кодекса положение о том, что в случае наследования земельных участков лицам, не достигшим совершеннолетия, их законные представители могут передать эти земельные участки в аренду на срок до достижения наследниками совершеннолетия.

Земельным кодексом закреплено преимущественное право арендатора земельного участка по истечении срока договора аренды на заключение нового договора аренды земельного участка, за исключением следующих случаев:

- когда собственник находящегося на этом участке здания, строения или сооружения захочет реализовать свое преимущественное право на аренду данного земельного участка (п.5 ст.35);
- когда граждане и юридические лица - собственники зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, желают осуществить свое исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права их аренды (п.1 ст.36);
- когда арендодатель желает прекратить договор аренды в связи с совершением арендатором действий (бездействия), предусмотренных ст.46 Земельного кодекса.

Арендатор земельного участка вправе передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе отдать арендные права в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока действия договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления. Однако при

заключении договора аренды земельного участка можно предусмотреть необходимость такого согласия. В указанных ситуациях ответственным по договору аренды земельного участка перед арендодателем становится новый арендатор земельного участка, за исключением случаев передачи арендных прав в залог. При этом заключение нового договора аренды земельного участка не требуется. Реализация на практике последней нормы потребует, скорее всего, внесения изменений в Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". Аналогичный порядок предусмотрен и для передачи земельного участка в субаренду.

Более широкий объем прав предоставлен в соответствии с п.9 ст.22 Земельного кодекса арендатору при аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем 5 лет. Помимо того, что арендатор земельного участка получает право в пределах срока договора аренды земельного участка передавать свои права и обязанности по этому договору третьему лицу без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, указанная норма предусматривает, что изменение условий договора аренды земельного участка без согласия его арендатора и ограничение установленных договором аренды прав арендатора не допускаются.

Досрочное расторжение договора аренды земельного участка, заключенного на срок более чем 5 лет, по требованию арендодателя возможно только на основании решения суда при существенном нарушении договора аренды земельного участка его арендатором.

Если государство или муниципальное образование - собственник земельного участка выразит желание продать его, арендатор данного земельного участка имеет преимущественное право его покупки в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в праве общей собственности постороннему лицу за исключением случаев, предусмотренных п.1 ст.36 Земельного кодекса. Особая норма, регулирующая передачу земельного участка в аренду для государственных или муниципальных нужд либо для проведения изыскательных работ, содержится в п.7 ст.22 Земельного кодекса, в котором, в частности, определен срок такой аренды - не более чем 1 год.

Земельный кодекс ввел понятие "публичный сервитут" в земельное законодательство (ст.23) впервые на уровне федерального закона. Однако этот институт не нов для современного российского законодательства. Водный кодекс в 1995г. (ст.ст.43-44) и Лесной кодекс в 1997 г. (ст.21) ввели понятия "водные сервитуты" и "лесные сервитуты". Описание публичного сервитута наиболее подробно до принятия Земельного кодекса было дано в ст.64 Градостроительного кодекса, которая закрепила, что публичный сервитут устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в случаях, когда это определяется государственными или общественными интересами. Земельный кодекс развил эти положения и предусмотрел, что публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления, если это необходимо для

обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков (п.2 ст.23 Земельного кодекса).

В соответствии с положениями ст.23 Земельного кодекса в результате установления публичного сервитута, так же как и при установлении частного сервитута, возникает обременение земельного участка правами лиц, в интересах которых он установлен, но только в данном случае круг этих лиц может быть неопределенным: например, при установлении прохода населения через земельный участок (участки) к прибрежной полосе. Известно, что при запрете на приватизацию прибрежной полосы за последние годы огромное количество земельных участков по берегам рек и озер было передано в частную собственность для строительства дач, коттеджей, баз отдыха. В результате население было лишено права свободного доступа к водным объектам.

Установление публичных сервитутов может помочь в решении этой проблемы. Земельным кодексом определены отдельные виды публичных сервитутов, которые корреспондируют предусмотренным Гражданским кодексом частным сервитутам: например, для обеспечения прохода или проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи и т.п. Основное отличие будет, как уже указывалось, в способе установления сервитута и в тех интересах, в которых он устанавливается. Собственник земельного участка в целях прокладки линии электропередачи или газопровода к своему участку может заключать договор с собственником соседнего земельного участка либо с несколькими собственниками участков, через которые будет осуществлен подвод коммуникаций к его участку, и в таком случае это будет частный сервитут. Если же через существующий район индивидуальной жилой застройки будет необходимо провести коммуникации для вновь застраиваемой территории, это скорее всего будет сделано на основе установления публичного сервитута.

Земельным кодексом установлены следующие виды публичных сервитутов:

- прохода или проезда через земельный участок;
- использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;
- размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- проведения дренажных работ на земельном участке;
- забора воды и водопоя;
- прогона скота через земельный участок;
- сенокоса или пастьбы 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.

Сервитут может устанавливаться на определенный срок (срочный сервитут) или без указания срока (постоянный сервитут). Это в равной степени относится к частным и к публичным сервитутам. При установлении сервитута должно соблюдаться следующее правило: осуществление сервитута должно быть наименее обременительным для земельного участка, в отношении которого он установлен.

В отношении платы за ограниченное пользование земельным участком (сервитут) законодатель ввел разные требования по отношению к платности такого использования применительно к частному и публичному сервитуту. Так, собственник земельного участка, обремененного частным сервитутом, вправе требовать соразмерную плату от лиц, в интересах которых установлен сервитут, если иное не предусмотрено федеральными законами.

При введении публичного сервитута собственник обремененного участка может требовать плату от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установившего сервитут, если это приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка.

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 (п.7 ст.23). Также лица, права и законные интересы которых затрагиваются установлением публичного сервитута, могут осуществлять защиту своих прав в судебном порядке (п.8 ст.23).

Сервитуты подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

Земельным кодексом (ст.24) закреплено право безвозмездного срочного пользования земельными участками, которое не является совершенно новым институтом для современного российского законодательства. Первым отличительным признаком данного права на землю выступает безвозмездность пользования. Кроме того, предоставление земельных участков в срочное пользование подразумевает установление срока пользования - в договоре или прямо в законе (1 год в соответствии со ст.24 Земельного кодекса). При предоставлении земельных участков на этом праве из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц,

срок определяется договором: например, при предоставлении служебного надела - сроком трудового договора.

Земельный кодекс предусмотрел три случая предоставления земельных участков на этом этапе:

- из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, указанными ст.29 Кодекса, юридическим лицам, которые в соответствии с Кодексом сохранили право получать землю в пользование на праве постоянного бессрочного пользования, - то есть государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, но на срок не более чем один год;
- из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, иными гражданами и юридическими лицами на основании договора;
- из земель организаций, указанных в п.2 ст.24, гражданам в виде служебного надела.

Служебные наделы предоставляются в безвозмездное срочное пользование работникам организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков. Категории работников организаций указанных отраслей, имеющих право на получение служебных наделов, условия их предоставления устанавливаются законодательством РФ и законодательством субъектов РФ. Служебные наделы выделяются работникам таких организаций на время установления трудовых отношений на основании заявлений работников по решению соответствующих организаций из числа принадлежащих им земельных участков.

Граждане и юридические лица могут обладать правами на землю, предусмотренными земельным законодательством, однако в отдельных случаях данные права могут быть ограничены. В принципе, к ограничениям прав на землю можно отнести все, что ограничивает право владения, пользования или распоряжения земельным участком.

П.2 статьи 56 Земельного кодекса РФ устанавливает следующие ограничения прав на землю:

особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах;

особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;

условия начала и завершения застройки или освоения земельного участка в течение установленных сроков по согласованному в установленном порядке проекту, строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной

собственности;

иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных настоящим Кодексом, Федеральными законами.

Данный перечень не является исчерпывающим. Некоторые из ограничений предусмотрены другими статьями Земельного кодекса, а также законами об охране и использовании отдельных природных ресурсов и иными федеральными законами.

Земельным кодексом предусмотрено установление нескольких видов зон с особыми условиями использования земель.

Например, в составе земель промышленности и иного специального назначения в целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации промышленных, энергетических, особо радиационно-опасных и ядерно-опасных производств и объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных и иных объектов могут устанавливаться охранные, защитные, санитарные и иные зоны с особыми условиями использования земель. Земельные участки, которые включены в такие зоны, у собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов не изымаются, но в их границах может быть введен особый режим использования земель, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон. Так на земельных участках в границах охранных зон системы газоснабжения не допускается строительство каких бы то ни было зданий, строений, сооружений, в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения. Не разрешается препятствовать организации – собственнику системы газоснабжения или уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту объектов системы газоснабжения, ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф.

На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы. Расходы собственников, владельцев и пользователей указанных земельных участков по обеспечению установленного режима особой охраны памятников природы возмещаются за счет средств федерального бюджета, а также средств внебюджетных фондов.

В законах названы только допустимые ограничения в использовании земельных участков. Конкретные ограничения по отношению к тем или иным земельным участкам должны устанавливаться актами исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления. Эти акты могут быть обжалованы лицом, чьи права ограничены в судебном порядке. Тогда ограничение прав на землю устанавливается решением суда. В любом случае требуется государственная регистрация ограничений прав на землю.

Собственники земельных участков, землевладельцы, землепользователи и арендаторы в

связи с ограничением их прав несут определенные убытки, связанные, в частности, с невозможностью осуществления в полном объеме хозяйственной деятельности. Такие убытки подлежат возмещению в полном объеме, включая упущенную выгоду, соответствующими бюджетами или лицами, в пользу которых ограничиваются права на земельные участки, а также лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления защитных, охранных, санитарных зон и влечет ограничение прав собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов.

4.2. Основания возникновения, изменения и прекращения земельных правоотношений**.**

Земельные правоотношения - это общественные отношения, которые складываются между органами власти, организациями и частными лицами по поводу распределения, использования и охраны земель и которые регулируются нормами земельного права.

Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования, могут выступать в земельных правоотношениях в двух качествах.

Во-первых, как регуляторы этих отношений применительно к земельным участкам, находящимся под их юрисдикцией на их территории. В этих случаях их акты имеют властный характер, иллюстрацией чего могут служить обязательные предписания при ведении государственного земельного кадастра, зонирование земель, санитарные и ветеринарные правила, требования по охране природы, сервитуты и др.

Во-вторых, как собственники земельных участков. В этом случае они выступают на равных началах с иными участниками отношений: гражданами и юридическими лицами (ч.2 ст.9, ст.10 и 11 Земельного кодекса).

В имущественном отношении к земле, в качестве ее принадлежности, должны относиться почвенный покров и естественная растительность. Иногда в юридической литературе можно встретить предложения рассматривать в качестве принадлежности земли немигрирующие виды дикой фауны. В этом плане земельные правоотношения сближаются с гражданскими, среди которых давно известен институт "главная вещь и ее принадлежность". Принадлежностью земли являются также защитные и мелиоративные устройства и посадки - поскольку они не имеют особой от земли хозяйственной ценности или же их ценность значительно уступает ценности земли, которую они защищают и улучшают. Бесспорно, что принадлежностью земли являются результаты защитных и мелиоративных работ, полностью слившихся с землей (планировка поверхности земли, расселение засоленных угодий, химические мелиорации, террасирование склонов, уборка камня и др.).

В силу различий природных свойств земли и неодинакового хозяйственного ее использования могут возникать самые разнообразные земельные отношения.

Земельные правоотношения могут возникать, изменяться или прекращаться на основании правомерных и неправомерных действий (правонарушений). Так, например, при систематическом нарушении земельного законодательства пользователь может быть лишен права на землю. Земельный участок может быть изъят (выкуплен) и при отсутствии нарушений, если он понадобился для государственных или общественных нужд. Изменения в содержании земельных правоотношений происходят при частичном изъятии земель, например, в случае соглашения сторон об изменении условий договора аренды, а также при некоторых других обстоятельствах, не приводящих к полному прекращению права пользования землей.

Наконец, земельные правоотношения могут различаться по степени взаимной обязанности их участников. Они могут быть отношениями равноправия (партнерские отношения) и отношениями подчиненности одной стороны другой. Как правило, равноправные земельные отношения возникают между теми или иными хозяйствами - пользователями земли. Так, согласование между соседями о порядке использования граничащих (смежных) участков осуществляется путем свободной договоренности. Одна сторона не может диктовать другой обязательных условий поведения, не учитывающих интересов соседа. Стороны этих отношений обязаны в равной мере воздерживаться от нарушения установленного порядка пользования землей. Устранение нарушений допускается не путем "самосуда", а компетентным органом государства (землеустроительной службой, судом, арбитражным судом). Партнерские отношения складываются между арендатором и арендодателем, в том числе при сдаче земельного участка в аренду, между колхозом, совхозом и коллективом, работающим на условиях внутрихозяйственного арендного подряда, поскольку участники этих отношений обязаны уважать права друг друга, добиваться взаимного согласия, не нарушать законных интересов другой стороны.

При отношениях подчиненности складывается иной характер поведения субъектов права пользования землей. В этих отношениях, как правило, одной из сторон является орган управления, который по закону правомочен давать те или иные указания землепользователю, добиваться от него тех или иных действий, контролировать его поведение и т.д. Так, должностное лицо землеустроительной службы может потребовать от всякой сельскохозяйственной организации прекращения работ, угрожающих порчей угодий, и землепользователь, собственник, землевладелец обязаны подчиниться этим законным требованиям.

По функциональному назначению земельные правоотношения могут быть *регулятивными* и *правоохранительными*.

Регулятивные правоотношения - это такие отношения, которые урегулированы нормами земельного права, и которые выражаются в совершении участниками данных отношений позитивных действий.

Правоохранительные земельные ***отношения***, в отличие от регулятивных, вызываются отклонением в поведении участника земельных отношений от нормы закона. Они, как правило,

возникают по поводу правонарушений, когда наступает необходимость юридического воздействия на нарушителя земельного законодательства. Названные отношения могут складываться и при отсутствии правонарушения, когда есть угроза его наступления. Поэтому, например, со стороны органов землеустроительной службы, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, могут быть приняты охранительные (предупредительные) меры, чтобы не допустить назревающего правонарушения.

Земельные правоотношения могут быть классифицированы и по иным основаниям, широко используемым в гражданском праве:

- по критерию содержания - на имущественные и неимущественные;
- по критерию определенности состава субъектов - на абсолютные и относительные; и т.д.

Земельные отношения могут возникать, изменяться или прекращаться по различным основаниям, в основе которых лежат юридические факты, под которым понимаются социальные обстоятельства в форме событий или действий, вызывающие на основании норм права наступление определенных правовых последствий. К событиям относятся явления природы, возникновение и развитие которых не зависит от воли человека. Действия подразделяются по своей природе на правомерные и неправомерные.

Согласно статье 25 Земельного кодекса РФ основаниями возникновения прав на землю выступают юридические факты, установленные гражданским законодательством. Их перечень указан в статье 8 ГК. Данная статья предусматривает 9 оснований возникновения гражданских прав и обязанностей (договоры и иные сделки, акты государственных органов и органов местного самоуправления, судебные решения, вследствие причинения вреда другому лицу, в результате событий и др.). Среди перечисленных в ст.8 ГК оснований в отношении земельных участков наиболее распространенным основанием следует признать – акты государственных органов и органов местного самоуправления. Именно на основании решений (актов) предоставляются земельные участки субъекту, с которым закон и связывает возникновение земельных отношений. Вторыми по значимости выступают гражданско-правовые сделки. Преимущественно на основании совершения различных сделок с землей происходит возникновение права собственности или аренды на земельный участок. Ограниченные вещные права могут возникнуть на основании правопреемства. Например, переход права пожизненного наследуемого владения происходит к наследнику в порядке универсального правопреемства.

Возникновение права на земельные участки возможно из судебного решения, которым устанавливается соответствующее право на землю, например в соответствии со статьей 274 ГК суд может установить сервитут. На основании судебного решения производится государственная регистрация прав на землю (ст.59 ЗК).

Основания возникновения прав на земельные участки могут быть установлены Федеральным законом (ст.25 ЗК). К ним относится сам ЗК и ряд других специальных законов,

среди которых можно назвать ФЗ от 16 июля 1998г. «Об ипотеке (залоге недвижимости)», согласно которому по договору может быть заложено недвижимое имущество в виде земельного участка.

Одним из наиболее распространенных в период рыночных преобразований оснований возникновения прав на землю следует признать приватизацию, как способ приобретения физическими и юридическими лицами прав частной собственности на землю. Действующее законодательство предусматривает различные виды приватизации: приобретение земельного участка в частную собственность на торгах; приватизация ЗУ при приватизации государственных и муниципальных предприятий; предоставление ЗУ в собственность отдельным категориям граждан для индивидуального жилищного строительства, садоводства, огородничества, дачного строительства); приватизация ЗУ, ранее предоставленных в пользование гражданам и юридическим лицам; приватизация земель сельскохозяйственного назначения для организации крестьянского (фермерского хозяйства (КФХ). Приобретение права собственности на ЗУ в порядке приватизации может осуществляться также двумя путями: на основании заключения договора купли-продажи, либо путем издания административного акта- решения органа власти о предоставлении ЗУ в собственность.

Поскольку ЗУ представляет собой объект гражданских прав, то следовательно в силу ст.129 ГК они могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства наследованием либо иным способом. Однако в отношении отдельных ЗУ невозможны гражданско-правовые сделки, так как они изъяты из оборота. Ст. 27 ЗК устанавливает перечень ЗУ, которые полностью изъяты из оборота. Их перечень является исчерпывающим и не может быть расширен по решению органов власти субъектов или органов местного самоуправления.

Из содержания п2.ст.27 ЗК вытекает, что из оборота изъяты прежде всего ЗУ, на которых расположены объекты недвижимости, находящиеся в Федеральной собственности, а именно: государственные природные заповедники, заказники, объекты ВС РФ, пограничной службы РФ, других войск и воинских формирований; воинские суды, ФСБ, объекты атомной энергетики, исправительно-трудовых учреждений, воинские и гражданские захоронения и др.

Иную категорию составляют земли, ограниченные в обороте. Их отличие от ЗУ, полностью изъятых из оборота состоит в том, что эти ЗУ могут предоставляться в частную собственность, но с ограничениями, которые установлены специальным законодательством. Ограниченными в обороте могут быть ЗУ, находящиеся в государственной и муниципальной собственности. Решение вопроса о возможности передачи в частную собственность ограниченных в обороте ЗУ Земельный кодекс отнес к компетенции Федерации.

Ограничения оборота ЗУ устанавливает п.5.Ст.27 ЗК. К ним относятся земли, занятые лесным и водным фондом, земли, предоставленные для нужд обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд, организаций федерального транспорта

(морского, речного, воздушного) и др. Ограничение оборота ЗУ может устанавливаться Федеральными законами. Так ФЗ от 15.04.1998г. «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» определяет особенности оборота садовых, огородных и дачных ЗУ. Собственники и владельцы таких ЗУ могут совершать сделки с таким ЗУ без изменения их целевого назначения и разрешенного использования. ФЗ от 25 августа 1995г. «О федеральном железнодорожном транспорте» устанавливает ограничение включения в гражданский оборот земель, предназначенных для нужд ж/д транспорта (для с/х целей, складирования и т.д.)

ЗУ предоставляются как из свободных земель, так и из земель, занятых теми или иными объектами. Общие правила приобретения прав на ЗУ, находящихся в государственной и муниципальной собственности установлены ст.28 ЗК .Они включают в себя следующие положения: гражданам и юридическим лицам предоставляются ЗУ в собственность, аренду и в безвозмездное срочное пользование. На иных титулах (ПНВ, постоянное бессрочное пользование) земельные участки предоставляться с момента ведение в действие ЗК РФ не будут. Юридические лица обязаны до 1 января 2004 г. переоформить право постоянного (бессрочного пользования на право собственности или право аренды. Граждане могут как угодно долго не переоформлять иные вещные права на право собственности или право аренды. Однако, право распоряжения данными земельными участками без переоформления их в собственность не допускается. Решение о предоставлении в собственность ЗУ принимается в двух недельный срок со дня подачи заявления. В случае переоформления ЗУ на право собственности взимается только регистрационный сбор. Взимание иных сборов, кроме установленных законодательством не допускается. Предоставление ЗУ иностранцам производиться только за плату.

Закон особо выделяет и охраняет право граждан и юридических лиц на получение ЗУ для строительства. В этих случаях отказ ЗУ по мотивам нецелесообразности запрещается, за исключением отказа в предоставление по причинам принадлежности ЗУ к категории абсолютно изъятых из оборота земель.

4.3. Государственное управление и контроль за использованием и охраной земель

Земли, находящиеся в пределах Российской Федерации, составляют земельный фонд страны. Хотя собственность и иные права на земельные участки осуществляются в разных формах, государство несет ответственность за их состояние, использование, охрану. Государственным органам принадлежит ведущая роль в управлении земельными ресурсами: они организуют и осуществляю землеустройство, земельный кадастр и мониторинг земель, государственный контроль за использованием земель, разрешают земельные споры. Основой государственного управления является принцип устойчивого развития, который включает предоставление широких земельных полномочий региональным органам исполнительной власти, субъектам Федерации, органам местного самоуправления.

Важной прерогативой государственного управления земельными ресурсами является классификация земель по категориям в зависимости от их целевого назначения. Это позволяет государству:

во-первых, находиться у истоков определения назначения земель, не допускать без достаточных оснований перевода их из одной категории в другую;

во-вторых, осуществлять контроль за режимом использования земель в зависимости от их целевого назначения.

Стабильность целевого назначения земель, сохранение, прежде всего, сельскохозяйственных земель, недопущение их необоснованного перевода в менее эффективные формы использования всегда являлось краеугольным принципом российского земельного права. Площадь земель, предоставленных для сельскохозяйственного производства, ежегодно сокращается, что не может не вызывать тревоги, заставляет предпринимать усилия по обеспечению продовольственной безопасности страны.

Второй категорией земель являются земли населенных пунктов - поселений. Они используются как пространственный базис для проживания, строительства зданий, сооружений, удовлетворения культурно-бытовых нужд населения. Самой большой категорией земельного фонда по площади считаются земли лесного фонда, режим которых подчиняется правилам использования, охраны и воспроизводства лесов, на них произрастающих. К землям водного фонда относятся земли, занятые водными объектами, водоохранные зоны, прибрежные полосы и др. Близки к ним по режиму использования земли особо охраняемых территорий - природоохранного, заповедного, рекреационного, историко-культурного назначения. Резервом являются земли запаса.

Государственное управление землями подразделяется на общее и отраслевое управление. Общее управление земельными ресурсами осуществляется органами общей и специальной компетенции и распространяется на все территории независимо от категорий земель и форм владения ими.

Общее управление землями возложено на Федеральное Собрание, Президента, Правительство Российской Федерации. Государственный комитет России по земельным ресурсам и землеустройству, например, является специально уполномоченным государственным органом в области охраны земель. Таким образом, Госкомзем - орган общего управления специальной компетенции.

Отраслевое управление осуществляется министерствами, государственными комитетами, Федеральными службами по принципу подведомственности им предприятий, учреждений, организаций, которым предоставлены земли. Осуществление ими управления, как правило, не зависит от территориального размещения земель. Задачи перед отраслевым управлением ставятся органами общего государственного управления. По отношению к вопросам управления землями представительные органы местного самоуправления и местные администрации являются органами

общей компетенции, так как эти вопросы составляют только часть их полномочий наряду со множеством других. Компетенция органов местного самоуправления, полномочия в сфере регулирования земельных отношений закрепляются в правовых актах, в том числе в актах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Вопросы управления землями содержатся:

- в уставах муниципальных образований;
- в решениях представительных органов муниципальных образований;
- в постановлениях, распоряжениях, приказах, договорах исполнительных органов - администраций муниципальных образований, их структурных и территориальных подразделений;

Регулирование земельных отношений является содержанием деятельности районных комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, относящихся к органам государственной власти специальной компетенции.

Более подробно полномочия местного самоуправления по управлению землями закрепляются законодательством субъектов Российской Федерации. Так, Конституция (Основной Закон) Республики Тува возлагает на представительные органы местного самоуправления осуществление общественного контроля за состоянием, сохранностью и использованием земли, ее недр, водных, лесных и других ресурсов.

Областной Закон "О местном самоуправлении в Свердловской области" (1995г.) наделяет полномочиями администрации муниципальных образований в области использования земли и других природных ресурсов, охраны природы.

Администрация:

- разрабатывает и выполняет программы по использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природными ресурсами;
- организует ведение земельного кадастра и мониторинга земель;
- обеспечивает планирование использования земель;
- предоставляет и изымает в установленном законом порядке земельные участки;
- обеспечивает контроль за использованием и охраной земель;
- защищает права собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов;
- представляет и изымает в установленном порядке участки недр для разработки месторождений полезных ископаемых;
- обеспечивает проведение обязательных мероприятий по борьбе с вредителями, болезнями сельскохозяйственных растений и сорняками;
- принимает в соответствии с законодательством решения об установлении или снятии карантина в связи с болезнью растений, организует контроль за соблюдением техники безопасности при применении химических средств защиты растений, а также правил, связанных с установлением карантина;

- организует мероприятия по охране природы и улучшению экологической среды, рациональному использованию, сохранению и восстановлению природных ресурсов, а также строительство и реконструкцию объектов охраны природы;
- содействует проведению комплексной независимой экологической экспертизы строящихся объектов, а также предприятий, загрязняющих почву, воздушный и водный бассейны;
- регистрирует право собственности на землю, права землевладения и землепользования, договоры на временное пользование земельными участками и договоры их аренды;
- взимает плату за землю;
- разрешает в пределах своей компетенции земельные споры;
- принимает в соответствии с законодательством решения о наложении штрафов за ущерб, причиненный природной среде;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством.

Важной особенностью управления землями муниципальных образований является нетождественность полномочий, методов управления применительно к земельным участкам различных форм собственности.

Органы местного самоуправления не вправе осуществлять государственный контроль за использованием и охраной земель без специально переданных полномочий, а также перелагать свои полномочия контроля за использованием и охраной муниципальных земель на районные земельные комитеты по земельным ресурсам и землеустройству.

Органы местного самоуправления тесно взаимодействуют с органами государственного управления - районными комитетами по земельным ресурсам и землеустройству и комитетами по охране окружающей среды.

Соотношение полномочий этих органов в сфере регулирования земельных отношений различно, они имеют разный удельный вес ко всему объему полномочий и разные методы работы. Непосредственным полномочием, обязанностью комитетов по Земельным ресурсам и землеустройству является ведение земельного кадастра, а задачей муниципальных органов - организация ведения земельного кадастра, т.е. оказание помощи работникам комитетов организационного характера, финансирование работ за счет местных бюджетов. Они же - органы муниципальных образований - являются пользователями кадастровой информации при планировании использования земель, находящихся в их ведении. Работники комитетов по земельным ресурсам и землеустройству готовят документацию, выдают свидетельства о праве собственности на земельные участки, а органы местного самоуправления в соответствии с законом регистрируют права собственности на землю, договоры на пользование и аренду земельных участков. Тем самым обеспечивается разделение или разграничение полномочий.

Назначение землеустройства определено в ст. 68 Земельного кодекса. В ней указывается, что землеустройство включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию

и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Положения указанной статьи дополняются Законом РФ от 18 июля 2001г. "О землеустройстве", в котором понятие землеустройства и его задачи определяются как мероприятия по изучению состояния земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности. Следовательно, всякое хозяйствование на земле начинается с землеустройства.

Определяя задачи землеустройства и его обязательность, Закон "О землеустройстве" в ст.3 называет ряд основных его действий:

- изменение границ объектов землеустройства;
- предоставление и изъятие земельных участков;
- определение границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;
- перераспределение используемых гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства;
- выявление нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям;
- проведение мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

По содержанию землеустройство подразделяется на межхозяйственное и внутрихозяйственное. Эти два способа землеустройства при всех их различиях нельзя противопоставлять. При проведении внутрихозяйственного землеустройства могут проводиться межхозяйственные землеустроительные действия, и наоборот, межхозяйственное землеустройство требует проведения внутрихозяйственных преобразований в землепользовании (землевладении). Такие ситуации складываются, например, при реорганизации колхозов, совхозов и других хозяйств, организации крестьянских (фермерских) хозяйств, упорядочении земельных отношений между соседними землепользователями (землевладельцами, арендаторами).

Межхозяйственное землеустройство позволяет определить целевое назначение земель, осуществлять межотраслевое и внутриотраслевое распределение (перераспределение) земельных ресурсов. С помощью межхозяйственного землеустройства образуются новые и изменяются существующие землевладения и землепользования, разрабатываются мероприятия, обеспечивающие оптимальные межхозяйственные экономические связи. Предоставление земель в собственность, аренду и пожизненное наследуемое владение, образование крестьянских (фермерских) хозяйств - все эти мероприятия требуют проведения межхозяйственного землеустройства.

Внутрихозяйственное землеустройство проводится в целях организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны, а также земель, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к таким народам, для обеспечения их традиционного образа жизни.

В соответствии со ст.69 Земельного кодекса землеустройство проводится по инициативе уполномоченных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда.

При проведении землеустройства производится изучение состояния земель в целях получения информации об их количественном и качественном состоянии. Оценка качества земель проводится в целях получения информации о свойствах земли как средства производства в сельском хозяйстве. Оценка качества земель, являющихся исконной средой обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проводится в целях установления продуктивности оленьих пастбищ и наличия биологических ресурсов, необходимых для обеспечения традиционного образа жизни этих народов.

Инвентаризация земель необходима для уточнения или установления местоположения объектов землеустройства, их границ (без закрепления на местности), выявления неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков, других характеристик земель.

В соответствии с п.2 ст.18 Федерального закона от 8 августа 2001 г. №128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" деятельность по землеустройству (использованию природных ресурсов), за исключением оценочной деятельности и картографической деятельности, перестала быть лицензируемой. Все юридические лица или индивидуальные предприниматели могут проводить любые виды работ по землеустройству без специальных разрешений, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Организацию и осуществление землеустройства выполняют органы Росземкадастра (п.5 Положения об этой службе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 11 января 2001г. №22).

Сведения о землеустройстве носят открытый характер, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, и сведений, относящихся к личности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или арендаторов земельных участков.

При проведении землеустройства обеспечивается учет законных интересов лиц, права которых могут быть затронуты при его проведении, путем извещения их в письменной форме землеустроителями не позднее чем за семь календарных дней до начала работ. Отсутствие при проведении землеустроительных работ надлежащим образом извещенных лиц не является препятствием для проведения землеустройства. Заинтересованные лица вправе обжаловать действия, ущемляющие их права и законные интересы, в установленном порядке.

В случае изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны обеспечить доступ к земельным участкам для проведения землеустройства. Одной из функций государственного управления земельными ресурсами (и одновременно средством обеспечения такого управления) является государственный мониторинг земель (подп.2 п.2 ст.67 Земельного кодекса).

Мониторинг земель - это система наблюдений (съемки, обследования и изыскания) за состоянием земель. Объектами мониторинга земель являются все земли Российской Федерации.

К задачам мониторинга земель относятся:

- своевременное выявление изменений состояния земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов;
- информационное обеспечение ведения государственного земельного кадастра, государственного земельного контроля за использованием и охраной земель, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, а также землеустройства;
- обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

В зависимости от целей наблюдения и охватываемой территории мониторинг земель может быть федеральным, региональным и локальным. Поэтому мониторинг земель осуществляется в соответствии с федеральными, региональными и местными программами.

Согласно п.5 Положения о Федеральной службе земельного кадастра России, утвержденного постановлением Правительства РФ от 11 января 2001 г. № 22 организацию и осуществление мониторинга ведут органы названной службы. Участие в мониторинге земель принимают и другие государственные органы России: Минприроды России, Минсельхозпрод

России, Гидрометеорологическая служба, соответствующие органы субъектов Российской Федерации.

Пользователи земель обязаны регулярно отчитываться о наличии и качественном состоянии своих земель в соответствии с правилами ведения мониторинга, установленными федеральными нормативными правовыми актами и нормативными актами соответствующих субъектов Российской Федерации. Независимо от этого они обязаны представлять внеочередную информацию о чрезвычайных и неординарных событиях, существенно отражающих на состоянии земель, их хозяйственном использовании и правовом режиме. За искажение информации виновные несут ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Полученные и зафиксированные с помощью документов мониторинга объективные материалы о состоянии земель и окружающей их природной среды служат правовым основанием для принятия необходимых решений компетентными государственными органами, ответственные за правильное использование земель и их охрану. Сами органы, ведущие мониторинг, не принимают решений, обязывающих природопользователей совершать те или иные действия по устранению выявленных правонарушений. Такие решения принимают наделенные соответствующими полномочиями государственные органы, ведущие контроль за использованием земель и их охраной.

Контроль за рациональным использованием и охраной земель осуществляется государством в лице его уполномоченных органов и должностных лиц, а также иными (невластными) субъектами - общественными организациями, собственниками земельных участков, землевладельцами, землепользователями, арендаторами.

Основная задача государственного контроля за использованием и охраной земель - это обеспечение исполнения земельного законодательства, соблюдения установленных требований (норм, правил, нормативов), выполнения мероприятий по охране земель органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими лицами, их должностными лицами, а также гражданами (ст.71 Земельного кодекса). Цель государственного земельного контроля заключается в сохранении земли как природного ресурса, основы жизни и деятельности граждан России.

В числе функций государственного земельного контроля можно выделить информационную, превентивную, а также функцию пресечения.

Информационная функция государственного земельного контроля заключается в получении, обобщении и анализе сведений о состоянии и использовании земель, об исполнении контролируемыми субъектами предписаний земельного и других отраслей законодательства, а также направлении материалов о выявленных земельных правонарушениях (преступлениях) на рассмотрение уполномоченных органов для решения вопроса о привлечении виновного лица к юридической ответственности.

Превентивная функция состоит в профилактике нарушений земельного законодательства путем вынесения обязательных к исполнению предписаний, направленных на устранение причин и условий, их порождающих.

Функция пресечения направлена на приостановление неправомерных действий лиц, виновных в совершении земельных правонарушений. Так, в исключительных случаях государственный инспектор по контролю за использованием и охраной земель вправе самостоятельно принять решение о приостановлении деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица. К таким случаям, в частности, можно отнести приостановление промышленного строительства, разработки месторождений полезных ископаемых, проведения агротехнических, лесомелиоративных, геологоразведочных, поисковых, геодезических и других работ, если они осуществляются с нарушением земельного законодательства и могут привести к уничтожению, загрязнению, заражению или порче плодородного слоя почвы, развитию эрозии, засолению, заболачиванию и другим деградационным процессам, а также если эти работы ведутся по проектам, не прошедшим экспертизу либо получившим отрицательное заключение.

Отношения, возникающие в процессе осуществления государственного контроля за соблюдением требований земельного законодательства урегулированы в подзаконных нормативных правовых актах, в частности, в указах Президента (например, от 27 октября 1993г. №1767 "О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России") и постановлениях Правительства Российской Федерации, а также в ведомственных нормативных актах, принимаемых соответствующими отраслевыми ведомствами.

Правительство РФ постановлением от 23 декабря 1993 г. № 1362 утвердило Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации.

В положении закреплен порядок осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в России. Этот порядок обязателен для исполнения всеми физическими, должностными и юридическими лицами.

Государственный земельный контроль осуществляется соответствующими органами представительной и исполнительной власти, а также специально уполномоченными на то государственными органами в соответствии с действующим законодательством. К последним относятся Госкомзем России и его органы на местах; Минприроды России и его органы на местах; Госсанэпиднадзор России, органы и учреждения государственной санитарно-эпидемиологической службы; Госархстройнадзор России и его органы на местах. Эти органы осуществляют свои функции во взаимодействии с органами представительной и исполнительной власти и между собой.

Для решения конкретных вопросов земельного контроля функции специально уполномоченных органов разграничены, с тем чтобы не допустить дублирования в работе и обеспечить

согласованность контрольных действий и мероприятий. Для этого определено содержание контрольных функций каждого органа в отдельности. Должностные и физические лица, препятствующие осуществлению государственного контроля за состоянием, использованием и охраной земель, применяющие угрозы насилия или насильственные действия по отношению к должностным лицам специально уполномоченных органов, осуществляющих госземконтроль, несут установленную законодательством ответственность.

В то же время должностные лица, осуществляющие госземконтроль, несут ответственность за своевременное принятие мер к нарушителям земельного законодательства, за объективность материалов проводимых проверок. Убытки, причиненные собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам неправомерными указанных действиями должностных лиц возмещаются в порядке, установленном законодательством. Жалобы на их действия (решения) и на послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию подаются вышестоящему должностному лицу или в суд.

Муниципальный земельный контроль осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами (ст.72 Земельного кодекса). Статья 6 Федерального закона от 28 августа 1995г. №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в предметы ведения местного самоуправления включила п.11 - контроль за использованием земель на территории муниципального образования.

Кроме названного Федерального закона, отношения по осуществлению муниципального контроля регулируются Федеральным законом "О местном самоуправлении в Российской Федерации". Статьи 51, 60 и 71 этого Закона определяют объем полномочий поселковой, районной, городской, сельской администрации в области сельского хозяйства, использования земли, контроля за соблюдением земельного законодательства, охраны природы.

Пункт 3 ст.72 Земельного кодекса содержит положение о том, что общественные организации, граждане осуществляют контроль за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, касающихся предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления. Собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец, арендатор в ходе осуществления хозяйственной деятельности согласно ст.73 Земельного кодекса обязан осуществлять производственный земельный контроль. Однако этот контроль не может быть полноценным по экономическим, финансовым и иным причинам. В следствии этого органам государственной власти и управления, органам местного самоуправления зачастую приходится

функции контроля за охраной земель брать на себя. Например, распоряжением премьера правительства г. Москвы от 12 июля 2001г. №628-РП была создана рабочая комиссия по проверке соблюдения сроков освоения земельных участков, выделенных под строительство автозаправочных станций.

Производственный контроль за использованием и охраной земель в той или иной отрасли хозяйства осуществляют их должностные лица. Любой вид производственного контроля должен включать санкции за нарушение установленного порядка. Не является в этом плане исключением и земельный контроль.

4.4. Виды юридической ответственности за земельные правонарушения

Законодательством закреплены четыре основные формы ответственности:

- дисциплинарная;
- административная;
- уголовная;
- гражданско-правовая.

Каждая из этих правовых форм ответственности применяется за совершение соответствующего правонарушения: дисциплинарного проступка, административного проступка, уголовного преступления, гражданско-правового нарушения. Понятие, виды, составы, содержание, меры ответственности предусмотрены в соответствующих отраслях законодательства: трудовом, административном, уголовном, гражданском. При этом, гражданско-правовая ответственность, наступающая в случае причинения имущественного ущерба, может быть самостоятельной или же может применяться наряду с уголовной, дисциплинарной, административной ответственностью. Иными словами, гражданско-правовая ответственность может "сопровождать" основные формы ответственности.

Дисциплинарная ответственность за совершение земельных правонарушений предусмотрена в ст.75 Земельного кодекса. В ней речь идет о двух видах земельных правонарушений: проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное (вредное) воздействие на состояние земель, и загрязнение земель химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами.

Ранее действовавший ЗК РСФСР 1991 года не выделял в качестве самостоятельного вида ответственности за земельные правонарушения дисциплинарную ответственность. Однако возможность и основания ее применения и меры ответственности существовали в законодательстве и ранее (см. подл. 3.3.3). Субъектами дисциплинарного проступка выступают должностные лица и работники организаций. При этом Земельный кодекс не определяет порядок привлечения виновных должностных лиц или работников организации к дисциплинарной ответственности.

Согласно п. 2 ст. 75 порядок привлечения к дисциплинарной ответственности определяется трудовым законодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе, законодательством о дисциплинарной ответственности глав администраций, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. В некоторых отраслях народного хозяйства для отдельных категорий работников действуют уставы и положения о дисциплине. Дисциплинарная ответственность глав администраций устанавливается специальным положением.

Невыполнение или ненадлежащее выполнение работником его трудовых обязанностей, а должностным лицом - должностных является нарушением лишь в том случае, если они действовали виновно (то есть умышленно или по неосторожности). Основанием административной ответственности является административное правонарушение (проступок). Субъектами земельных правонарушений, за которые применяются меры административной ответственности, могут быть граждане, должностные лица и юридические лица.

В п.1 ст.74 Земельного кодекса, в отличие от Земельного кодекса РСФСР 1991 г., не содержится ни состав земельных правонарушений, за которые наступает административная ответственность, ни санкций, которые применяются за их совершение. Говорится, что виновные лица несут административную или уголовную ответственность за земельные правонарушения в порядке, установленном законодательством.

Кодекс об административных правонарушения РФ 2001 г. предусматривает штрафы за следующие виды земельных правонарушений:

- самовольное занятие земельного участка (ст.7.1) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда;
- уничтожение межевых знаков границ земельных участков (ст.7.2) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда;
- пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией) (ст.7.3) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятнадцати до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от тридцати до сорока минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от трехсот до четырехсот минимальных размеров оплаты труда;
- самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых (ст.7.4) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных

размеров оплаты труда; на должностных лиц - от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда;

- самовольное занятие водного объекта или пользование им без разрешения (лицензии) (ст.7.6) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда;
- повреждение гидротехнического, водохозяйственного или водоохранного сооружения, устройства или установки (ст.7.7) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от двухсот до трехсот минимальных размеров оплаты труда;
- самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водо-охранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно - бытового водоснабжения (ст.7.8) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от двухсот до трехсот минимальных размеров оплаты труда;
- самовольное занятие участка лесного фонда или участка леса, не входящего в лесной фонд (ст.7.9) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда;
- самовольная переуступка права пользования землей, недрами, участком лесного фонда, участком леса, не входящего в лесной фонд, или водным объектом (ст.7.10) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда;
- нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, их территорий и зон их охраны (ст.7.13) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от двухсот до трехсот минимальных размеров оплаты труда;
- проведение земляных, строительных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия (ст.7.14) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда; на

должностных лиц - от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от двухсот до трехсот минимальных размеров оплаты труда;

- ведение археологических разведок или раскопок без разрешения (ст.7.15) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда с конфискацией предметов, добытых в результате раскопок; на должностных лиц - от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда с конфискацией предметов, добытых в результате раскопок; на юридических лиц - от двухсот до трехсот минимальных размеров оплаты труда с конфискацией предметов, добытых в результате раскопок;
- незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения (ст.7.16) - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда;
- уничтожение или повреждение чужого имущества (ст.7.17) - влечет наложение административного штрафа в размере от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда;
- самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа (ст.7.19) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятнадцати до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от тридцати до сорока минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от трехсот до четырехсот минимальных размеров оплаты труда;
- самовольное подключение к централизованным системам питьевого водоснабжения и (или) системам водоотведения городских и сельских поселений (ст.7.20) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от двухсот до трехсот минимальных размеров оплаты труда.

Административная ответственность за указанные правонарушения наступает, если они не впекут за собой уголовной ответственности. При совершении земельного правонарушения, являющегося общественно опасным деянием, или "земельного" преступления к виновным применяется уголовная ответственность, предусмотренная Уголовным кодексом.

Согласно ст.254 "Порча земли" УК РФ отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности в следствии нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработанной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет. Если эти

деяния совершены в зоне экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации, они наказываются ограничением или лишением свободы на срок до трех лет. Если же и те, и другие действия повлекли по неосторожности смерть человека, предусматривается лишение свободы на срок от двух до пяти лет.

Употребляемые законодателем понятия "отравление", "загрязнение", "порча земли" представляют собой соподчиненные термины. Порча земли - это разрушение или уничтожение плодородного слоя почвы; загрязнение - привнесение в землю не характерных для нее физических, химических и биологических веществ, соединений, организмов; отравление - привнесение этих веществ в землю в степени, приводящей к невозможности какого-либо ее использования.

Субъект преступления - любое лицо, достигшее 16-летнего возраста и осуществляющее хозяйственную или иную деятельность, связанную с использованием, хранением и транспортировкой удобрений, ядохимикатов и иных опасных веществ.
Другой пример - ст. 170 УК РФ, которая предусмотрела уголовную ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей. Указанная статья предусматривает, что регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение указанных данных Росземкадастра, умышленное занижение размеров платежей за землю, если эти действия совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения, наказываются штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработанной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов. В случае получения должностным лицом взятки за совершение таких действий все содеянное квалифицируется как совокупность соответствующих преступлений по правилам ст.17 УК РФ.

Объективную сторону в этом преступлении составляет одно из трех перечисленных действий. В результате, например, регистрации незаконной сделки по поводу земельного участка, владелец которого такую сделку не осуществлял, его право на земельный участок может быть нарушено. Владельцем участка, например, может быть признано другое лицо с утратой законным владельцем своего права на землю.

Данная статья касается только должностных лиц тех органов, на которые возложены функции по ведению государственного земельного кадастра, а также по регистрации сделок с землей. Причем должностное лицо должно использовать при совершении действий, указанных в статье, свое служебное положение и совершать эти действия умышленно (прямой умысел) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности.

Кроме рассмотренных двух статей в УК РФ содержится ряд составов, где объектами на ряду с другими общественными отношениями могут быть в определенной степени и отношения по поводу земли. Например, "нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ"

- ст. 246. В ней говориться о нарушении правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло причинение вреда здоровью человека и иные тяжкие последствия. Под иными тяжкими последствиями, по мнению Верховного Суда РФ, следует понимать, например, деградацию земель. Кроме этого следует назвать такие составы, как "умышленное уничтожение или повреждение имущества" - ст.167, предметом которого может быть и земельный участок, которому в результате данного деяния причиняется значительный ущерб; "уничтожение или повреждение имущества по неосторожности" - ст.168, при этом речь идет об уничтожении или повреждении чужого имущества в крупном размере. Уголовный кодекс содержит и некоторые другие составы, которые в определенной ситуации могут быть применены при совершении общественно опасных правонарушений по поводу земли.

Санкции уголовного и административного права применяются за земельные правонарушения на альтернативной основе, меры ответственности других отраслей права могут быть применены одновременно за одно и то же правонарушение. Поэтому согласно п. 2 ст. 74 Земельного кодекса привлечение лица, виновного в совершении земельных правонарушений, к уголовной или административной ответственности не освобождает его от обязанности устранить допущенные земельные правонарушения и возместить причиненный ими. Устранение допущенного земельного правонарушения - это восстановление положения, существовавшего до нарушения права на земельный участок. Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их захламлении, других видах порчи, самовольном занятии, снос зданий, строений, сооружений при самовольном занятии земельных участков или самовольном строительстве, а также восстановление уничтоженных межевых знаков осуществляются юридическими лицами и гражданами, виновными в указанных земельных правонарушениях, или за их счет.

Отношения, возникающие при причинении вреда земельными правонарушениями, регулируются ст.76 Земельного кодекса РФ. В Земельном кодексе закреплена правовая формула, применяемая в гражданском законодательстве для регулирования отношений, возникающих из деликтов. Юридические лица, граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений. Ранее соответствующие положения были установлены в ст.126 Земельного кодекса РСФСР 1991 г.

Статья 76 Земельного кодекса корреспондирует со ст.1064 ГК РФ, предусматривающей общие основания ответственности за причинение вреда. В п.2 ст.75 Земельного кодекса предусмотрена обязанность лица, привлеченного к уголовной или административной ответственности за совершение земельного правонарушения, возместить причиненный нарушением вред. Согласно п.1 ст.62 Земельного кодекса убытки, причиненные нарушением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов,

подлежат возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. Гражданское законодательство предусматривает при возмещении вреда взыскание убытков, которые уже понес потерпевший уже к моменту предъявления иска в суде. При возмещении же вреда, причиненного земле, речь идет о взыскании в основном будущих расходов на проведение восстановительных работ, обоснованные расчеты которых необходимо представить в суд.

В случае причинения вреда земле как природному объекту земельными правонарушениями, являющимися по характеру экологическими правонарушениями, вред подлежит возмещению согласно ст. 77-79 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды".

Размер причиненного вреда исчисляется в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера-ущерба, а при их отсутствии - по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей природной среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

При наличии нескольких причинителей вреда взыскание производится в соответствии с долей каждого в причинении вреда.

Глава V. Правовые основы экономики земельной недвижимости

5.1. Земельное право России, понятие, предмет, система

Предмет и методы земельного права. *Земельное право* - это совокупность правовых принципов и норм, регулирующих общественные отношения, связанные с определением правового статуса и режима использования земельных участков. *Предметом земельного права* являются общественные отношения, возникающие в связи с распределением, использованием и охраной земель. В условиях земельной реформы и совершенствования управления экономикой развивается самостоятельность пользователей земли, наблюдается расширение прав собственников земли и землепользователей, в том числе арендаторов. Государственное управление земельным фондом сочетается с широкой самостоятельностью пользователей земли.

Методы земельного права. Предоставление земли для хозяйственных нужд производится на основании решения (постановления) компетентного государственного органа. Те же органы выносят решение об изъятии (выкупе) земли или каких-либо изменениях в праве землепользования. Возникновение, изменение или прекращение земельных правоотношений происходит на основании административно-правового акта - решения (постановления) государственного органа. В этом случае данный государственный орган выступает в качестве хозяйствующего субъекта, иными словами "управляющего государственным земельным имуществом", а не как "власть". Для административно-правового метода регулирования

общественных отношений характерно проявление "власти и подчинения". Этот метод используется и в земельном праве.

Участники таких отношений не равноправны, ибо один дает обязательные для исполнения предписания, а другой обязан их точно и вовремя исполнять.

Так, административно-правовым методом регулируется предоставление и изъятие (выкуп) земли для целей обороны, охраны природы, прокладки коммуникаций, а также некоторые другие отношения, например:

- в области государственного контроля за правильным использованием земель;
- при регулировании отношений первичного и вторичного землепользования - в той части этих отношений, в которых присутствует общегосударственный интерес;
- при межхозяйственном и внутрихозяйственном землеустройстве;
- при разрешении земельных споров и т.п.

Важно, однако, всегда иметь в виду, что административный метод распространяется не на все виды земельных отношений. Так, на стадии предоставления государственной земли в пользование может применяться административный метод, но уже на следующей за этим стадии - при внутрихозяйственном планировании использования земли - применение этого метода значительно ограничено. Новое законодательство расширяет, права всех землепользователей, запрещая вмешательство в их хозяйственную деятельность. В отличие от административно-правового метода здесь применяется метод дозволения. Земельное право дает правомочие землепользователю (или управомочивает) свободно действовать, тогда как орган государственного управления обязан воздерживаться от каких-либо решений, ограничивающих хозяйственную свободу землепользователя. И если закон допускает административно-правовое вмешательство во внутрихозяйственные дела землепользователей, то это возможно лишь в строго указанных в законе случаях: при угрозе порчи земли, при непринятии мер по борьбе с сорной растительностью, эрозией почв.

Таким образом, если в одних случаях допускается метод администрирования, то в процессе внутрихозяйственного использования земли - смешанный метод, т.е. в основном свободное дозволение и в ограниченных законом случаях - администрирование. Характерным примером сложного содержания метода земельных отношений является предоставление государственной земли на условиях аренды. Земля в этих случаях предоставляется на основании хозяйственного решения компетентного органа управления, а затем заключается договор, который устанавливает права и обязанности участников договорных (арендных) отношений. Если арендатор нарушает земельное законодательство, к нему применяется метод гражданско-правового воздействия, который не исключает судебного рассмотрения возникшего конфликта.

Система земельного права. Земельное право как отрасль, имеющая свою систему, состоит из общей части, содержащей правовые нормы и положения, относящиеся ко всей отрасли

в целом, и особенной части, охватывающей нормы, регулирующие отдельные виды земельных отношений.

Правовыми институтами, составляющими общую часть земельного права, являются:

- институт права собственности на землю;
- институт иных видов прав на землю;
- институт управления в области землепользования;
- институт землеустройства;
- институт государственного земельного кадастра;
- институт контроля за использованием земли;
- институт правовой охраны земель;
- институт юридической ответственности за нарушение земельного законодательства.

Правовыми институтами особенной части являются: группы правовых норм, устанавливающих наличие в государственном земельном фонде отдельных категорий земель и их правовой режим, формы и виды землепользования, права и обязанности отдельных собственников земли и землепользователей - сельскохозяйственных организаций, колхозов, совхозов, кооперативов, арендаторов, крестьянских хозяйств, различных категорий граждан.

Разграничение норм земельного, гражданского и иных отраслей права. С предметом и системой земельного права тесно связана проблема разграничения действия норм гражданского, земельного и других отраслей права в части, касающейся регулирования земельных отношений. Это связано, прежде всего, с тем, что земля объективно выступает одновременно в нескольких значениях и, следовательно, объектом различных видов общественных отношений, в том числе земельных и имущественных. Как известно, предметом гражданского права являются имущественные и личные неимущественные отношения, а предметом административного права - управленческие отношения (ст.2 ГК РФ). Предметом же земельного права являются земельные отношения, которые представляют собой комплекс имущественных и управленческих отношений.

Отношения по использованию которого в определенной части могут регулироваться нормами гражданского и земельного законодательства; с другой стороны, земля выступает и как объект властных полномочий. Поскольку закон допускает сделки с землей и она становится объектом товарного оборота, постольку возможность применения к земельным отношениям норм гражданского права значительно расширяется. Но при этом необходимо учитывать особенности земельных отношений. В Указе Президента Российской Федерации "О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России" от 27 октября 1993 г. установлено, что совершение сделок с землей регулируется гражданским законодательством, но с учетом требований земельного и иного специального законодательства (п.1 Указа).

Правила о купле-продаже земли также допускают применение норм гражданского законодательства при совершении этих сделок между собственником земельного участка и его новым приобретателем, при проведении конкурсов и аукционов по продаже земли. Однако

земельное законодательство устанавливает и ряд запретов, в частности, на продажу в частную собственность земельных участков, имеющих важное природоохранное назначение, на самовольное изменение целевого назначения земельного участка, на приобретение в собственность иностранными физическими и юридическими лицами участков земель сельскохозяйственного назначения и т.д. Земельное законодательство устанавливает и другие ограничительные условия, соблюдение которых требуется при привлечении к регулированию земельных отношений норм гражданского законодательства.

Иногда в самом земельном законодательстве делается отсылка к гражданскому законодательству, если те или иные отношения, связанные с использованием земли, регулируются гражданским законодательством. Но для применения норм гражданского законодательства не всегда требуется обязательное указание об этом в законе. Применение их бывает не только желательно, но и необходимо, если существует пробел в земельном праве, а определенные земельные отношения в силу их имущественного содержания и однородности с гражданскими отношениями могут быть урегулированы нормами гражданского права.

Однако не все нормы гражданского законодательства, и в частности Гражданского кодекса о недвижимом имуществе, могут применяться к регулированию земельных отношений, а только те которые не противоречат Земельному кодексу. То же можно сказать и по вопросу объекта права собственности и иных прав на землю. Нормы административного права применяются к тем земельным отношениям, участники которых находятся в положении власти и подчинения. Это происходит, например, в случае захвата земли, когда компетентный орган государственной власти, опираясь на закон, в порядке наказания решает вопрос об изъятии земельного участка. Следовательно, государственный орган принимает управленческое решение, т.е. административно-правовой акт, на основании которого прекращается право пользования землей. Данное решение является обязательным для органов Землеустроительной службы, которые выясняют границы земельного участка в натуре (на местности) и передают его другому пользователю (собственнику) земли. Оно является обязательным и для бывшего пользователя земельного участка, так как последний не вправе игнорировать требования, содержащиеся в документе государственного органа.

Связь земельного права, регулирующего отношения по поводу использования земли, с водным, лесным, горным правом обусловлена тем, что земля - важнейшая часть всей биосферы, вместилище всех других связанных с нею природных объектов: лесов, вод, животного и растительного мира, полезных ископаемых и иных ценностей недр земли. Без использования земли практически невозможно использование других природных ресурсов. При этом бесхозяйственность по отношению к земле немедленно или впоследствии будет наносить вред всей окружающей среде, не только приводить к разрушению почв, их эрозии, засолению, заболачиванию, химическому загрязнению, но и сопровождаться ухудшением условий использования других природных ресурсов (загрязнение вод продуктами эрозии почв, потеря

запасов воды при орошаемом земледелии, обезлесение, опустынивание, загрязнение и сокращение территорий, служащих средой обитания животного мира, и т.д.). Поэтому нормы законодательства о рациональном и комплексном использовании земель повышают эффективность норм экологического законодательства: водного, лесного, горного и др.

Из сказанного нетрудно усмотреть также неразрывную связь земельного права с охраной природы. Земельно-правовые нормы приводятся в соответствие с экологическими требованиями, происходит экологизация норм земельного права. Всеобщие экологические связи в природе приводят к тому, что хозяйственная эксплуатация одного природного ресурса оказывает влияние на состояние других природных объектов и в целом природной среды. Поэтому стоит задача обеспечения охраны природы в процессе хозяйственной эксплуатации отдельных ее составных частей: земель, вод, лесов, недр.

Земельному праву как самостоятельной отрасли права присущи свои определенные общие принципы. Анализ современного земельного законодательства (ст.1 Земельного кодекса) позволяет выделить несколько таких принципов. К ним относятся:

1) учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

2) приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде.

Имеется в виду необходимое ограничение хозяйственной свободы пользователей земли в целях охраны окружающей среды, разработка конкретных эффективных мер по ее охране, различающихся в зависимости от особенностей самих земель и той или иной хозяйственной деятельности;

3) приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат. Данный принцип логично вытекает из первого и второго принципов. Но если соблюдение первых двух принципов косвенно содействует охране жизни и здоровья людей, то третий принцип указывает на необходимость принятия таких специальных решений и

выполнения таких действий, которые прямо и непосредственно позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить вредное воздействие на его здоровье при использовании земли;

4) участие граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.

Этот принцип, по сути, воспроизводит положения Федерального закона от 19 мая 1995г. №82-ФЗ "Об общественных объединениях" (СЗ РФ - 1995 №21 -Ст.1930), который определяет права общественных объединений участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления и способы их реализации (ст.ст.17 и 27);

5) единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому, все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами;

6) приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изъятие ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, занятых лесами первой группы, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. Установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий;

7) платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Земельный кодекс в ст.65 под одним общим названием "Платность использования земли" понимает земельный налог и арендную плату за землю. Между тем правовая природа этих двух видов платы за землю различна. Земельный налог представляет собой властное предписание государства. От налога может освободить землепользователя только компетентный государственный орган и только на основании закона. Арендная плата - предмет свободной договоренности сторон, заключающих договор аренды земельного участка. Средства от арендной платы поступают арендодателю в соответствии с условиями договора, в то время как земельный налог идет в государственный бюджет в тех суммах, которые установлены законом о плате за землю;

8) деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и

разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства;

Принадлежность земель к той или иной категории (их по Земельному кодексу семь - ст.7) предопределяет основное их целевое назначение и соответствующий правовой режим использования земель каждой конкретной категории (с учетом зонирования и разрешенного использования). Отнесение земель к категории и перевод их из одной в другую производится компетентными органами власти и определяется в ст.8 Земельного кодекса РФ, но никак не самими пользователями земли;

9) разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами. В настоящее время названное разграничение определяется Федеральным законом от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю";

10) дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы;

11) сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком. Так, например, при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд, с одной стороны, удовлетворяются потребности государства и муниципальных образований в земле, с другой - гарантируется защита имущественных прав граждан в форме денежных компенсаций или предоставления другого равноценного земельного участка взамен изъятого (ст.ст.60-63 Земельного кодекса РФ).

Приведенный перечень принципов земельного права, на которых должно строиться и государственная политика в сфере землепользования, не является исчерпывающим и может быть дополнен путем принятия других федеральных законов. На это прямо указывает п.2 ст.1 Земельного кодекса.

5.2. Формы землепользования граждан

В настоящее время пользование землей в Российской Федерации возможно на определенных, законодательно утвержденных, титулах. Кроме права собственности как основного титула права на землю земельное и гражданское законодательство предусматривают иные права на земельные участки, на основании которых лица - несобственники земельных участков - вправе их использовать. Все эти титулы производны от права собственности на землю.

Основанием возникновения таких прав на землю, как правило, являются *юридические факты*, представляющие собой формы распоряжения собственником земли своим имуществом. В

одних случаях речь идет о распоряжении земельным участком, находящимся в частной собственности, в других – публичной: государственной или муниципальной. Отличительная черта прав на землю лиц, не являющихся собственниками земли, - это их неразрывная связь с правом собственности на тот или иной земельный участок.

Все эти права делятся на два основных вида: вещные права и обязательственные права. К вещным правам относятся: *право пожизненного наследуемого владения* земельным участком (ст. 21 ЗК РФ), *право постоянного (бессрочного) пользования* земельным участком (ст. 20 ЗК РФ), и *сервитут* (ст. 23 ЗК РФ). Вещные права могут принадлежать лицам, не являющимся собственниками используемых ими земельных участков. Переход права собственности на это имущество к другому лицу не является основанием для прекращения иных вещных прав на землю. Вещные права подлежат защите от нарушения в порядке, предусмотренном для защиты права собственности (ст. 301 – 304 ГК РФ).

Понятие вещного права. Вещное право является неотъемлемой частью гражданского законодательства. В статье 216 ГК РФ к вещным правам отнесены: право собственности; право пожизненного наследуемого владения землей; право постоянного бессрочного пользования землей; право хозяйственного ведения; право оперативного управления; сервитуты.

В вещном праве в отличие от обязательственного обладателю противостоит неограниченный круг субъектов, обязанных не нарушать его прав на вещь (земельный участок). Владельцу же обязательственного права противостоит круг лиц, ограниченных договором и только они обязаны не нарушать его право (например, арендатор в договоре аренды).

Большинство вещных прав являются бессрочными. Отличительным признаком вещного прав от иных прав является его объект, который всегда индивидуализирован.

Право собственности является наиболее широким по содержанию вещным правом. В отличие от права собственности иные вещные права носят ограниченный характер, так как они выражают право на чужую вещь, т.е. уже находящуюся в чьей то собственности. Важной юридической особенностью ограниченных вещных прав становится их сохранение даже в случае смены собственника соответствующего имущества. Такое право следования является характерным признаком вещных прав.

Российское гражданское законодательство предусматривает несколько видов ограниченных вещных прав на земельные участки. Вещное право на землю как правовой институт включает в себя совокупность правовых норм, регулирующих основания возникновения, изменения и прекращения прав на землю лиц, не являющихся ее собственниками, определяет их права и обязанности, также порядок использования земельных участков в целях обеспечения рационального использования и охраны земель.

Право пожизненного наследуемого владения (ПНВ). Данный вид вещного права был впервые было закреплено в основах законодательства Союза ССР и союзных республик о земле» от 28.02.1990г,согласно которому граждане ССР получили право на пожизненное наследуемое

владение, право на постоянное или временное пользование землей, а также временное пользование на условиях аренды. Институт ПНВ нашел закрепление и в законе СССР от 6 марта 1990 г. «О собственности в СССР», а также в Указе Президента СССР от 5 января 1991 «О первоочередных задачах по реализации земельной реформы» и в Земельном кодексе РСФСР от 25 апреля 1991 г. В настоящее время отношения ПНВ регулируются нормами Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001г. (ст.21) и гражданского законодательства (ст.ст.265-267 ГК РФ).

Отношения законодателя к данному правовому институту весьма противоречиво. Так право пожизненного наследуемого владения было исключено по непонятным причинам из Земельного кодекса РСФСР 1991г. Указом Президента от 24.12.1993 г. «О приведении в соответствии земельного законодательства с конституцией РФ». Однако последующее законодательство по-прежнему закрепляло данный институт. Так Указ президента от 7 марта 1996г. «О реализации конституционных прав граждан на землю» содержал положение, согласно которому земельные участки, полученные гражданами до 1 января 1991 г. и находящиеся в их пожизненном наследуемом владении и пользовании, в том числе сверх установленных предельных размеров сохраняются за гражданами в полном размере.

Новый Земельный кодекс (п.1.ст. 21 ЗК РФ) вновь закрепил правило, согласно которому право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретенное гражданином до введения в действие настоящего Кодекса сохраняется, однако предоставление земельных участков гражданам на праве ПНВ впредь допускаться не будет.

Основные черты права пожизненного наследуемого владения землей:

1.Обладать земельным участком на таком титуле могут только граждане

2.Данный институт по своему содержанию ближе к праву собственности, нежели чем к праву аренды. Обладатель землей на этом титуле владеет землей и только в одном случае имеет право определять юридическую судьбу своего земельного участка т.е. распорядиться им путем передачи его по наследству.

Распоряжение иным путем земельным участком, находящимся на праве пожизненного наследуемого владения не допускается. Данное положение, закрепленное в п.2 ст.21 ЗК РФ входит в противоречие с нормой статьи 267 ГК РФ, согласно которой обладатель земельного участка на праве ПНВ полномочен передать его другим лицам в аренду или в безвозмездное срочное пользование. Ст. 267 ГК запрещает только распоряжение земельным участком путем его продажи, залога ил совершение титульным владельцем иных сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение земельного участка.

3.Граждане, имеющие земельный участок на праве ПНВ имеют право приобрести его в собственность. При этом гражданину предоставляется возможность приобрести имеющийся у него земельный участок бесплатно. Осуществить такой перевод на безвозмездной основе гражданину дозволяется только однократно. Это означает, что если на территории одного

административного района гражданин имеет земельные участки в нескольких садоводческих товариществах или обществах, то приобрести в собственность ему дозволяется только один из имеющихся у него во владении. Остальные земельные участки, в том числе и расположенные в пределах других административных образований гражданин сможет приватизировать лишь за плату. В учреждениях юстиции Нижегородской области на основании информационного письма отказываются принимать документы на предмет их переоформления на право собственности, если граждане приобрели земельные участки после 1 января 1991г. Нормы Земельного кодекса РФ не содержат прямых указаний на возможность бесплатного приобретения в собственность земельного участка с права ПНВ в зависимости от момента приобретения гражданином титула права пожизненного наследуемого владения земельным участком.

4. Гражданин, обладающий земельным участком на титуле ПНВ вправе возводить на этом земельном участке здания, строения, сооружения и создавать другое недвижимое имущество, приобретая на него право собственности (ст.266 ГК РФ).

5. Переход права ПНВ на земельный участок по наследству подлежит государственной регистрации, основанием для государственной регистрации служит свидетельство о праве на наследство.

6. Лица являющиеся землевладельцами осуществляют права собственников земельных участков (ст.41 ЗК РФ), и на них возлагаются те же обязанности по использованию, что и на собственников. Эти обязанности закрепляет ст.42 ЗК РФ. К ним относятся: использовать земельный участок по целевому назначению и разрешенном использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, осуществлять мероприятия по охране земель, своевременно производить платежи за землю, не допускать загрязнения, захламления, деградации и ухудшения плодородия земельного участка.

Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком является самостоятельным видом пользования землей (ст.216 ГК РФ).

Вопрос о том, каким субъектам может быть предоставлен земельный участок на данном праве является спорным и противоречивым. Так согласно ст.12 Земельного кодекса РСФСР на таком титуле земельные участки могли предоставляться только юридическим лицам. После приведения в соответствие земельного законодательства с конституцией РФ данная статья была отменена и в практике е отмененные положения стали трактовать, исходя из принципа «что не запрещено, то разрешено» и начиная с 1994г. земельные участки на праве постоянного бессрочного пользования стали предоставляться и гражданам, в силу того, что данный титул является очень удобным. Так например в отличие от права аренды пользователь облагается только земельным налогом, размеры которого устанавливаются федеральными нормативными актами и как правило значительно ниже размеров арендной платы, устанавливаемой нормативными актами органов местного самоуправления.

Новый Земельный кодекс РФ в п.2 ст.20 закрепил положение, согласно которому гражданам земельные участки на данном титуле после вступления в силу ЗК РФ предоставляться не будут. Если право постоянного (бессрочного) пользования возникло у пользователей на землях государственной или муниципальной собственности до введения в действие ЗК РФ, то такое право за этими субъектами сохраняется. Однако лица- пользователи землей не вправе распоряжаться этим земельным участком. Данное положение п.4.ст.20 ЗК РФ противоречит нормам ст.270 ГК РФ, на основании которой лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное бессрочное пользование вправе :- передать этот участок в аренду или безвозмездное срочное пользование только с согласия собственника участка.

Юридическим лицам, согласно п.2. ст.3 Вводного закона предписывается обязанность переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды или приобрести земельные участки в собственность по своему желанию до 1 января 2004г.

Лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное бессрочное пользование вправе осуществлять владение и пользование этим участком в пределах ,установленных законами, а именно: использовать земельный участок в целях, для которых он предоставлен; возводить на участке здания, строения, сооружения и другое недвижимое имущество на праве собственности (ст.269 ГК РФ).

Гражданину предоставлено право приобрести земельный участок в собственность бесплатно только однократно (п.5. ст.20 ЗК РФ). При этом взимание дополнительных денежных сумм помимо сборов, установленных федеральными законами не допускается. Это означает, что законодательные органы субъектов Федерации не вправе устанавливать регистрационные сборы в размерах, превышающих размеры федеральных ставок.

Гражданам запрещается внесение права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками в уставные (складочные) капиталы коммерческих организаций.

Государственные акты о праве постоянного (бессрочного), равно как и о праве пожизненного наследуемого владения земельными участками, выданные гражданам по формам, утвержденным Постановлением Совета Министров РСФСР от 17 сентября 1991 г. «Об утверждении форм государственного акта на право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей» признаются действительными и имеют равную юридическую силу с записями в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выданные уже после вступления в силу ФЗ от 21 июля 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Для переоформления юридические лица подают заявление в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления. На основании принятого решения производится государственная регистрация права собственности.

На титуле права постоянного (бессрочного) пользования земельные участки будут предоставляться только государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления (п.1.ст.20)

Сервитут как институт вещного права возник и сформировался одновременно с зарождением права собственности. Ибо по своему содержанию сервитут представляет собой право ограниченного пользования чужой вещью (земельным участком) и следовательно он мог возникнуть только между собственниками. Регулированию сервитута посвящены ст.ст.274-277 ГК РФ. Земельный сервитут в соответствии с п.1. ст.274 ГК РФ определяется как принадлежащее собственнику одного недвижимого имущества право ограниченного пользования соседним земельным участком другого собственника. Земельный участок, собственник которого вправе требовать предоставления сервитута, называется господствующим, а земельный участок, собственник которого обязан предоставить сервитут – служащим, подчиненным. Помимо ГК РФ нормы о сервитутах содержаться также в Лесном Кодексе ПФ от 29 января 1997., Водном кодексе от 16 ноября 1995г., Градостроительном кодексе от 7 мая 1998 г. в ФЗ от 17 мая 1996г. «О товариществах собственниках жилья», ФЗ от 24 июня 1997 «Об ипотеке» ФЗ от 21 декабря 2001г. «О приватизации государственного и муниципального имущества» и ряде других подзаконных актах.

Статья 23 Земельного кодекса выделяет два вида сервитута: частный и публичный.

Частный сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством по соглашению сторон или по решению суда (ст.274 ГК РФ).

Частный сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередач, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации и других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Публичный сервитут возникает только на основе прямого указания закона, а не в частно-правовом (договорном) порядке. Так в соответствии с п.4.ст.31 ФЗ от 21 декабря 2001г. «О приватизации государственного и муниципального имущества» решение об установлении публичного сервитута принимается одновременно с принятием решения об условиях приватизации и в случае совершения сделки приватизации это является существенным условием. Сведения о публичных сервитутах должны быть указаны в информационном сообщении о приватизации государственного и муниципального имущества. П.3 ст.23 ЗК РФ устанавливает перечень публичных сервитутов из 10 пунктов.

Переход права собственности на земельный участок к другому лицу не является основанием для прекращения сервитута. Согласно п.1.т.275 ГК при изменении собственника земельный сервитут сохраняется т.е. для сервитута характерно право следования.

Сервитут может быть срочным или постоянным. В любом случае осуществление сервитута должно быть наименее обременительным для земельного участка, в отношении которого он установлен.

Частный сервитут носит возмездный характер. Согласно ст.5 ст.274 ГК РФ и п.6 ст.23 ЗК собственник земельного участка, обремененного частным сервитутом вправе требовать от лиц, в интересах которых вправе требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут соразмерную плату. За публичный сервитут плата не устанавливается.

Публичный сервитут может быть прекращен в случае: отсутствия или изменения государственных или общественных интересов; невозможности ил существенного затруднения использования имущества по его прямому назначению. Прекращается сервитут на основании решении органа, принявшего решение об условиях приватизации или по решению суда, принятого по иску собственника имущества.

Для защиты интересов собственника при установлении публичного сервитута ЗК РФ в п.7.ст.23 дает право собственнику земельного участка, землепользователю, землевладельцу 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. Если соглашение о прекращении сервитута не достигнуто, возникший спор решается в судебном порядке.

К числу обязательственных прав относятся права, возникающие в результате совершения договоров и сделок: *ренты* и *пожизненного содержания с иждивением*, *аренды* (ст. 22 ЗК РФ), *безвозмездного пользования* (ст. 24 ЗК РФ), *доверительного управления*, *залога (ипотеки)*.

Следует также обратить внимание, что ни земельное, ни гражданское законодательство не предусматривают и никогда раньше не предусматривали такого вида прав на земельные участки, как *право хозяйственного ведения* и *право оперативного управления*.

5.3. Ипотека земельных участков

Ипотечный кредит, выдаваемый под залог недвижимости, включая земельную собственность, является одной из форм кредитования, активно используемых в рыночной экономике, обеспечивающей надежность сделки. Земельная собственность вовлекает в систему рыночных кредитных отношений предприятия, организации, фирмы, население, имеющие в собственности приватизированные квартиры, земельные наделы, жилой фонд.

Ипотечный кредит играет большую роль в замещении государственных источников финансирования потребностей предприятий, фирм и жилищного строительства банковским кредитом на надежной основе. Его развитие способствует наращиванию инвестиционной активности хозяйствующих субъектов в условиях дефицитности кредитных ресурсов долгосрочного характера, высоких темпов инфляции.

Система ипотечного кредитования включает два направления:

- непосредственную выдачу ипотечных кредитов хозяйствующим субъектам и населению;
- продажу ипотечных кредитов на вторичном рынке (ипотечных обязательств), которая обеспечивает дополнительное привлечение ресурсов для кредитования.

Первым направлением занимаются в основном ипотечные банки, вторым - финансовые компании, фонды, скупающие активы ипотечных банков, обеспеченные залогом имущества, и затем от своего имени на их базе выпускающие ценные бумаги (облигации). Ценные бумаги ликвидны, поскольку обеспечены недвижимостью и позволяют получать долгосрочный и стабильный доход на инвестиции. По обязательствам некоторых финансовых компаний за рубежом гарантом выступает государство, что повышает их надежность.

Функционирование вторичного рынка ипотечного кредита на жилье обеспечивает ликвидность капитала ипотечных банков, связывает денежную массу в обороте, способствует перераспределению капитала по районам страны и экономическим сферам, стабилизирует процентные ставки по кредитам.

Банки, занимающиеся ипотечным кредитованием, в этих условиях не так ограничены кредитными ресурсами, поскольку, осуществляя операции на вторичном рынке, имеют возможность дополнительно мобилизовать необходимые средства, которые снова пускают в оборот, выдавая новые кредиты. Эффективное функционирование данной системы предполагает наличие развитого вторичного ипотечного рынка.

В России еще только создается рынок ипотечных обязательств. Проблемами развития ипотечного кредитования российскими банками являются: недостаточная ресурсная база банков, основанная на низком платежеспособном спросе на недвижимость, отсутствие у банков опыта размещения средств на сроки более года и высокая инфляция. По оценкам специалистов банков, занимающихся ипотечным кредитованием, наиболее предпочтительная продолжительность кредитного периода для клиентов составляет до трех лет. Для банков огромной проблемой ликвидности является разрыв между сроками привлечения краткосрочных ресурсов и длительными сроками размещения ресурсов при ипотечном кредитовании. Решение проблемы привлечения ресурсов для ипотечного кредитования решается рядом ипотечных банков за счет выпуска крупных облигационных жилищных займов.

В целях расширения использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования в жилищной сфере и защиты их .от инфляции Указом Президента Российской Федерации от 10 июля 1994 г. № 1182 установлено, что юридические лица, имеющие права заказчика при проведении строительства жилых домов, отведенный в установленном порядке земельный участок под жилищное строительство и проектную документацию на жилищное строительство, могут привлекать финансовые средства граждан Российской Федерации с использованием жилищных сертификатов.

Жилищные сертификаты – это особый вид облигаций с индексируемой номинальной стоимостью, удостоверяющих права их собственника:

- на приобретение собственником квартиры (квартир) при условии приобретения пакета жилищных сертификатов;
- на получение от эмитента по первому требованию индексированной номинальной стоимости жилищного сертификата.

Схема индексации номинальной стоимости жилищного сертификата указывается при его выпуске и остается неизменной в течение установленного срока действия жилищного сертификата.

Жилищный сертификат удостоверяет внесение первым владельцем (юридическим или физическим лицом, приобретающим сертификат) средств на строительство определенной общей площади жилья, размер которой не меняется в течение установленного срока действия жилищного сертификата.

Номинал жилищного сертификата устанавливается в единицах общей площади жилья, а также в его денежном эквиваленте.

Жилищный сертификат, как правило, имеет определенный срок действия.

В качестве эмитентов жилищных сертификатов могут выступать юридические лица, зарегистрированные на территории Российской Федерации, имеющие: права заказчика на строительство жилья, отведенный в установленном порядке земельный участок под жилищное строительство и проектную документацию на жилье, являющееся объектом привлечения средств, а также юридические лица, которым в установленном порядке переданы все указанные права.

Эмитентами жилищных сертификатов не могут выступать банки, кредитные учреждения, товарные и фондовые биржи.

Эмитент жилищных сертификатов несет от своего имени обязательства по ним перед собственниками жилищных сертификатов.

Объем эмиссии жилищных сертификатов (выраженный в единицах общей жилой площади) не может превышать размера общей площади строящегося эмитентом жилья, являющегося объектом привлечения средств.

Параметры жилищных сертификатов.

Жилищный сертификат должен содержать следующие обязательные реквизиты:

1. наименование «жилищный сертификат»;
2. дату и номер государственной регистрации выпуска жилищных сертификатов;
3. срок действия жилищного сертификата;
4. дату приобретения жилищного сертификата первым собственником;
5. размер общей площади жилья, оплаченный при приобретении одного жилищного сертификата;

6. общий объем эмиссии жилищных сертификатов данной серии;

7. цену приобретения жилищного сертификата первым собственником;

8. схему индексации номинальной стоимости жилищного сертификата при его выпуске эмитентом относительно цены приобретения жилищного сертификата первым собственником

9. предварительные условия договора купли-продажи квартиры, который обязуется заключить эмитент с собственником определенного количества жилищных сертификатов, дающего право на приобретение квартиры, с установленными характеристиками;

10. порядок согласования дополнительных и окончательных условий будущего договора купли-продажи квартиры, которые заранее не определяются в жилищном сертификате, в том числе указание на срок, в течение которого эмитент должен дать ответ на разногласия по условиям договора в случае возникновения этих разногласий;

11. условия, дающие право владельцу сертификата заключать договор на покупку квартиры, в том числе:

- дата, раньше которой жилищный сертификат не может быть предъявлен эмитенту владельцем с требованием о заключении договора;
- минимальное количество сертификатов, дающее право требовать заключения договора купли-продажи квартиры и порядок ее оплаты;
- срок исполнения эмитентом жилищного сертификата и обязанности по передаче квартиры собственнику жилищных сертификатов;

12. полное наименование эмитента, его подпись и печать;

13. полное наименование (имя) собственника жилищного сертификата;

14. полное наименование банка (банков), контролирующего целевое использование привлеченных средств.

Отсутствие какого-либо реквизита делает жилищный сертификат недействительным.

Собственник жилищных сертификатов, соответствующих не менее 30% общей площади квартиры определенного типа, имеет право на заключение с эмитентом договора купли-продажи на приобретение при условии оплаты в любой форме оставшейся стоимости квартиры.

Эмитент обязан при предоставлении ему жилищных сертификатов с их собственником:

- заключить договор купли-продажи квартиры с собственником сертификата;
- погасить жилищный сертификат по номинальной стоимости, рассчитанной в соответствии со схемой индексации номинальной стоимости жилищного сертификата.

Если эмитент не может осуществить погашение жилищных сертификатов, то это должен сделать гарант, заключение договора с которым обязательно для эмитента. К выпуску и обращению на территории Российской Федерации допускаются жилищные сертификаты, проспект эмиссии которых прошел государственную регистрацию в Министерстве финансов

Российской Федерации или его органах на местах. Выпуски жилищных сертификатов должны получить в установленном порядке государственный регистрационный номер.

Ипотечные кредиты всегда обуславливаются залогом недвижимости ипотеки.

Объект залога.

Развитие ипотеки невозможно без существования собственника предмета залога, так как закладывать землю и недвижимость может только собственник предмета залога, а также его права свободного отчуждения находящейся в собственности недвижимости. При этом ипотека зданий оформляется с ипотекой земельного участка, на котором оно находится. В России разрабатывается нормативно-правовая база, создающая условия для осуществления операций с недвижимостью и землей. В Конституции РФ сформулирован ряд правовых норм, легализирующих частную собственность на землю и операции по ее купле-продаже, залогу, сдаче в аренду и т. д. Приняты законы о залоге, банках и банковской деятельности, приватизации и т.д. Издан ряд указов Президента и постановлений правительства о финансировании жилищной сферы, дополнительных мерах по развитию ипотечного кредитования.

В российском законодательстве ипотекой признается залог предприятия, строения, здания, сооружения или иного объекта, непосредственно связанного с землей, вместе с соответствующим земельным участком или правом пользования им (Закона РФ «О залоге», ст. 42).

Ипотека - это один из способов обеспечения обязательства недвижимым имуществом, при котором залогодержатель имеет право в случае неисполнения залогодателем обязательства получить удовлетворение за счет заложенной недвижимости. Ипотека может использоваться в обеспечении любого денежного обязательства, в том числе и обязательства по кредитному договору, что обуславливает существование ипотечного кредита.

К категории недвижимости относится земля либо объекты, непосредственно связанные с землей (предприятия, жилые и нежилые дома, дороги).

Закон РФ «О залоге» устанавливает правило, в силу которого залог недвижимости имущества возможен лишь вместе с земельным участком, на котором находится недвижимость, либо правом на них.

Юридическая регистрация ипотеки.

Юридическое оформление сделок имеет большое значение для ипотечного кредитования, поскольку в основе этих сделок лежит право собственности или право хозяйственного владения на закладываемую недвижимость. Законодательство предусматривает определенный порядок его оформления.

Субъектами договора о залоге являются:

- стороны договора о залоге (залогодатель и залогодержатель) - юридические и физические лица;

- регистрирующий орган;
- держатель единого залогового реестра.

Договор об ипотеке заключается в письменном виде и должен быть нотариально удостоверен и может предусматривать значительную свободу действия залогодателя:

- возможность отчуждения заложенного имущества с переводом на приобретателя долга по обязательству;
- сдачу имущества в аренду;
- обременение имущества новыми долгами и т. д.

Разновидностью залога является заклад. В этом случае заложенное имущество передается залогодержателю во владение на период до исполнения обеспечиваемого им обязательства по кредиту.

Ипотека предприятия распространяется на все его имущество, включая основные фонды и оборотные средства, а также иные ценности, отраженные в самостоятельном балансе предприятия, если иное не установлено законом или договором.

Предприятия, за которыми государственное имущество закреплено на основе хозяйственного владения или оперативного управления, осуществляют залог с согласия собственника этого имущества и Комитета по управлению государственным имуществом.

Комитет по управлению имуществом может дать согласие на передачу в залог имущества только после оценки хозяйственного состояния залогодателя, содержания договора банковской ссуды, договора залога, при наличии документов, устанавливающих необходимость осуществлять залог государственного имущества.

Согласие Комитета по управлению имуществом на залог должно быть получено до вступления в силу основного договора.

Договор об ипотеке должен содержать:

- наименование залогодателя и залогодержателя и места их на хождения;
- название кредитного договора или иного обязательства, исполнение которого обеспечивается данной закладной, с указанием даты и места заключения договора;
- указание суммы основного обязательства, обеспеченного ипотекой;
- указание сроков уплаты сумм, обеспеченных ипотекой;
- описание закладываемого недвижимого имущества и его денежную оценку, место его нахождения;
- наименование документов, подтверждающих права собственника на закладываемое имущество;
- указание на то, что закладываемое имущество не обременено другими обязательствами;
- подписи залогодателя и залогодержателя;

- наименование органа, зарегистрировавшего ипотеку с указанием даты, места регистрации, номер в Едином залоговом реестре.

По соглашению сторон в закладную могут быть включены иные условия.

Ипотека должна обеспечить уплату залогодержателю суммы основного долга и процентов по нему, возмещение убытков и затрат, связанных с использованием кредитных ресурсов, а в случае необходимости и возмещение расходов по реализации предмета ипотеки. Ипотека подлежит обязательной регистрации в соответствующих органах по месту нахождения предприятия, строения, сооружения или иного объекта. При переходе права собственности на предмет ипотеки к другому лицу необходима регистрация в том же месте, где зарегистрирована ипотека.

Постановлением Правительства Москвы от 20 сентября 1994 г. № 788 «О введении на территории Москвы единой системы государственной регистрации залога и единого реестра договоров залога» введен регистрационный реестр договоров о залоге - Единый залоговый реестр.

Государственную регистрацию договоров ипотеки (как часть государственной системы регистрации недвижимости и сделок с ней) осуществляют:

- КУГИ;
- ПИБ;
- Земельный комитет;
- Департамент муниципального жилья;
- Городская регистрационная палата - держатель Единого залогового реестра;

Договор о залоге считается зарегистрированным, если:

- ему присвоен номер код личного залогового реестра;
- обязательная запись в регистрации залога внесена в Единый залоговый реестр;
- на договор о залоге и на свидетельство о регистрации залога нанесен номер (код);
- надлежаще-оформленные копии переданы в Архив договоров о залоге, держателю Единого залогового реестра.

Регистрирующий орган обязан при получении документов, подтверждающих полное или частичное исполнение обеспеченного залогом обязательства или изменения договора о залоге, внести регистрационную запись в ведомственный реестр и передать сведения держателю Единого залогового реестра.

При прекращении права залога регистрация залога погашается держателем Единого залогового реестра.

В соответствии с Законом Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. М 2281 «0 разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы» ипотечный кредит предоставляется банками на территории Российской Федерации юридическим и

физическим лицам на строительство (реконструкцию) жилья, обустройство земельных участков, а также на приобретение жилья при условии залога недвижимого имущества (ипотека).

В зависимости от субъекта кредитования ипотечные ссуды на строительство жилья разделяются на кредиты, предоставляемые непосредственно его будущему владельцу, и на ссуды, выдаваемые подрядчикам.

Кредитование жилищного строительства производится при условии отвода застройщику в установленном порядке земельного участка и наличия разрешения соответствующих органов на строительство жилья. Кредит на строительство (реконструкцию) жилья предоставляется в рамках, предусмотренных проектами и договорами порядка на осуществление строительно-монтажных работ, сроков и стоимости строительства (реконструкции).

Объектами кредитования выступают:

- приобретение и обустройство земли под предстоящее жилищное строительство;
- строительство (реконструкция) жилья;
- приобретение жилья.

В зависимости от объекта кредитования банки предоставляют три вида жилищных кредитов:

- земельный;
- строительный;
- кредит под приобретение жилья.

В положении о жилищных кредитах сказано, что выдача кредитов на жилищное строительство осуществляется путем открытия кредитной линии, при этом ссуда выдается заемщику по частям, соответствующим стоимости этапов строительно-монтажных работ.

В процессе финансирования строительства банк осуществляет контроль за целевым расходованием денежных средств и соблюдением графика строительства.

Заключение кредитного договора.

Сумма выдаваемого банком кредита не должна, как правило, превышать 70% от стоимости приобретения и обустройства земли, строительства (реконструкции) или стоимости приобретаемого жилья, зафиксированной в закладной, при условии, что остальная часть затрат осуществляется заемщиком.

Основными документами, определяющими взаимоотношения банка и заемщика при предоставлении ссуды, являются кредитный договор и договор о залоге (об ипотеке).

В кредитном договоре определяются: цель получения ссуды, срок и размеры кредита, порядок выдачи и погашения кредита, процентная ставка, условия и периодичность ее изменения, обеспечение кредитного обязательства заемщика, условия страхования ссуды, способ и формы проверки обеспеченности и целевого использования кредита, санкции за не

целевое использование и несвоевременный возврат ссуды, размеры и порядок уплаты штрафов, порядок расторжения договора, другие условия по соглашению кредитора и заемщика.

Решение о предоставлении кредита на строительство принимается банком-кредитором на основе кредитной заявки заемщика.

Помимо заявления на выдачу ссуды, в котором указывается цель и срок использования кредита, а также форма его обеспечения, в заявку входят:

- для юридических лиц-заемщиков - учредительные и регистрационные документы: бухгалтерский баланс предприятия; график поступления доходов и обязательных платежей; документы, подтверждающие наличие обеспечения ссуды; технико-экономическое обоснование использования кредита и расчет предполагаемой окупаемости кредитуемых затрат; документы, подтверждающие права на участок застройки и раз решение на строительство; проектно-сметная документация, утвержденная в установленном порядке; копия договоров на осуществление подрядных строительных работ; другие документы по требованию кредитора;
- для физических лиц - документы: подтверждающие право на участок застройки; разрешение на строительство; согласованная в установленном порядке проектно-сметная документация; документы, необходимые для определения платежеспособности заемщика; другие документы по требованию банка. В обеспечение кредита предоставляется залог и гарантии.

На этапе рассмотрения заявки кредитор осуществляет комплексный анализ кредитоспособности и финансовой устойчивости заемщика, оценивает бюджет строительства (источники финансирования и намерения по использованию построенного жилья - продажа, сдача в аренду), потребности рынка жилья в месторасположении застройки.

До полноты погашения суммы основного долга и процентов по ссуде заемщик не имеет права без письменного согласия банка продать или переуступить имущественные права на недвижимое имущество третьему лицу.

В случае невозможности возврата кредита заемщиком производятся обращение взыскания и реализация заложенного имущества для покрытия убытков банка.

Схема и условия выдачи кредитов на приобретение жилья устанавливаются банком по согласованию с заемщиком. В качестве инструмента кредитования возможны использование переменной процентной ставки, индексирование суммы основного долга, отсрочка платежей заемщика.

В зависимости от вида кредита в договоре о залоге (об ипотеке) указываются форма, размер и порядок залогового обеспечения кредита.

Каждый ипотечный банк использует свою схему предоставления ипотечных кредитов. Они весьма разнообразны по объектам и субъектам кредитования, методам мобилизации ресурсов, взыскания основного долга и процентов.

5.4. Приватизация земельных участков

5.4.1. Понятие приватизации государственного и муниципального имущества.

Под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (далее - федеральное имущество), субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц. Приватизация государственного и муниципального имущества основывается на признании равенства покупателей государственного и муниципального имущества.

Государственное и муниципальное имущество отчуждается в собственность физических и (или) юридических лиц исключительно на возмездной основе (за плату либо посредством передачи в государственную или муниципальную собственность акций открытых акционерных обществ, в уставный капитал которых вносится государственное или муниципальное имущество.

Приватизация имущественных комплексов унитарных предприятий осуществляется одновременно с отчуждением покупателю следующих земельных участков:

находящихся у унитарного предприятия на праве постоянного (бессрочного) пользования или аренды;

занимаемых объектами недвижимости, строительство которых не завершено, входящими в состав приватизируемого имущественного комплекса унитарного предприятия, и необходимых для использования данных объектов.[1]

5.4.2. Этапы приватизации государственных и муниципальных предприятий.

В практике приватизации государственных и муниципальных предприятий можно выделить три этапа. Первый этап, проходивший в 1992-1994 гг., регулировался Законом РСФСР от 03.05.1991 г. «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» с изменениями и дополнениями, внесенными указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. На первом этапе, например, в машиностроительной отрасли Москвы и Московской области было приватизировано 23-26 % государственных предприятий. Определение величины уставного капитала происходило довольно просто. Его величина устанавливалась на основе балансовой стоимости основных фондов (средств) по состоянию на 1 июля 1992 г Но поскольку, величина уставного капитала приватизируемых предприятий определялась без учета переоценки основных фондов, проведенных в 1992 и 1994 годах, то уместнее говорить, что величина уставного капитала на первом этапе приватизации, в действительности, устанавливалась на основе балансовой стоимости основных фондов по состоянию на 1 января 1991 года, с учетом до оценки основных фондов, по

[1] Ст.28 ФЗ от 21.12.2001 г.

отношению к 1984 году. Например, стоимость основных фондов (с учетом износа) РАО “ГАЗПРОМ” была определена в 237 млн. рублей, АО “Магнитогорский металлургический комбинат”, составила 48,3 млн. руб. (здесь и далее - деноминированный рубль), АО “Красноярский алюминиевый завод” - 25,1 млн. руб.

Второй этап приватизации, проходивший с 1995 по 1997 гг., регулировался указом Президента РФ от 22.07.94г. №1535, постановлениями Правительства РФ, а также статьей 217 Гражданского Кодекса РФ. Величина уставного капитала устанавливалась по данным баланса на 1 января 1994 г., с учетом переоценки по состоянию на 1.07.92 г. Результаты переоценки основных фондов по состоянию на 1.01.94 г. в расчет величины уставного капитала не принималась, а начальная цена продажи предприятий устанавливалась в пределах не ниже 70% и не более 2-х кратной величины уставного капитала.

С 1998 года, после введения в действие федерального закона от 22.07.1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» 122-ФЗ, фактически начат третий этап приватизации- продажи государственных и муниципальных предприятий, а также акций акционерных обществ (АО), находящихся в государственной собственности.

5.4.3. Порядок продажи земельных участков под государственными и муниципальными предприятиями.

В соответствии с Указом Президента РФ от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 г.», приобретение земельных участков в собственность осуществляется в соответствии с Указами Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 631 "Об утверждении Порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности", от 27 октября 1993 г. № 1767 "О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России" и разделом 4 Основных положений.

Указ Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 631 «Об утверждении порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданами их объединениями для предпринимательской деятельности» (в ред. Указов Президента РФ от 14.10.92 № 1229, от 16.05.97 № 485, от 25.01.99 № 112) утвердил Порядок продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий.

Первая редакция данного Указа устанавливала следующие особенности продажи земельных участков при приватизации государственных, муниципальных предприятий:

1. Обязательным условием проведения коммерческого, инвестиционного конкурса, аукциона по продаже приватизированного предприятия и заключения договора купли - продажи

на это предприятие являлось право приобретения земельного участка собственником приватизированного предприятия, кроме случаев, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 631.

2. Начальная цена предприятия, продаваемого при приватизации на коммерческом, инвестиционном конкурсе, аукционе, не включала в себя стоимость земельного участка.

При определении величины уставного капитала акционерного общества нормативная цена земельного участка отражалась в акте оценки стоимости имущества и не включалась в уставной капитал (фонд).

3. При отсутствии документов, удостоверяющих право пользования государственным, муниципальным предприятием земельным участком, площадь его земельного участка определялась в плане приватизации предприятия на основании данных по фактическому использованию земельного участка, представленных соответствующим комитетом по земельной реформе и земельным ресурсам в комитет по управлению имуществом в сроки, установленные для разработки плана приватизации.

Затем Указ Президента от 16.05.1997 установил, что:

1. Объектом продажи является земельный участок (доля земельного ранее выделенный землепользователю на правах постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или срочного пользования, в том числе аренды.

В случае отсутствия документов, подтверждающих указанные права, земельный участок предоставляется в фактических границах, существовавших (существующих) под приватизированным предприятием - на дату утверждения плана приватизации;

2. Установить выкупную цену земли при продаже земельных участков (долей земельных участков), на которых расположены приватизируемые здания, строения, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства, в размере не ниже 5-кратной ставки земельного налога за единицу площади земельного участка.

В расчет принимается ставка земельного налога, действующая на дату подачи продавцу земельного участка заявки на его выкуп.

Срок действия заявки на выкуп земельного участка не может превышать одного года со дня ее подачи.

При наличии задолженности бюджетов различных уровней перед организациями, выкупающими земельные участки, на которых они расположены, допускается выкуп этих участков в порядке погашения задолженности.

5.4.4. Нормативная цена земельного участка.

Представляется необходимым определить понятие нормативной цены земельного участка. В ст.25 Закона РСФСР от 11.10.1991 № 1738-1 (в ред. от 27.12.95) «О плате за землю» нормативная цена земли определяется как показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введение в действие Земельного Кодекса РФ» установлено, что нормативная цена земли применяется для целей, указанных в статье 65 Земельного кодекса РФ, в случаях, если кадастровая стоимость земли не определена. Указом Президента РФ от 11.05.95 № 478 нормативная цена земли при продаже земельных участков расположенным на них приватизированным предприятиям была установлена в размере 10-кратной ставки земельного налога на единицу площади земельного участка.

Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству в Письме от 2 июня 1995 г. №2-16/1120 «О нормативной цене земли, занимаемой приватизируемыми предприятиями» разъяснил:

Собственники приватизированных государственных (муниципальных) предприятий, не выкупившие занимаемые приватизированным предприятием земельные участки в собственность до 17 мая 1995 года (даты вступления в силу Указа Президента Российской Федерации от 11 мая 1995 г. № 478 "О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации"), приобретают их по нормативной цене в соответствии с пунктом 7 упомянутого Указа, равной 10-кратной ставке земельного налога за единицу площади земельного участка, действующей на момент заключения договора купли - продажи без учета льгот, установленных по земельному налогу, с введением коэффициента от 1 до 3 согласно части второй пункта 4.10 Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. № 1535. По упомянутой нормативной цене оформляются договора купли - продажи только земельных участков, занимаемых приватизированными государственными (муниципальными) предприятиями, и только с собственниками этих предприятий или уполномоченными ими лицами.

Как упоминалось выше, Указом Президента РФ от 16.05.1997 № 485 в Указ Президента РФ от 11.05.1995 № 478 были внесены изменения, в соответствии с которыми выкупная цена земли при продаже земельных участков была установлена в размерах не ниже 5-кратной ставки земельного налога за единицу площади земельного участка. Также Постановлением Правительства от 31.05.2002 № 369 были утверждены Правила определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного (муниципального) имущества. (В частности, стоимость земельных участков, подлежащих приватизации в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, определяется исходя из цены выкупа земельных участков, установленной в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации).

5.4.5. Порядок и условия продажи земельных участков для расширения и дополнительного строительства предприятий.

Согласно утвержденному Указом (14.06.1992) Порядку, продажа земельных участков собственникам приватизированных государственных и муниципальных предприятий для расширения и дополнительного строительства этих предприятий осуществляется на конкурсной или аукционной основе за счет земель, не обремененных правами пользователей, арендаторов.

К участию в аукционе, коммерческом, инвестиционном конкурсе допускаются только собственники приватизированных предприятий.

При проведении коммерческого, инвестиционного конкурса право приобретения земельного участка передается покупателю, предложение которого полностью отвечает условиям и критериям конкурса.

Условия коммерческого, инвестиционного конкурса могут включать: целевое использование участка, соблюдение экологических и архитектурно - планировочных требований, обеспечение максимального размера инвестиций, проведение работ по рекультивации, благоустройству участка и другие.

На аукционе земельные участки продаются в тех случаях, когда от покупателя не требуется выполнения каких-либо условий, кроме целевого использования. При этом право собственности передается покупателю, предложившему в ходе торгов максимальную цену.

Начальная цена земельного участка при продаже на коммерческом, инвестиционном конкурсе, аукционе устанавливается в размере не ниже нормативной цены земли.

В случаях, когда собственник приватизированного предприятия является единственным участником аукциона, коммерческого, инвестиционного конкурса, земельный участок продается ему в собственность по стартовой цене, но не ниже нормативной цены земельного участка.

5.4.6. Порядок и условия продажа застроенных и незастроенных земельных участков приватизируемым предприятием.

Продаже не подлежат находящиеся в государственной (муниципальной) собственности незастроенные земельные участки:

сельскохозяйственного назначения, лесного и водного фонда, особо охраняемых земель, для которых законодательством Российской Федерации установлен особый режим приватизации;

зараженные опасными веществами и подвергшиеся биогенному заражению;

общего пользования (улицы, проезды, дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водоемы, пляжи и иные участки, отнесенные в соответствии с законодательством к землям общего пользования);

расположенные в морских, речных и воздушных портах федерального значения либо отведенные (зарезервированные) для их перспективного развития.

Застроенные земельные участки в городах и населенных пунктах продаются по цене, которая не может быть меньше нормативной цены за землю и больше ее трехкратной величины. При этом застроенным земельным участком приватизированного предприятия считается вся территория предприятия, за исключением пустующих незастроенных (в том числе зарезервированных в соответствии с проектной документацией) земельных участков.

Пустующие незастроенные земельные участки (участок), землепользователем которых является приватизируемое предприятие, могут быть по решению предприятия:

а) сохранены в муниципальной (государственной) собственности с передачей в аренду данному предприятию или без таковой;

б) выкуплены предприятием вместе с застроенным участком и по такой же цене при условии, что предприятие осуществит в установленном порядке их застройку в течение 3 лет с момента вступления в права собственности (если иной период не установлен законодательством).

При невыполнении предприятием последнего условия оно обязано продать его в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации для продажи незастроенных участков, находящихся в государственной (муниципальной) собственности. В этом случае, а также в случае продажи незастроенного участка до истечения 3 лет с момента вступления в права собственности с продавца взимается разовый сбор в местный бюджет в размере 30 процентов от суммы, на которую стоимость продажи участка превысила стоимость его приобретения.

При приватизации земельных участков порядок использования недр определяется в соответствии с Законом Российской Федерации "О недрах".

Собственник вправе использовать застроенный земельный участок вместе с расположенными на нем зданиями, сооружениями, строениями, помещениями теми способами и в тех целях, которые не запрещены в пределах данной функциональной зоны этого города (населенного пункта) или в радиусе 100 метров от границ данного участка.

Для продаваемых застроенных земельных участков устанавливаются следующие публичные сервитуты, в соответствии с которыми собственники указанных земельных участков обязаны обеспечить:

а) безвозмездное и беспрепятственное использование объектов общего пользования (пешеходные и автомобильные дороги, объекты инженерной инфраструктуры), которые существовали на момент передачи земельного участка в собственность;

б) возможность размещения на участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;

в) возможность доступа на участок соответствующих муниципальных служб для ремонта объектов инфраструктуры. Изменение указанных и введение новых публичных сервитутов может осуществляться лишь федеральным законом или принятыми в соответствии с федеральным законом нормативно - правовыми актами.

Собственники земельных участков имеют право на оформление в собственность безвозмездно той части объектов инженерной инфраструктуры, которая используется исключительно для обеспечения объекта (объектов) недвижимости данного собственника (до границы участка или - для кабелей и трубопроводов - до соединения с соответствующими магистралями) по договору с соответствующим органом. Строительство на участке новых объектов инфраструктуры, в том числе прокладка электрических и телефонных кабелей, водопровода, газопроводов, канализации, размещение которых может нанести ущерб собственнику, осуществляется на компенсационной основе в соответствии с договором между собственником участка и соответствующим государственным (муниципальным) органом. Действительными являются ограничения на использование застроенного земельного участка, существовавшие на момент приватизации (продажи) предприятия или иного объекта недвижимости.

При приобретении в собственность земельного участка собственник расположенного на нем приватизированного предприятия, здания, сооружения, помещения представляет продавцу следующие документы:

выписку из реестра акционеров (учредительного договора), подтверждающую, что не менее 75 процентов уставного капитала юридического лица находится в частной собственности;

договор купли - продажи или иной документ о праве собственности на здание, сооружение, помещение, приватизированное предприятие или копию утвержденного плана приватизации;

заявку произвольной формы на приобретение в собственность земельного участка, а также план земельного участка либо сведения о его расположении и размерах, а также о величине нормативной цены земельного участка.

В недельный срок с момента поступления заявки продавец выдает собственнику приватизированного предприятия платежное поручение на оплату стоимости земельного участка в установленном размере и заключает договор купли - продажи. Одновременно продавец направляет по одной копии этого договора в соответствующие комитет по земельным ресурсам и землеустройству и орган архитектуры и градостроительства.

Соответствующие комитет по земельным ресурсам и землеустройству и орган архитектуры и градостроительства обязаны в 2-месячный срок представить для ознакомления заявителю подлежащие регистрации сведения об ограничении прав на использование земельного участка, в том числе о публичных сервитутах, существовавших на дату продажи здания, строения, сооружения, предприятия, а также о таких сервитутах, установление которых было предусмотрено решениями правомочных органов государственной власти (органов местного самоуправления), принятыми на указанную дату.

Оплаченное платежное поручение на оплату стоимости земельного участка и договор купли - продажи являются основанием для регистрации в установленном законодательством порядке права собственности на землю.

5.4.7. Определение рыночной стоимости земельного участка.

С1998 года начат третий этап приватизации государственных и муниципальных унитарных предприятий, казенных предприятий, государственных и муниципальных учреждений, а также доли государственной собственности, находящейся в акционерных обществах. Рассмотрим субъекты, объекты, цель и виды стоимости при оценке имущества государственных предприятий.

В соответствии с ФЗ РФ от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ», при приватизации к субъектам оценочной деятельности относятся, с одной стороны - независимые оценщики, деятельность которых регулируется федеральным законом и законами субъектов РФ, а с другой стороны заказчики - государственные предприятия, акционерные общества (АО).

К объектам оценки относится, во-первых, государственные и муниципальные унитарные предприятия, казенные предприятия, государственные и муниципальные учреждения, а во-вторых, открытые акционерные общества, часть (или полностью) акций которого находится в государственной собственности. Остановимся на этом подробнее.

В соответствии со статьей 132 ГК РФ предприятие, как имущественный комплекс, используемый для предпринимательской деятельности, признается недвижимостью. При этом в состав этой недвижимости входит земельный участок, здания, сооружения (включая передаточные устройства), оборудование, сырье, продукция, права требования, долги, а также права на обозначения и другие исключительные права, т. е. предприятие является особым (специализированным) видом недвижимости, что должно учитываться при оценке стоимости приватизируемого предприятия.

Рыночная стоимость объекта оценки - наиболее вероятная цена, по которой объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства.[2]

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.07.2001 № 519 "Об утверждении стандартов оценки", Министерством имущественных отношений РФ было издано распоряжение от 06.03.2002 г. № 568-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков». В распоряжении указывается на то, что рыночную стоимость имеют те земельные участки, которые способны

[2] Постановление Правительства от 06.07.2002 №519 «Об утверждении стандартов оценки»

удовлетворять потребности пользователя (потенциального пользователя) в течение определенного времени (принцип полезности).

Рыночная стоимость земельного участка:

- зависит от спроса и предложения на рынке и характера конкуренции продавцов и покупателей (принцип спроса и предложения).
- не может превышать наиболее вероятные затраты на приобретение объекта эквивалентной полезности (принцип замещения).
- зависит от ожидаемой величины, срока и вероятности получения дохода от земельного участка за определенный период времени при наиболее эффективном его использовании без учета доходов от иных факторов производства, привлекаемых к земельному участку для предпринимательской деятельности (земельной ренты) (принцип ожидания).
- изменяется во времени и определяется на конкретную дату (принцип изменения).
- зависит от изменения его целевого назначения, разрешенного использования, прав иных лиц на земельный участок, разделения имущественных прав на земельный участок.
- зависит от его местоположения и влияния внешних факторов (принцип внешнего влияния).
- определяется исходя из его наиболее эффективного использования, то есть наиболее вероятного использования земельного участка, являющегося физически возможным, экономически оправданным, соответствующим требованиям законодательства, финансово осуществимым и в результате которого расчетная величина стоимости земельного участка будет максимальной (принцип наиболее эффективного использования. Наиболее эффективное использование может не совпадать с текущим использованием земельного участка.

При определении наиболее эффективного использования принимаются во внимание:

- целевое назначение и разрешенное использование;
- преобладающие способы землепользования в ближайшей окрестности оцениваемого земельного участка;
- перспективы развития района, в котором расположен земельный участок;
- ожидаемые изменения на рынке земли и иной недвижимости;
- текущее использование земельного участка.

Дата проведения оценки стоимости земельного участка, как правило, не должна быть позже даты его последнего осмотра оценщиком.

Итоговая величина рыночной стоимости земельного участка должна быть выражена в рублях в виде единой величины, если в договоре об оценке не предусмотрено иное (например, в договоре об оценке может быть установлено, что итоговая величина стоимости земельного участка выражается в виде диапазона величин).

Оценщик при проведении оценки обязан использовать (или обосновать отказ от использования) затратный, сравнительный и доходный подходы к оценке.

затратный подход - совокупность методов оценки стоимости объекта оценки, основанных на определении затрат, необходимых для восстановления либо замещения объекта оценки, с учетом его износа;[3]

сравнительный подход - совокупность методов оценки стоимости объекта оценки, основанных на сравнении объекта оценки с аналогичными объектами, в отношении которых имеется информация о ценах сделок с ними;

доходный подход - совокупность методов оценки стоимости объекта оценки, основанных на определении ожидаемых доходов от объекта оценки.

Оценщик вправе самостоятельно определять в рамках каждого из подходов к оценке конкретные методы оценки. Метод оценки определяется как способ расчета стоимости объекта оценки в рамках одного из подходов к оценке.

Как правило, при оценке рыночной стоимости земельных участков используются метод сравнения продаж, метод выделения, метод распределения, метод капитализации земельной ренты, метод остатка, метод предполагаемого использования. На сравнительном подходе основаны метод сравнения продаж, метод выделения, метод распределения. На доходном подходе основаны метод капитализации земельной ренты, метод остатка, метод предполагаемого использования. Элементы затратного подхода в части расчета стоимости воспроизводства или замещения улучшений земельного участка используются в методе остатка и методе выделения.

5.5. Государственная регистрация прав на землю

Государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права. В соответствии со ст.164 ГК РФ государственной регистрации в случаях и в порядке, предусмотренных ст.131 ГК РФ и Законом о регистрации, подлежат сделки с землей и другим недвижимым имуществом.

Права на землю, подлежащие государственной регистрации, определены в ст.131 ГК РФ и ст.4 Закона о регистрации. Это право собственности, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного (бессрочного) пользования землей, возникновение, переход и прекращение названных прав, а также их ограничения (обременения) - сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда.

Подтверждение необходимости государственной регистрации договора аренды недвижимости, включая землю, установлено специальной нормой п.2 ст.609 ГК РФ. Учитывая, что к договорам субаренды применяются правила о договорах аренды (п.2 ст.615 ГК РФ), требование государственной регистрации распространяется и на субаренду земли.

Право пожизненного наследуемого владения является правомочием гражданина по владению, пользованию и распоряжению землей, находящейся в государственной собственности, по основаниям и в порядке, установленном земельным законодательством. Субъект этого права

---

[3] Постановление Правительства от 06.07.2002 №519 «Об утверждении стандартов оценки»

обладает почти всеми правами собственника за исключением двух - он не вправе отчуждать (продавать, закладывать и т.д.) земельный участок и не имеет права на получение стоимости земельного участка в случае его изъятия для государственных и общественных нужд. Граждане, именуемые землевладельцами, вправе передавать права владения и пользования землей по наследству; возводить на земле здания, строения и сооружения, если иное не установлено условиями пользования землей; передавать землю в аренду или безвозмездное срочное пользование.

Данное вещное право установлено Земельным кодексом (ЗК) РСФСР 1991 г. И хотя Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 "О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ" была признана недействующей почти половина статей ЗК РСФСР, в том числе и статьи, регулирующие пожизненное наследуемое владение земельным участком, понятие "пожизненное наследуемое владение" встречается в некоторых других действующих нормативных правовых актах (например, в Указе Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 337 "О реализации конституционных прав граждан на землю"). ГК РФ 1994 г. также признал действующим указанное вещное право - право пожизненного наследуемого владения (п.1 ст.216).

Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, как и пожизненное наследуемое владение, возникает только в отношении земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Субъектом права постоянного (бессрочного) пользования, именуемым землепользователем, может быть как гражданин, так и юридическое лицо. Землепользователь вправе самостоятельно осуществлять владение и пользование землей в соответствии с целевым назначением земли, строить на ней здания, строения и сооружения, но распоряжаться землей путем передачи ее в аренду или в пользование может только с согласия собственника земли. Кроме того, данное право может быть приобретено собственником здания, строения и сооружения согласно ст.37 ЗК РСФСР либо в случае реорганизации юридического лица.

Права граждан и юридических лиц на земельные участки возникают по разным основаниям:

В том числе решения государственных органов и органов местного самоуправления, в компетенцию которых входит право предоставления земельных участков:

- решение исполнительного органа местного самоуправления (как правило, местной администрации) о предоставлении на праве собственности, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) и временного пользования, аренды земельных участков гражданам и юридическим лицам из земель, переданных в ведение муниципального образования, за исключением случаев, предусмотренных законодательством (ст.51, 60, 71 Закона РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-I "О местном самоуправлении в РФ";

- решение органа исполнительной власти субъекта РФ о предоставлении в соответствии с законодательством РФ и установленным органом представительной власти субъекта порядком земельных участков под объекты, имеющие федеральное и межрегиональное значение, для строительства и расширения предприятий, находящихся в собственности субъектов РФ а также земельных участков, предназначенных для ведения садоводства, огородничества и животноводства жителями городов (кроме городов районного подчинения).

Данный распорядительный акт содержит сведения о том, кому предоставляется земельный участок, фиксирует адрес и местоположение земельного участка согласно плану, правовой титул на землю (постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение, временное пользование или аренда), срок и особые условия землепользования.

Установленное землепользователю, землевладельцу или арендатору право на землю удостоверяется договором аренды земли либо договором на безвозмездное временное (срочное) пользование.

Ранее права постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения удостоверялись государственным актом. Однако издание Закона о регистрации требует приведения в соответствие с ним других нормативно-правовых актов. Поэтому Президент РФ своим Указом от 25 января 1999 г. № 112 "О признании утратившими силу и об изменении некоторых актов Президента РФ" привел в соответствие с Законом о регистрации земельно-правовое регулирование в области регистрации прав на землю.

Свидетельства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, в том числе прав пожизненного наследуемого владения и постоянного (бессрочного) пользования землей, утверждены постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 219 "Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним".[4]

Итак, нормы ГК РФ говорят о случаях и порядке государственной регистрации в учреждениях юстиции недвижимого имущества, в том числе земли, и соответствующих сделок с ним. Однако, учитывая невозможность сразу перейти на новый порядок государственной регистрации, законодатель установил определенную этапность и указал в ст.8 Федерального закона "О введении в действие части первой ГК РФ", что впредь до введения в действие закона о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним применяется действующий порядок регистрации. Этот порядок предполагал регистрацию сделок с землей в земельном комитете. Данные права на землю, которые возникли до вступления в силу Закона о регистрации, признаются юридически действительными и при отсутствии их государственной регистрации, вводимой указанным Законом. Регистрация таких прав проводится по желанию их обладателей.

---

[4] См.: Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ", 23.02.1998, № 8, ст. 963, "Российская газета", № 42, 04.03.1998.

Процесс регистрации недвижимого имущества детально регламентируется Законом о регистрации. Статья 13 данного Закона устанавливает следующий порядок регистрации:

1) прием документов, необходимых для государственной регистрации и отвечающих требованиям этого закона;

2) регистрация представленных документов;

3) правовая экспертиза представленных документов и проверка законности сделки с недвижимостью;

4) сопоставление заявленных прав на объект недвижимости с уже зарегистрированными на него правами с целью установить отсутствие возможных противоречий;

5) при отсутствии указанных противоречий и других оснований для отказа в регистрации либо ее приостановления - внесение записи в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество;

6) совершение регистрационных надписей на правоустанавливающих документах и выдача удостоверений о произведенной регистрации.

Согласно ст.16 Закона о регистрации государственная регистрация производится на основании заявления правообладателя, стороны (сторон) договора либо представителя упомянутых лиц, имеющего надлежащим образом оформленную доверенность. Если право возникает на основании акта государственного органа или органа местного самоуправления, заявление о государственной регистрации права подается лицом, в отношении которого принят такой акт. Если же право вытекает из договоров, не требующих нотариального удостоверения, заявление о регистрации должно исходить от всех участников сделки. При уклонении одной из сторон от прохождения процедуры регистрации права на недвижимость оно регистрируется на основании решения суда, вынесенного по требованию другой стороны. Регистрация же по заявлению одной из сторон сделки возможна только в том случае, если права возникли на основании сделки, не требующей нотариального удостоверения, но нотариально удостоверенной по желанию участников.

Применительно к регистрации прав на землю вопрос о том, кто вправе обратиться за регистрацией, решается следующим образом.

При регистрации прав пожизненного наследуемого владения и прав постоянного (бессрочного) пользования, возникающих на основании акта уполномоченного органа городской администрации, заявление о государственной регистрации права подается лицом, в отношении которого принят такой акт.

Регистрация договора аренды недвижимого имущества, в том числе земли, выделена в отдельный вид регистрации (ст.26 Закона о регистрации). При этом в данной статье устанавливается, что регистрации подлежит право аренды. Однако данная норма прописана законодателем некорректно и противоречит многочисленным нормам ГК РФ и самой сути договора аренды. Согласно ст.606 ГК РФ, договор аренды является двусторонней сделкой, по

которой арендодатель обязуется предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. По общему правилу договор считается заключенным с момента подписания его полномочными сторонами, а договор, подлежащий государственной регистрации, считается заключенным с момента его регистрации (ст.434 ГК РФ). Анализ уже упомянутых ст.131 и 164 ГК РФ, а также других норм, регулирующих аренду (ст. 609, 651, 658 ГК РФ), приводит к выводу о том, что государственной регистрации подлежит не право аренды, а именно сделка сторон. Исходя из указания п.1 ст.2 Закона о регистрации, предположительно можно считать, что законодатель под термином "государственная регистрация права аренды" подразумевает регистрацию соответствующей сделки.

Таким образом, с заявлением о государственной регистрации договора аренды земли вправе обратиться одна из сторон договора аренды. Поскольку в силу ст.615 ГК РФ договор субаренды земли также подлежит государственной регистрации, то заявление о регистрации должно исходить от всех участников сделки. При регистрации сделок с арендными правами, которые не нуждаются в нотариальном удостоверении, заявления о регистрации прав должны подавать все стороны договора (сделки).

Документы, подаваемые для осуществления государственной регистрации:

1. Заявление правообладателя (с указанием его полного наименования) о регистрации договора аренды земельного участка. В заявлении указывается адрес участка, его площадь, почтовый адрес и телефон;

2. Нотариально заверенные: копия свидетельства о регистрации юридического лица и копии учредительных документов (со всеми изменениями и дополнениями). Копии указанных документов могут быть заверены государственными органами, их выдавшими.

Физические лица представляют копию паспорта (иного документа, удостоверяющего личность). Физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, представляют нотариально заверенную копию документа о государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя;

3. Юридическое лицо представляет решение своего полномочного органа о назначении (избрании) руководителя предприятия, организации или учреждения, либо доверенность о предоставлении права подписи документов по вопросам оформления земельных правоотношений иному полномочному лицу;

4. Доверенность представителей юридического (физического) лица на совершение действий по регистрации договора и получение правоудостоверяющего документа с отметкой о государственной регистрации.

Подлинность подписи доверителя на доверенности, выданной физическим лицом, заверяется нотариусом;

5. Документ, удостоверяющий личность представителя (паспорт или иное удостоверение личности). После удостоверения личности документ возвращается представителю, доверенность остается в органах юстиции;

6. Распорядительный акт на землю либо копия решения комиссии по предоставлению земли и градостроительному регулированию. При этом копия распорядительного документа дополнительному заверению не подлежит;

7. План земельного участка, заверенный комитетом по земельным ресурсам и землеустройству;

8. Копия платежного поручения или квитанции об оплате государственной регистрации;

9. Справка Госкомстата о присвоении кодов.

На основании статей 17 и 18 Закона обязательным приложением к документам, необходимым для государственной регистрации прав, являются план земельного участка, участка недр и (или) план объекта недвижимости с указанием его кадастрового номера (состоящего в соответствии со ст. 1 Закона из кадастрового номера земельного участка, на котором находится сооружение, и инвентарного номера сооружения), удостоверенные соответствующими органами, осуществляющими кадастровый и технический учет объектов недвижимости.

В соответствии с пунктом 23 Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 18.02.98 № 219, записи в подраздел I Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее именуется - Единый государственный реестр прав) вносятся на основании документов, удостоверенных органами (организациями), осуществляющими кадастровый и технический учет объектов недвижимости на территории регистрационного округа.

Если планы и документы на весь объект недвижимости удостоверены одним из органов (организаций), осуществляющим кадастровый и технический учет объектов недвижимости на территории какого-либо из субъектов РФ, в пределах которых располагается этот объект недвижимости, государственная регистрация прав должна осуществляться в учреждении юстиции по регистрации прав, действующем на территории данного субъекта РФ.

Если планы и документы на весь объект недвижимости составлены и удостоверены несколькими органами (организациями), осуществляющими кадастровый и технический учет объектов недвижимости на территории различных субъектов РФ, в пределах которых располагается этот объект недвижимости, государственная регистрация прав может осуществляться в любом учреждении юстиции по регистрации прав, действующем на территории одного из указанных субъектов РФ, по выбору правообладателя (сторон сделки).

Если планы и документы на весь объект недвижимости составлены и удостоверены органами (организациями), осуществляющими кадастровый и технический учет объектов недвижимости и находящимися не на территории субъектов РФ, в пределах которых располагается этот объект недвижимости, государственная регистрация прав также может

осуществляться в любом учреждении юстиции по регистрации прав, действующем на территории одного из субъектов РФ, в пределах которых располагается данный объект недвижимости, по выбору правообладателя (сторон сделки).

Дальнейшая государственная регистрация перехода, прекращения, ограничения (обременения) прав на объект недвижимости или иных сделок с ним осуществляется учреждением юстиции по регистрации прав, которым изначально был открыт соответствующий раздел Единого государственного реестра прав.

Учреждение юстиции по регистрации прав, зарегистрировавшее право на объект недвижимости, его переход, прекращение, ограничение (обременение) либо иную сделку с ним, в течение трех дней с момента регистрации должно направить в иные учреждения юстиции по регистрации прав, действующие на территории регистрационных округов, в пределах которых также располагается объект недвижимости, соответствующую информацию о проведенной регистрации.

Государственная регистрация прав и сделок с земельными участками, по которым проходят (на которых располагаются) объекты недвижимости (например, жилое помещение), осуществляется учреждениями юстиции по регистрации прав по месту расположения этих земельных участков.

При этом названные учреждения юстиции по регистрации прав по поступлении информации в графу "Особые отметки регистратора" подраздела II соответствующего раздела Единого государственного реестра прав вносят записи о наименовании и назначении объекта недвижимости, расположенного на территории нескольких регистрационных округов, данных о его правообладателе, виде зарегистрированного права, дате и номере государственной регистрации права, а также наименовании учреждения юстиции по регистрации прав, которым данное право было зарегистрировано.

Учреждение юстиции по регистрации прав, осуществившее государственную регистрацию перехода права на земельный участок, его ограничения (обременения) или иной сделки с земельным участком, по которому проходит (на котором располагается) объект недвижимости, направляет об этом информацию в учреждение юстиции по регистрации прав, зарегистрировавшее право на объект недвижимости, расположенный на территории нескольких регистрационных округов.

Учитывая особенности проводимой работы по государственной регистрации прав, их ограничения (обременения) и иных сделок с объектами недвижимости, располагающимися на территории нескольких регистрационных округов, такая регистрация должна осуществляться не в обособленных подразделениях учреждения юстиции по регистрации прав (филиалах), а в самом учреждении юстиции по регистрации прав (то есть в центральном аппарате).

Данный пакет документов правообладатель (землепользователь) представляет в органы юстиции после того, как комитетом по земельным ресурсам оформлены права на землю и

заключены договоры аренды или временного пользования землей. При этом договоры аренды и временного пользования должны быть подписаны как со стороны арендодателя, так и со стороны арендатора.

При подготовке пакета документов для регистрации договора субаренды земли необходимо учитывать определенные ограничительные условия по отношению к сторонам договора, установленные нормативными актами.

Количество сделок с землей, требующих соблюдения нотариальной формы, сведено к минимуму. Требование о нотариальном удостоверении и одновременно о государственной регистрации сделки установлено только для договора залога недвижимого имущества (ст.339 ГК РФ и ст.10 Федерального закона "О ипотеке"). При этом применительно к ипотеке имеется изъятие из общего правила о порядке регистрации, согласно которому процедура регистрации залога недвижимого имущества начинается только по заявлению залогодателя после государственной регистрации прав залогодателя на предмет залога (ст.29 Закона о регистрации).

В результате проведенной государственной регистрации договоров аренды земли, временного (срочного) безвозмездного пользования землей, субаренды земли, иных сделок с арендными правами орган юстиции производит удостоверение посредством совершения специальной регистрационной надписи на указанных договорах, представленных на регистрацию (п.3 ст.131 ГК РФ). В отношении прав пожизненного наследуемого владения, прав постоянного (бессрочного) пользования землей и ипотеки удостоверение произведенной регистрации производится путем выдачи по просьбе правообладателя документа о зарегистрированном праве в виде свидетельства. При этом в свидетельстве о регистрации и в штампе специальной регистрационной надписи на зарегистрированных договорах указывается дата государственной регистрации прав, которой является день внесения соответствующих записей в Единый государственный реестр прав, и номер, под которым произведена соответствующая регистрация в Едином реестре.

5.6. Правовой режим различных категорий земель

- Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую осуществляются в соответствии с требованиями п.1 ст.8 Земельного кодекса в следующем порядке:
- земель, находящихся в федеральной собственности, - Правительством Российской Федерации;
- земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- земель, находящихся в муниципальной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, - органами местного самоуправления.
- *Земель, находящихся в частной собственности:*
- земель сельскохозяйственного назначения - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- земель иного целевого назначения - органами местного самоуправления.

В настоящее время целевое назначение и категории установлены для всех земель Российской Федерации. В связи с тем, что полномочия по переводу земель из одной категории в другую предоставлены всем субъектам, обладающим правами государственной или муниципальной собственности на землю, ст.8 Земельного кодекса переводит регулирование порядок перевода земель на уровень федерального закона. Такой закон в настоящее время находится в стадии разработки. Он должен будет установить основные принципы перевода земель из одной категории в другую, основания для изменения целевого назначения, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области перевода земель из одной категории в другую, права граждан и юридических лиц при осуществлении процедуры изменения целевого назначения земельных участков. Сегодня же указанный круг вопросов регламентируется лишь фрагментарно некоторыми из федеральных законов РФ. Так, например, Лесной кодекс РФ содержит нормы, устанавливающие порядок перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, пользованием лесным фондом, и (или) порядок изъятия земельного лесного фонда (ст.63) и порядок перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом (ст.64). Федеральный закон от 31 марта 1999г. № 69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации" (СЗ РФ 1999, № 14, Ст.1667) устанавливает, что в постоянное пользование организации - собственнику системы газоснабжения передаются земельные участки для строительства технологических объектов по добыче и хранению газа, объектов магистрального газопровода с переводом таких участков в категорию земель промышленности и транспорта (ст.28). В основном регулирование рассматриваемых отношений пока осуществляется на уровне подзаконных актов вплоть до ведомственных. Так, Положение о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог (утверждено приказом МПС России от 15 мая 1999г. № 26Ц, зарегистрировано в Минюсте РФ 27 июля 1999г. № 1848/БНА ФОИВ, 1999, 16 августа, № 33) устанавливает, что пересмотр границ и размеров полосы отвода, изъятие временно не используемых земельных участков и перевод их из одной категории в другую осуществляется уполномоченными на то органами по согласованию с железными дорогами в порядке, установленном законодательством РФ (п.5)[4]. Поскольку "категория" составляет основу правового режима любого земельного участка, в п.2 ст.8 Земельного кодекса уделено особое внимание тому, в каких документах категория земель должна быть зафиксирована.

- Среди таких документов Кодекс, в частности, называет:
- акты федеральных органов исполнительной власти, акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и акты органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков. К таким актам относится: Свидетельство на право собственности на землю, утверждено Указом Президента РФ от 27 октября 1993г. № 1767, с изменениями и дополнениями от 24 декабря 1993г., от 25 января 1999г.;
- договоры, предметом которых являются земельные участки: Типовой договор купли-продажи (купчая) земельного участка, утвержден Роскомземом 2 июня 1993г. № 1-16/770, зарегистрирован в Минюсте РФ 10 июня 1993г. №275/БНА РФ 1993г. №9, а также Типовые формы договоров дарения и мены земельными участками - рекомендованы письмом Роскомзема от 19 октября 1994г. №2-16/1629;
- документы государственного земельного кадастра - Правила оформления кадастрового плана земельного участка ГЗК-1-Т.О-04-01-01, утверждены Росземкадастром 10 апреля 2001г.;
- документы о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним - Правила ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утверждены постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998г. №219, с изменениями и дополнениями от 23 декабря 1999г.;
- иные документы в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Земельным кодексом (п.3 ст.8), нарушение порядка перевода земель из одной категории в другую служит основанием признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую.

Глава VI. Разработка бизнес-планов в градостроительстве

6.1. Понятие бизнес-плана в градостроительстве

Окончательно оформившаяся к началу 90-х годов теоретическая, методическая и практическая база отечественного градостроительства рассматривала город (любой) как элемент народнохозяйственного комплекса страны, в чем-то равный - так же, как отрасль, завод и т.д., - иным его элементам. Так же как и отраслями, в результате государственного планирования, было устроено и управление развитием (жизнью) городов, и система градостроительных документов, а именно: они исторически единственные "описывали" городские перспективы в наиболее полном виде.

Следовательно, народно хозяйственный заказ, а по сути, ведомственно-отраслевой заказ, определял перспективные параметры городов, которые, как большой или маленький завод, должны были обеспечить выпуск запланированного объема продукции. Отсюда определялись

необходимая численность трудозанятого населения и численность постоянного населения в городе, необходимая для его воспроизводства, количество (площадь) необходимой жилой и нежилой застройки, объемы транспортной и инженерной инфраструктуры, наконец, территория города и так далее.

При этом критерием эффективности "деятельности города" являлся, по сути, тот же критерий, что использовался в производственной сфере: минимизация себестоимости продукции. Отсюда - индустриальное домостроение, строительство на свободных территориях "под бульдозер", типовые схемы "ступенчатой системы обслуживания", "забытые" затраты на поддержание и восстановление историко-культурного наследия, охрану природы.

Такой подход игнорировал естественные закономерности городской жизни и развития, "выключал" из проектной практики, а следовательно и из практики реализации и повседневного городского управления реально существующие проблемы и внутренние ресурсы развития сложного пространственного социально-культурного и экономического организма - города.

Наиболее выпукло противоречия между директивным социально-экономическим и градостроительным - как пространственным отражением социально-экономического - планированием (проектированием) и социокультурными эволюционными тенденциями городского развития проявились на сломе социально-политической и экономической ситуации.

Сегодня уже достаточно очевидно, что последствия экстенсивного отраслевого развития (а точнее, физического роста) городов привели к ухудшению в них экологической ситуации, дефициту всех видов ресурсов, потерям в качестве городской среды (обветшанию застройки, утратам историко-культурного наследия и городских ландшафтов, искажению планировки, преобладанию дискомфортных, хотя и обеспеченных квадратными метрами, условий жизни горожан), крайне не эффективному использованию городской земли.

Последствия такого градостроительного прогнозирования, проектирования и градостроительной практики не нуждаются в комментариях.

Конечно, это результат не только деятельности градостроителей, последствия методов их проектной и повседневной управленческой деятельности, но и общей государственной социально-экономической политики. Однако нельзя сбрасывать со счетов и то, что тип (методы, содержание) используемой градостроительной документации не отвечал реалиям городской жизни и развития и не являлся, что особенно важно для нас, истинным инструментом городского управления, а подменялся неким «прожективным» планом, судьба которого зависела не от города, а от того, «кто и сколько даст денег на его реализацию». Тем более что, как уже говорилось, градостроительная документация исторически являлась тем документом, который оформлял «городскую материю» всяческих социально-экономических и политических планов.

К сожалению, и новый Градостроительный кодекс не решает этих проблем, во многом транслирует то градостроительное знание, которое сложилось в советское время.

Остановимся на роли и месте стратегического планирования в деятельности органов местного самоуправления.

Экономический кризис в России обострил ситуацию в городах. Это обострение нашло свое отражение в том, что поддержание нормативного состояния городских систем жизнеобеспечения, за которое несут ответственность, прежде всего, органы местного самоуправления, чрезвычайно затруднено, а "разговоры о развитии" вообще представляются несбыточными мечтаниями. В тоже время города пока не могут надеяться и на серьезную внешнюю федеральную и субфедеральную поддержку.

Следовательно, как показывает мировой опыт, выход из кризисной ситуации во многом находится в пространстве стратегического планирования местного экономического развития и консолидации на этой основе деятельности органов местного самоуправления со всеми социально активными группами населения города: представителями деловых кругов, прежде всего представителями малого и среднего предпринимательства, опирающегося в своих перспективах на местные ресурсы, представителями общественности и общественных организаций.

Стратегическое планирование местного экономического развития, или, в более общем плане, стратегического планирования городского развития - это готовность всех заинтересованных в нем лиц к долгосрочному видению городской ситуации, в том числе и в пространстве города.

Поэтому в стратегические планы следует включать не только механизмы слежения за их исполнением и оценки результатов, предусмотренных планом, но и "механизмы и возможности" их пространственной интерпретации. При этом обстоятельства реализации стратегических планов могут меняться, а это не только может потребовать переформулирования стратегии и тактических задач, но и повлечет изменения в пространственном оформлении городского развития.

Стратегическое планирование предоставляет органам местного самоуправления, бизнесу и жителям возможность активно планировать будущее, а не следовать обычной "привычке" реагировать на события, которые уже наступили.

Город всегда имеет свою историю и культуру. Поэтому стратегический план должен быть сформирован в соответствии с его уникальными местными особенностями, в том числе и пространственной организацией, политической обстановкой и административной структурой.

Для нас это означает появление целого ряда новых требований к характеру и содержанию градостроительной нормативной планировочной документации.

Теоретически механизмы планирования, которые применялись в прошлом, по-прежнему берутся за образец для управления процессом градостроительства и для осуществления контроля за этим процессом.

Чтобы решить вопрос о том, есть ли необходимость в реструктуризации системы планирования, и каким образом ее следует выполнять, возможно, будет полезным сравнить прежнюю систему с системой, характерной для типичного "рыночного" города, и определить, какие элементы обеих моделей можно с успехом включить в современную российскую систему планирования.

Отличие модели централизованного планирования и рыночной модели планирования объясняется различием двух основополагающих допущений, лежащих в основе данных моделей.

Во-первых, в модели централизованного планирования делается допущение о том, что все градостроительные проекты будут финансироваться за счет единого бюджета, и что надлежащая координация всех аспектов урбанизации будет обеспечиваться благодаря иерархической организации процесса согласования градостроительной документации. В рыночной модели делается допущение о том, что строительство объектов инженерной и социальной инфраструктуры, строительство жилья и строительство производственных объектов, а также строительство предприятий обслуживания будет финансироваться за счет различных источников, и что сроки и уровень инвестиций в каждый вид строительства будут разными в разные годы. Ключевой метод координации всех аспектов урбанизации – это долгосрочное финансирование, а надлежащее соответствие указанных аспектов достигается только с течением длительного временного периода по мере накопления индивидуальных капиталовложений. Разрабатываемые планы и процесс планирования должны направлять и стимулировать эти многочисленные капиталовложения.

Во-вторых, в модели централизованного планирования застройка и планирование по существу рассматривались как технические процессы. Вопросы, связанные с выбором надлежащих типов, уровня и темпов застройки городских территорий, обсуждались партийным руководством с точки зрения социальных, политических и организационных аспектов без привлечения служб, которые непосредственно занимались планированием и строительством. В результате это привело к тому, что обычные рабочие решения принимались исключительно техническими специалистами, а важные решения (которые очень часто противоречили рекомендациям технических специалистов) диктовались партийным и политическим руководством. В рыночной модели планирования делается допущение о том, что вопросы планирования и застройки частично являются техническими вопросами, а частично политическими и социальными. "Демократические" процессы используются, чтобы разрешить споры. Методы обучения и привлечения общественности к участию в процессе используются, чтобы придать законность решениям по вопросам планирования, а процедуры открытых обсуждений и строгие требования, предъявляемые к принятию решений, используются с целью ограничения полномочий политических и административных органов.

Две модели планирования и регулирования застройки.

Традиционная модель градостроительства, характерная для системы централизованного планирования.

Этой модели присущи четыре главных элемента:

1) Государственные, региональные и «секторные» планы, которые регулировали обширную структуру «системы заселения территорий» и пространственного размещения основных элементов промышленных, транспортных и энергетических систем.

2) Генпланы городов, которые определяли общую пространственную форму города, местоположение основных функциональных видов деятельности и систем инфраструктуры и

транспорта, объединяющих различные функциональные территории. В генпланах предполагалось, что индивидуальные проекты и виды пользования землей должны быть "нацелены" на конкретные участки земли, что обеспечивалось в процессе подготовки "градостроительной документации".

3) Проекты детальной планировки (ПДП), которые определяли пространственную модель размещения индивидуальных проектов, их размер и масштаб, а также необходимые объекты инфрастуктуры, транспорта и другие общественные территории, которые обслуживали бы эти проекты. В проектах ПДП определялись "красные линии", с помощью которых участки земли, выделенные под застройку (в виде кварталов), отделялись от улиц и территорий, необходимых для прокладки инженерных сетей. Кроме того, в этих проектах указывались такие параметры, как размер и масштаб зданий, а также их размещение в рамках квартала.

4) Проект строительных объектов, разрабатываемый для зданий и ансамблей зданий, в котором определялись точное местоположение зданий на территории, отдельные функциональные территории и озеленение открытых пространств, окружающих здания, а также точное местоположение и описание точек подключения к городским инженерным сетям. Предполагалось, что строительство объектов инфраструктуры должно осуществляться и оплачиваться одновременно со строительством зданий.

Планы, разрабатываемые на всех высших уровнях процесса планирования, увязывались с проектами, разрабатываемыми на самом нижнем уровне, в процессе подготовки градостроительной документации. Вопросы, затрагивающие детали конкретного проекта (включая размещение зданий на территории по отношению друг к другу и определение количества необходимых уровней инженерной и социальной инфраструктуры для обслуживания предложенной застройки), можно было найти в заранее определенных нормах и правилах, которые были едиными для всех городов (СНиП). Каждый проект сам по себе начинал реализовываться в полном размере и масштабе в соответствии с тем, как это было определено в планах и заканчивался по причине последующего урезания бюджета с неполной реализации в части социально-культурного обеспечения.

Б. Система планирования, характерная для типичного "рыночного" города.

В системе планирования, характерной для города, живущего по законам рынка, есть несколько элементов, которые отсутствуют в традиционной системе централизованного планирования и которые вызваны необходимостью предвидеть и скоординировать решения, принимаемые независимыми инвесторами. В общей структуре планирования предполагается двухуровневый контроль: непосредственный контроль за государственными инвестициями (в основном в инфраструктуру) и косвенный контроль за частными инвестициями (Однако зонирование непосредственно контролирует оба типа инвестиций.). Кроме того, в данной системе планирования делается допущение о том, что па многих территориях осуществить застройку в полном масштабе сразу (как это прогнозируется в планах) будет невозможно, и что это произойдет с течением времени по мере последовательной реализации строительных проектов.

1) Государственные, региональные и "секторные" планы не обязательны, но если они все-таки существуют, предполагается, что они являются чисто техническими и обучающими и служат в качестве руководства. В них нет "системы заселения территорий", и городам и регионам не назначаются инвестиции для вложения в промышленность. В этих планах могут быть достаточно точно определены основные транспортные и энергетические системы, финансируемые государством, а также их местоположение. Решения о размещении промышленных объектов будут приниматься частными лицами и предприятиями в рамках зонирования и нормативных актов.

2) Генеральные планы городов содержат ту же необходимую информацию, что и российские генпланы, однако у них другой правовой статус. С правовой точки зрения они могут быть обязательны в отношении определения местоположения городских инвестиций (дороги, канализация, водоснабжение, школы и т.д.). Но они не являются обязательными с правовой точки зрения в отношении местоположения, размера и масштаба частных инвестиций (если только в самом плане не содержатся ссылки на правила зонирования; в том случае положения зонирования, включенные в план, являются обязательными с правовой точки зрения).

3) Карта "красных линий" дает представление о границах кварталов; красные линии отделяют территории, выделенные под застройку и частное владение, от территорий, необходимых для прокладки улиц и инженерных сетей. На данной карте могут также указываться территории, зарезервированные под парки и будущие общественные сооружения; однако по причине того, что эти территории могут находиться в частном владении, и в дальнейшем должны быть приобретены коммунальными службами, в отношении этих земель данная карта не может быть обязательной с правовой точки зрения до тех пор, пока эти земли не будут куплены или экспроприированы городом.

4) В Законе о зонировании устанавливаются правила использования всех земельных участков в отдельной зоне и определяются параметры в отношении размера, масштаба зданий и их размещения на участках. Это обязательные правила, которые должны соблюдаться как представителями частного, так и государственного секторов; однако, обычно инвестору предоставляется возможность выбора нескольких вариантов конкретных использований, а в отношении размера и масштаба застройки устанавливаются как максимум так и минимум, что позволяет инвестору осуществлять застройку в меньшем масштабе, чем планировалось.

5) Планы межевания показывают внутреннюю разбивку городских кварталов, внешние границы которых показаны в планах красных линий. В планах межевания показаны: схема расположения участков, выделенных под застройку в рамках квартала, включая границы земельных участков; любые зарезервированные земли для общественных сооружений: любые сервитуты, обеспечивающие право прохода и право размещать инженерные сети (здесь также может содержаться информация о мощностях). Кроме того, ради информации в этих планах могут показываться линии отступа и другие открытые пространства, которые требуются согласно параметрам зонирования. Эти планы разрабатываются для того, чтобы гарантировать:

• что при формировании и регистрации земельных участков (в процессе инвентаризации, в процессе проведения продаж, аукционов и торгов), эти участки будут действительно соответствовать параметрам зонирования, установленным для минимального размера участков и их формы;

• что они будут иметь прямой доступ к улицам и инженерным сетям;

• и что они будут обеспечивать возможность для рационального управления территорией (т.е. на данной территории не будет бесконтрольных пустых пространств).

В теории система планирования, характерная для городов с рыночной экономикой, основана на важном допущении о том, что процесс урбанизации (как с точки зрения планирования, так и с точки зрения последующей застройки) ведет к повышению стоимости земли. Эту стоимость земли можно "капитализировать" (т.е. превратить в действительный капитал, используя ипотечный механизм или механизм выпуска облигаций муниципального займа), чтобы оплатить расходы на строительство инфраструктуры, которая делает возможной урбанизацию. Занимая деньги, город может построить объекты инфраструктуры сегодня и выплатить долг в последующие годы по мере сбора налогов, определенных плат и процентных отчислений от цены продажи в процессе осуществления будущей застройки. Город может разумно контролировать рост новых территорий (посредством упорядоченной установки новых инженерных подсетей) даже в том случае, если городские руководители и планировщики не могут непосредственно контролировать сроки и масштаб проектов застройки, которые будут предприниматься частными инвесторами и владельцами.

Для того чтобы реализовать высококачественную систему планирования в российских городах, прежде всего, необходимо понять, что переход к соответствующей застройке и перепланировке земель и объектов недвижимости с течением времени будет медленным и явится результатом совокупного действия мелкомасштабных мероприятий и инвестиций, а не результатом выполнения крупных комплексных проектов застройки. Осуществляя планирование развития города, ориентированное на постепенное незначительное повышение темпов роста и застройки, города смогут обеспечить участие большого числа горожан в процессе экономического роста, который будет иметь место в результате реализации истинной стоимости земли.

В нынешней ситуации имеется выраженное рассогласование практикуемой системы градорегулирования с социально-экономической ситуацией и потребностями рыночных преобразований. Свидетельством этого является ряд противоречий-парадоксов. Выделим основные из них.

1. Инвесторы не имеют правовой информации о потенциальных вложениях в обустройство недвижимости

2. Застройщики не получают гарантированных прав долгосрочного владения земельными участками

3. Владельцы недвижимости не имеют возможности оперативно реагировать на меняющиеся условия рыночной конкуренции

Приведенные противоречия свидетельствуют о том, что ныне практикуемая система градорегулирования пока еще не ориентирована на высокоэффективное землепользование в городах и нуждается в изменениях.

В настоящее время в городах многих стран используется методика «стратегического планирования», которая позволяет определить основы политики, которой город будет придерживаться в процессе планирования пространства, инфраструктуры и программ развития. Стратегическое планирование стало необходимой частью городского управления, поскольку города все чаще сталкиваются с проблемой неопределенности их будущего. Сегодняшняя ситуация, характеризующаяся быстроизменяющимися технологиями, глобальной и региональной реорганизацией промышленного инвестирования и растущей конкуренцией среди городов и регионов за продуктивные инвестиции требует от городов умения адаптировать свою деятельность по планированию и формированию городской политики таким образом, чтобы эффективно реагировать на изменяющиеся экономические условия.

Для городов бывшего Советского Союза стратегическое планирование также необходимо, поскольку в результате разрушения централизованного планирования образовался информационный, аналитический и политический вакуум в отношении определения роли города и региона в общенациональной и международной экономиках. Централизованное планирование определяло место и функции каждого города как составной части "системы поселений". В современных и будущих условиях мировой экономики эта концепция "системы поселений" мало что означает как в теоретическом, так и практическом смыслах, поскольку аппарат централизованного планирования, который определял роль городов в этой системе, прекратил свое существование. Города (их жители, предприятия и учреждения) должны самостоятельно формировать свои отношения с другими городами, как в своем регионе, так и в стране и мире в целом. Для того, чтобы делать это эффективно и продуктивно, город должен попытаться спрогнозировать как свою роль в будущем, так и стратегические действия, необходимые для того, чтобы сделать эту роль по возможности наиболее позитивной. К счастью, существует много материалов, содержащих описание методик и мирового опыта стратегического планирования, которые могут использоваться российскими городами; кроме того, в настоящее время, воспользовавшись системой Интернет и другими источниками глобальной информации, можно получить разнообразные статистические данные и другие сравнительные материалы, которые могут помочь в создании соответствующих моделей развития города.

Целью стратегического планирования является разработка направляющей политики в деятельности города по планированию, формированию бюджета и программ развития. Первоначальный вопрос, возникающий при определении модели для любого города, состоит в следующем: как будет происходить процесс стратегического планирования и как он будет

взаимодействовать с конкретной политикой и деятельностью существующих городских и региональных органов. Для иллюстрации этих структурных вопросов ниже представлено описание процессов планирования и формирования бюджета в городе Нью-Йорке, который является одним из лидирующих городов в разработке методологий стратегического планирования.

Группа стратегического планирования в Департаменте по Планированию города Нью-Йорка состоит из восьми человек. Это экономисты, градостроители и один профессионал-демограф. Они отслеживают развитие нескольких наиболее жизнеспособных секторов промышленности и сферы обслуживания, а также демографической структуры города и пытаются определить - посредством прогнозирования основных тенденций изменений в этих ключевых секторах - какими вероятнее всего будут функции города в будущем; каким образом ведущие промышленные предприятия и учреждения будут взаимодействовать со своими поставщиками, клиентами и конкурентами из других городов; а также, каким образом изменения в профессиональной подготовке и составе населения могут быть использованы для поддержания этих будущих функций города.

Методика и данные, на которые опирается стратегическое планирование в Нью-Йорке, не являются жестко фиксированными. Сотрудники группы по планированию должны уметь мыслить и иметь хорошее воображение, поскольку они, как правило, не применяют строгие систематические или математические методы сбора и анализа данных или моделирования. Вместо этого они обращаются к различным источникам данных и их анализа, подготовленным другими городскими службами; они используют национальную и международную статистику; они регулярно общаются с экспертами и менеджерами предприятии ведущих отраслей; наконец, они знакомятся с большим числом публикаций, описывающих тенденции в политической, экономической, промышленной, технологической и социальной сферах, которые наиболее сильно влияют на развитие города Нью-Йорка.

Например, одна из наиболее важных индустрий Нью-Йорка – индустрия рекламы и развлечений. Поток музыки, телевизионных программ и культурной продукции, как в США, так и в мире оказывает непосредственное влияние на усиление или ослабление экономики города Нью-Йорка. В связи с этим, одна из тенденций, которая отслеживается специалистами по стратегическому планированию, – это развитие международных соглашений в сфере интеллектуальной собственности (например, юридическая защита видеозаписей, компактных и электронных дисков). Если, например, Китай вдруг объявляет о том, что намерен проводить политику в поддержку закона о борьбе с видео пиратством, специалисты по стратегическому планированию Нью-Йорка сразу начинают размышлять о том, как это может отразиться на доходности музыкальной и телевизионной индустрии города.

Точно так же, эта группа следит за прогрессом в научных исследованиях японцев в сфере технологий цифрового телевидения, поскольку, через пять-десять лет они могут произвести грандиозные изменения в индустрии рекламы и развлечений. В сфере демографии ведется мониторинг политических событий на Гаити или в Гонг-Конге, поскольку от их развития может

зависеть уровень иммиграции – повышение числа беженцев, прибывающих в Нью-Йорк и имеющих различную профессиональную подготовку. В банковской и финансовой сфере эта группа наблюдает за принятием Парламентом Великобритании новых законов о банковско-финансовой деятельности, поскольку эти изменения могут означать перекачку многих миллиардов долларов из банков Нью-Йорка в конкурирующие банки Лондона.

Каждые два года группа стратегического планирования публикует отчет о своей работе, представляющий собой описание и графики, отражающие текущие тенденции. Хотя отчет и содержит некоторые математические расчеты, это почти всегда не точные цифры, а их диапазоны – высшие, средние и низшие показатели. Отчет охватывает временной период в 10, 15 или 20 лет в зависимости от сектора промышленности или бизнеса. Отчет содержит: (1) краткое описание секторов, в отношении которых был проведен мониторинг и сделан анализ, (2) интерпретацию тенденций, прослеживаемых в каждом из секторов и прогноз их развития: высокие, низкие и средние темпы, (3) несколько комбинированных моделей этих тенденций в виде трех или четырех "сценариев" развития города в будущем: модель сильного, слабого, умеренного роста либо модель смешанного типа, (4) серию рекомендаций относительно того, какие действия город должен предпринимать для того, чтобы стимулировать положительные тенденции и предотвратить или компенсировать негативные. Отчет также может включать рекомендации относительно мер, которые необходимо срочно принимать в крайних ситуациях для того, чтобы предотвратить сильные негативные тенденции в некоторых секторах.

При подготовке отчета группа консультируется с широким кругом технических экспертов, представителями муниципальных органов, руководителями учреждений и предприятий частного бизнеса. Проект отчета распространяется во всех городских органах, имеющих отношение к освещаемым вопросам, для получения их комментариев. Он также публикуется в печати и широко распространяется в качестве проекта с целью получения замечаний и комментариев от жителей города, бизнесменов и организаций. Кроме того, он обсуждается на публичных слушаниях, проводимых Городской Комиссией по Планированию. Процесс публичного обсуждения и рассмотрения комментариев занимает несколько месяцев, после чего Комиссия утверждает отчет и представляет его мэру города, который затем издает его в виде постановления о городской политике для городской администрации.

"Стратегический план" не имеет конкретного законодательного статуса и не является обязательным для выполнения документом для каких-либо городских органов или учреждений. Тем не менее, считается, что он должен служить направляющим документом, с помощью которого, к тому же, можно заранее проверить отношение различных городских органов к предлагаемой политике, т.е. будут они способствовать, либо, напротив, мешать проведению данной стратегии.

Но процесс планирования не заканчивается изданием этого отчета. Группа продолжает осуществлять мониторинг с целью определить, какие из прогнозируемых тенденций реализуются

в действительности. В зависимости от характера наблюдаемых тенденций, группа может составлять рекомендации относительно того, какие действия городу следует предпринимать, чтобы ускорить или, наоборот, противодействовать развитию этих тенденций. Таким образом, стратегический план в большой степени является политическим документом, используемым гражданами, партийными фракциями, различными учреждениями, органами и политическими лидерами для обсуждения новых программ, постановлений и административных изменений, которые рекомендуются в отчете.

Стратегический план также используется для выполнения других программ по городскому планированию и бюджету, которые утверждены в Уставе города. К наиболее важным из этих документов относятся:

- **Стратегия капиталовложений на десятилетний период,** в рамках которой Департаментом Городского Планирования совместно со службами инфраструктуры и частными коммунальными службами составляются текущие программы на каждые два года. При разработке этой программы принимаются во внимание положения стратегического плана, что позволяет определить, как изменятся потребности города в инфраструктуре в последующие десять лет. Например, если по прогнозам стратегического плана произойдет значительное увеличение притока беженцев из Гонг-Конга, это скорее всего будет означать, что в тех городских районах, где сконцентрировано китайское население, резко возрастет спрос на жилье и соответствующее обслуживание. Соответственно, необходимо будет спланировать увеличение мощностей инфраструктуры для данных районов. Приведем другой пример. Если стратегическим планом прогнозируются возможные изменения в использовании Интернета бизнесом в центральной части города, что может привести к изменению пространственных конфигураций промышленных и офисных зданий, и, соответственно, вызовет необходимость создания новых правил зонирование в отношении параметров зданий, а также планирования новой инфраструктуры – телефонных кабелей и спутниковых антенн. Десятилетний стратегический план капиталовложений излагает среднесрочные требования по инфраструктуре и соотносит их с общими экономическими перспективами стратегического плана, для того, чтобы определить, сможет ли город создать необходимую инфраструктуру, используя средства налогообложения и займы (гарантируемые налогообложением).

Двухлетний капитальный бюджет готовится каждый год городским (финансовым департаментом совместно с департаментом планирования. Посредством этого документа десятилетний стратегический план капиталовложений разбивается на краткосрочные программы в соответствии с приоритетными задачами, и каждая из них содержит перечисление всех проектов по инфраструктуре, которые должны осуществиться в последующие два года. В этой программе также оцениваются заемные возможности города на краткосрочный период. Обычно индивидуальные проекты по созданию инфраструктуры финансируются путем займов. Таким образом, реальное количество средств, которое город может получить ежегодно, ограничивается

цифрой, определяемой законодательными нормами и нормами кредитодателей. Эти нормы требуют расчета общей суммы по отношению к текущим и прогнозируемым доходам от налогообложения.

Планы районов и поправки к правилам зонирования также частично опираются на стратегический план. Планы районов составляются периодически (от 7 до 15 лет) сотрудниками городского департамента по планированию при участии "комитетов представителей" (совещательных групп, состоящих из местных жителей, бизнесменов и лидеров групп из других районов). Эти планы составляются путем рассмотрения существующих условий, а также возможных изменений данного района в будущем, прогнозируемых как стратегическим планом, так и самими местными жителями. В таком плане формулируются будущие потребности города в инфраструктуре и составляются рекомендации относительно внесения изменений в зональные правила, карту зонирования или какие-либо другие санитарные, здравоохранительные, транспортные и прочие правила, а также предлагаются новые программы по созданию школ, медицинских и социальных учреждений для обслуживания данного района.

Планы и политика экономического развития также разрабатываются на основе стратегического плана. В Нью-Йорке имеется ряд механизмов-стимулов экономического развития - как, например, налоговые льготы и субсидии тем отраслям, которые вкладывают новые инвестиции в город. При использовании подобных программ также руководствуются положениями стратегического плана, в частности, его анализом, показывающим, в каких из промышленных или обслуживающих секторов будет наблюдаться значительный рост в будущем. Таким образом, город может заранее "нацелить" свои усилия на привлечение именно этих отраслей и ограничить субсидии тем отраслям, которые постепенно устаревают.

Отметим, что адаптация процесса стратегического планирования к условиям российских городов не влечет за собой значительных проблем законодательного или административного характера. Поскольку целью стратегического планирования является сформирование продуманного, аналитического взгляда на будущее города, а не создание какого-либо конкретного законодательного документа по развитию, городу не потребуются для его осуществления получения каких-либо новых полномочий. В реальности, идея стратегического планирования состоит в том, чтобы "взять" уже идущий процесс размышления о будущем города - чем уже занимаются многие мэры и руководство городов - и как-то систематизировать его, чтобы в результате получить последовательные, экономически обоснованные рекомендации относительно проводимой городом политики.

Наиболее сложной проблемой, с которой придется столкнуться при осуществлении стратегического планирования в российских городах, - это привлечь к сотрудничеству различные городские и областные органы, а также негосударственные организации - крупные предприятия, коммунальные компании, которые согласились бы предоставить нужную информацию и аналитические материалы группе, занимающеюся подготовкой стратегического плана.

Для подобной работы не потребуется дорогостоящее и сложное оборудование. И хотя для группы стратегического планирования было бы полезно иметь подключение к Интернету и другим всемирно используемым источникам экономической информации, это не является критически важной деятельностью. Руководители местных предприятий и сами имеют достаточно информации о возможных путях развития их отраслей в будущем, в текущей российской прессе публикуется много аналитических материалов, а в областных библиотеках и университетах можно найти много полезных статистических данных.

Рассмотрим процесс создания первого стратегического плана для Твери, состоящего из пяти основных этапов:

1. Подготовка сравнительного анализа трех-четырех городов в других странах, которые имели сходный с Тверью экономический профиль в прошлом, но смогли поднять свою экономику.

2. Выбор ведущих секторов промышленности и сферы обслуживания, моделирование их будущих характеристик на основе анализа тенденций развития в Твери, а также сравнительного анализа развития подобных отраслей в других городах мира.

3. Рассмотрение наиболее важных политических и структурных изменений национального и регионального масштаба, которые могли бы оказать влияние на развитие города, и моделирование потенциальных результатов их воздействия.

4. На основе сравнительного анализа городов, прогнозов развития секторов промышленности и сферы обслуживания, а также прогнозов национального и регионального развития - создание трех-четырех "сценариев" будущего развития города.

5. Рекомендации относительно необходимых изменений в политике города, а также действий, необходимых для поддержки наиболее благоприятных "сценариев" развития города и предотвращения негативных тенденций.

Ниже приведено более детальное описание этих пяти этапов.

1. Сравнительный анализ городов.

Команда должна определить три или четыре города, которые в прошлом по численности населения и выполняемым функциям были схожи с Тверью 1990 года. Это будут города с полумиллионным населением, являющиеся провинциальными столицами и рыночными центрами регионов, подобных Тверской области. Города, в которых в прошлом преобладали те же отрасли - химическая, тяжелая и легкая промышленность. Команда постарается выбрать для анализа одни североамериканский город в период 1960-70 годов, одни западноевропейский - периода 1970-80 годов, один азиатский - периода 1980 года и центрально-европейский или восточногерманский город периода 1985-90 годов.

В дополнение к этому, команда рассмотрит в качестве примера один-два бывших промышленных города, расположенных вблизи крупнейших мировых центров, таких, как Сан-Паоло, Нью-Йорк, Лондон, Париж, Токио или Сеул.

Рассмотрев каждый выбранный город, команда разработает модели изменений, произошедших в сфере занятости и уровне производства в различных секторах промышленности и обслуживания, приведшие к росту производства и изменению численности населения. При возможности здесь будут также рассмотрены пространственный рост городам соответствующие изменения. Статистической базой для этого анализа послужат как местные и национальные, так и выпускаемые ООН ежегодные статистические материалы. Команда также может воспользоваться системой Интернет или многочисленными библиотечными материалами для получения информации об этих городах, их регионах, крупнейших предприятиях промышленности и сферы обслуживания.

2. Выбор секторов промышленности и сферы обслуживания.

Команда выберет три наиболее важных из существующих промышленных секторов в Твери, плюс три новых сектора, имеющих наибольшие потенциалы для роста. Существующие сектора будут отобраны либо на основании наибольшей занятости населения пять лет назад, либо на основании наибольшего объема производимой продукции или доходов. Их анализ будет произведен двумя путями. Первый: определить произошедшие изменения и возможности продолжения этих тенденций; второй: выявить на основе сравнительного анализа потенциальные новые факторы, которые могли бы повлиять на уровень развития и функционирование этих секторов в Твери. Эти новые факторы могут иметь технологический, организационный, пространственный характер или иметь отношение к занятости или источникам спроса и предложения.

Например, за прошедшее время текстильная промышленность Твери характеризовалась наибольшей занятостью населения. Первоначально в производстве использовалось местное сырье - лен. В последующие десятилетия в промышленности стали использовать хлопок, поставляемый в большом количестве из Средней Азии. Но из-за произошедших политических и экономических изменений эти поставки резко прекратились, что разрушило рынок текстильной продукции. В связи с этим возникают следующие вопросы. Каково состояние технологии отрасли в настоящий момент? Какие потенциальные источники сырья использовать - либо восстановить связи с Центральной Азией, либо возродить производство на основе местного сырья? Каким образом изменились характеристики текстильной промышленности в других городах, схожих с Тверью, за последние 10-20 лет? Исходя из этих сравнений, если произойдет реинвестирование этой отрасли в Твери, то каковы будут ее характеристики в отношении пространственного расположения, использования земли, транспорта, инфраструктуры, а также социальные и образовательные факторы?

Будут выбраны три новых сектора промышленности или сферы обслуживания, в которые уже вкладываются новые инвестиции в Твери, либо подобные отрасли в городах, выбранных для сравнения. Следует рассмотреть такие отрасли, как региональное банковское дело, финансы и

страхование; упаковка и дистрибуция современных потребительских товаров, транспорт и обслуживание бизнеса.

3. Деятельность по планированию и формированию политики города в региональном и национальном масштабах.

Будут смоделированы результаты потенциального воздействия на развитие города каких-либо политических или экономических действий общенационального или регионального характера. Такими действиями могут быть:

(1) планирование современной скоростной автомобильной или железнодорожной магистрали между Москвой и Санкт-Петербургом, которая пройдет через Тверь или вблизи нее;

(2) политика приватизации, включая развитие механизмов ипотечного кредитования, страхования и пр.;

(3) любые значительные проекты, касающиеся инфраструктуры, транспорта, экологии и охватывающие район реки Волги;

(4) любые другие подобные региональные программы, направленные на развитие крупнейших отраслей или основных местных ресурсов.

Также, необходимо рассмотреть возможные последствия для Твери в случае, если мер Москвы Лужков начнет реально проводить объявленную им политику выноса из Москвы крупной промышленности. Здесь нужно будет проанализировать все позитивные и негативные факторы, которые окажут влияние на существующие или будущие экономические функции города в случае выполнения этой программы.

4. Создание сценариев будущего развития и роста города.

Результатом вышеописанной аналитической работы должны стать три разработанные сценария:

(1) видение Твери как города с возродившейся промышленностью и экономикой, практически независимого от влияния Москвы;

(2) видение Твери как города-спутника, находящегося под растущим административным и деловым влиянием Москвы;

(3) видение Твери как города со смешанными функциями: промышленными, транспортными, обслуживания, а также города-спутника.

Анализ каждого сценария должен включать объяснение всех факторов и действий, необходимых для его реализации или же для предотвращения нежелательных сценариев развития. Временные рамки каждого из сценариев - около 15 лет.

5. Рекомендации по поводу программ развития, процесса планирования и формирования политики города.

Заключительная часть отчета должна содержать оценку действий, которые город должен предпринять в ближайшее время, либо быть готовым предпринять в будущем, в случае возникновения любых из вышеописанных изменений. Эти рекомендации должны охватывать

следующие сферы: инвестирование инфраструктуры, финансовые механизмы, изменения регулятивных документов, налогообложение, социальную политику, жилищное строительство и, что наиболее важно, стратегию экономического развития, нацеленную на развитие промышленности и процесс реинвестирования в городе.

6. Продолжение процесса экономического планирования и мониторинга.

Основными задачами данного этапа будут: (1) постоянный мониторинг тех тенденций развития секторов промышленности и сферы обслуживания, которые были определены как наиболее важные для будущего города, а также периодический пересмотр стратегического плана города в соответствии с текущей ситуацией; (2) использование отчета группы по стратегическому планированию различными городскими и региональными департаментами в процессе их собственной деятельности по планированию, формированию бюджета, политики и при рассмотрении проектов экономического развития.

Для осуществления непрерывного процесса стратегического планирования и мониторинга секторов экономики необходимо определить ряд показателей, которые должны периодически отмечаться и сравниваться с показателями, приведенными в прогнозах первоначального стратегического плана. Здесь имеются ввиду статистические данные, полученные из различных городских органов: количество и типы заявок на отвод земли, подаваемых в Комитет по Земельным Ресурсам, количество заявок на строительство, получаемых Главным Архитектором, количество устанавливаемых телефонных линий для различных компаний, количество грузового транспорта и схема его движения, количество и типы запросов о наличии офисных, промышленных и складских помещений, поступаемых в городской департамент экономики и пр. Эти данные также должны включать некоторые показатели изменений, происходящих в сферах промышленности и обслуживания в городе Москве: цены аренды и продажи офисных, промышленных и складских помещений, цены на строительство и транспорт и пр. Сюда также войдут статистические данные по основным промышленным отраслям в Твери - мировые цены на поставки и продукцию тверских предприятий.

Небольшая группа специалистов будет периодически пересматривать эти данные, составлять на их основе обновленный отчет, включающий, соответственно, пересмотренные в соответствии с настоящим моментом рекомендации. Использование стратегического плана не является обязательным. Тем не менее, ожидается, что различные городские органы и учреждения должны обращаться к нему при составлении их собственных периодических планов, бюджетов и документов, определяющих политику города. Городская администрация или дума могли бы даже требовать, чтобы в каждом новом документе, определяющем городскую политику или бюджет, содержалась краткая ссылка на то, как при его составлении были использованы положения или рекомендации стратегического плана.

Еще один способ использования стратегического плана - раз в год приглашать руководителей предприятий, профессионалов и просто граждан на дискуссию или форум для

обсуждения того, как реализуются на практике тенденции, определенные в стратегическом плане, и какие в связи с этим необходимы изменения в городской политике, программах и регулятивных документах. Открытый и публичный характер этого процесса заставил бы людей рассматривать стратегический план как документ, который можно использовать для оказания влияния на те или иные решения, принимаемые городом.

План стратегического развития Санкт-Петербурга

В ряде городов предпринимались попытки разрабатывать программы с новыми элементами, адаптированными под требования рыночной экономики и содержавшими элементы стратегического планирования. Особняком в этом отношении стоит Санкт-Петербург - единственный российский город, который к концу 1990-х гг. имел опыт разработки плана развития по "классическим" требованиям рыночной экономики. Стратегический план для Санкт-Петербурга был разработан в 1996-1997 гг. при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию и с использованием средств займа Всемирного банка. Заказчиком плана выступила Администрация г. Санкт-Петербурга, основным исполнителем - негосударственный Международный центр социально-экономических исследований "Леонтьевский центр". В результате работ были осуществлены масштабные мероприятия с привлечением более 150 специалистов, с опросами населения, проведением многочисленных конференций и созданием ряда тематических комиссий. В ходе разработки плана проводилась значительная аналитическая работа, была создана система целей, стратегических направлений, задач и мер развития города.

С юридической точки зрения Стратегический план Санкт-Петербурга представляет собой договор, в котором различные ветви власти, деловые круги, общественные организации и пр. берут на себя обязательства по совместному продвижению принятых или наиболее важных (стратегических) проектов и других мероприятий.

Стратегический план не содержит детальных указаний (заданий) - кому, что, сколько и для кого производить и не является исчерпывающим, т.е. не содержит разделов по всем отраслям производства и сферам экономики. Это план действий по достижению тщательно отобранных и одобренных городским сообществом целей. Каждый проект или мера, попавшие в план (инвестиционного, организационного, юридического или информационного характера), содержат индикаторы, позволяющие вести мониторинг и оценить успешность реализации и эффект (воздействие на уровень и качество жизни в городе).

С самого начала разработки было понятно, что такой документ не может быть законом, так как участники берут на себя добровольные обязательства, в том числе финансовые. Поэтому Стратегический план предстал в форме договора общественного согласия, организованного, прозрачного диалога властей, бизнеса и городского сообщества. Стратегический план Санкт-Петербурга разрабатывался и реализовывался публично, на основе частно-общественного партнерства.

Содержательно главный акцент Стратегического плана был сделан на "стратегических направлениях развития" (направлениях социально-экономического роста) города: 1. Формирование благоприятного хозяйственного климата; 2. Интеграция в мировую экономику; 3. Улучшение городской среды; 4. Формирование благоприятного социального климата.

Важной специфической особенностью Стратегического плана и одновременно проблемой, требующей постоянного внимания его разработчиков и инициаторов, стали отношения с деловыми кругами города и их реальная вовлеченность в реализацию намеченного плана. Однако потребовались время и долгие переговоры, прежде чем представители всех групп делового сообщества приняли условия Стратегического плана и реалистично оценили открывавшиеся возможности.

Для привлечения к разработке широких профессиональных кругов и населения первая редакция Стратегического плана была тиражирована в количестве 500 экз. и распространена среди ведущих предприятий, основных профессиональных и общественных организаций. Электронная версия текста была размещена на Интернет-сервере и разослана по электронной почте. Изложение основных позиций Стратегического плана опубликовано в городских СМИ. Для обсуждения второй редакции была проведена Общегородская конференция. Таким образом, Стратегический план представлял собой озвученный, "публичный" проект, что не имело прецедентов на постсоветском пространстве.

Опыт Санкт-Петербурга представляет большой интерес, однако его применимость для большинства муниципальных образований России ограничена. Разработка петербургского плана была рассчитана на привлечение значительных бюджетных ресурсов (как из бюджета города, так и из бюджета области). В большинстве же российских городов в условиях экономической нестабильности, сильной зависимости от перечислений из вышестоящих бюджетов, отсутствия специально подготовленных кадров и влияния прочих факторов реализация подобных проектов вряд ли возможна.

Тем не менее Стратегический план Санкт-Петербурга вызвал большой интерес в других городах и послужил мощным стимулом к развитию собственно культуры городского планирования в России.

Другие примеры

В целом городов, использовавших новые подходы в планировании муниципального социально-экономического развития, в середине 1990-х гг. было относительно немного. Можно отметить, например, опыт Череповца (проект Стратегического плана развития Череповца на 1999-2010 гг.), Новгорода (Концепция социально-экономического развития города), Рязани (использование метода стратегического планирования территории при решении вопросов социально-экономического развития города), Дзержинска и некоторых других городов.

Более подробно стоит остановиться на Стратегическом плане развития г. Череповца на 1999-2010 гг., разработчики которого, подобно питерцам, старались придерживаться классической,

"западной" схемы разработки плана. В частности, в плане тщательно прописаны принципы целеполагания, задачи, программа действий.

Однако в череповецком плане можно отметить и определенные недостатки. Так, его разработка осуществлялась в основном силами городской администрации. В плане нет конкретных рабочих механизмов и мероприятий, которые свидетельствовали бы об участии в работе горожан и общественных организаций.

В аналитическом разделе проведен недостаточно глубокий, односторонний анализ социально-экономической ситуации в городе, а также городских ресурсов.

Наконец, главный, на наш взгляд, изъян работы заключается в том, что обозначение в плане необходимых для развития города действий не предусматривает четких механизмов их воплощения. В итоге разработанный в 1997 г. Стратегический план развития Череповца оказался в стороне от последующего процесса городского планирования и не был принят на городском законодательном уровне.

Вместе с тем в настоящее время Стратегический план имеет ощутимую политическую поддержку руководства города, у него большие шансы быть эффективно реализованным в будущем.

Другой пример - проект комплексной программы развития г. Дзержинска Нижегородской области, разработанный в 1997 г. [9]

За основу городской программы были взяты рекомендованные администрацией области "Базовая модель программы социально-экономического развития города (района)" и "Методические рекомендации по разработке и реализации региональных программ". Практическую разработку программы вело Управление промышленности, экономики и прогнозирования, опиравшееся на рекомендации городского Комитета стратегического планирования, который проводил исследования в г. Дзержинске. Данный проект включал новые элементы (материалы публичных слушаний, структурированная система выводов по основным проблемам, стратегическим и первоочередным задачам и приоритетам в развитии города, с подсчетом общего объема средств, и прежде всего бюджетных, необходимых на их реализацию). Кроме того, коротко, на качественном уровне обозначена оценка эффекта программы.

Вместе с тем в "Программе по нормализации социально-экономического положения г. Дзержинска и созданию условий для экономического роста на период до 2000 г." существуют некоторые принципиальные недостатки, которые ослабляют ее значимость как стратегического документа, сокращают "жизнеспособность" и уменьшают практическую ценность.

Во-первых, в программе допускается смешение функций администрации по управлению общественной городской средой и функции прямого управления городскими предприятиями, прежде всего крупными градообразующими предприятиями химической промышленности.

Во-вторых, несмотря на присутствие общей логики стратегического планирования, в своей практической части программа представляет собой традиционные отраслевые планы, которые готовятся подразделениями администрации. В таких планах содержится перечень или конкретных

практических мероприятий (например, сооружение АТС или ремонт конкретного участка дороги), или достаточно абстрактных целей (например, развитие сети молодежных учреждений культуры и досуга), или показателей, на которые городская администрация практически не в состоянии влиять (например, обеспечить к 2000 г. численность населения не менее 291, 3 тыс. человек).

Наконец, в программе содержится перечень мероприятий, нацеленных на принципиальные преобразования в ряде важнейших областей городского управления, например, по повышению эффективности использования муниципальной собственности, однако не прописаны практические механизмы их реализации.

В последние 2-3 года активность муниципальных образований в отношении разработки муниципальных программ социально-экономического развития увеличилась. Количество разработанных за этот период программ, использующих элементы стратегического планирования, исчисляется уже несколькими десятками, еще больше муниципальных образований проявляют интерес к созданию такого рода документов.

Раньше других к созданию программ приступили либо крупные города, обычно - центры субъектов Российской Федерации, либо города "второго порядка", представляющие собой крупные промышленные или научные центры, обладающие необходимым материальным и интеллектуальным потенциалом, а также определенным потенциалом роста. В дальнейшем к созданию программ приступили относительно небольшие города и районные администрации. В качестве примера можно привести создание Концепции социально-экономического развития г. Новосибирска в первые десятилетия XXI века (1999), разработку проекта Концепции стратегического плана развития г. Омска (1999), проекта Стратегического плана развития г. Череповца на 1999-2010 гг. (1998), формирование проекта Концепции устойчивого развития г. Волгограда до 2010 г. (1998). Позднее в процесс разработки программных документов такого типа включились ряд других городов и муниципальных образований. В частности, была создан проект Концепции социально-экономического развития Рыбинского муниципального округа (2000), проект стратегии устойчивого развития г. Ижевска (2000). Попытки использовать новые технологии планирования предпринимались в Нижнем Новгороде, Тольятти, Владимире и ряде других городов. Так, Фонд "Институт экономики города" в рамках деятельности по направлению "Муниципальное экономическое развитие" в 1997-2000 гг. разрабатывал муниципальные программы для Пскова, Нижнего Новгорода, Саратова, Чебоксар, Хабаровска, Калининграда (материалы Фонда использованы в программе, которую готовил калининградский Балтийский институт экономики и финансов), Ярославля, Дзержинска, Арзамаса, Борского и Кстовского районов, Мирнинского улуса Республики Саха (Якутия).

6.2. Оценка экономической эффективности инвестиций в городскую застройку

Как уже говорилось, процесс разработки планов экономического развития в российских городах идет активно. Города занимаются этой работой как в рамках различных

общегосударственных, региональных и межмуниципальных программ, так и самостоятельно. В таких условиях достаточно сложно получить полное представление о планировании экономического развития на муниципальном уровне в России. Однако сравнительный анализ данных о более чем 20 муниципальных планах и программах экономического развития, собранных на сегодняшний день в Фонде "Институт экономики города", позволяет выявить их основные особенности.

1. Переход от краткосрочных и антикризисных программ к средне- и долгосрочным программам экономического развития

Как уже отмечалось, в середине 1990-х гг. города выбирали самые различные формы планирования экономического развития - традиционные "Основные направления социально-экономического развития", программы, планы и т. п. Выбор того или иного варианта определялся текущей ситуацией в городах, существующим уровнем городского управления, системой предпочтений городских руководителей. В большинстве случаев эти документы имели краткосрочный характер, а сложная экономическая ситуация, в которой находились города, нередко определяла их "антикризисный" статус. Программы и планы часто нацеливались на решение оперативных задач, на ликвидацию кризисных ситуаций в отдельных отраслях городской экономики и социальной сферы.

В конце 1990-х гг. ситуация качественно меняется. На фоне определенной стабилизации экономической ситуации в стране, установления относительно устойчивых законодательных "правил игры" в муниципальных образованиях стали осознавать необходимость перехода к долгосрочному планированию, ориентированному на реалии рыночной экономики.

Увеличение временной "глубины" планирования было продемонстрировано уже в первом из широко известных планов - Стратегическом плане Санкт-Петербурга, в котором определялась долгосрочная стратегия развития города. На 10-летний срок были рассчитаны, например, Стратегический план развития г. Череповца (1997) и Концепция устойчивого развития г. Волгограда (1999), Концепция социально-экономического развития г. Новосибирска - на "первые десятилетия XXI века", целый ряд документов рассчитывался на пятилетний срок.

Своеобразие российского муниципального планирования экономического развития состоит в том, что оно происходит в условиях, когда основные институциональные преобразования на муниципальном уровне еще не состоялись. Не созданы правовая и организационная среда, экономические механизмы, регулирующие рынки земли, имущества, жилья, не отрегулированы финансово-бюджетные отношения и т. д. Отсутствуют традиции решения проблем развития в рамках всего сообщества, нет технологий привлечения к этой работе предпринимательского сектора и общественных организаций. Поэтому в программы все чаще включаются элементы системных преобразований, позволяющих прежде всего создать нормативную и институциональную среду для муниципального развития и рассчитанных на длительный эффект развития.

В частности, подобная тенденция отмечалась при разработке муниципальных программ в Ярославле, а также в четырех городах и районах Нижегородской области (Арзамас, Дзержинск, Кстовский и Борский районы), которые предполагалось готовить как "антикризисные". В итоге в эти программы был включен широкий комплекс мер по реформированию муниципальной экономики и социальной сферы, таких как повышение эффективности расходов местного бюджета, обеспечение устойчивости и роста эффективности функционирования жилищно-коммунального хозяйства и городского пассажирского транспорта, стимулирование рынка земли и недвижимости, повышение эффективности социальной политики, развитие системы ипотеки и другие. Сами программы в большинстве случаев изменили свое название с "антикризисных" на "программы социально-экономического развития".

В последние годы программы экономического развития городов все чаще представляют собой синтез мер по первоочередному реформированию муниципальной экономики и предложений по долгосрочной стратегии городского развития. Такой подход был заложен в Стратегическом плане Санкт-Петербурга, в преамбуле к которому записано, что план "является долгосрочным по глубине прогноза и длительности последствий намечаемых действий, но среднесрочным (4-6 лет) по характеру включаемых в него мер". Подобные подходы реализованы при разработке Концепции социально-экономического развития г. Новосибирска в первые десятилетия XXI века, Стратегии устойчивого развития г. Ижевска, Концепции стратегического развития г. Омска и других программ.

В части программы, характеризующей подходы к разработке стратегии социально-экономического развития, обычно содержится оценка важнейших проблем развития города, его основных ресурсов, а также стратегических направлений развития на долгосрочный период. При таком подходе допускается, что детальный стратегический план может создаваться позже, после завершения первых институциональных преобразований и проведения более масштабных аналитических оценок. Такой подход реализован, в частности, в двух программах, подготовленных при участии Фонда "Институт экономики города", - в программе "Основные направления социально-экономического развития г. Хабаровска на ближайшую и среднесрочную перспективу", утвержденной Хабаровской городской думой 22.06.99 г., а также в проекте "Программы социально-экономического развития г. Дзержинска".

2. Превращение программ экономического развития в продукт местного "общественного договора"

Задача по развитию местной инициативы, "общественного участия", становлению на местах институтов "гражданского общества" - едва ли не самая сложная при организации планирования местного экономического развития. Ее решение требует длительной кропотливой работы, традиции которой в современной России пока практически отсутствуют. Многие программы по-прежнему разрабатываются кулуарно, не проходят общественных слушаний, не выносятся на обсуждение и принятие представительными органами местной власти. Зачастую в муниципальных образованиях эта деятельность осуществляется по "остаточному" принципу.

В частности, среди проанализированных специалистами Фонда "Институт экономики города" 22 муниципальных программ экономического развития в той или иной форме только 6 прошли процедуру публичного обсуждения и только 6 (не всегда совпадавших с 6 первыми) были официально приняты городскими органами представительной власти.

Тем не менее можно привести положительные примеры того, что работа над муниципальными программами приобретает общегородской характер, или, по крайней мере, проводится с "публичным" эффектом. Наиболее масштабные формы участия городского сообщества были продемонстрированы при разработке Стратегического плана Санкт-Петербурга (публичные слушания, конференции, рекламные кампании, публикации в прессе и Интернете и др.). В ряде городов, особенно крупных, к созданию программ привлекались ведущие городские организации. Например, в разработке "Концепции социально-экономического развития г. Новосибирска в первые десятилетия XXI века" участвовали институты Сибирского отделения Российской академии наук и Российской академии медицинских наук, Межрегиональная ассоциация руководителей предприятий и другие организации, в работе по подготовке Стратегического плана развития Хабаровска, кроме городской и краевой администраций, принимают участие представители краевой ассоциации предпринимателей, ряда общественных организаций.

Показательно, что в ряде случаев в обсуждение программ вовлекается городское сообщество. Так, в Хабаровске прошел семинар по стратегическому планированию, в рамках которого состоялись общественные слушания по проекту стратегии городского развития, разработанному Фондом "Институт экономики города" и городской администрацией. В слушаниях приняли участие мэр города и сотрудники администрации, депутаты Городской думы, жители города. По итогам слушаний принята резолюция о продолжении работы над программой и общественной экспертизе программ, посвященных наиболее сложным проблемам городского развития (ЖКХ, транспорт и др.). В мае 2000 г. состоялась подобная городская конференция в Ижевске, проходившая под названием "Стратегия устойчивого развития г. Ижевска" с участием широкого круга общественных организаций, жителей города.

В дискуссиях по стратегическому городскому развитию все чаще участвуют жители не только больших, областных, но и малых городов. В октябре 1999 г. в г. Переславле (Ярославская область) прошла общественная сессия "Стратегия развития Переславльского района". Цель сессии состояла в объединении усилий ученых, местных органов управления, представителей предприятий, организаций и широкой общественности для выработки современной концепции устойчивого развития г. Переславля, Переславльского муниципального округа и механизмов ее реализации. К настоящему моменту город готов приступить к разработке программы стратегического развития.

3. Использование единых методических подходов к подготовке программ экономического развития

Российские муниципальные образования, разрабатывающие программы экономического развития, весьма существенно отличаются друг от друга по уровню экономического развития, характеру городского управления, по развитию элементов гражданского общества, по количеству материальных и интеллектуальных ресурсов, которые могут быть задействованы в данной работе, и многим другим признакам. Поэтому практически невозможно предложить универсальную методику подготовки программы экономического развития, которой мог бы воспользоваться любой город. Тем не менее практически все города проходят ряд обязательных этапов процесса разработки программы (или, по крайней мере, обозначают их в своих программах), которые в самом общем виде можно сформулировать следующим образом:

- Анализ социально-экономической ситуации в городе, определение необходимых преобразований в городском хозяйстве и социальной сфере.

  Анализ социально-экономической ситуации в программах экономического развития различных городов проводится по самым разным схемам. Наиболее значительный объем аналитической работы проводился в крупных городах, где к разработке программ привлекались значительные интеллектуальные силы, прежде всего местные университеты и научно-исследовательские институты, и (или) консультанты из внешних организаций. К таким городам относятся, в частности, Санкт-Петербург, Новосибирск, Омск, Хабаровск, Саратов, Чебоксары. В этом случае информация структурировалась по наиболее важным с точки зрения оценки потенциала города и прогноза разделам (например, показатели качества жизни населения, состояния экономики и финансов города, место города в регионе и стране, его международные позиции и пр.). В небольших городах такой анализ обычно носит более скромный характер и нередко ограничивается достаточно традиционным статистическим обзором.
- Разработка концепции развития муниципального образования, в которой на основе результатов анализа сформулированы основные цели и задачи развития, а также целевые программы для реализации установленных целей.

  Изучение городских планов и программ показывает, что их авторы в большинстве случаев знакомы с "западными" методиками и с большим или меньшим успехом применили их при создании концепций экономического развития городов. Примерно четверть программ составлялась с попыткой использовать СВОТ-анализ, в нескольких случаях проводилось анкетирование отдельных групп населения по поводу видения перспективного развития города. Однако в подавляющем большинстве случаев концепция по-прежнему создается достаточно узким кругом разработчиков, представляющих либо привлеченный к этой работе университет, либо консалтинговую фирму, либо администрацию (отдел, занимающийся перспективным планированием). По структуре концепция обычно содержит большинство необходимых компонентов: оценку преимуществ, ресурсов, проблем и угроз, выявление стратегических направлений развития и необходимых для их реализации целевых программ. Узкое место большинства концепций - инвариантность:

несколько сценариев возможного развития среди известных документов достаточно полно рассматривались только в программах Новосибирска и Омска.

- Разработка целевых программ, оценка ожидаемого эффекта от выполнения целевых программ и программы экономического развития в целом.

Целевые программы в программах экономического развития различных городов представлены совершенно по-разному. В общем, их можно разделить на три категории:

а) перечень традиционных городских программ, где указываются преимущественно направления и объем работ, которые будут проведены главным образом в пределах бюджетного финансирования. В этом случае программы связаны с концепцией городского развития очень опосредованно;

б) перечень программ, которые логически связаны с концепцией городского развития, соответствуют заложенным в концепции целям и направлениям развития, однако не содержат конкретных механизмов реализации и должны быть доработаны позднее;

в) комплекс программ, в которых уже разработаны меры и конкретные механизмы реализации; данный подход наиболее сложен и дорогостоящ, однако в итоге он позволяет примерно оценить эффект целевых программ и программы экономического развития города в целом. Данный подход реализован, например, в программах, разработанных в Саратове, Чебоксарах, Дзержинске, Арзамасе, Борском и Кстовском районах Нижегородской области.

- Налаживание системы мониторинга выполнения программ экономического развития и "обратной связи" для коррекции текущего планирования.

Создание системы мониторинга программ экономического развития и "обратной связи" для целей текущего планирования представляет собой сегодня скорее перспективную задачу, чем уже существующий механизм. Практически единственным сообщением о мониторинге выполнения плана стала информация о разрабатываемой методике мониторинга Стратегического плана Санкт-Петербурга, а также об Интернет-сервере Стратегического плана, где можно получить информацию о продвижении его отдельных направлений. Фондом "Институт экономики города" также создается система индикаторов социально-экономической ситуации в городах, ориентированная отслеживать реализацию программ, разработанных при поддержке Фонда.

4. Определение организации, разрабатывающей программу экономического развития

Один из наиболее важных вопросов при создании программ развития городов - определение субъекта этой деятельности. В принципе разработкой программ экономического развития и сопровождением их реализации могут выступать либо непосредственно администрация муниципального образования, либо внешняя организация, выполняющая данную работу по договору с администрацией, либо специализированная организация, созданная целевым образом для работы по муниципальному экономическому развитию.

В российских городах вопросами экономического развития занимались в основном городские администрации в лице экономических подразделений. Однако в этом случае возникают факторы, снижающие эффективность работы, в частности:

- недостаточный уровень квалификации сотрудников администраций; в лучшем случае вопросами стратегического планирования владеют несколько ключевых фигур в местной администрации;
- низкий уровень общественного участия в управлении городами; с одной стороны, в местных администрациях нет традиций привлечения сообщества к управлению; с другой стороны, само городское сообщество не организовано, общественные организации пассивны или не способны к выражению и отстаиванию своих позиций;
- сложность в привлечении к участию в планировании развития городов представителей бизнеса и их ассоциаций; лучше обстоит дело с научными центрами, консалтинговыми фирмами.

Одна из перспективных форм для разработки программ экономического развития и сопровождения их реализации - местное Агентство экономического развития (АЭР) со статусом некоммерческой организации. Его задача - создание независимого, "неангажированного" мозгового центра, способного регулярно и квалифицированно оценивать ход экономического развития муниципального образования и на основе этого вырабатывать рекомендации по дальнейшему продвижению преобразований в экономике и социальной сфере муниципального образования.

К сожалению, приходится признать, что на сегодняшний день идея не получила должного воплощения в российских городах. Во-первых, городские администрации, которые должны выступать в качестве главных инициаторов проекта, с осторожностью относятся к идее создания независимого аналитического центра, рассматривая его как альтернативу администрации. Попытки же создания АЭР на базе городской администрации оборачивались созданием очередного рядового отдела, курирующего весьма узкий круг вопросов. Конкретный пример - создание Агентства экономического развития в администрации Нижнего Новгорода, которое фактически выполняет функции отдела по сопровождению иностранных инвесторов. Различные же экспертные советы при мэрах чаще всего имеют чисто рекомендательный, консультативный статус.

Во-вторых, отсутствует устойчивая финансовая схема работы АЭР. При отсутствии стабильного городского заказа АЭР необходимы либо гранты, либо проведение спонсорских программ поддержки представителями местных предпринимательских структур. В предпринимательской же среде идея такого "консолидированного представительства" пока не созрела, большинство предпринимателей пока просто не усматривают прямой пользы для себя в создании такого института.

В-третьих, сказывается недостаток интеллектуального кадрового потенциала, необходимого для создания АЭР. В лучшем случае работой по созданию программы занимаются местные

экономические институты или фирмы, но для них это, как правило, не основная работа, она носит разовый характер и не решает задач АЭР (Дальневосточный НИИ рынка (г. Хабаровск); Балтийский институт экономики и финансов, (г. Калининград); Нижегородский институт экономического развития, Чувашский государственный университет (г. Чебоксары) и др.).

Примеры создания специализированных организаций, занимающихся городским развитием, немногочисленны. В основном они отмечаются в относительно благополучных городах, бюджет которых позволяет вкладывать деньги в эксперименты со стратегическим планированием: Череповец, где действует Управление стратегического развития города, Тольятти, Усть-Илимск Иркутской области, где создан Фонд развития города со статусом некоммерческой организации.

Однако наиболее распространенным и приемлемым в сегодняшних условиях становится компромиссный вариант, когда работа над программой экономического развития города проводится по заказу администрации сторонними организациями - местными университетами, исследовательскими центрами, консалтинговыми фирмами. Так, при поддержке Фонда "Институт экономики города" на разных стадиях идет процесс формирования независимых АЭР в Саратове и Хабаровске, разрабатываются схемы их взаимодействия с городскими властями.

5. Связь программ экономического развития с текущим планированием

В большинстве случаев муниципальные программы экономического развития все еще не приходится рассматривать как основу для текущего планирования. Нередко программа остается "декларацией о намерениях", в лучшем случае выполняются некоторые ее целевые подпрограммы, лоббируемые активными разработчиками и исполнителями. Основные причины малой эффективности программ могут быть сведены к двум обстоятельствам: во-первых, программа не является директивной, "спущенной сверху", как это было принято раньше, и поэтому не воспринимается исполнителями, в первую очередь чиновниками, как руководство к действию; во-вторых, программа разработана келейно, не стала продуктом "общественного договора", и местное сообщество не заинтересовано в контроле ее исполнения.

Муниципальная программа экономического развития как "общественный договор", определяющий принципиальные направления развития города, в принципе может не утверждаться местным органом представительной власти. Однако для повышения легитимности, обеспечения преемственности положений независимо от смены субъектов исполнительной власти, повышения статуса программы и связи с текущим планированием целесообразно принять этот документ на заседании Городской думы или другого аналогичного органа.

В российских условиях факт принятия программы экономического развития Городской думой сам по себе - существенное условие ее последующего выполнения. Из программ, разработанных в городах при содействии Фонда "Институт экономики города", наиболее успешно выполняются программы, принятые городскими органами представительной власти. К таковым относятся программы, разработанные для Нижнего Новгорода (принята на заседании Городской думы 17.02.99 г.), Хабаровска (принята на заседании Городской думы 22.06.99 г.), Саратова

(принята на заседании Городской думы 02.12.99 г.), Чебоксар (принята на заседании городского Совета депутатов 29 марта 2000 г.).

В частности, в программу "Основные направления социально-экономического развития г. Хабаровска на ближайшую и среднесрочную перспективу" в виде приложения включен перечень основных мероприятий и документов, которые необходимо реализовать в течение двухлетнего периода. Выполнение этого перечня контролируется на уровне вице-мэра города. Аналогичный порядок существует в Саратове, где ход выполнения программы контролируется в ходе периодической работы соответствующей комиссии.

С общественным контролем выполнения программ ситуация обстоит хуже. Фактически единственным случаем самостоятельной общественной реакции на ход работы над городской программой были состоявшиеся 2 марта 2000 г. общественные слушания по проекту "Программы социально-экономического развития г. Дзержинска". Вместе с тем представители предпринимательских кругов и общественных структур участвуют в мероприятиях, посвященных принятию программ и ходу работы над ними. Так, достаточно активное участие в семинаре по ходу выполнения программы экономического развития Саратова в июле 2000 г. приняли представители Саратовской Торгово-промышленной палаты и ассоциации малого бизнеса. Критически важно при проведении таких мероприятий обеспечить реальные результаты работы.

6.3. Определение рациональных вариантов городской застройки с учетом стоимости земли

Планирование муниципального экономического развития в России в конце 1990-х гг. находится на начальной стадии своего развития, как с точки зрения его организации, так и с точки зрения содержания разрабатываемых документов и механизмов их реализации. Все разработки значительно отличаются друг от друга по структуре, объему, содержанию. Несмотря на то, что их авторы практически всегда знакомы с "западными" подходами к разработке программ городского развития, в одинаковые понятия вкладывается разный смысл, стандартные блоки программ наполняются по-разному.

Существенно также то, что практически все разработанные планы и программы - относительно новые документы, реализация которых только началась. Кроме того, значительная часть известных программ представляет собой проектные документы, не прошедшие общественное обсуждение и официальное утверждение. Поэтому пока сложно говорить об их действенности и оценивать качество.

Тем не менее уже сейчас можно определить основные проблемы, с которыми сталкиваются разработчики программ экономического развития российских городов, и представить некоторые предложения по их преодолению.

- Часто неуспех в разработке и реализации программ связан с недостаточной политической поддержкой руководства города. Во многих случаях работа над городскими программами становится результатом инициативы групп энтузиастов или невостребованным продуктом

деятельности одного из подразделений городской администрации. В этих городах программы либо остаются в виде проектов, либо, даже пройдя официальное утверждение, мало используются в ходе текущего планирования. Таким образом, первым требованием к созданию плана должна стать активная заинтересованная позиция и политическая поддержка руководителей исполнительной и представительной власти в городе. Положительный пример в этом смысле представляют, например, Санкт-Петербург, Череповец, Ижевск, Новосибирск и некоторые другие города.

- Нередко программы создаются кулуарно, чаще всего - в городских администрациях, без привлечения других представителей города и широкого обсуждения в городском сообществе. Это, во-первых, ухудшает качество программы (субъективные мнения, недоучет позиций других представителей городского сообщества), во-вторых, лишает программу статуса "общественного договора" и, в конечном итоге, снижает вероятность ее успешной реализации. Для успешной работы по планированию муниципального развития городам крайне важно обеспечить, с одной стороны, профессиональную разработку плана, с другой - участие городской общественности в принятии решений. Реализовать такой подход можно разными способами: путем организации городского Агентства экономического развития, привлечения к работе над программой специализированных организаций, проведения общественных слушаний и конференций, анкетирований и т.д.
- Аналитический блок программ часто носит традиционный характер отчета о социально-экономической ситуации и не завершается выделением ключевых факторов развития, не учитываются внешние условия развития муниципальных образований, из поля зрения авторов выпадают нетрадиционные виды ресурсов муниципалитетов. В настоящее время ряд российских организаций активно занимается разработкой методики анализа социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях (Министерство по делам федерации и национальностей Российской Федерации, Леонтьевский центр, Фонд "Институт экономики города" и др.). Результаты этой работы могут быть использованы городами в работе над программами экономического развития.
- Направления развития муниципальных образований нередко формулируются произвольно, без достаточного учета результатов анализа ситуации, особенно если это касается стратегических направлений развития экономики. Принципиально важно связывать выбранные направления с целевыми программами, причем не ограничиваться концептуальной частью и представлять конкретные механизмы реализации целей и задач. Достаточно детальная проработка механизмов позволяет в итоге примерно оценить затраты на выполнение программы и ожидаемый экономический эффект.
- Практически отсутствуют примеры организации мониторинга выполнения программ муниципального экономического развития, с помощью которого можно было бы оценивать ход их выполнения и обеспечивать эффективную "обратную связь" через

текущее планирование. Некоторые попытки создания такой системы требуют обобщения и более глубокого методического обеспечения.

- В ряде случаев программы создаются без учета программ развития соответствующих субъектов Российской Федерации. Это резко снижает потенциал программы, так как для решения многих задач необходима координация действий на двух уровнях. Целесообразно применять практику городов, которые разрабатывали свои программы с учетом программ социально-экономического развития, таких как Санкт-Петербург, Саратов, Новосибирск.

Экспертиза инвестиционных проектов и бизнес–планов

Современные инвестиционные проекты в градостроительстве (бизнес–планы) базируются на специальных аналитических расчетах значений:

- инвестиционных затрат и доходов (см. табл. 6.1);
- финансовых потоков (см. табл. 6.2).

Таблица 6.1

Инвестиционные затраты и доходы

№ п.п.	Наименования объектов	Затраты (млн. долл.)				Доходы (млн. долл.)		
		Стоим-ть строит.	Эксплуат. затраты (в год)	Амортиз. отчислен. (в год)	Технолог. деятельн. (в год)	Продажа	Аренда (в год)	Прибыль (в год)
1	Гипермаркет	9.00	1.350	0.450	0.0	18.00	0.0	1.350
2	Специализированный торг. компл. ГРАНД	6.00	0.900	0.300	0.0	12.00	0.0	0.900
3	Специализированный торг. компл. ВАШ ДОМ	9.00	1.350	0.450	0.0	18.00	0.0	1.350
4	Специализированный торг.компл. ХОЗТОВАРЫ	6.00	0.900	0.300	0.0	12.00	0.0	0.900
5	Оптово–розничный торг компл. CASH&CARRY	10.50	1.575	0.525	0.0	21.00	0.0	1.575
6	Оптово–розничный комплекс	7.50	1.125	0.375	0.0	20.00	0.0	1.125
7	Оптово–розничный комплекс	3.00	0.450	0.150	0.0	8.00	0.0	0.450

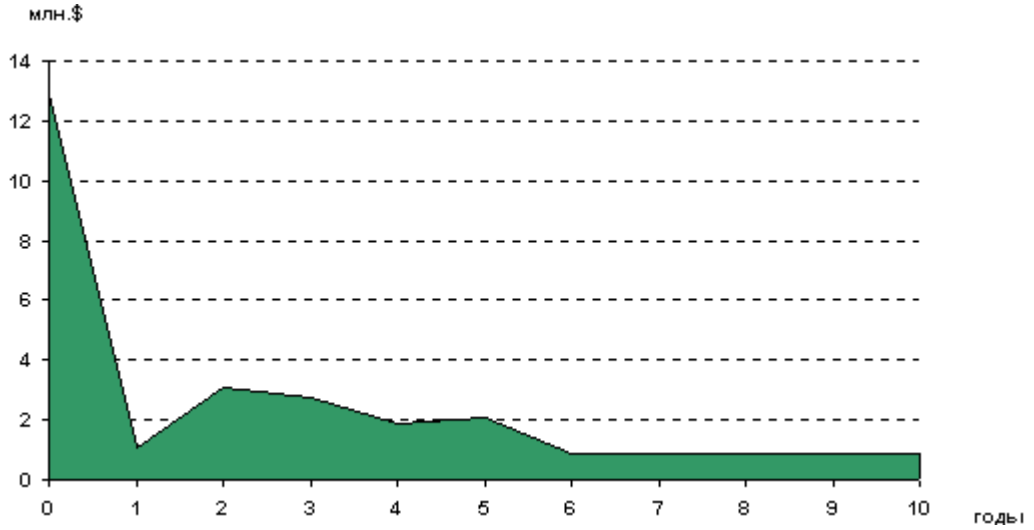
8	Специализированный торг. компл. IKEA	18.00	2.700	0.900	0.0	36.00	0.0	2.700
9	Специализированный торг. об. СТРОЙТОВАРЫ	0.75	0.112	0.037	0.0	2.00	0.0	0.112
10	Оптово–распределительный складской центр	4.50	0.675	0.225	0.0	0.0	0.0	0.0
11	Объект примагистрального обслуживания	2.00	0.300	0.100	0.0	5.00	0.0	0.300
12	Инж.- техн. сооружения - подстанция 250 т.кВт	5.00	0.750	0.250	0.0	0.0	0.0	0.0
13	Производственно–складской комплекс	2.25	0.337	0.112	0.0	6.00	0.0	0.337
14	Стоянка большегрузных автомобилей (огражд)	0.01	0.001	0.000	0.0	0.02	0.0	0.001
15	Многоэтажный паркинг	2.25	0.337	0.112	0.0	6.00	0.0	0.337
16	Паркинги (2 участка)	1.00	0.150	0.050	0.0	2.00	0.0	0.150
17	Административно–производственный комплекс	4.50	0.675	0.225	0.0	12.00	0.0	0.675
18	Складской комплекс	1.50	0.225	0.075	0.0	4.00	0.0	0.225
19	Складской комплекс	3.00	0.450	0.150	0.0	8.00	0.0	0.450
20	Складской комплекс	3.00	0.450	0.150	0.0	8.00	0.0	0.450
21	Торгово-складской комплекс	4.50	0.675	0.225	0.0	12.00	0.0	0.675
22	Производственно–складской комплекс	4.50	0.675	0.225	0.0	0.0	0.0	0.0
23	Инженерное обеспечение	16.16	2.424	0.808	0.0	0.0	0.0	0.0
24	Транспортное обслуживание (обременение)	30.00	4.500	1.500	0.0	0.0	0.0	0.0
25	Подготовка строительства	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
26	ИТОГО	153.92	23.088	7.696	0.0	210.02	0.0	14.064

Таблица 6.2

Финансовые потоки (млн. долл.)

№ п.п.	Наименования показателей	Распределение по годам									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ОТТОК СРЕДСТВ											
1	Строительные затраты	51.308	51.308	51.308	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2	Подготовка строительства	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3	Возврат бюджета	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4	Возврат банковского кредита	0.0	32.492	57.407	52.942	25.320	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5	Выплата дивидендов	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
6	Затраты на хоз. деятельность	9.876	24.212	24.212	14.336	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
7	Налог на фин. деятельность	0.0	0.0	0.540	0.386	0.798	0.094	0.100	0.107	0.114	0.122
8	Вложения в банк	0.0	17.992	0.0	13.718	0.0	0.213	0.227	0.242	0.259	0.276
9	Страхование фин. деятельности	0.0	0.540	0.0	0.412	0.0	0.006	0.007	0.007	0.008	0.008
10	—	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
11	ИТОГО ОТТОКА	61.184	126.544	133.467	81.794	26.118	0.313	0.334	0.357	0.381	0.407
ПРИТОК СРЕДСТВ											
12	Изъятие из банка	0.0	0.0	5.123	0.0	23.459	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
13	Бюджетные средства	7.030	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
14	Банковский кредит	54.154	46.037	46.037	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
15	Частный капитал	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
16	Доход от хозяйственной деят.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
17	Продажа недвижимости	0.0	80.507	80.507	80.507	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
18	Доход от аренды недвижимости	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
19	Доходы от фин. деятельности	0.0	0.0	1.799	1.287	2.659	0.313	0.334	0.357	0.381	0.407
20	ИТОГО ПРИТОКА	61.184	126.544	133.467	81.794	26.118	0.313	0.334	0.357	0.381	0.407
21	Чистые средства (прибыль)	0.0	17.992	-5.123	13.718	-23.459	0.213	0.227	0.242	0.259	0.276
22	Поток чистых средств (прибыли)	0.0	17.992	12.869	26.587	3.127	3.340	3.567	3.809	4.068	4.345
23	Поток чистой текущей стоим. (прибыли)	0.0	16.356	12.122	22.429	6.406	6.538	6.666	6.790	6.911	7.028

Поток чистой прибыли



От качества результатов аналитических расчетов существенно зависит эффективность принимаемых решений.

Как правило, в выполняемых расчетах решается задача оценки значений инвестиционных показателей одного единственного инвестиционного решения, тогда как каждый инвестиционный проект (бизнес-план) может быть реализован множеством самых различных инвестиционных схем, каждая из которых имеет свой собственный уровень (потенциал) эффективности.

Отсюда следует, что для каждого инвестиционного проекта (бизнес–плана) **экспертиза** качества его аналитических расчетов является объективно необходимым

условием достижения позитивных результатов, независимо от размеров инвестиционных затрат. Стоимость **экспертизы** ничтожна по сравнению с потенциально упущенной выгодой от реализации оптимальных инвестиционных решений.

Экспертиза эффективности инвестиционных решений осуществляется с использованием специализированного программного комплекса, основой которого является **методика многовариантного проектирования** сложных объектов, многократно апробированная на реальных инвестиционных проектах (бизнес–планах) планировок городских территорий, застроек их микрорайонов и кварталов, строительства локальных городских объектов.

Комплексная эффективность вариантов

№ п/п	Наименования показателей								Индекс эфф.	Уровень эфф.	Номер текущего варианта
	Бюджет, млн. $	Кредит, млн. $	Муницип. доля инвест. дохода, %	Возврат банков. кредита, млн. $	Компенс. обремен. — частный инвестор, %	Срок стр-ва, год	Рентаб. инвест., %	Бюдж. эфф., %			
1	7.02	146.22	0.0	168.16	100.000	3	28.10	69.77	0.063	30	52
2	4.21	146.22	0.0	168.16	100.000	5	28.10	72.00	0.063	29	1438
3	5.27	146.22	0.0	168.16	100.000	4	28.10	70.97	0.063	28	745
4	7.02	146.22	0.0	168.16	90.000	3	29.65	67.34	0.100	27	31
5	4.21	146.22	0.0	168.16	90.000	5	29.65	70.02	0.100	26	1417
6	5.27	146.22	0.0	168.16	90.000	4	29.65	68.78	0.100	25	724
7	5.27	146.22	1.0	168.16	90.000	4	27.60	71.67	0.127	24	787

8	7.02	146.22	1.0	168.16	90.000	3	27.60	70.55	0.127	23	94
9	5.27	146.22	1.0	168.16	80.000	4	29.15	69.48	0.201	22	766
10	7.02	146.22	1.0	168.16	80.000	3	29.15	68.12	0.201	21	73
11	4.21	146.22	1.0	168.16	80.000	5	29.15	70.65	0.201	20	1459
12	7.02	146.22	2.0	168.16	80.000	3	27.10	71.33	0.222	19	136
13	7.02	153.92	0.0	177.01	90.000	3	23.17	67.66	0.248	18	32
14	4.21	153.92	0.0	177.01	90.000	5	23.17	70.28	0.248	17	1418
15	5.27	153.92	0.0	177.01	90.000	4	23.17	69.07	0.248	16	725
16	7.02	153.92	0.0	177.01	80.000	3	24.64	65.23	0.268	15	11
17	5.27	153.92	0.0	177.01	80.000	4	24.64	66.89	0.268	14	704
18	4.21	153.92	0.0	177.01	80.000	5	24.64	68.30	0.268	13	1397
19	7.02	153.92	0.0	177.01	100.000	3	21.69	70.09	0.276	12	53
20	5.27	153.92	0.0	177.01	100.000	4	21.69	71.26	0.276	11	746
21	7.02	153.92	1.0	177.01	90.000	3	21.22	70.87	0.309	10	95
22	4.21	153.92	1.0	177.01	80.000	5	22.69	70.92	0.314	9	1460
23	5.27	153.92	1.0	177.01	80.000	4	22.69	69.78	0.314	8	767
24	7.02	153.92	1.0	177.01	80.000	3	22.69	68.44	0.314	7	74
25	7.02	153.92	2.0	177.01	80.000	3	20.75	71.65	0.367	6	137
26	7.02	161.62	0.0	185.86	80.000	3	18.71	65.56	0.426	5	12
27	4.21	161.62	0.0	185.86	80.000	5	18.71	68.57	0.426	4	1398
28	5.27	161.62	0.0	185.86	80.000	4	18.71	67.18	0.426	3	705
29	5.27	161.62	0.0	185.86	90.000	4	17.30	69.37	0.434	2	726
30	4.21	161.62	0.0	185.86	90.000	5	17.30	70.55	0.434	1	1419

В данном программном комплексе впервые реализована схема **безбюджетного финансирования** строительства (реконструкции), обеспечивающая аналитическое определение распределений общих площадей строящихся объектов между инвестором (инвесторами) и городом (бюджетом) при заданном уровне рентабельности частных инвестиций.

Для получения аналитических результатов, характеризующих эффективность инвестиционных проектов (бизнес–планов), необходимы следующие исходные данные:

1. Территория:

- площадь (га);
- стоимость:
- покупки (тыс. дол./га);
- аренды (тыс. дол./га в год);
- выкупа права аренды (тыс. дол./га);

- подготовки(снос, компенсации за снос и пр. — тыс. дол./га);

2. Объекты:

- Общая площадь (тыс. кв.м);
- Назначение (жилье, соцкультбыт и пр.);
- Собственность (мун., частн.)
- Стоимость:
- строительства (тыс. дол./кв. м);
- оборудования (тыс. дол./кв. м);
- продажи (тыс. дол./кв. м);
- аренды (тыс. дол./кв. м в год);
- выкупа права аренды (тыс. дол./кв. м);
- Прибыль от эксплуатации (тыс. дол./кв. м в год);

3. Финансы:

- Банковский кредит (% от стоимости объектов):
- Кредитная ставка (% в год);
- Продолжительность (лет);
- Начало возврата (от нач. строит.)
- Городской бюджет (% от стоимости объектов);

4. Строительство:

- Общая продолжительность:
- Минимальная (лет);
- Максимальная (лет);
- Число пусковых комплексов:
- Минимальное (шт);
- Максимальное (шт);

5. Распределение собственности:

- Муниципальная (% от общей стоимости);
- Частная (% от общей стоимости);

6. Доходность инвестиций:

- Рентабельность частных инвестиций:
- Максимальная (%);
- Минимальная (%).
- Рентабельность бюджетных инвестиций:
- Минимальная (%).

7. Критерии оптимальности инвестиций:

- бюджетные затраты;
- рентабельность частных инвестиций;
- срок строительства;

• прочие (перечислить).

8. Количество необходимых вариантов для выбора оптимального.

Анализ представленных вариантов и выбор из них оптимального, осуществляется на основе детального расчета значений технико–экономических показателей оптимального варианта. Эти значения и являются базой для экспертизы эффективности инвестиционных проектов.

Глава VII. Ипотечно-инвестиционный анализ земельной недвижимости

7.1. Понятие ипотеки

Термин «ипотека» впервые появился в Греции в начале VI в. до н.э. (его ввел архонт Солон в VI веке до н.э.) и уже тогда был связан с обеспечением ответственности должника перед кредитором определенными земельными владениями.

Для этого оформлялись обязательства, а на границе принадлежащей заемщику земельной территории ставился столб с надписью о том, что указанная собственность служит обеспечением претензии кредитора в наименованной сумме. На таком столбе, получившем название «ипотека», отмечались все поступающие долги собственника земли. По-гречески «hypotetheca» - подставка, подпорка.

Позже для этой цели стали использовать особые книги, называвшиеся ипотечными. Уже в Древней Греции обеспечивалась гласность, позволявшая каждому заинтересованному лицу беспрепятственно удостовериться в состоянии данной земельной собственности.

В России понятие «ипотека» бытовало на протяжении нескольких столетий. Но начиная со времени революционных октябрьских преобразований, ипотеку как форму залога сначала изъяли из финансово- экономической системы страны, а затем и само понятие постепенно ушло из обихода, из специальных словарей и справочников.

Постепенно ипотека входит и в средневековое европейское законодательство.

В Германии она появляется не ранее XIV столетия, во Франции с конца XVI века действовала негласная ипотека.

Ипотека (Hypotheca) становится надежным вещным правом, но только после внесения специальной записи об ипотеке в особую книгу. Средневековые кодексы сохранили определение,

что «внесенная ипотека по самой своей природе неделима, она основана на праве получения удовлетворения». «Hypotheka est tota in toto, et tota in qualibet parte» - право получения удовлетворения остается на целом предмете, обремененном ипотекой, пока существует какая-либо часть обязательства. Ипотека распространялась на недвижимость (как правило, имение), независимо от смены владельца.

Залог земли. Особенности ипотеки земельных участков регулируются в Гражданском Кодексе (гл. XI). По договору об ипотеке могут быть заложены земельные участки, находящиеся в собственности граждан и юридических лиц. Предметом залога могут быть участки, предоставленные гражданам или объединениям граждан для садоводства, животноводства, индивидуального жилищного, дачного и гаражного строительства, приусадебные земельные участки личного подсобного хозяйства и земельные участки, занятые зданиями, строениями или сооружениями, в размере, необходимом для их хозяйственного обслуживания (функционального обеспечения). Не подлежат ипотеке земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также сельскохозяйственные земли. Нельзя заложить участок, площадь которого меньше минимального размера, установленного нормативными актами местных органов власти. На строящиеся или существующие на заложенном участке здания обременение не распространяется.

Ипотечный кредит под залог земли распространен в странах, где существует частная собственность на землю, и является важным каналом финансирования аграрного сектора экономики, так как собственных капиталов фермеров зачастую недостаточно для покупки современной техники, для мелиорации и для других нужд. Ипотечный кредит имеет строго целевое назначение (приобретение сельскохозяйственной техники и новых земельных площадей; проведение мелиоративных работ и т.д.), предоставляется на длительный период (на 30 и более лет) и на условиях погашения равными долями (ежемесячно, ежеквартально, ежегодно).

Ипотечное кредитование в Российской Федерации

Манифестом Екатерины II от 29 октября 1768 года в России впервые был юридически закреплен выпуск бумажных денег - ассигнаций.

Эмиссия бумажных денег была возложена на ассигнационные банки, созданные в Москве и Санкт- Петербурге в 1769 году. Дополнительное заимствование кредитных ресурсов на государственные нужды производилось из средств Государственного Заемного банка, который был образован в 1786 году с целью организации ипотечного кредита землевладельцам, главным образом дворянству.

В том же, 1786 году при Заемном банке была образована Страховая экспедиция - первое страховое учреждение в России. Манифест предусматривал страхование каменных домов, принимаемых в залог при осуществлении кредитных операций. Процедура оформления договора страхования сопровождалась выдачей страхового полиса, неотъемлемой частью которого являлся

архитектурный план объекта залога, передаваемого под обеспечение ссуды в Государственный Заемный банк.

С начала 70-х годов прошлого столетия в стране действовало 11 акционерных ипотечных (земельных) банков. История работы этих финансовых учреждений тесно переплетена с социально- экономической жизнью страны на рубеже XIX - XX столетий. Их роль в развитии кредитной системы и, как следствие, взлет российской экономики к 1913 году до сих пор недостаточно пропагандировались, хотя именно акционеры этих банков проводили масштабные операции с землей и недвижимостью. В годы октябрьской революции ипотечные банки в России были полностью ликвидированы.

По российскому законодательству XIX века на одной территории не могли действовать одновременно более двух земельных банков, чтобы не создавать друг другу ненужной конкуренции.

На Государственный крестьянский поземельный банк (основан в 1882 году) была возложена задача ссужать крестьян деньгами для покупки помещичьей земли. Банк выдавал крестьянам долгосрочные ссуды сроком до 35 лет. За 1883 - 1895 годы банк выдал 15 тысяч ссуд на общую сумму 82 миллиона рублей. При его участии было продано и куплено 2,4 миллиона десятин земли, в основном помещичьей.

За 1886 - 1905 годы Государственный банк купил около миллиона десятин земли на сумму 67 миллионов рублей и выдал на 410 миллионов рублей ссуд, за счет которых крестьянами было куплено 5,9 миллиона десятин земли.

Государственный дворянский земельный банк (основан в 1885 году) поддерживал помещичье землевладение путем выдачи дворянам ипотечных ссуд сроком на 66 лет в размере 60 процентов стоимости дворянских имений. Банк оказал помещикам финансовую поддержку, выдав ссуды в 1887 году на 69 миллионов рублей, а в 1890 году - уже свыше 600 миллионов рублей.

В Москве работало 8 основных государственных банков. Московский земельный банк в поддержку ***ипотеки*** в 1891 году организует московское домовладельческое общество, на которое возлагают специальные функции контроля за недвижимостью. В случае "неисправности" должника его владения переходят в собственность этого общества. С 1912 года основным координатором по ***ипотеке*** становится Московский народный банк.

Большой популярностью пользовались ссудо-сберегательные и ссудные товарищества. В первом десятилетии XX века они объединили интересы 8 миллионов человек.

Частную ***ипотеку*** возглавляли 10 акционерных земельных банков, выдав ссуды под землю и городскую недвижимость, при этом на четко определенной территории. Они предоставляли кредит в виде реализуемых на бирже закладных листов (особого рода ценных бумаг, действовавших на ипотечном рынке, имевших колеблющийся курс). В случае «неисправности» должника имущество "уходило" с публичных торгов. Акции и закладные листы ипотечных банков были излюбленным средством помещения капиталов для российских предпринимателей и рантье.

Ипотечный кредит, выдаваемый под залог недвижимости, включая земельную собственность, является одной из форм кредитования, активно используемых в рыночной экономике, обеспечивающей надежность сделки.

Развитие ипотечного кредитования в России.

В России еще только создается рынок ипотечных обязательств. Первым банком, использующим данную схему, выступил Ярославский филиал Ипотечного акционерного банка, а также ипотечная кредитная компания. Активно осуществляет операции на ипотечном рынке «Стандартбанк». Проблемами развития ипотечного кредитования российскими банками являются: недостаточная ресурсная база банков, основанная на низком платежеспособном спросе на недвижимость, отсутствие у банков опыта размещения средств на сроки более года и высокая инфляция. По оценкам специалистов банков, занимающихся ипотечным кредитованием, наиболее предпочтительная продолжительность кредитного периода для клиентов составляет до трех лет. Для банков огромной проблемой ликвидности является разрыв между сроками привлечения краткосрочных ресурсов и длительными сроками размещения ресурсов при ипотечном кредитовании. Решение проблемы привлечения ресурсов для ипотечного кредитования решается рядом ипотечных банков за счет выпуска крупных облигационных жилищных займов.

В целях расширения использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования в жилищной сфере и защиты их от инфляции Указом Президента Российской Федерации от 10 июля 1994 г. № 1182 установлено, что юридические лица, имеющие права заказчика при проведении строительства жилых домов, отведенный в установленном порядке земельный участок под жилищное строительство и проектную документацию на жилищное строительство, могут привлекать финансовые средства граждан Российской Федерации с использованием жилищных сертификатов.

Жилищные сертификаты

Это особый вид облигаций с индексируемой номинальной стоимостью, удостоверяющих права их собственника:

- на приобретение собственником квартиры (квартир) при условии приобретения пакета жилищных сертификатов;

- на получение от эмитента по первому требованию индексированной номинальной стоимости жилищного сертификата.

Схема индексации номинальной стоимости жилищного сертификата указывается при его выпуске и остается неизменной в течение установленного срока действия жилищного сертификата. Жилищный сертификат удостоверяет внесение первым владельцем (юридическим или физическим лицом, приобретающим сертификат) средств на строительство определенной общей площади жилья, размер которой не меняется в течение установленного срока действия жилищного сертификата. Номинал жилищного сертификата устанавливается в единицах общей площади жилья, а также в его денежном эквиваленте. Жилищный сертификат, как правило, имеет

определенный срок действия. В качестве эмитентов жилищных сертификатов могут выступать юридические лица, зарегистрированные на территории Российской Федерации, имеющие: права заказчика на строительство жилья, отведенный в установленном порядке земельный участок под жилищное строительство и проектную документацию на жилье, являющееся объектом привлечения средств, а также юридические лица, которым в установленном порядке переданы все указанные права. Эмитентами жилищных сертификатов не могут выступать банки, кредитные учреждения, товарные и фондовые биржи. Эмитент жилищных сертификатов несет от своего имени обязательства по ним перед собственниками жилищных сертификатов. Объем эмиссии жилищных сертификатов (выраженный в единицах общей жилой площади) не может превышать размера общей площади строящегося эмитентом жилья, являющегося объектом привлечения средств.

Параметры жилищных сертификатов.

Жилищный сертификат должен содержать следующие обязательные реквизиты:

1. наименование «жилищный сертификат»;
2. дату и номер государственной регистрации выпуска жилищных сертификатов;
3. срок действия жилищного сертификата;
4. дату приобретения жилищного сертификата первым собственником;
5. размер общей площади жилья, оплаченный при приобретении одного жилищного сертификата;
6. общий объем эмиссии жилищных сертификатов данной серии;
7. цену приобретения жилищного сертификата первым собственником;
8. схему индексации номинальной стоимости жилищного сертификата при его выпуске эмитентом относительно цены приобретения жилищного сертификата первым собственником;
9. предварительные условия договора купли-продажи квартиры, который обязуется заключить эмитент с собственником определенного количества жилищных сертификатов, дающего право на приобретение квартиры, с установленными характеристиками;
10. порядок согласования дополнительных и окончательных условий будущего договора купли-продажи квартиры, которые заранее не определяются в жилищном сертификате, в том числе указание на срок, в течение которого эмитент должен дать ответ на разногласия по условиям договора в случае возникновения этих разногласий;
11. условия, дающие право владельцу сертификата заключать договор на покупку квартиры, в том числе:

- дата, раньше которой жилищный сертификат не может быть предъявлен эмитенту владельцем с требованием о заключении договора;

- минимальное количество сертификатов, дающее право требовать заключения договора купли-продажи квартиры и порядок ее оплаты;
- срок исполнения эмитентом жилищного сертификата и обязанности по передаче квартиры собственнику жилищных сертификатов;

12. полное наименование эмитента, его подпись и печать;
13. полное наименование (имя) собственника жилищного сертификата;
14. полное наименование банка (банков), контролирующего целевое использование привлеченных средств.

Собственник жилищных сертификатов, соответствующих не менее 30% общей площади квартиры определенного типа, имеет право на заключение с эмитентом договора купли-продажи на приобретение при условии оплаты в любой форме оставшейся стоимости квартиры. Эмитент обязан при предоставлении ему жилищных сертификатов с их собственником:

– заключить договор купли-продажи квартиры с собственником сертификата;

– погасить жилищный сертификат по номинальной стоимости, рассчитанной в соответствии со схемой индексации номинальной стоимости жилищного сертификата.

Если эмитент не может осуществить погашение жилищных сертификатов, то это должен сделать гарант, заключение договора с которым обязательно для эмитента. К выпуску и обращению на территории Российской Федерации допускаются жилищные сертификаты, проспект эмиссии которых прошел государственную регистрацию в Министерстве финансов Российской Федерации или его органах на местах. Выпуски жилищных сертификатов должны получить в установленном порядке государственный регистрационный номер. Ипотечные кредиты всегда обуславливаются залогом недвижимости ипотеки.

Объект залога

Развитие ипотеки невозможно без существования собственника предмета залога, так как закладывать землю и недвижимость может только собственник предмета залога, а также его права свободного отчуждения находящейся в собственности недвижимости. При этом ипотека зданий оформляется с ипотекой земельного участка, на котором оно находится. В России разрабатывается нормативно-правовая база, создающая условия для осуществления операций с недвижимостью и землей. В Конституции РФ сформулирован ряд правовых норм, легализирующих частную собственность на землю и операции по ее купле-продаже, залогу, сдаче в аренду и т. д. Приняты законы о залоге, банках и банковской деятельности, приватизации и т.д. Издан ряд указов Президента и постановлений правительства о финансировании жилищной сферы, дополнительных мерах по развитию ипотечного кредитования.

В российском законодательстве ипотекой признается залог предприятия, строения, здания, сооружения или иного объекта, непосредственно связанного с землей, вместе с соответствующим земельным участком или правом пользования им (Закона РФ « земле», ст. 42)

ИПОТЕКА - это один из способов обеспечения обязательства недвижимым имуществом, при котором залогодержатель имеет право в случае неисполнения залогодателем обязательства получить удовлетворение за счет заложенной недвижимости. Ипотека может использоваться в обеспечении любого денежного обязательства, в том числе и обязательства по кредитному договору, что обуславливает существование ипотечного кредита.

К категории недвижимости относится земля либо объекты, непосредственно связанные с землей (предприятия, жилые и нежилые дома, дороги). Закон РФ «0 залоге» устанавливает правило, в силу которого залог недвижимости имущества возможен лишь вместе с земельным участком, на котором находится недвижимость, либо правом на них.

Юридическая регистрация

Юридическое оформление сделок имеет большое значение для ипотечного кредитования, поскольку в основе этих сделок лежит право собственности или право хозяйственного владения на закладываемую недвижимость. Законодательство предусматривает определенный порядок его оформления. Субъектами договора о залоге являются:

-стороны договора о залоге (залогодатель и залогодержатель) - юридические и физические лица;

- регистрирующий орган;

- держатель единого залогового реестра.

Договор об ипотеке заключается в письменном виде и должен быть нотариально удостоверен и может предусматривать значительную свободу действия залогодателя:

-возможность отчуждения заложенного имущества с переводом на приобретателя долга по обязательству;

-сдачу имущества в аренду;

-обременение имущества новыми долгами и т. д.

Разновидностью залога является заклад. В этом случае заложенное имущество передается залогодержателю во владение на период до исполнения обеспечиваемого им обязательства по кредиту. Ипотека предприятия распространяется на все его имущество, включая основные фонды и оборотные средства, а также иные ценности, отраженные в самостоятельном балансе предприятия, если иное не установлено законом или договором.

Предприятия, за которыми государственное имущество закреплено на основе хозяйственного владения или оперативного управления, осуществляют залог с согласия собственника этого имущества и Комитета по управлению государственным имуществом. Комитет по управлению имуществом может дать согласие на передачу в залог имущества только после оценки хозяйственного состояния залогодателя, содержания договора банковской ссуды, договора залога, при наличии документов, устанавливающих необходимость осуществлять залог

государственного имущества. Согласие Комитета по управлению имуществом на залог должно быть получено до вступления в силу основного договора.

Договор об ипотеке должен содержать:

-наименование залогодателя и залогодержателя и места их на хождения;

-название кредитного договора или иного обязательства, исполнение которого обеспечивается данной закладной, с указанием даты и места заключения договора;

-указание суммы основного обязательства, обеспеченного ипотекой;

-указание сроков уплаты сумм, обеспеченных ипотекой;

- описание закладываемого недвижимого имущества и его денежную оценку, место его нахождения;

-наименование документов, подтверждающих права собственника на закладываемое имущество;

-указание на то, что закладываемое имущество не обременено другими обязательствами;

- подписи залогодателя и залогодержателя;

-наименование органа, зарегистрировавшего ипотеку с указанием даты, места регистрации, номер в Едином залоговом реестре.

По соглашению сторон в закладную могут быть включены иные условия. Ипотека должна обеспечить уплату залогодержателю суммы основного долга и процентов по нему, возмещение убытков и затрат, связанных с использованием кредитных ресурсов, а в случае необходимости и возмещение расходов по реализации предмета ипотеки. Ипотека подлежит обязательной регистрации в соответствующих органах по месту нахождения предприятия, строения, сооружения или иного объекта. При переходе права собственности на предмет ипотеки к другому лицу необходима регистрация в том же месте, где зарегистрирована ипотека.

Регистрация договоров ипотеки

Постановлением Правительства Москвы от 20 сентября 1994 г. № 788 «0 введении на территории Москвы единой системы государственной регистрации залога и единого реестра договоров залога» введен регистрационный реестр договоров о залоге - Единый залоговый реестр. Государственную регистрацию договоров ипотеки (как часть государственной системы регистрации недвижимости и сделок с ней) осуществляют:

- ПИБ;
- КУГИ;
- Земельный комитет;
- Департамент муниципального жилья;
- Городская регистрационная палата - держатель Единого залогового реестра;

Договор о залоге считается зарегистрированным, если:

- ему присвоен номер код личного залогового реестра;
- обязательная запись в регистрации залога внесена в Единый залоговый реестр;
- на договор о залоге и на свидетельство о регистрации залога нанесен номер (код);

-надлежаще-оформленные копии переданы в Архив договоров о залоге, держателю Единого залогового реестра. Регистрирующий орган обязан при получении документов, подтверждающих полное или частичное исполнение обеспеченного залогом обязательства или изменения договора о залоге, внести регистрационную запись в ведомственный реестр и передать сведения держателю Единого залогового реестра.

При прекращении права залога регистрация залога погашается держателем Единого залогового реестра. В соответствии с Законом Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2281 «0 разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы» ипотечный кредит предоставляется банками на территории Российской Федерации юридическим и физическим лицам на строительство (реконструкцию) жилья, обустройство земельных участков, а также на приобретение жилья при условии залога недвижимого имущества (ипотека). В зависимости от субъекта кредитования ипотечные ссуды на строительство жилья разделяются на кредиты, предоставляемые непосредственно его будущему владельцу, и на ссуды, выдаваемые подрядчикам.

Кредитование жилищного строительства производится при условии отвода застройщику в установленном порядке земельного участка и наличия разрешения соответствующих органов на строительство жилья. Кредит на строительство (реконструкцию) жилья предоставляется в рамках, предусмотренных проектами и договорами порядка на осуществление строительно-монтажных работ, сроков и стоимости строительства (реконструкции).

Объекты кредитования

Объектами кредитования выступают:

- приобретение и обустройство земли под предстоящее жилищное строительство;
- строительство (реконструкция) жилья;
- приобретение жилья.

В зависимости от объекта кредитования банки предоставляют три вида жилищных кредитов:

- земельный;
- строительный;
- кредит под приобретение жилья.

В положении о жилищных кредитах сказано, что выдача кредитов на жилищное строительство осуществляется путем открытия кредитной линии, при этом ссуда выдается заемщику по частям, соответствующим стоимости этапов строительно-монтажных работ. В процессе финансирования строительства банк осуществляет контроль за целевым расходованием денежных средств и соблюдением графика строительства.

Заключение кредитного договора. Сумма выдаваемого банком кредита не должна, как правило, превышать 70 % от стоимости приобретения и обустройства земли, строительства

(реконструкции) или стоимости приобретаемого жилья, зафиксированной в закладной, при условии, что остальная часть затрат осуществляется заемщиком. Основными документами, определяющими взаимоотношения банка и заемщика при предоставлении ссуды, являются кредитный договор и договор о залоге (об ипотеке).

В кредитном договоре определяются: цель получения ссуды, срок и размеры кредита, порядок выдачи и погашения кредита, процентная ставка, условия и периодичность ее изменения, обеспечение кредитного обязательства заемщика, условия страхования ссуды, способ и формы проверки обеспеченности и целевого использования кредита, санкции за не целевое использование и несвоевременный возврат ссуды, размеры и порядок уплаты штрафов, порядок расторжения договора, другие условия по соглашению кредитора и заемщика. Решение о предоставлении кредита на строительство принимается банком-кредитором на основе кредитной заявки заемщика. Помимо заявления на выдачу ссуды, в котором указывается цель и срок использования кредита, а также форма его обеспечения, в заявку входят:

-для юридических лиц-заемщиков - учредительные и регистрационные документы: бухгалтерский баланс предприятия; график поступления доходов и обязательных платежей; документы, подтверждающие наличие обеспечения ссуды; технико-экономическое обоснование использования кредита и расчет предполагаемой окупаемости кредитуемых затрат; документы, подтверждающие права на участок застройки и раз решение на строительство; проектно-сметная документация, утвержденная в установленном порядке; копия договоров на осуществление подрядных строительных работ; другие документы по требованию кредитора;

- для физических лиц - документы: подтверждающие право на участок застройки; разрешение на строительство; согласованная в установленном порядке проектно-сметная документация; документы, необходимые для определения платежеспособности заемщика; другие документы по требованию банка. В обеспечение кредита предоставляется залог и гарантии. На этапе рассмотрения заявки кредитор осуществляет комплексный анализ кредитоспособности и финансовой устойчивости заемщика, оценивает бюджет строительства (источники финансирования и намерения по использованию построенного жилья - продажа, сдача в аренду), потребности рынка жилья в месторасположении застройки. До полноты погашения суммы основного долга и процентов по ссуде заемщик не имеет права без письменного согласия банка продать или переуступить имущественные права на недвижимое имущество третьему лицу.

В случае невозможности возврата кредита заемщиком производятся обращение взыскания и реализация заложенного имущества для покрытия убытков банка. Схема и условия выдачи кредитов на приобретение жилья устанавливаются банком по согласованию с заемщиком. В качестве инструмента кредитования возможны использование переменной процентной ставки, индексирование суммы основного долга, отсрочка платежей заемщика.

В зависимости от вида кредита в договоре о залоге (об ипотеке) указываются форма, размер и порядок залогового обеспечения кредита. Каждый ипотечный банк использует свою схему

предоставления ипотечных кредитов. Они весьма разнообразны по объектам и субъектам кредитования, методам мобилизации ресурсов, взыскания основного долга и процентов.

Схемы кредитования Санкт-Петербургский ипотечный банк использует следующие схемы кредитования: выступает гарантом финансовой сделки по приобретению недвижимости, выпускает облигации под конкретные объекты недвижимости сроком на два года, а также муниципальный облигационный займ под строительство жилья и выдачу коммерческих кредитов под приватизацию предприятий. По схеме «Форвард - кредитинвест» кредитуются застройщики, которые строят жилье для его реализации. В качестве залога выступают строящиеся объекты. Поэтому оформление залога и выдача кредита осуществляются поэтапно по мере окончания строительства. В Москве реализацию программы контрактных сбережений, получивших название семейных жилищных накопительных счетов, осуществляет Ипотечный акционерный банк. Клиент, открывая счет в банке, был обязан в течение не менее 1 года накопить сумму, равную 30% от стоимости приобретаемого жилья. Средства индексировались посредством перевода рублевых сумм в доллары США по курсу ММВБ на момент взноса. Банк по истечении срока накопления предоставлял долгосрочный жилищный кредит. Схема накопительных счетов «сберегательных жилищных контрактов» используется Сбербанком России. В случае выполнения условий контракта (минимальный срок контракта 1 год) клиент имеет право получить ипотечный кредит по пониженной процентной ставке (80% от ставки по кредитам на строительство и приобретение жилья).

Наибольшее распространение в России получила схема кредитования, основанная на заключении с заемщиком договора аренды приобретаемого с помощью кредита жилого помещения с правом последующего его выкупа. По такой схеме работает Столичный банк сбережений - АГРО в Москве. Его партнерами являются Универсальная финансовая компания и ряд риэлторских фирм. Финансовая компания покупает у риэлторской фирмы квартиру для заемщика банка и заключает с ним договор аренды с правом ее выкупа. Договор заключается на один месяц с регулярным продлением срока действия, если заемщик своевременно вносит взносы по кредиту. Компания выступает перед банком поручителем заемщика и в случае невозврата кредита в установленные сроки погашает данный кредит за счет обратной реализации квартиры риэлторской компании. Размер кредита к стоимости квартиры составляет: 2/3 при кредите до 2 лет, 60% - от 3 до 5 лет и 50% - от 6 до 10 лет.

При установлении платежей по основному долгу и процентным ставкам по долгосрочным кредитам банки используют метод индексации платежа по курсу рубля к доллару. В России развитие ипотечных кредитов сдерживается состоянием юридически - правовой базы и отсутствием соответствующих институтов, связанных с обслуживанием ипотеки. Большие трудности у банков и инвесторов имеются при определении цены залога. Если с оценкой квартир или дач особых проблем не возникает, то назвать точную цену предприятия, особняка очень

сложно и требует работы специалистов. Для этого надо постоянно заниматься мониторингом рынка, анализом цен.

Серьезной проблемой у ипотечных банков является получение достоверной информации о титуле собственности. Это требует создания дочерних структур банка, занимающихся оценкой, проверкой документов, оформлением кредитов и реализацией заложенного имущества в случае невозврата ссуд.

Для операций с недвижимостью необходимы юридические нормы, регулирующие деятельность всех звеньев ипотечной системы. Рынок ипотечных обязательств требует разработанности всех аспектов сделок с недвижимостью, включая действующую процедуру обращения взыскания, т.е. отчуждения недвижимости в случае неисполнения обязательства. В принятом Законе РФ «0 залоге» не в полной мере проработаны вопросы ипотеки. Некоторые из них не согласуются с действующим законодательством в части использования залога квартир. Не отрегулирован порядок залога земельного участка, находящегося под зданиями и сооружениями. Не принят закон о кондоминиуме. Не в должной мере отработана и процедура реализации залога через судебные органы. Дела по отчуждению недвижимости рассматриваются наряду с общими судебными исками чрезвычайно длительное время, что резко снижает привлекательность ипотеки. С другой стороны, необходимы законы, обеспечивающие реальную защиту прав потребителя.

1. Основные понятия.

Гражданско-правовое обязательство представляет собой определенное правоотношение, в силу которого одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенные действия (передать имущество, уплатить деньги) либо воздержаться от него, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности.

Одними из способов обеспечения исполнения обязательств являются залог и удержание имущества. Ипотека - если в качестве залога используются права на недвижимое имущество (в том числе и на земельные участки).

Один из способов обеспечения исполнения обязательств, сущность которого заключается в том, что кредитор по обеспеченному залогом обязательству (залогодержатель) имеет право в случае неисполнения должником этого обязательства получить удовлетворение из стоимости заложенного имущества преимущественно перед другими кредиторами лица, которому принадлежит это имущество (залогодателя), за изъятиями, установленными законом (п.1 ст.334 ГК).

Ипотека.

Соглашение, по которому дающий деньги (залогодержатель) получает права на компенсацию кредита за счет продажи недвижимости залогодателя в том случае, когда залогодатель не выполнит своих обязательств по возвращению долга. До тех пор, пока долг не будет возвращен, залогодатель не может распоряжаться своей недвижимостью. Как часть системы прав, залог подлежит регистрации, чтобы любое лицо, которое проявляет интерес к данной

недвижимости, могло бы получить информацию о существовании долга и том факте, что он гарантирован залогом.

Имущество, находящееся в залоге, может стать предметом ещё одного залога (последующий залог). Последующий залог допускается, если он не запрещен предыдущим договором о залоге (ст.342 ГК). При этом допускается уступка кредитором своих прав в отношении ипотеки без уступки прав по основному обязательству (ст.355 ГК).

Удержание.

Способ обеспечения исполнения обязательства (ст. 359 ГК). Сущность удержания в том, что кредитор имеет право удерживать вещь должника до исполнения его обязательств. Нормы об удержании носят диспозитивный характер, поскольку сторонам предоставлено право предусмотреть в договоре условие, исключающее применение названного способа обеспечения исполнения обязательства (п.3 ст.359).

"Несмотря на все свои преимущества, залог пока не получил широкого распространения в предпринимательских отношениях. Объясняется это, в первую очередь, отсутствием системы единой государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с недвижимым имуществом. При отсутствии единой системы регистрации прав, одно и то же самое имущество передается в залог неоднократно. При этом каждый последующий кредитор-залогодержатель не имеет представления о том, что его обязательство обеспечено залогом имущество, уже обремененного ранее заключенными договорами" (42).Залог.

Необходимо учитывать ряд существенных отличий системы ипотеки (залога под обеспечения недвижимостью) в России и в большинстве европейских стран (Швеция, Дания, Германия) с развитой рыночной экономикой.

1. В странах ЕЭС ипотечные банки могут получать право на недвижимость в качестве компенсации за невыплаченный кредит. В России этого нет. Только право на компенсацию при продаже недвижимости.

2. В странах ЕЭС в качестве залога выступает, обычно, земельный участок со всеми зданиями и сооружениями. В Швеции квартира не может быть объектом залога. В России здания и их части могут быть объектом залога (если на эти здания или их части юридически сформирована недвижимость, т.е. создано кадастровое дело и выполнена процедура государственной регистрации). В России возможна ситуация, когда здания одного владельца находятся на земле другого. Поэтому при реализации недвижимости возникают сложности с юридическим статусом земельного участка.

2. Зарубежный опыт.

В настоящее время ипотека (кредит под недвижимость) в странах ЕЭС является мощным мотором экономики. В странах ЕЭС до 80% всех залогов ипотечные. Процент ипотечного кредита существенно ниже других видов кредитов.

Ипотечный кредит выдается на срок 15-40 лет. Процент кредита фиксируется только на срок от 2 до 5 лет. Этот процент зависит от состояния экономики и устанавливается фактически ежемесячно. В Швеции в 1994г процент был равен 12%, в 1996г он равен 7 - 8%.

В странах ЕЭС существует государственная система оценки и переоценки объектов недвижимости. Принято, что кадастровая (нормативная) стоимость объекта равна примерно 75% от рыночной стоимости объекта. Переоценка всех объектов производится раз в 5-6 лет. Ежегодно стоимость объектов индексируется на величину инфляции за год.

Кадастровая (нормативная) оценка стоимости недвижимости является основой для начисления налога на недвижимость и для определения размера ипотечного кредита.

В зависимости от состояния экономики происходит колебания стоимости объектов недвижимости. Известны случаи, когда падение стоимости объектов недвижимости становилось ниже выданного под них кредита. Падение стоимости объекта из-за амортизации или морального старения - один из видов рисков ипотечного банка. Поэтому в договоре на выдачу ипотечного кредита оговариваются требования к содержанию и эксплуатации объекта недвижимости.

Необходимым условием развития системы ипотечного кредита является законодательные нормы по принудительной продаже (отчуждению) объектов недвижимости. Если заемщик не выплатил ссуду, система принудительной продажи дает возможность кредитору быстро вступить во владение собственностью через процедуру принудительной продажи. Как правило, ипотечный банк сразу передает недвижимость для продажи через систему специализированных структур.

Ипотечные банки получают средства для выдачи кредитов не путем привлечения депозитов, а выпуском специальных ипотечных облигаций. Эти облигации считаются высоконадежными и ликвидными ценными бумагами. Поэтому государство, страховые компании, пенсионные фонды и другие крупные финансовые фонды являются основными держателями ипотечных облигаций. Ни один из покупателей датских ипотечных облигаций никогда не имел убытков из-за неплатежеспособности эмитента.

Ипотечные банки ЕЭС осуществляют свою деятельность в соответствии с общим нормами ЕС для кредитных учреждений. Это касается таких центральных вопросов, как расчет и понятие собственных средств банка, взвешенная оценка активов по степени риска. Кроме того, национальное законодательство содержит нормы, направленные на ограничение риска потенциальных убытков ипотечных банков при невыполнении обязательств заемщиком и, соответственно, степени риска для выпущенных облигаций.

Существует две системы организации ипотечного кредитования.

1. В Швеции, Дании разделены ссуды и залог. Государственная регистрация только для залогов. Размер ссуды не фиксируется в органах регистрации прав на недвижимость. Это упрощает систему и перекладывает на ипотечные банки заботу о получении выданных ссуд.

2. В Германии государственной регистрации подлежит не только залог, но и полученный кредит. По мере выплаты суммы размер кредита уменьшается.

Общее условие для функционирования системы: открытость для банков системы регистрации прав на недвижимость, которая включает регистры залогов (обременений).

В Германии уровень не возврата ссуд в агропромышленной сфере порядка 1,5%.

Правовые нормы, которые отличают рынок ипотечных кредитов Дании, строятся на трех принципах, целью которых является защита интересов держателей ипотечных облигаций:

- принцип баланса;
- законодательно устанавливаемые пределы размеров кредита;
- приоритетность в случае банкротства.

Принцип баланса означает, что платежи по ссудам и облигациям идентичны или различаются лишь на величину дохода банка. Ипотечные банки не подвергают свой основной баланс - кредитные средства и средства их финансирования рискам, связанным с изменением процентных ставок и валютных курсов. Это означает также отсутствие риска рефинансирования.

Нормативно устанавливаемые предельные размеры кредита, сроки кредита, условия погашения также направлены на уменьшение риска кредитования для ипотечных банков. Законодательство требует от банков проведения конкретной оценки объектов собственности, а также оценки кредитоспособности заемщика. Если заемщик считается кредитоспособным, то он все равно не может получить ссуду, которая превышает нормативный предел. Причина: долгосрочную оценку стоимости собственности сделать легче, чем будущей платежеспособности возможного заемщика.

Приоритет прав держателей облигаций в случае банкротства означает, что в случае банкротства банка, держатели облигаций будут иметь приоритет над всеми другими кредиторами в отношении права на платежи по закладным и на активы резервных фондов ипотечного банка.

Собственные средства кредитного учреждения должны составлять по крайней мере 8% от величины его активов, взвешенных по степени риска. Ссуды, проживающим в своих домах, обычно имеют степень риска 50%, а ссуды структурам государственной власти - нулевой риск.

Собственные средства состоят из основного капитала и дополнительного капитала. Дополнительный капитал может быть разделен на две части: вспомогательный заемный капитал и солидарные обязательства.

Большинство кредитов, выдаваемых датскими ипотечными банками и большинство облигаций, представляют собой ссуды на срок 20 и 30 лет с регулярным ежегодным погашением частями.

В соответствии с принципом баланса датские ипотечные банки осуществляют выпуск облигаций для мобилизации средств на ссудные проекты. Почти все ссуды предоставляются с правом досрочного погашения. Для стран ЕЭС в настоящее время характерно досрочное погашение ссуд.

В Дании, Швеции ипотечные кредиты могут быть переведены на нового владельца недвижимости. При продаже недвижимости стоимость обременений уменьшает продажную цену объекта. Поэтому это бывает выгодно и продавцу и покупателю.

На конец 1995г структура рынка облигаций Дании:

- ипотечные облигации 52%;
- правительственные облигации 42%;
- прочие облигации 5%.

Система ипотечного кредитования тесно связана с страхованием различных рисков. В Дании, Швеции страхование недвижимости от пожара обязательно в законодательном порядке. Страхование от скрытых дефектов конструкции здания осуществляется на срок от 5 до 20 лет.

Под строящееся здание ипотечный кредит не выдается: нет здания, нет кадастрового дела, нет юридической недвижимости - нет предмета залога. Под земельный участок кредит в размере 40% от кадастровой стоимости на время строительства.

В Швеции для получения ипотечного кредита Земельный комитет (государственный орган) выдает ценную бумагу: закладную. В закладной указывается только нормативная стоимость недвижимости. Сумма кредита не учитывается. Регистрация залога выполняется в суде (Дания, Швеция). После регистрации залогового документа заемщик идет в банк и заключает договор на получение кредита.

Таким образом, процедура залога состоит из двух этапов: оформления залоговой и договор кредита. Кредит, обычно, дается под 75% кадастровой стоимости недвижимости. В Германии залог под с/х земли ограничен законом: не более 1,5 рыночной стоимости земельного участка.

Нормативную оценку недвижимости выполняет специализированный государственный орган. При выдаче кредита необходимо учитывать (прогнозировать) возможное изменение рыночной стоимости недвижимости на срок кредита, т.е. до 40 лет. Возможно получение более высокого кредита под более высокий процент. Риски банка: моральный износ, амортизация, колебание рыночных цен на недвижимость.

Одним из важнейших условий создания системы ипотечного кредита является определенный законом порядок возмещения кредитов в случае банкротства заемщика. В Швеции, Дании возмещение кредита производится по дате выдачи кредита: кто раньше выдал, тот раньше получает возмещение.

По однажды оформленную закладную можно многократно получать кредиты. Возможна такая ситуация. Заемщик несколько раз получил кредиты под свою недвижимость. Выплатив первый кредит, заемщик получает на руки закладную и становится таким образом держателем закладной на свою собственность. В случае банкротства держатель закладной получает приоритетное право на компенсацию (по дате оформления закладной). Общая сумма кредитов, естественно, не превышает 75% нормативной (кадастровой) стоимости недвижимости.

3. Особенности ипотеки в России.

В России объектом залога может выступать любая недвижимость, точнее любой объект недвижимости на который сформирована юридическая недвижимость (кадастровое дело с последующей государственной регистрацией). Поэтому могут быть совершенно различные собственники на здание и на земельный участок земельного здания.

Следующие права на здания могут быть предметом ипотеки:

- собственность;

- хозяйственное ведение (с согласия владельца недвижимости).

Право оперативного управления не может быть предметом залога.

Возможность ипотеки прав на землю существенно различна в разных субъектах Федерации: земельное право по Конституции РФ - сфера совместного ведения Федерации и субъекта Федерации. Например, в некоторых регионах объектами залога могут быть:

- собственность на земельный участок;

- право пожизненного наследования.

В Москве объектом залога может быть только выкупленные права аренды земельного участки. В Москве нет частной собственности на землю, а право постоянного пользования и право пожизненного наследования не могут быть предметом залога.

Таким образом, имеется в наличии разрыв в правах на землю и недвижимость. Гражданские сделки с недвижимостью регулируются нормами Гражданского кодекса. Одновременно разрабатывается Земельный кодекс, в котором определяется порядок операций с землей. Таким образом фактически разрушается юридический механизм работы с недвижимостью. Это четко показано в отзыве президента РФ на проект Земельного кодекса.

Другая сложность ипотеки связана с тем, что по Земельному кодексу земельный участок может использоваться только по определенному функциональному назначению. Причем, возможная вариация функционального назначения не определена. Например, земли с/х назначения могут ли использованы под садоводство? Нет разъяснения, какая категория целевого использования земель должна быть сохранена: категории земель, которые указаны в Земельном кодексе или конкретное функциональное использование.

Например, дом в сельской местности может быть приобретен банком для организации отдыха сотрудников. Функциональное назначение земель необходимо менять распорядительным документом органом исполнительной власти субъекта Федерации (Указ президента №1767 "О регулировании земельных отношений" от 27.10.93 г. в ред. от 24.12.93г).

Статья 216 (ГК). Вещные права лиц, не являющихся собственниками.

1. Вещными правами наряду с правом собственности, в частности, являются:

право пожизненного наследуемого владения земельным участком (статья 265);

право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком (статья 268);

сервитуты (статьи 274, 277); право хозяйственного ведения имуществом (статья 294) и право оперативного управления имуществом (статья 296).

2. Вещные права на имущество могут принадлежать лицам, не являющимся собственниками этого имущества.

3. Переход права собственности на имущество к другому лицу не является основанием для прекращения иных вещных прав на это имущество.

4. Вещные права лица, не являющегося собственником, защищаются от их нарушения любым лицом в порядке, предусмотренном статьей 305 настоящего Кодекса.

Указанная статья ГК будет введена только после принятия Земельного кодекса. Статья 13 Закона № 15-ФЗ О введении 2 части ГК:

Статья 13. Нормы части второй Кодекса в части, касающейся сделок с земельными участками, применяются в той мере, в какой их оборот допускается земельным законодательством.

При переходе права собственности на объект недвижимости действует статья 37 ЗК: Переход права на земельный участок при переходе права собственности на строение и сооружение.

При переходе права собственности на строение, сооружение или при передаче их другим предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам вместе с этими объектами переходит и право пользования земельными участками. При этом им выдается новый документ, удостоверяющий право на землю (в ред. Указа Президента РФ от 24.12.93 № 2287).

В случае перехода права собственности на строение, сооружение к нескольким собственникам указанные права на землю переходят, как правило, в размере пропорционально долям собственности на строение, сооружение.

Части 3 и 4 не действуют. - Указ Президента РФ от 24.12.93 № 2287.

Необходимо отметить:

- законодательное регулирование ипотеки есть прерогатива Федерации (федеральные законы, но не указы президента РФ);

- земельное право регулируется гражданским законодательством (федеральным) и нормами субъекта федерации.

В настоящее время недостаточно полно даны юридические нормы прекращения прав на землю.

Основной документ, на основании которого в настоящее время развивается ипотечное кредитование Указ президента РФ № 293. Выдержки из Указа приведены в разделе 5.4.

В приложении к Указу дается несколько форм представления информации об объекте залога.

Для развития ипотеки необходимы законы:

- о государственной регистрации прав на недвижимость;

- об оценке недвижимости.

В настоящее время нет определения, кто является сторонами залога. Не ясен вопрос о переходе права кредитора при ликвидации юридического лица. Не ясно, кто должен проводить ипотечное кредитование: специализированные банки или банки общего профиля. В Швеции, Дании ипотечное кредитование проводится за счет средств, которые получены от распространения специальных облигаций. В России пока не ставится вопрос об этом.

Отчуждение недвижимости банкрота в настоящее время возможно только с согласия банка. Банк должен возбудить дело о банкротстве заемщика. Ликвидационная комиссия должна реализовать недвижимость банкрота и компенсировать претензии кредиторов в установленном законе порядке.

В Москве продать права на аренду земельного участка, которые были предметом залога, может только городская (или окружная) комиссия по земельным вопросам.

Залог может быть использован в качестве обеспечения другого залога.

Московский земельный комитет в настоящее время регистрирует залоги прав аренды земельных участков. Суммы кредита до 100% от стоимости прав аренды. Учитывая нестабильную обстановку, срок ипотечного кредита под обеспечение прав на аренду земельного участка, обычно, 1 год.

В колхозе общедолевая собственность на землю. Поэтому колхоз не собственник земли и получение кредита под залог земли колхоза возможно только при общем согласии всех членов колхоза. Причем, сам кредит выдается самим колхозникам, но не колхозу.

Развитие ипотеки зависит от развития законодательных мер по отчуждению недвижимости.

В настоящее время в Москве основные правовые акты, которые регулируют вопросы залога права аренды земельного участка в Москве, следующие:

- статьи 334-356, 625 Гражданского Кодекса;
- Закон РФ от 29.05.92 № 2872-1 "О залоге";
- Указ Президента РФ от 28.02.96 № 293 "О дополнительных мерах по развитию ипотечного кредитования";
- Постановление правительства Москвы от 20.09.94 № 788 "О введении на территории Москвы единой системы государственной регистрации залога и единого реестра договоров залога" (приложения 1-3);
- Распоряжение мэра Москвы от 26.09.94 №471-РМ "О плате за право заключения договора аренды земли в Москве";
- Распоряжение мэра Москвы от 24.05.95 №254-РМ "О дополнениях и уточнениях к распоряжению мэра Москвы от 26.09.94 №471-РМ".

Порядок регистрации залога (ипотеки) в Москве определяет Постановление правительства Москвы №788. Поэтому приводятся основные выдержки из этого документа. При залоге прав аренды земельного участка необходимо обращать внимание на следующее:

- в качестве залога могут выступать только выкупленное право аренды земельного участка (обычно, через земельный конкурс, аукцион);

- необходимо учитывать, что владельцем земельных участков в Москве является Правительство Москвы; поэтому, в том случае, когда необходимо получить разрешение Правительства Москвы; более детально эти вопросы определены в распоряжениях мэра Москвы №№471 и 254.

Правительство Москвы Постановление 20 сентября 1994 г. № 788 "О введении на территории Москвы единой системы государственной регистрации залога и единого реестра договоров залога":

“В целях упорядочения процесса регистрации залога имущества и имущественных прав в Москве, обеспечения прав физических и юридических лиц на получение достоверной информации о залоге, а также сбора, хранения, обработки и использования информации о договорах залога и во исполнение законодательства Российской Федерации о залоге правительство Москвы постановляет:

1. Ввести на территории Москвы с 01.10.94 единую систему государственной регистрации залога и ведения единого регистрационного реестра договоров о залоге.

1.1. Утвердить Положение о регистрации залога на территории Москвы (приложение № 1).

1.2. Утвердить Положение о реквизитах свидетельства о регистрации залога (приложение № 2).

2. Определить держателем единого регистрационного реестра договоров о залоге (Единого залогового реестра) Московскую регистрационную Палату.

2.2. Создать в целях обеспечения регистрации залога в Едином залоговом реестре автоматизированную информационно - справочную систему (АИС) "Залог".

3. Возложить государственную регистрацию договоров о залоге (залога) на территории Москвы в соответствии с их компетенцией (приложение № 3) на следующие регистрирующие органы:

- Комитет по управлению имуществом г. Москвы;

- Московское городское бюро технической инвентаризации;

- Московский земельный комитет;

- Управление государственной автомобильной инспекции по г. Москве;

- Департамент муниципального жилья;

- Московскую регистрационную палату;

- Комитет по культуре;

- Московское лесопарковое территориальное производственное объединение "Мослесопарк";

- Государственную инспекцию по маломерным судам при Москомприроде;

- Московскую железную дорогу Министерства путей сообщения Российской Федерации;

- Государственную речную судоходную инспекцию Московского бассейна Минтранса Российской Федерации;

- Центральный региональный геологический центр Комитета Российской Федерации по геологии и использованию недр”.

Положение о регистрации залога на территории Москвы.

1. Общие положения

1.1. Настоящее Положение устанавливает на территории Москвы единый порядок регистрации залога, ведения регистрационного реестра договоров о залоге (далее по тексту - Единый залоговый реестр), а также права, обязанности и ответственность субъектов регистрации залога.

1.2. Субъектами регистрации залога являются:

- стороны договора о залоге (залогодатель, залогодержатель) юридические лица и (или) физические лица;

- регистрирующий орган;

- держатель Единого залогового реестра.

1.3. Целью регистрации залога и ведения Единого залогового реестра является обеспечение прав сторон договора о залоге залогодателя и залогодержателя, а также заинтересованных третьих лиц.

1.4. Регистрация залога представляет собой совокупность действий субъектов регистрации залога по включению в Единый залоговый реестр сведений о документах, удостоверяющих договор о залоге объекта, и нанесению на Свидетельство о регистрации залога и договор о залоге номера (кода) Единого залогового реестра.

1.5. Залог имущества должен быть зарегистрирован в обязательном порядке в тех же органах, которые осуществляют государственную регистрацию соответствующих объектов.

Данное требование распространяется также и на залог прав на имущество, и на внесение записей о прекращение залога, и на изменения залоговых обязательств.

1.6. Обязательной регистрации подлежат договора о залоге (залог) земельных участков и (или) имущественных прав на них в соответствии с законодательством.

1.7. По заявлению залогодателя и (или) залогодержателя залог имущества, не подлежащего обязательной регистрации, может быть зарегистрирован на добровольной основе.

1.8. Регистрация залога земельных участков и иных объектов недвижимости - ипотеки в г. Москве является частью государственной системы регистрации недвижимости и сделок с нею в г. Москве и содержит необходимые сведения об обязательствах, вытекающих из договоров залога участков земель и объектов недвижимости, расположенных на соответствующих земельных участках.

1.9. Регистрация залога предприятия, здания, сооружения или иного объекта, непосредственно и прочно связанного с землей, вместе с соответствующим земельным участком

представляет собой часть единой государственной информационной системы регистрации земельных участков и иной недвижимости, а сведения о залоге используются при составлении и ведении земельного кадастра и поземельной книги.

1.11. Запрещается:

б) регистрация залога предприятия и закрепленного за ним недвижимого имущества, находящегося в составе государственной (муниципальной) собственности Москвы, без письменного согласия Москомимущества, иного предприятия без письменного согласия собственника имущества предприятия или уполномоченного им органа либо без решения органа, уполномоченного учредительными документами предприятия, а также регистрация залога предприятия, в отношении которого возбуждено дело о банкротстве либо принято решение о ликвидации или реорганизации;

в) выдача Свидетельства о регистрации залога, договора о залоге, внесение в них изменений без нанесения тождественного регистрационного номера (кода), присвоенного держателем Единого залогового реестра, и занесения регистрационной записи в Единый залоговый реестр по п. 2.3 настоящего Положения;

г) выдача дубликата Свидетельства о регистрации залога.

1.12. За регистрацию залога, выдачу Свидетельства о регистрации залога, предоставление выписки из реестра регистрации залога взимается государственная пошлина в размере, определенном законодательством Российской Федерации о государственной пошлине.

1.15. Залогодатель ведет Книгу записи залогов, несет ответственность за своевременность и правильность внесения сведений в нее, а также возмещает потерпевшим убытки, причиненные несвоевременностью внесения записей в Книгу записи залогов, их неполнотой или неточностью, уклонением от обязанности своевременно предоставить Книгу записи залогов для ознакомления в соответствии с законодательством.

Сведения о залоге самостоятельно заносятся залогодателем в Книгу записи залогов. Книга записи залогов должна быть прошита, пронумерована постранично и храниться в бухгалтерии предприятия, организации.

2. Порядок регистрации залога.

2.1. Для регистрации залога необходимо представить в соответствующий регистрирующий орган следующие документы:

- заявление о регистрации залога в двух экземплярах;

- договор о залоге и две нотариально засвидетельствованные его копии;

- все документы, упомянутые в договоре о залоге, и две их нотариально засвидетельствованные копии;

- квитанцию об уплате государственной пошлины;

- справку о геокодах (координатах характерных точек объектов) в том случае, если регистрируется залог предприятия, земельного участка, помещения, здания, строения, сооружения

или предприятия, здания, строения, сооружения совместно с земельным участком, а также две ее копии;

- письменное согласие Москомимущества на залог в том случае, если регистрируется залог здания, строения, сооружения, предприятия, учреждения, находящегося в составе государственной (муниципальной) собственности Москвы;

- письменное решение о залоге (согласие на залог) собственника имущества предприятия или уполномоченного им органа либо органа, уполномоченного учредительными документами, в том случае, если регистрируется залог предприятия;

- материалы по стоимостной оценке предмета залога;

- опись представляемых документов в трех экземплярах.

Отказ в приеме документов не допускается. Для подтверждения факта сдачи документов заявителю возвращается один экземпляр описи представляемых документов с отметкой о приеме документов на регистрацию с указанием даты, учетного номера, фамилии должностного лица, принявшего документы.

2.2. Представленный на регистрацию договор о залоге должен быть предварительно, в установленных законом случаях, нотариально удостоверен и содержать сведения, необходимые для оформления Свидетельства о регистрации залога.

2.3. Обязательная запись о регистрации залога (сведения, включаемые в Единый залоговый реестр) должна содержать:

- номер (код) Единого залогового реестра и дату (момент) регистрации;

- номер (код) ведомственного регистрационного реестра и дату его присвоения;

- серию и номер Свидетельства о регистрации залога;

- сведения о залогодателе и залогодержателе;

- сведения о виде и предмете залога, а также объеме обеспеченности залогом обязательства;

- сведения о наличии или отсутствии предшествующих залоговых обязательств на закладываемый предмет договора;

- срок действия залогового обязательства.

В Единый залоговый реестр могут быть включены и иные сведения о залоге.

2.4. Залог должен быть зарегистрирован в течение 7 рабочих дней со дня поступления в регистрирующий орган необходимых для регистрации документов.

Моментом регистрации залога считается день присвоения номера (кода) Единого залогового реестра.

Договор о залоге считается зарегистрированным, если:

- ему присвоен номер (код) Единого залогового реестра;

- обязательная запись о регистрации залога занесена в вышеуказанный реестр;

- на договор о залоге и на Свидетельство о регистрации залога нанесен вышеуказанный номер;

- надлежаще оформленные копии переданы в единый архив договоров о залоге держателю Единого залогового реестра, что подтверждается подписями должностных лиц и печатями регистрирующего органа и держателя Единого залогового реестра на Свидетельстве о регистрации залога.

2.5. В регистрации залога может быть отказано в следующих случаях:

- когда в соответствии с законом залог прямо запрещен или объект (вещь, имущественные права и прочее) не может выступать в качестве предмета залога;

- если любые сведения, содержащиеся в договоре либо в заявлении, не соответствуют представленным на регистрацию документам;

- при невозможности оформления Свидетельства о регистрации залога из-за отсутствия в договоре о залоге сведений, необходимых для включения в Свидетельство о регистрации залога;

- при несоответствии представленных документов требованиям законодательства либо требованиям, установленным правительством Москвы для регистрации залога в Москве;

- при отсутствии хотя бы одного из документов, представление которых обязательно для регистрации залога.

В последнем случае рассмотрение документов приостанавливается на срок не более 15 дней, о чем делается соответствующая запись. Если в течение указанного срока недостатки не будут устранены, регистрирующий орган обязан выдать официальный отказ в регистрации.

2.6. В случаях, перечисленных в пункте 2.5, регистрирующий орган обязан дать письменный мотивированный отказ в течение 2-х дней со дня истечения срока, установленного для регистрации залога.

2.7. Заинтересованное лицо вправе обжаловать отказ в регистрации залога, незаконное совершение регистрации, отказ в выдаче Свидетельства о регистрации залога или предоставлении выписки из реестра и другие действия (бездействия) в суде, арбитражном суде в порядке, установленном законодательством.

2.9. Держатель Единого залогового реестра:

- присваивает Свидетельству о регистрации залога номер (код) Единого залогового реестра и оформляет его за подписью и печатью держателя Единого залогового реестра;

- формирует из поступивших документов архивное дело;

- вносит в Единый залоговый реестр под вышеуказанным номером (кодом) соответствующую обязательную регистрационную запись;

- передает регистрирующим органам в срок не позднее двух рабочих дней с момента поступления документов держателю Единого залогового реестра окончательно оформленное Свидетельство о регистрации залога, чем подтверждает занесение соответствующей обязательной регистрационной записи в Единый залоговый реестр;

- передает сведения о регистрации залога недвижимости в Москомзем, а также в иные органы по месту расположения территориально обособленных подразделений предприятия, организации;

- в случае первичного представления документов на регистрацию залога залогодателю выдается Книга записи залогов.

2.10. Регистрирующий орган по получении от держателя Единого залогового реестра Свидетельства о регистрации залога:

- наносит номер (код) Единого залогового реестра на договор о залоге, а также на иные документы и их копии;

- вносит соответствующую обязательную регистрационную запись в ведомственный реестр;

- формирует из поступивших документов архивное дело;

- выдает договор о залоге, оформленное Свидетельство о регистрации залога залогодержателю, его копию - залогодателю;

- в двухдневный срок сообщает держателю Единого залогового реестра дату выдачи Свидетельства о регистрации залога.

2.11. При получении по описи оригиналов документов, подтверждающих полное, частичное исполнение обеспеченного залогом обязательства или изменения договора о залоге, регистрирующий орган обязан в течение 5 рабочих дней внести соответствующую обязательную регистрационную запись в ведомственный реестр, передать сведения держателю Единого залогового реестра. Предыдущие регистрационные записи сохраняются.

При прекращении права залога по основаниям, предусмотренным законодательством, или признании договора залога недействительным по решению суда, арбитражного суда Свидетельство о регистрации залога погашается держателем Единого залогового реестра, о чем делается соответствующая запись в Едином залоговом реестре. Свидетельство о регистрации залога хранится в архивном деле держателя Единого залогового реестра.

3. Ответственность субъектов регистрации залога

3.1. Регистрирующий орган несет ответственность в установленном законодательством порядке:

- за несоблюдение правил регистрации выдачи и хранения документов;

- за непредставление выписки из ведомственного регистрационного реестра об обязательной записи по п. 2.3 настоящего Положения, а также за вред, причиненный его работниками в результате нарушения правил регистрации;

- за точность и полноту сведений, внесенных в Свидетельство о регистрации залога и ведомственные регистрационные реестры;

- за несвоевременную передачу документов в архив держателя Единого залогового реестра.

3.2. Держатель Единого залогового реестра несет ответственность в установленном законодательством порядке:

- за искажение информации о залоге, представленной регистрирующим органом для внесения в Единый залоговый реестр;

- за несоблюдение правил регистрации выдачи и хранения документов;

- за непредставление выписки из Единого залогового реестра об обязательной записи по п. 2.3 настоящего Положения, а также за вред, причиненный его работниками в результате нарушения правил регистрации;

- за точность и полноту сведений, внесенных в Свидетельство о регистрации залога и архивные документы;

- за несвоевременную передачу регистрирующему органу оформленного Свидетельства о регистрации залога.

3.3. Залогодатель и залогодержатель несут ответственность за точность и полноту представляемых сведений о предмете, условиях и сроках залога.

3.4. Умышленное искажение сведений о залоге и иные действия, способствующие сокрытию информации, преследуются в установленном законом порядке”.

Положение о реквизитах свидетельства о регистрации залога.

“1. Свидетельство о регистрации залога, далее именуемое "Свидетельство", должно содержать:

а) слова "Свидетельство о регистрации залога", включенные в название документа;

б) наименование залогодателя, номер и серию его паспорта, иного удостоверения его личности, указание места его жительства либо, если залогодатель - юридическое лицо, адрес его местонахождения, а также номер, дату его регистрации и наименование органа, его зарегистрировавшего;

в) наименование залогодержателя, номер и серию его паспорта, иного удостоверения личности, указание места его жительства либо, если залогодержатель - юридическое лицо, адрес его местонахождения, а также номер, дату его регистрации и наименование органа, осуществившего регистрацию;

г) название кредитного договора или иного обязательства, исполнение которого обеспечивается по данному Свидетельству (основного обязательства), с указанием даты и места заключения такого договора или основания возникновения основного обязательства;

д) наименование должника по основному обязательству, номер и серию его паспорта, иного удостоверения личности, если должник не является залогодателем, и указание места жительства должника либо, если должник - юридическое лицо, адрес его местонахождения, а также номер, дату его регистрации и наименование органа, его зарегистрировавшего;

е) указание суммы основного обязательства, обеспеченного залогом по данному Свидетельству, либо ссылку на содержащиеся в приложении к Свидетельству условия, позволяющие определить эти суммы и включающие в себя указания на величину платы, получаемой кредитором от заемщика за пользование ссуженными деньгами или материальными

средствами, либо указание на ее отсутствие, либо указание на общеупотребляемое (общепринятое) название уровня (курса) рыночных процентных ставок;

ж) указание срока или сроков уплаты суммы, обеспеченной залогом по данному Свидетельству;

з) название и достаточное для идентификации описание имущества, которое обременено залогом по данному Свидетельству, и место его нахождения.

Место нахождения предприятия, земельного участка и иного недвижимого имущества при залоге совместно с земельным участком описывается в приложении к Свидетельству координатами характерных точек участка и его приблизительно центральной точки. Место нахождения недвижимого имущества при его залоге без земельного участка описывается в приложении к Свидетельству приблизительно центральной точкой здания, сооружения.

Первым по порядку описывается здание, сооружение, помещение, соответствующее адресу местонахождения предприятия.

Указанное приложение является неотъемлемой частью Свидетельства о регистрации залога предприятия, земельного участка, участка лесного фонда, недр, а также зданий, сооружений, помещений либо прав на вышеуказанные объекты;

и) денежную оценку имущества, которое обременено залогом по данному Свидетельству;

к) наименование права, в соответствии с которым имущество, являющееся предметом залога, принадлежит залогодателю, и органа, зарегистрировавшего это имущество, с указанием номера, даты и места регистрации, и, если предметом залога является принадлежащее залогодателю право, точное название этого права;

л) указание на то, имеются ли на имущество, являющееся предметом залога, или на часть этого имущества другие свидетельства о регистрации залога, сдано ли это имущество или его часть в аренду, обременено или не обременено оно иным образом в момент регистрации залога;

м) на лицевой стороне - номер (код) Единого залогового реестра и номер, серия бланка свидетельства о регистрации залога;

н) подписи залогодателя и залогодержателя; о) наименование органа, зарегистрировавшего залог, с указанием даты и места регистрации, а также подпись уполномоченного должностного лица и печать регистрирующего органа;

п) подпись уполномоченного должностного лица и печать держателя Единого залогового реестра;

с) указание на наличие либо отсутствие дополнительных приложений к Свидетельству о регистрации залога.

2. Свидетельство о регистрации залога выдается в единственном экземпляре. Дубликат не изготавливается”.

Компетенция регистрирующих залог органов и держателя Единого залогового реестра.

Регистрирующие органы осуществляют регистрацию залога, ведут ведомственные реестры залога соответствующих объектов и их архивы, выдают выписки из реестров о регистрации залога по запросу залогодержателя, залогодателя и иных заинтересованных лиц.

3. Москомзем и его территориальные органы в соответствии с разграничением полномочий, установленных нормативно - правовыми актами г. Москвы, осуществляют регистрацию залога земельных участков, а также залога (ипотеки) зданий, строений, помещений, предприятий, озеленительных и защитных насаждений, деревьев и групп деревьев, не входящих в лесной фонд, совместно с земельным участком.

Осуществляет описание пространственного расположения земельных участков, недвижимого имущества, участков недр и лесного фонда в координатах характерных точек (геокодах) объектов.

Запись о регистрации указанных видов залога заносится в поземельную книгу".

Ипотека земель сельскохозяйственного назначения.

В статье 5 закона об ипотеке установлено, что по договору об ипотеке могут быть заложены любые земельные участки, за исключением земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и полевых земельных участков личных подсобных хозяйств.

Таким образом, на сегодняшний день может быть заложен любой земельный участок, за исключением земель указанных выше, так как на их залог существует запрет, снять который можно только путем внесения соответствующих изменений в закон об ипотеке.

Ипотека не земельного участка, выделенного в натуре, а доли в праве.

В соответствии со статьей 246 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее Гражданского кодекса РФ) участник долевой собственности вправе по своему усмотрению продать, подарить, завещать, отдать в залог свою долю либо распорядиться ею иным образом. При этом залог доли в праве общей долевой собственности на земельный участок не может быть отнесен к ипотеке – залогу недвижимости.

Ипотека – это залог недвижимого имущества (ст. 334 Гражданского кодекса Российской Федерации), а не доли в праве общей долевой собственности на недвижимое имущество (имущественного права).

К недвижимости относиться имущество, указанное в п.1 статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации. В соответствии с указанной статьей к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные

объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения.

Таким образом, доля в праве общей долевой собственности на земельный участок не является недвижимым имуществом, а, следовательно, не является объектом ипотеки.

Залог долей в праве долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О залоге» от 29 мая 1992 года № 2872-1.

Порядок определения границ доли в натуре.

В соответствии со статьей 247 Гражданского кодекса Российской Федерации владение и пользование имуществом, находящимся в долевой собственности, осуществляются по соглашению всех ее участников, а при не достижении согласия - в порядке, устанавливаемом судом.

Участник долевой собственности имеет право на предоставление в его владение и пользование части общего имущества (не доли), соразмерной его доле, а при невозможности этого вправе требовать от других участников, владеющих и пользующихся имуществом, приходящимся на его долю, соответствующую компенсацию.

Выдел доли (раздел имущества, находящегося в долевой собственности) согласно статье 252 Гражданского кодекса Российской Федерации влечет прекращение участия в долевой собственности лица, изъявившего желание выделить земельный участок в счет своей доли.

Таким образом, в натуре могут быть определены границы земельного участка, как недвижимого имущества, находящегося в долевой собственности, но не доли, так как доля в праве собственности (имущественное право) не является вещью и не может иметь границ.

Размер кредита (в процентах от кадастровой или рыночной стоимости земли).

Размер кредита не может зависеть от стоимости земли, заложенной в качестве обеспечения исполнения обязательств по кредитному договору, так как залогодатель в качестве обеспечения может предоставить не только землю, но и иное имущество.

В случае если речь идет об оценке земельного участка при заключении договора залога, то согласно статье 9 закона об ипотеке оценка предмета ипотеки определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации по соглашению залогодателя с залогодержателем в соответствии с соблюдением при ипотеке земельного участка требований статьи 67 Закона об ипотеке.

Указанная статья закона об ипотеке устанавливает, что цена земельного участка не может быть установлена ниже его нормативной цены.

При ипотеке государственного и муниципального имущества его оценка осуществляется в соответствии с требованиями, установленными федеральным законом, или в определенном им порядке.

На сегодняшний день оценка имущества, в целях осуществления сделок с ним, проводиться в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135. В частности в статье 2 «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» установлено, что данный закон определяет правовые основы регулирования оценочной деятельности в отношении объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованием, физическим лицам и юридическим лицам, для целей совершения сделок с объектами оценки.

В случае, если в нормативном правовом акте, содержащем требование обязательного проведения оценки какого-либо объекта оценки, либо в договоре об оценке объекта оценки (далее - договор) не определен конкретный вид стоимости объекта оценки, установлению подлежит рыночная стоимость данного объекта (статья 7 Закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»).

Следует также обратить внимание на то, что установление в законе зависимости между размером кредита и стоимостью закладываемого земельного участка, может повлечь негативные последствия для участников в сделки, ограничив их право самостоятельно принимать решение о размере кредита и составе имущества, подлежащего залогу, в целях обеспечения надлежащего исполнения заемщиком кредитных обязательств.

Сроки кредита.

Срок предоставления денежных средств в кредит является условием договора, которое подлежит согласованию сторонами при заключении договора (ст. 819 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Отношения, связанные с предоставлением кредита не регулируются законом «Об обороте сельскохозяйственных земель», так как объектом кредитного договора являются денежные средства, а не земельные участки.

Целевое назначение кредита.

Целевое назначение кредита, выданного под залог земельного участка, устанавливается в кредитном договоре, то есть кредитор предоставляет денежные средства на определенные цели, а заемщик обеспечивает возможность осуществления кредитором контроля за целевым использования указанных средств.

Отношения, связанные с предоставлением кредита не регулируются законом «Об обороте сельскохозяйственных земель», так как объектом кредитного договора являются денежные средства, а не земельные участки.

Установление в Проекте перечня целей, на которые предоставляются денежные средства под залог земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения неправомерно, так как это повлечет ограничение прав собственников, как земельного участка, так и денежных средств. Кроме того, подобные ограничения создадут трудности для лиц, обладающих земельными участками при осуществлении ими хозяйственной деятельности.

Необходимость специальной лицензии на деятельность по кредитованию под залог земель.

Лицензированию подлежит деятельность, для осуществления которой на территории Российской Федерации требуется получение лицензии в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 года № 128. На сегодняшний день лицензированию подлежит деятельности кредитных организаций не зависимо от видов обеспечения.

Страхование договора ипотеки.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации объектом договора страхования не может быть договор, даже если он является договором залога земли. Страхование осуществляется на основании договоров имущественного или личного страхования, заключаемых гражданином или юридическим лицом со страховой организацией.

Статьей 929 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что по договору имущественного страхования одна сторона (страховщик) обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию) при наступлении предусмотренного в договоре события (страхового случая) возместить другой стороне (страхователю) или иному лицу, в пользу которого заключен договор (выгодоприобретателю), причиненные вследствие этого события убытки в застрахованном имуществе либо убытки в связи с иными имущественными интересами страхователя (выплатить страховое возмещение) в пределах определенной договором суммы (страховой суммы).

По договору имущественного страхования могут быть, в частности, застрахованы следующие имущественные интересы (но не договоры):

1) риск утраты (гибели), недостачи или повреждения определенного имущества;

2) риск ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц, а в случаях, предусмотренных законом, также ответственности по договорам - риск гражданской ответственности;

3) риск убытков от предпринимательской деятельности из-за нарушения своих обязательств контрагентами предпринимателя или изменения условий этой деятельности по не зависящим от предпринимателя обстоятельствам, в том числе риск неполучения ожидаемых доходов - предпринимательский риск.

Таким образом, страхуются риски, а не договор.

Следует также отметить, что обязанность заключить договор страхования может быть возложена на лицо только законом в следующих случаях, предусмотренных статьей 935 Гражданского кодекса Российской Федерации:

жизнь, здоровье или имущество других определенных в законе лиц на случай причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу;

риск своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц или нарушения договоров с другими лицами.

Во всех остальных случаях следует предусматривать добровольное страхование.

Страхования заложенного имущества, согласно статье 31 закона «Об ипотеке» осуществляется в соответствии с условиями договора об ипотеке.

Порядок обращения взыскания на земельный участок в случае невыполнения залогодателем своих обязательств.

На сегодняшний день порядок залога земель (кроме сельскохозяйственных угодий) установлен законом об ипотеке.

В статье 51 закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» установлено, что взыскание по требованиям залогодержателя обращается на имущество, заложенное по договору об ипотеке, по решению суда, за исключением случаев, когда в соответствии со статьей 55 закона об ипотеке допускается удовлетворение таких требований без обращения в суд.

Статья 55 закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» содержит перечень недвижимого имущества, на которое не может быть обращено взыскание иначе как по решению суда, среди которого нет земельных участков.

В связи с чем, при внесении изменений и дополнений в закон об ипотеке в части снятия запрета на залог сельскохозяйственных угодий необходимо дополнить перечень имущества, обращение взыскания на которое может быть осуществлено только по решению суда.

В случае внесения указанных изменений в закон об ипотеке обращение взыскания будет осуществляться в соответствии с законом «Об исполнительном производстве» от 21 июля 1997 года № 119-Федеральный закон.

Участники торгов.

В соответствии со статьей 350 Гражданского кодекса Российской Федерации реализация (продажа) заложенного имущества, на которое а обращено взыскание, производится путем продажи с публичных торгов в порядке, установленном процессуальным законодательством, если законом не установлен иной порядок.

В соответствии со статьей 62 закона «Об исполнительном производстве» торги недвижимым имуществом организуются и проводятся специализированными организациями, имеющими право совершать операции с недвижимостью, с которыми заключен соответствующий договор. Торги должны быть проведены в двухмесячный срок со дня получения специализированной организацией соответствующей заявки судебного пристава - исполнителя. Порядок проведения торгов определяется Гражданским кодексом Российской Федерации.

Сроки и основания для отсрочки взыскания заложенного имущества.

Статьей 350 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что реализация (продажа) заложенного имущества, на которое обращено взыскание, производится путем продажи

с публичных торгов в порядке, установленном процессуальным законодательством, если законом не установлен иной порядок.

По просьбе залогодателя суд вправе в решении об обращении взыскания на заложенное имущество отсрочить его продажу с публичных торгов на срок до одного года. Отсрочка не затрагивает прав и обязанностей сторон по обязательству, обеспеченному залогом этого имущества, и не освобождает должника от возмещения возросших за время отсрочки убытков кредитора и неустойки.

Отсрочка или рассрочка исполнения судебных актов, изменение способа и порядка их исполнения осуществляется в соответствии с законом об «Об исполнительном производстве».

Согласно статьей 18 закона «Об исполнительном производстве» при наличии обстоятельств, препятствующих совершению исполнительных действий, судебный пристав - исполнитель по своей инициативе или заявлению сторон, а также сами стороны вправе обратиться в суд или другой орган, выдавший исполнительный документ, с заявлением об отсрочке или о рассрочке его исполнения, а также об изменении способа и порядка исполнения.

Статья 2 закона «Об исполнительном производстве» устанавливает, что законодательство Российской Федерации об исполнительном производстве состоит из закона «Об исполнительном производстве», федерального закона о судебных приставах и иных федеральных законов, регулирующих условия и порядок принудительного исполнения судебных актов и актов других органов.

Действия и права залогодержателя при объявлении торгов несостоявшимися. Порядок проведения торгов при обращении взыскания на заложенное имущество, как уже указывалось выше, установлен действующим российским законодательством.

Вместе с тем, следует отметить, что согласно положениям об ипотеке, устанавливающим, что в случае, объявления публичных торгов несостоявшимися, право преимущественной покупки земельного участка по его начальной цене принадлежит субъекту Российской Федерации.

Кто кроме собственника земли может выступать в качестве залогодателя.

В соответствии со статьей 335 Гражданского кодекса Российской Федерации залогодателем может быть как сам должник, так и третье лицо.

Залогодателем вещи может быть ее собственник либо лицо, имеющее на нее право хозяйственного ведения.

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации регулирование ипотеки земельных участков отнесено к ведению Закона «Об ипотеке». В силу п.1 ст.62 Закона по договору об ипотеке могут быть заложены земельные участки, находящиеся в собственности граждан, их объединений, юридических лиц и предоставленные для садоводства, животноводства, индивидуального жилищного, дачного и гаражного строительства, приусадебные земельные участки личного подсобного хозяйства и земельные участки, занятые зданиями, строениями или

сооружениями, в размере, необходимом для их хозяйственного обслуживания (функционального обеспечения).

При общей долевой или совместной собственности на земельные участки, ипотека может быть установлена только на принадлежащий гражданину или юридическому лицу земельный участок, выделенный в натуре из земель, находящихся в общей долевой или совместной собственности.

Правила об ипотеке не распространяются на земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также сельскохозяйственные угодья из состава земель сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и полевых земельных участков личных подсобных хозяйств.

Не допускается ипотека части земельного участка, площадь которого меньше минимального размера, установленного нормативными актами субъектов Российской Федерации и нормативными актами органов местного самоуправления.

К договору об ипотеке земельного участка в обязательном порядке должна быть приложена копия плана (чертежа границ) этого участка, выданная соответствующим комитетом по земельным ресурсам и землеустройству.

Оценка земельного участка не может быть установлена в договоре об ипотеке ниже его нормативной стоимости. На основании п.1 Постановления Правительства РФ № 319 от 15 марта 1997 года «О порядке определения нормативной цены земли», нормативная цена ежегодно определяется органами исполнительной власти субъектов РФ для земель различного целевого назначения по оценочным зонам, административным районам, поселениям или другим группам. Предложения об оценочном зонировании территории субъекта и о нормативной цене земли представляются комитетами по земельным ресурсам и землеустройству. Следует обратить внимание, что если договором не предусмотрено иное, то при ипотеке земельного участка право залога не распространяется на находящиеся или возводимые на этом участке здания и сооружения залогодателя, в том числе и на жилые строения. И при обращении взыскания на земельный участок залогодатель сохраняет право на это здание или сооружение и приобретает право ограниченного пользования (сервитут) той частью участка, которая необходима для использования здания или сооружения в соответствии с его назначением. Условия пользования этой частью участка определяется соглашением между залогодателем и залогодержателем, а в случае спора с судом.

На земельном участке, заложенном по договору об ипотеке, залогодатель вправе без согласия залогодержателя возводить здания и сооружения, если иное не предусмотрено договором. Однако если это возведение влечет или может повлечь ухудшение обеспечения, предоставленного залогодержателю ипотекой этого участка, залогодержатель вправе в соответствии с п.2 ст.450 ГК РФ потребовать изменения договора об ипотеке, в том числе, если это необходимо, путем распространения ипотеки на возведенное здание или сооружение.

Проекты детальной планировки и проекты застройки отдельных частей поселений - вид градостроительной документации, в которой устанавливаются:

- основные параметры функциональных зон с определением (вне зависимости от форм собственности) характера застройки, ее этажности, плотности, условий формирования архитектурных ансамблей основных градостроительных узлов;

- красные линии (линии регулирования) застройки;

- границы участков землепользований, функциональное использование этих участков;

-состав объектов социального обслуживания и их размещение;

-параметры улиц и проездов, пешеходных зон, инженерных сетей и сооружений;

- благоустройство территории и иные регламентации.

По требованию заказчика в качестве первого этапа проекта детальной планировки может разрабатываться финансово-экономическое обоснование (градостроительный бизнес - план)

наиболее выгодного использования территории и недвижимости (предварительный проект).

2. Проект застройки разрабатывается в пределах красных линий проектируемой территории и может разрабатываться со стадией разработки эскизного проекта застройки.

3. Заказчиком проектов детальной планировки является администрация города или иного поселения (независимо от источников финансирования), а заказчиками проектов застройки могут являться также застройщик или группа застройщиков.

4. Проекты детальной планировки и проекты застройки разрабатываются в соответствии с проектными решениями утвержденного генерального плана.

Разработка проектов детальной планировки и проектов застройки осуществляется по заказу и за счет средств местных бюджетов или застройщика и утверждаются органами местного самоуправления или заказчиком по согласованию с органами архитектуры и градостроительства автономного округа и других контролирующих служб.

5. Утвержденный проект застройки является основанием для выдачи разрешений на градостроительную деятельность и регулирование землепользования и землевладения в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации.

6. Градостроительные обоснования (градостроительные бизнес - планы) разрабатываются для особо важных объектов строительства по заданию органов архитектуры и градостроительства автономного округа проектными организациями, имеющими лицензии на градостроительное проектирование в Ханты-Мансийском автономном округе.

Перечень объектов строительства, требующих разработки градостроительного обоснования, определяется органом архитектуры автономного округа.

Системный анализ инвестиционных проектов реконструкции и переустройства комплексов гражданского строительства

Переустройству жилых кварталов и комплексов, т. е. комплексным проектам сноса,

реконструкции, ремонта, реставрации, воссоздания, нового строительства и т. д., в предстоящие годы будет уделяться повышенное внимание не только по экономическим факторам, но и по инженерно-экологическим показателям физического и морального старения жилищного фонда, построенного 20-30 лет назад и более.

Как отмечалось 26 мая 2000 г. на Всероссийском совещании строителей «Жилищная политика: основные направления, стратегия, перспективы», только в Москве насчитывается около 20 млн м2 площади в домах первого периода индустриального домостроения. Значительную часть этих домов по программе правительства Москвы планируется снести и реконструировать до 2010 г. Темпы этих работ во многом будут зависеть от правильности технико-экономического обоснования инженерных решений по переустройству городских кварталов и комплексов.

Сложность этих задач, их многокритериальность и социальная значимость, трудноформализуемость и вероятностный характер, взаимозависимость и комплексность, большая вычислительная размерность, временная

отдаленность принятия решения и получения результата, взаимосвязь с неустоявшейся рыночной экономикой и правовой базой — все эти и многие другие факторы предопределили потребность в системном анализе переустройства жилых кварталов и комплексов. С 1994 г. таким анализом занимается Центр по проектированию и строительству жилых и общественных зданий «Поликварт» и успешно наращивает объемы комплексной реконструкции и переустройства пятиэтажных жилых домов без привлечения бюджетных средств.

Новый генеральный план развития Москвы в основных положениях программы первоочередных градостроительных мероприятий на период до 2005 г. в области жилищного строительства предусматривает реконструкцию пятиэтажного и ветхого жилищного фонда, снос (6,5 млн. кв. м) не подлежащих реконструкции панельных домов и строительство нового фонда (10 млн. кв. м) для переселения жителей сносимых домов. В генплане в качестве критериев комплексного решения жилищной проблемы, реконструкции и развития жилых территорий, формирования комфортной жилой среды намечены:

• ликвидация коммунального заселения квартир и ветхого жилищного фонда, обеспечение каждому жителю Москвы социально гарантированного норматива жилой площади;

• увеличение до 35 кв. м средней обеспеченности жилой площади на одного жителя Москвы;

• снижение доли физически и морально устаревших зданий, повышение доли жилищного фонда, соответствующего среднеевропейским стандартам.

Такие масштабные инженерные, градостроительные и социально-экономические задачи в Москве решаются впервые, для их выполнения должен быть привлечен весь научно-технический потенциал и в первую очередь новые информационные технологии и системный анализ. Анализ теории и практики инвестиционных проектов строительства и переустройства крупных городов и градостроительных комплексов (крупных кварталов, групп смежных кварталов) позволяет констатировать существенную востребованность новых научных подходов к разработке и реализации таких проектов, научную и практическую актуальность

разработки методов системного анализа переустройства градостроительных комплексов в современных условиях рыночной экономики.

Крайний дефицит городских территорий, вызванный резким их расширением в период массовой застройки в 1960-е – 1980-е гг., привел к изменению стратегии градостроительства и переустройства городских кварталов и комплексов. При этом переустройство должно рассматриваться как комплексный инвестиционный процесс: обоснованный снос физически и морально устаревших зданий, строительство на резервных и освободившихся территориях, реконструкция или перестройка ряда существующих объектов, замена, реконструкция или капитальный ремонт обеспечивающих систем, достройка незавершенных и законсервированных объектов, массовый капитальный ремонт или восстановление остальных существующих объектов, комплексное преобразование и экологическое благоустройство всей территории.

В условиях резкого сокращения бюджетных ассигнований комплексное переустройство

возможно в основном с привлечением различных негосударственных инвестиций и участием в инвестиционном процессе значительного числа частных инвесторов, преследующих свои цели и вступающих в достаточно сложные взаимоотношения с владельцами территории (городом или местными органами самоуправления). Кроме того, этот процесс неизбежно связан с функционированием существующих объектов, что вступает в противоречие с потребностями жителей, владельцами нежилых объектов, эксплуатационными службами.

Поэтому переустройство городских кварталов и комплексов осуществляется в сложных условиях и требует новых методов системного анализа с учетом вероятностных факторов рыночной экономики, приоритетности объектов и оценки рациональной последовательности их возведения, стесненного функционирующими объектами и производством работ на близлежащих объектах.

Прошлый отечественный опыт опирался главным образом на плановую экономику и административно-командное управление, а зарубежный опыт базируется на частной

собственности на землю, на хорошо отработанной нормативно-правовой основе и стабильной экономике. Многочисленные теоретические исследования отечественных и зарубежных авторов не дают готовых рекомендаций по решению поставленных проблем. Сравнительный анализ инвестиционных проектов застройки городских комплексов в нашей стране позволил выявить многие отличия организации этих проектов в 1960-е - 1990-е гг. Наметился переход от массового нового строительства микрорайонов к комплексному их переустройству, которое реализуется как крупные инвестиционные проекты в рамках договорных отношений с владельцами территории и действующего законодательства. Источники инвестиций часто включают внебюджетное финансирование, в том числе частное. Наличие рыночных отношений между участниками инвестиционного процесса привело к превышению предложения строительной и проектной продукции, мощностей исполнителей, ресурсов над платежным спросом. Появилась реальная материальная заинтересованность всех участников в достижении своих экономических

целей, а также реальная заинтересованность потребителей (инвесторов) в высокой потребительской стоимости конечной продукции.

Инвестиционный проект застройки в последние годы стал формироваться как материально-производственная система, функционирование которой направлено на достижение общей цели, синтезирующей локальные цели участников. Объект управления теперь не отдельное здание, а весь инвестиционный проект с учетом его технических, экономических, социальных и экологических подсистем. Субъектом управления становится не генподрядная строительная организация, а специально обоснованная организационная структура во главе с руководителем проекта, действующая в течение всего жизненного цикла проекта.

Инвестиционный проект как объект анализа – система, состоящая из отдельных подсистем (зданий, сооружений и различных структур), выполняющих определенные функции. В этой связи инвестиционный проект представляет функциональную систему и определяется как комплекс избирательно вовлеченных подсистем и

элементов, содействующих достижению конечной цели (переустройства градостроительного квартала, комплекса), которая является системообразующим фактором. При такой постановке в дальнейших исследованиях правомерно использовать методологию теории функциональных систем, функционально-системный анализ и системотехнику строительства [3].

Разработка организационных основ повышения эффективности инвестиционных проектов переустройства в условиях становления рыночных отношений требует решения задач на трех стадиях инвестиционного проекта:

• **разработка концепции проекта.** Функционально-системный анализ (ФСА) градостроительных инвестиционных проектов; определение функций переустройства; обоснование состава застройки в увязке с организацией инвестиционного процесса в пространстве и времени; уточнение системы целей и ограничений; установление приоритетов объектов; расчет сложности строительства отдельных объектов и переустройства градостроительного комплекса в целом;

обоснование принципиальных решений по организации управления инвестиционным проектом;

- **разработка инвестиционного проекта.** Конкретизация ФСА по организации инвестиционного проекта в пространстве и времени; разработка интерактивно-графических, логико-смысловых, нейросетевых методов анализа управления; конкретизация решений по организации управления инвестиционным проектом;
- **реализация инвестиционного проекта.** Оперативный контроль и анализ хода инвестиционного проекта, способы его регулирования.

В целом системный анализ переустройства городских кварталов и комплексов позволяет сформулировать научную гипотезу: стратегическим направлением современного городского строительства становится функционально-системное переустройство зданий, кварталов, условно автономных городских территорий и комплексов. Гипотеза предполагает методологию отхода от массовой застройки типовыми зданиями и кварталами

свободных городских территорий. Каждое здание и квартал становится индивидуальным инвестиционным решением и осуществляется по индивидуальным инвестиционными проектам с учетом новых финансово-экономических, социально-экологических и организационно-технологических условий. Наиболее важное требование сформированной методологии переустройства комплексов гражданского строительства – целенаправленная адаптация и разработка методов системного анализа конкретных решений поставленных задач, адекватных реальным ситуациям функционирования инвестиционного проекта, что проверяется на стадии разработки методик и их экспериментального внедрения.

7.2. Особенности оценки экономической эффективности инвестиций в земельные участки

Общие положения

Настоящие методические рекомендации по определению инвестиционной стоимости земельных участков разработаны ЗАО «Квинто-Консалтинг» в рамках проекта по разработке, изданию и распространению методических материалов по различным аспектам оценки земель по заказу Центра ЛАРИС.

В настоящих методических рекомендациях учтен опыт проведения оценочных работ в соответствии с Федеральным Законом №135 от 29.07.1998г. «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», а также Стандартами оценки, обязательными к применению субъектами

оценочной деятельности (Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2001 г. № 519.).

Настоящая методика предназначена для определения инвестиционной стоимости земельных участков для участников земельных отношений.

Основные понятия

В настоящих методических рекомендациях используются ниже следующие основные понятия.

Для целей настоящих методических рекомендаций под объектами оценки понимаются не изъятые из оборота земельные участки.

Земельный участок - часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

Земельный участок может быть делимым и неделимым. Делимым является земельный участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Улучшения земельного участка - здания, строения, сооружения, объекты инженерной инфраструктуры, расположенные в пределах земельного участка, а также результаты работ и иных воздействий (изменение рельефа, внесение удобрений и т.п.), изменяющих качественные характеристики земельного участка.

Рыночная стоимость объекта оценки - наиболее вероятная цена, по которой объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства.

Инвестиционная стоимость объекта оценки – стоимость земельного участка для конкретного инвестора. В отличие от рыночной стоимости, предполагающей наличие «типичного» покупателя или «типичного» инвестора, инвестиционная стоимость определяется потребностями и характеристиками конкретного лица. Инвестиционная стоимость связана с текущей стоимостью будущих доходов, получаемых от использования собственности. Для инвестора важны такие факторы, как риск, масштабы и стоимость финансирования, будущее повышение или понижение стоимости объектов, изменения в налоговом законодательстве.

Метод оценки - способ расчета стоимости объекта оценки в рамках одного из подходов к оценке.

Дата проведения оценки - календарная дата, по состоянию на которую определяется стоимость объекта оценки.

Цена - денежная сумма, предлагаемая или уплаченная за объект оценки или его аналог.

Аналог объекта оценки - сходный по основным экономическим, материальным, техническим и другим характеристикам объекту оценки другой объект, цена которого известна из сделки, состоявшейся при сходных условиях.

Итоговая величина стоимости объекта оценки - величина стоимости объекта оценки, полученная как итог обоснованного оценщиком обобщения результатов расчетов стоимости объекта оценки, при использовании различных подходов к оценке и методов оценки.

Безрисковая ставка доходности - ставка доходности инвестиций при вложении денежных средств в наиболее надежные активы.

Дисконтирование - процесс определения текущей стоимости будущих доходов и расходов.

Земельная рента - доход, приносимый земельным участком.

Фактор стоимости - фактор, изменение которого влияет на рыночную стоимость земельного участка.

Основные принципы оценки рыночной стоимости земельного участка

Определение рыночной стоимости земельного участка основывается на следующих принципах.

Принцип полезности - рыночную стоимость имеют земельные участки, которые способны удовлетворять потребности пользователя (потенциального пользователя) в течение определенного времени.

Принцип спроса и предложения - рыночная стоимость земельного участка складывается в результате взаимодействия спроса и предложения на рынке и характера конкуренции продавцов и покупателей.

Спрос обычно принято характеризовать количеством объектов, которые покупатели готовы или могут купить в течение определенного промежутка времени по сложившейся на данное время рыночной стоимости. Предложение характеризуется количеством объектов, предложенных к продаже на рынке в настоящий момент по конкретной цене. Соотношение спроса и предложения определяет уровень цен на равновесном земельном рынке.

Выделяется три возможных состояния соотношения спроса и предложения:

- спрос и предложение равны, в результате рыночных сделок формируется равновесная справедливая рыночная цена объектов недвижимости;
- спрос превышает предложение, цены на рынке растут, формируются спекулятивные цены, возникает опасность протекционизма и коррупции, ведущих к разрушению рынка;
- предложение превышает спрос, цены падают, возникает стагнация рынка.

В странах с равновесной рыночной экономикой эти состояния периодически сменяют друг друга в зависимости от факторов, связанных как с общим состоянием экономики, так и с социальными, демографическими и иными процессами.

В неравновесных условиях переходной экономики, характерных для России, этот принцип часто не оказывает существенного влияния, поскольку спрос и предложение в значительной степени регулируются административно, часто за счет существенного занижения цены предложения земельных участков.

Принцип замещения - рыночная стоимость земельного участка не может превышать наиболее вероятных затрат на приобретение объекта эквивалентной полезности.

Данный принцип предполагает наличие вариантов выбора для покупателя, т.е., стоимость объекта недвижимости (земельного участка) зависит от того, имеются ли на рынке аналогичные объекты или объекты, заменяющие данный. Принцип показывает, что стоимость данного объекта не должна превышать затрат на приобретение на рынке аналогичного объекта (земельного участка). Следовательно, стоимость конкретного земельного участка определяется наименьшей ценой, по которой можно приобрести аналогичный земельный участок, обладающий такими же основными показателями, включая потенциальную полезность и доходность.

В Москве, особенно в центральной части города, как и в большинстве других городов с исторически сложившимся архитектурным обликом, найти абсолютно одинаковые свободные земельные участки практически невозможно. Уникальность каждого участка создает определенные трудности для реализации на земельном рынке, последующего освоения, но способствует формированию достаточно высокого уровня рыночных цен. Иначе выглядит рыночная ситуация в новых городах, районах новой массовой застройки, где выше уровень стандартизации архитектурных градостроительных решений и потому больше однотипных земельных участков. Здесь принцип замещения проявляется в полной мере, способствуя стабилизации рыночных цен на сравнительно низком уровне.

Принцип ожидания - величина рыночной стоимости земельного участка зависит от ожидаемой величины, срока и вероятности получения ренты от него.

Величина рыночной стоимости земельного участка зависит от дохода, остающегося после оплаты факторов производства, привлеченных к земельному участку для предпринимательской деятельности.

Данный принцип показывает, что стоимость объекта недвижимости - текущая стоимость всех будущих доходов, полученных от его использования (включая продажу и стоимость объектов недвижимости, прежде всего земельных участков), - постоянно растет в силу увеличения спроса и ограничения предложения.

Однако этот принцип не означает, что владелец недвижимости (земельного участка) в буквальном смысле должен ждать повышения цены недвижимости или доходности от сдачи ее в аренду. Он лишь отражает то, что использование объекта недвижимости, земли, принципиально носит длительный характер. Поэтому при оценке объекта недвижимости следует помнить, что его стоимость далеко не всегда равна той средней цене, которая сложилась на рынке для аналогичных

объектов к моменту оценки. Текущая стоимость всей суммы доходов может оказаться и существенно более высокой.

Принцип внешнего влияния - рыночная стоимость земельного участка зависит от влияния внешних факторов.

Принцип соответствия - оцениваемый объект (участок земли) имеет наивысшую стоимость при условии его некоторого сходства с окружающими объектами по использованию, по размеру и стилю, при минимальных затратах на его освоение. Иначе говоря, если все экономические факторы, обусловливающие максимальную полезность и доходность данного участка, сбалансированы наилучшим образом.

Таким образом, для данного земельного участка и объекта недвижимости, расположенного или создаваемого на нем, должны быть достигнуты условия соответствия затрат на его приобретение и освоение и стоимости или доходности созданного на нем объекта недвижимости. Один из критериев проверки соответствия оценки земельного участка данному принципу - доля стоимости собственно земельного участка в общей стоимости объекта недвижимости. расположенного на нем.

В центральной части Москвы это соотношение приближается к показателям, характерным для других крупных городов мира. Поэтому потенциал дальнейшего роста цен на земельные участки в центре города сравнительно невелик (исключая земельные участки, предназначенные для строительства высотных зданий), и может быть обусловлен главным образом дальнейшим ростом себестоимости строительства и цен на недвижимость при улучшении ее потребительских качеств.

Реализация данного принципа, позволяет выделить из общей стоимости объекта недвижимости стоимость собственно земельного участка.

Принцип наиболее эффективного использования - рыночная стоимость земельного участка определяется исходя из его наиболее эффективного использования.

Наиболее эффективное использование земельного участка, это наиболее вероятное использование земельного участка, являющееся физически возможным, разумно оправданным, соответствующим требованиям законодательства, финансово осуществимым и в результате которого стоимость земельного участка будет максимальной. Наиболее эффективное использование земельного участка определяется с учетом возможного обоснованного его разбиения на отдельные части, отличающиеся формами, видом и характером использования. Наиболее эффективное использование может не совпадать с текущим использованием земельного участка.

При определении наиболее эффективного использования принимаются во внимание:

- целевое назначение и разрешенное использование;
- преобладающие способы землепользования в ближайшей окрестности оцениваемого земельного участка;

- ожидаемые изменения на рынке земельных участков;
- существующее использование земельного участка.

При оценке земельного участка из всех возможных (разрешенных) вариантов его использования выбирается наилучший и наиболее доходный, и именно он используется для оценки.

При этом, как упоминалось ранее, учитываются только те варианты использования, которые, во-первых, соответствуют юридическим нормам (включая градостроительные ограничения, требования по охране окружающей среды, памятников истории, архитектуры, благоустройству прилегающей территории), реализация которых, во-вторых, возможны физически и которые, в-третьих, приносят доход (если речь идет о коммерческой оценке). В результате выбирается тот вариант использования, при котором может быть получена максимальная цена с учетом всех правовых, градостроительных, экологических и иных ограничений.

Если участок свободен от строений, то определяется, какой объект можно построить исходя из варианта наиболее эффективного использования участка с учетом всех имеющихся ограничений.

Если строение на участке имеется, то проводится анализ, увеличивать ли стоимость участка на величину стоимости данного строения или уменьшать на величину затрат по сносу данного строения при выбранном варианте наилучшего использования данного земельного участка, конечно же с учетом имеющихся ограничений.

Данный принцип наиболее применим для оценки свободных земельных участков. Для оценки застроенных земельных участков его применение существенно сложнее, поскольку позволяет выделить из стоимости всего комплекса недвижимости стоимость собственно земельного участка. Здание или сооружение, находящееся на земельном участке, далеко не всегда имеет наибольшую стоимость или приносит наибольший доход. К тому же с течением времени в результате естественного износа здания, изменения конъюнктуры рынка и других факторов стоимость объекта недвижимости в целом может существенно снизиться, а рыночная стоимость земельного участка при этом может остаться неизменной и даже возрасти.

Таким образом, принцип наилучшего и наиболее эффективного использования позволяет оценить максимальную возможную величину земельной ренты от данного земельного участка независимо от того, застроен участок или нет и какое здание или сооружение на нем находится в момент оценки.

Следует обратить внимание и на то, что данный принцип важен при оценке не только отдельных земельных участков, но и больших городских территорий. Его использование позволяет оптимизировать земельную и градостроительную политику города на основе строгих экономических расчетов. Прежде всего, это касается улучшений городских земель, находящихся в собственности города, т. е. его земельной собственности.

Величина рыночной стоимости земельного участка изменяется во времени и определяется на конкретную дату (дата проведения оценки).

Определение варианта лучшего и наиболее эффективного использования

Рыночная стоимость земельного участка зависит не только от текущего варианта использования, но и от имеющихся альтернативных вариантов использования.

Данный принцип позволяет оценить максимальный доход от земельного участка и определить его наивысшую стоимость независимо от того, застроен участок или нет, и какие строения находятся на дату оценки.

Анализ варианта лучшего и наиболее эффективного использования проводиться в два этапа.

1. Лучшее и наиболее эффективное использование как свободного земельного участка.

Если участок не застроен, то определяется, какой тип улучшений с учетом юридических, физических ограничений и перспектив развития района наиболее эффективно построить.

2. Лучшее и наиболее эффективное использование земельного участка с существующими улучшениями.

Если участок застроен, то, как показывает практика, его текущее использование не всегда соответствует лучшему и наиболее эффективному.

Сложившееся положение будет сохраняться до тех пор, пока стоимость земли не превысит общую стоимость единого объекта при текущем использовании с учетом затрат по сносу строения.

Последовательность анализа лучшего и наиболее эффективного использования земельного участка.

1. Сопоставление альтернативных вариантов застройки земельного участка.

Отбор вариантов осуществляется на основании:

А) Анализа спроса и предложения. Это позволяет определить целевой рынок, то есть выявить потенциальных покупателей и арендаторов.

При этом рассматривается динамика, состав и миграция населения. Учитываются тенденции в изменении предпочтений и вкусов. Определяется преимущества земельного участка по сравнению с земельными участками, имеющимися на рынке.

Б) Анализа потенциала местоположения с учетом следующих факторов:

- Вид оцениваемой недвижимости;
- Перспективы развития района;
- Особенности территориально-экономической зоны, в которой находиться земельный участок;
- Близость и доступность объектов, необходимых для эффективной эксплуатации объектов

недвижимости;

- Транспортная доступность земельного участка;
- Неудобства и риск.

В) Изучение юридических прав на застройку.

Г) Изучение физических ограничений:

- Площадь и размер участка;
- Инженерно-геологические условия для строительства;
- Наличие инженерной инфраструктуры и уровня предоставляемых услуг.

2. Определение стоимости земельного участка по каждому варианту застройки.

3. Определение финансовой обоснованности выявленных вариантов застройки.

ПРИМЕР.

Земельный участок по данным зонирования пригоден для строительства складских, офисных или торговых зданий. Площадь здания 3 000 кв.м. Коэффициент капитализации 20%.

Определить инвестиционную стоимость земельного участка с учетом наилучшего и наиболее эффективного использования.

РЕШЕНИЕ.

Таблица 7.1

Вариант застройки	**Ставка арендной платы, $/кв.м/год**	**Потери от недозагрузки**	**Эксплуатационные расходы (% от ДВД)**	**Стоимость строительства 1 $/кв.м**
Склад	100	25%	25,00%	300
Офис	500	10%	35,00%	1 200
Торговое помещение	400	15%	30,00%	1 000

Таблица 7.2

Вариант застройки	**Потенциальный валовый доход, $**	**Действительный валовый доход, $**	**Эксплуатационные расходы, $**	**Чистый операционный доход, $**
Склад	300 000	225 000	56 250	168 750
Офис	1 500 000	1 350 000	472 500	877 500
Торговое помещение	1 200 000	1 020 000	306 000	714 000

Таблица 7.3

Вариант застройки	Стоимость объекта, $	Стоимость строительства, $	Стоимость земли, $
Склад	843 750	900 000	-56 250
Офис	4 387 500	3 600 000	787 500
Торговое помещение	3 570 000	3 000 000	570 000

Вывод: Таким образом, лучшим и наиболее эффективным использованием земельного участка является строительство офисного здания. Инвестиционная стоимость земельного участка с учетом лучшего и наиболее эффективного использования равна 787 500 долл. США.

Определение варианта лучшего и наиболее эффективного использования земельного участка с имеющими улучшениями

При определении варианта лучшего и наиболее эффективного использования различные варианты использования улучшенного земельного участка сравниваются по норме дохода на капитал.

Если эти варианты не предполагают капитальных затрат на реконструкцию или модернизацию, то можно сравнивать чистый операционный доход.

Типичным вариантом использования улучшенного земельного участка являются:

1. Реконструкция или обновление улучшений, расположенных на земельном участке. Если состояние коробки здания и фундамента позволяет на их основе провести реконструкцию или ремонт, то изучаются два варианта:

а) доведение помещений до среднего уровня качества с помощью косметического ремонта;

б) проведение реконструкции и доведение объекта до евро-стандартов.

2. Снос улучшений земельного участка. Существующие улучшения могут ремонтироваться до тех пор, пока они будут вносить вклад в общую стоимость единого объекта недвижимости. Существующие улучшения сносятся, когда не существует эффективных проектов по их ремонту, реконструкции и дальнейшему использованию.

3. Продолжение использования улучшений в текущем состоянии.

Если вариант №1 и вариант №2 не эффективны, то существующие улучшения могут использоваться без изменения.

Методы определения инвестиционной стоимости земельного участка

Для определения инвестиционной стоимости земельного участка используются те же методы, что и определения рыночной стоимости земельного участка. К дополнительным методам можно отнести следующий метод.

Оценка городских земель по условиям типовых инвестиционных контрактов.

Данный метод возник в связи с предоставлением земельных участков на условиях последующего раздела построенного за счет средств инвестора объекта между городом, собственником земли и инвестором.

Городские власти представляет площадку для строительства улучшений за определенную долю стоимости улучшений. Доля г. Москвы составляет от 30% до 50% площадей построенного объекта.

Таким образом, оплата права долгосрочной аренды земельного участка осуществляется в натуральной форме.

Процедура оценки в рамках данного метода:

1. Определяются характеристики здания, планируемого для строительства объекта на данном участке на основании градостроительной документации.
2. Рассчитывается величина площадей различного функционального назначения, переходящих городу по условиям данного инвестиционного контракта.
3. Определяется стоимость 1 кв.м. площадей различного функционального назначения.
4. Определяется общая стоимость площадей, переходящих городу.
5. Определяется срок реализации инвестиционного проекта.
6. Определяется период времени, необходимый для продажи площадей, переходящих городу по условиям инвестиционного контракта.
7. Рассчитывается ставка дисконтирования.
8. Рассчитывается текущая стоимость.

Полученная стоимость является инвестиционной стоимостью земельного участка, используемого в данном инвестиционном проекте.

Рекомендации по оценке

Оценка земельного участка должна не противоречить основным принципам оценки рыночной стоимости, указанным выше.

В случае если в нормативном правовом акте, содержащем требование обязательного проведения оценки земельного участка, либо в договоре об оценке земельного участка (далее - договор) не определен конкретный вид стоимости объекта оценки, установлению подлежит рыночная стоимость данного объекта.

Проведение оценки земельных участков является обязательным в случае вовлечения в сделку земельных участков, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, в том числе:

- при определении стоимости земельных участков, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, в целях их

приватизации, передачи в доверительное управление либо передачи в аренду;

- при использовании земельных участков, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, в качестве предмета залога;
- при продаже или ином отчуждении земельных участков, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям;
- при переуступке долговых обязательств, связанных с земельными участками, принадлежащими Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям;
- при передаче земельных участков, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, в качестве вклада в уставные капиталы, фонды юридических лиц, а также при возникновении спора о стоимости земельного участка, в том числе:

➢ при национализации земельных участков;

➢ при ипотечном кредитовании физических лиц и юридических лиц в случаях возникновения споров о величине стоимости земельного участка;

➢ при составлении брачных контрактов и разделе имущества разводящихся супругов по требованию одной из сторон или обеих сторон в случае возникновения спора о стоимости этого имущества;

➢ при выкупе или ином предусмотренном законодательством Российской Федерации изъятии земельных участков у собственников для государственных или муниципальных нужд;

➢ при проведении оценки стоимости земельных участков в целях контроля за правильностью уплаты налогов (налога на имущество) в случае возникновения спора об исчислении налогооблагаемой базы.

Указанные требования не распространяются на отношения, возникающие при распоряжении государственными и муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями имуществом, закрепленным за ними на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, за исключением случаев, когда распоряжение имуществом в соответствии с законодательством Российской Федерации допускается с согласия собственника этого имущества.

Основанием для проведения работ по оценке стоимости земельного участка является договор между оценщиком и заказчиком.

В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, оценка стоимости земельного участка, в том числе повторная, может быть проведена оценщиком на основании определения суда, арбитражного суда, третейского суда, а также по решению уполномоченного органа.

Суд, арбитражный суд, третейский суд самостоятельны в выборе оценщика. Расходы, связанные с проведением оценки объекта оценки, а также денежное вознаграждение оценщику

подлежат возмещению (выплате) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Договор между оценщиком и заказчиком заключается в письменной форме и не требует нотариального удостоверения.

Договор должен содержать:

- основания заключения договора;
- вид объекта оценки;
- вид определяемой стоимости (стоимостей) объекта оценки;
- денежное вознаграждение за проведение оценки объекта оценки;
- сведения о страховании гражданской ответственности оценщика.

В договор в обязательном порядке включаются сведения о наличии у оценщика лицензии на осуществление оценочной деятельности с указанием порядкового номера и даты выдачи этой лицензии, органа, ее выдавшего, а также срока, на который данная лицензия выдана.

Договор об оценке должен содержать точное указание на земельный участок и его описание.

В отношении оценки земельных участков, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, договор заключается оценщиком с лицом, уполномоченным собственником на совершение сделки с объектами оценки, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

При оценке оценщик обязан использовать информацию, обеспечивающую достоверность отчета об оценке как документа, содержащего сведения доказательственного значения. Объем используемой при оценке информации, выбор источников информации и порядок использования информации определяются оценщиком.

При оценке рыночной стоимости земельного участка должны учитываться его целевое назначение и разрешенное использование, права иных лиц на земельный участок. Рыночная стоимость земельного участка изменяется с изменением любой из перечисленных его правовых характеристик.

Результаты оценки должны быть оформлены в виде письменного отчета об оценке.

Отчет об оценке не должен допускать неоднозначного толкования или вводить в заблуждение. Отчет об оценке должен быть написан общедоступным языком, с пояснениями специальных терминов, содержать развернутые обоснования и необходимые пояснения допущений, расчетов и выводов оценщика.

В случае, если при проведении оценки земельного участка определяется не рыночная стоимость, а иные виды стоимости, в отчете должны быть указаны критерии и причины отступления от возможности определения рыночной стоимости объекта оценки.

В отчете должны быть в обязательном порядке указаны:

- дата составления и порядковый номер отчета;
- основание для проведения оценщиком оценки объекта оценки;

- юридический адрес оценщика и сведения о выданной ему лицензии на осуществление оценочной деятельности по данному виду имущества;
- точное описание объекта оценки, а в отношении объекта оценки, принадлежащего юридическому лицу, - реквизиты юридического лица и балансовая стоимость данного объекта оценки;
- стандарты оценки для определения соответствующего вида стоимости объекта оценки, обоснование их использования при проведении оценки данного объекта оценки, перечень использованных при проведении оценки объекта оценки данных с указанием источников их получения, а также принятые при проведении оценки объекта оценки допущения;
- последовательность определения стоимости объекта оценки и ее итоговая величина, а также ограничения и пределы применения полученного результата;
- дата определения стоимости объекта оценки;
- перечень документов, используемых оценщиком и устанавливающих количественные и качественные характеристики объекта оценки.

Отчет об оценке стоимости земельного участка должен помимо обязательных данных включать:

описание земельного участка и его улучшений, в том числе целевое назначение и разрешенное использование земельного участка, обременения правами третьих лиц (см. Приложение);

фотографии земельного участка и его улучшений;

характеристику состояния рынка земли и недвижимости;

выявление наиболее эффективного использования земельного участка.

Отчет об оценке может содержать приложения, состав которых определяется оценщиком с учетом требований, предусмотренных условиями договора об оценке.

Все материалы отчета об оценке должны быть направлены на обоснование определяемого вида стоимости земельного участка. Следует избегать помещения в отчет об оценке материалов и информации, не связанных с процедурой определения стоимости.

Итоговая величина стоимости земельного участка должна быть выражена в рублях в виде единой величины, если в договоре об оценке не предусмотрено иное. В договоре может быть предусмотрено, что итоговая величина стоимости земельного участка определяется в виде диапазона величин.

Итоговая величина стоимости объекта оценки, указанная в отчете об оценке, составленном в порядке и на основании требований, установленных Федеральным законом "Об оценочной деятельности в Российской Федерации", стандартами оценки и нормативными актами по оценочной деятельности уполномоченного органа по контролю за осуществлением оценочной деятельности в Российской Федерации, может быть признана рекомендуемой для целей

совершения сделки с объектом оценки, если с даты составления отчета об оценке до даты совершения сделки с объектом оценки или даты представления публичной оферты прошло не более 6 месяцев.

В случае наличия спора о достоверности величины рыночной или иной стоимости земельного участка, установленной в отчете, в том числе и в связи с имеющимся иным отчетом об оценке этого же земельного участка, указанный спор подлежит рассмотрению судом, арбитражным судом в соответствии с установленной подведомственностью, третейским судом по соглашению сторон спора или договора, или в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, регулирующим оценочную деятельность. Суд, арбитражный суд, третейский суд вправе обязать стороны совершить сделку по цене, определенной в ходе рассмотрения спора в судебном заседании, только в случаях обязательности совершения сделки в соответствии с законодательством Российской Федерации.

7.3. Организационно-экономические механизмы ипотеки земли

Оценка залоговой стоимости земельных участков

Залоговая стоимость земельного участка рассчитывается на основании его ликвидационной стоимости. Ликвидационная стоимость объекта залога всегда должна быть больше величины кредита, который может быть предоставлен под конкретное обеспечение.

Максимально возможная величина кредита или залоговая стоимость может быть рассчитана по формуле:

$$K \le \frac{C_л - p \times \left[S \times \left(\frac{1 - \frac{1}{(1+a)^w}}{a} \right) + I + \frac{V_н}{(1+a)^w} + \frac{F_н}{(1+a)^w} \right]}{1 + p \times \frac{\left(1 + \frac{r}{m}\right)^{m \times w} - 1}{w} \times \left(\frac{1 - \left(\frac{1}{(1+a)} \right)^w}{a} \right)}$$

где:

К – величина кредита, предоставляемого под залог;

Сл – ликвидационная стоимость объекта оценки;

р – вероятность нарушения заемщиком условий кредитного договора (выраженная десятичной дробью);

S – ежегодная величина расходов, связанных с содержанием объекта залога;

I – расходы банка, связанные со страхованием объекта залога;

Vн – недисконтированная величина расходов, связанных с осуществлением обеспеченных залогом требований;

Fн – недисконтированная величина неустойки, выплачиваемой банку заемщиком в случае нарушения последним условий кредитного договора;

r – номинальная годовая процентная ставка по кредиту (выраженная десятичной дробью);

m – количество периодов начисления процентов в течение года;

w – количество лет кредитования;

a – годовая ставка дисконта (выраженная десятичной дробью).

ПРИМЕР 1: Ликвидационная стоимость земельного участка равна 2 333 181 тыс. руб., номинальная годовая процентная ставка по кредиту составляет 50%, период кредитования 6 месяцев. Ставка дисконта равна 19%.

Расходы, связанные с осуществлением обеспеченных залогом требований составляют 699 954 тыс. руб.

Ежегодные расходы, связанные с содержанием объекта залога составляют 0 тыс. руб. Расходы, связанные со страхованием объекта залога составляют 0 тыс. руб. Неустойка, выплачиваемая заемщиком равна 0 тыс. руб.

Вероятность нарушения заемщиком кредитных обязательств определена на уровне 100%.

РЕШЕНИЕ:

Максимально возможная величина кредита, рассчитанная по формуле, будет равна:

$$K = \frac{2333181 - 100\% \times \left[0 \times \left(\frac{1 - \frac{1}{(1+19\%)^{0,5}}}{19\%} \right) + 0 + \frac{699954}{(1+19\%)^{0,5}} + \frac{0}{(1+19\%)^{0,5}} \right]}{1 + 100\% \times \frac{\left(1 + \frac{50\%}{12}\right)^{12*0,5} - 1}{0,5} \times \frac{1 - \left(\frac{1}{(1+19\%)^{0,5}}\right)}{19\%}}$$

K = 1 360 456 руб.

Таблица 7.4

Показатель	Символ в формуле	Значение
Ликвидационная стоимость объекта залога, тыс. руб.	Сл.	2 333 181
Номинальная годовая процентная ставка по кредиту	r	50 %
Продолжительность кредитования, лет	w	0,5
Число периодов населения процентов в течение года	m	12
Годовая ставка дисконта	a	19 %
Ежегодные расходы, связанные с содержанием объекта залога, тыс. руб.	S	0

Расходы, связанные со страхованием объекта залога, тыс.руб.	I	0
Расходы, связанные с осуществлением обеспеченных залогом требований, тыс.руб.	Vн	699 954
Неустойка, выплачиваемая заемщиком, тыс. руб.	Fн	0
Вероятность нарушения заемщиком кредитных обязательств	p	100 %
Максимально возможная величина кредита	K	1 360 456

ПРИМЕР 2: Ликвидационная стоимость земельного участка равна 18 000 000 тыс. руб., номинальная годовая процентная ставка по кредиту составляет 40%, период кредитования 9 месяцев. Ставка дисконта равна 25%.

Расходы, связанные с осуществлением обеспеченных залогом требований составляют 4 000 000 тыс. руб.

Ежегодные расходы, связанные с содержанием объекта залога составляют 150 000 тыс. руб. Расходы, связанные со страхованием объекта залога составляют 180 000 тыс. руб. Неустойка, выплачиваемая заемщиком равна 200 000 тыс. руб.

Вероятность нарушения заемщиком кредитных обязательств определена на уровне 80%.

РЕШЕНИЕ:

Максимально возможная величина кредита, рассчитанная по формуле, будет равна:

$$K=\frac{18000000-80\%\times\left[150000\times\left(\frac{1-\frac{1}{(1+25\%)^{0,75}}}{25\%}\right)+180000+\frac{4000000}{(1+25\%)^{0,75}}+\frac{200000}{(1-25\%)^{0,75}}\right]}{1+80\%\times\frac{\left(1+\frac{40\%}{12}\right)^{12\times0,75}-1}{0,75}\times\frac{1-\left(\frac{1}{(1+25\%)^{0,75}}\right)}{25\%}}$$

K = 12 188 770 руб.

Таблица 7.5

Показатель	Символ в формуле	Значение
Ликвидационная стоимость объекта залога, тыс. руб.	Сл.	18 000 000
Номинальная годовая процентная ставка по кредиту	r	40 %
Продолжительность кредитования, лет	w	0,75
Число периодов населения процентов в течение года	m	12

Годовая ставка дисконта	a	25 %
Ежегодные расходы, связанные с содержанием объекта залога, тыс. руб.	S	150 000
Расходы, связанные со страхованием объекта залога, тыс.руб.	I	180 000
Расходы, связанные с осуществлением обеспеченных залогом требований, тыс.руб.	Vн	4 000 000
Неустойка, выплачиваемая заемщиком, тыс. руб.	Fн	200 000
Вероятность нарушения заемщиком кредитных обязательств	p	80 %
Максимально возможная величина кредита	K	12 188 770

Рекомендации по оценке

Оценка земельного участка должна не противоречить основным принципам оценки рыночной стоимости, указанным выше.

В случае если в нормативном правовом акте, содержащем требование обязательного проведения оценки земельного участка, либо в договоре об оценке земельного участка (далее - договор) не определен конкретный вид стоимости объекта оценки, установлению подлежит рыночная стоимость данного объекта.

Проведение оценки земельных участков является обязательным в случае вовлечения в сделку земельных участков, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, в том числе:

- при определении стоимости земельных участков, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, в целях их приватизации, передачи в доверительное управление либо передачи в аренду;

- при использовании земельных участков, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, в качестве предмета залога;

- при продаже или ином отчуждении земельных участков, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям;

- при переуступке долговых обязательств, связанных с земельными участками, принадлежащими Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям;

- при передаче земельных участков, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, в качестве вклада в уставные капиталы, фонды юридических лиц, а также при возникновении спора о стоимости земельного участка, в том числе:

- при национализации земельных участков;

- при ипотечном кредитовании физических лиц и юридических лиц в случаях возникновения споров о величине стоимости земельного участка;

- при составлении брачных контрактов и разделе имущества разводящихся супругов по требованию одной из сторон или обеих сторон в случае возникновения спора о стоимости этого имущества;

- при выкупе или ином предусмотренном законодательством Российской Федерации изъятии земельных участков у собственников для государственных или муниципальных нужд;

- при проведении оценки стоимости земельных участков в целях контроля за правильностью уплаты налогов (налога на имущество) в случае возникновения спора об исчислении налогооблагаемой базы.

Указанные требования не распространяются на отношения, возникающие при распоряжении государственными и муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями имуществом, закрепленным за ними на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, за исключением случаев, когда распоряжение имуществом в соответствии с законодательством Российской Федерации допускается с согласия собственника этого имущества.

Основанием для проведения работ по оценке стоимости земельного участка является договор между оценщиком и заказчиком.

В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, оценка стоимости земельного участка, в том числе повторная, может быть проведена оценщиком на основании определения суда, арбитражного суда, третейского суда, а также по решению уполномоченного органа.

Суд, арбитражный суд, третейский суд самостоятельны в выборе оценщика. Расходы, связанные с проведением оценки объекта оценки, а также денежное вознаграждение оценщику подлежат возмещению (выплате) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Договор между оценщиком и заказчиком заключается в письменной форме и не требует нотариального удостоверения.

Договор должен содержать:

- основания заключения договора;

- вид объекта оценки;

- вид определяемой стоимости (стоимостей) объекта оценки;

- денежное вознаграждение за проведение оценки объекта оценки;

- сведения о страховании гражданской ответственности оценщика.

В договор в обязательном порядке включаются сведения о наличии у оценщика лицензии на осуществление оценочной деятельности с указанием порядкового номера и даты выдачи этой лицензии, органа, ее выдавшего, а также срока, на который данная лицензия выдана.

Договор об оценке должен содержать точное указание на земельный участок и его описание.

В отношении оценки земельных участков, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, договор заключается

оценщиком с лицом, уполномоченным собственником на совершение сделки с объектами оценки, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

При оценке оценщик обязан использовать информацию, обеспечивающую достоверность отчета об оценке как документа, содержащего сведения доказательственного значения. Объем используемой при оценке информации, выбор источников информации и порядок использования информации определяются оценщиком.

При оценке рыночной стоимости земельного участка должны учитываться его целевое назначение и разрешенное использование, права иных лиц на земельный участок. Рыночная стоимость земельного участка изменяется с изменением любой из перечисленных его правовых характеристик.

Результаты оценки должны быть оформлены в виде письменного отчета об оценке.

Отчет об оценке не должен допускать неоднозначного толкования или вводить в заблуждение. Отчет об оценке должен быть написан общедоступным языком, с пояснениями специальных терминов, содержать развернутые обоснования и необходимые пояснения допущений, расчетов и выводов оценщика.

В случае, если при проведении оценки земельного участка определяется не рыночная стоимость, а иные виды стоимости, в отчете должны быть указаны критерии и причины отступления от возможности определения рыночной стоимости объекта оценки.

В отчете должны быть в обязательном порядке указаны:

- дата составления и порядковый номер отчета;

- основание для проведения оценщиком оценки объекта оценки;

- юридический адрес оценщика и сведения о выданной ему лицензии на осуществление оценочной деятельности по данному виду имущества;

- точное описание объекта оценки, а в отношении объекта оценки, принадлежащего юридическому лицу, - реквизиты юридического лица и балансовая стоимость данного объекта оценки;

- стандарты оценки для определения соответствующего вида стоимости объекта оценки, обоснование их использования при проведении оценки данного объекта оценки, перечень использованных при проведении оценки объекта оценки данных с указанием источников их получения, а также принятые при проведении оценки объекта оценки допущения;

- последовательность определения стоимости объекта оценки и ее итоговая величина, а также ограничения и пределы применения полученного результата;

- дата определения стоимости объекта оценки;

- перечень документов, используемых оценщиком и устанавливающих количественные и качественные характеристики объекта оценки.

Отчет об оценке стоимости земельного участка должен помимо обязательных данных включать:

- описание земельного участка и его улучшений, в том числе целевое назначение и разрешенное использование земельного участка, обременения правами третьих лиц;

- фотографии земельного участка и его улучшений;

- характеристику состояния рынка земли и недвижимости;

- выявление наиболее эффективного использования земельного участка.

Отчет об оценке может содержать приложения, состав которых определяется оценщиком с учетом требований, предусмотренных условиями договора об оценке.

Все материалы отчета об оценке должны быть направлены на обоснование определяемого вида стоимости земельного участка. Следует избегать помещения в отчет об оценке материалов и информации, не связанных с процедурой определения стоимости.

Итоговая величина стоимости земельного участка должна быть выражена в рублях в виде единой величины, если в договоре об оценке не предусмотрено иное. В договоре может быть предусмотрено, что итоговая величина стоимости земельного участка определяется в виде диапазона величин.

Итоговая величина стоимости объекта оценки, указанная в отчете об оценке, составленном в порядке и на основании требований, установленных Федеральным законом "Об оценочной деятельности в Российской Федерации", стандартами оценки и нормативными актами по оценочной деятельности уполномоченного органа по контролю за осуществлением оценочной деятельности в Российской Федерации, может быть признана рекомендуемой для целей совершения сделки с объектом оценки, если с даты составления отчета об оценке до даты совершения сделки с объектом оценки или даты представления публичной оферты прошло не более 6 месяцев.

В случае наличия спора о достоверности величины рыночной или иной стоимости земельного участка, установленной в отчете, в том числе и в связи с имеющимся иным отчетом об оценке этого же земельного участка, указанный спор подлежит рассмотрению судом, арбитражным судом в соответствии с установленной подведомственностью, третейским судом по соглашению сторон спора или договора, или в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, регулирующим оценочную деятельность.

Суд, арбитражный суд, третейский суд вправе обязать стороны совершить сделку по цене, определенной в ходе рассмотрения спора в судебном заседании, только в случаях обязательности совершения сделки в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Права залогодержателя по обеспеченному ипотекой обязательству и по договору об ипотеке могут быть удостоверены закладной.

Закладная является именной ценной бумагой, удостоверяющей следующие права ее законного владельца:

- право на получение исполнения по денежному обязательству, обеспеченному ипотекой имущества, указанного в договоре об ипотеке, без представления других доказательств существования этого обязательства;

- право залога на указанное в договоре об ипотеке имущество.

Обязанными по закладной лицами являются должник по обеспеченному ипотекой обязательству и залогодатель.

Составление и выдача закладной не допускаются, если:

1) предметом ипотеки являются:

- предприятие как имущественный комплекс;

- земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, на которые распространяется действие Закона об ипотеке;

- леса;

- право аренды имущества, перечисленного в настоящем подпункте;

2) ипотекой обеспечивается денежное обязательство, сумма долга по которому на момент заключения договора не определена и которое не содержит условий, позволяющих определить эту сумму в надлежащий момент.

Закладная составляется залогодателем, а если он является третьим лицом, также и должником по обеспеченному ипотекой обязательству. Закладная выдается первоначальному залогодержателю органом, осуществляющим государственную регистрацию ипотеки, после государственной регистрации ипотеки.

В случае частичного исполнения обеспеченного ипотекой обязательства должник по нему, залогодатель и законный владелец закладной вправе заключить соглашение, предусматривающее: - такое изменение предмета ипотеки, при котором заложенным признается часть ранее заложенного по данному договору об ипотеке имущества, если указанная часть имущества может быть самостоятельным объектом прав; - такое изменение размера обеспечения, при котором размер требований, возникших из кредитного или иного договора и обеспеченных по данному договору об ипотеке, увеличивается или уменьшается по сравнению с тем, который обеспечивался ипотекой ранее. Данное соглашение должно быть нотариально удостоверено.

Закладная должна содержать:

1) слово "закладная", включенное в название документа;

2) имя залогодателя и указание места его жительства либо его наименование и указание места нахождения, если залогодатель - юридическое лицо;

3) имя первоначального залогодержателя и указание места его жительства либо его наименование и указание места нахождения, если залогодержатель - юридическое лицо;

4) название кредитного договора или иного денежного обязательства, исполнение которого обеспечивается ипотекой, с указанием даты и места заключения такого договора или основания возникновения обеспеченного ипотекой обязательства;

5) имя должника по обеспеченному ипотекой обязательству, если должник не является залогодателем, и указание места жительства должника либо его наименование и указание места нахождения, если должник - юридическое лицо;

6) указание суммы обязательства, обеспеченной ипотекой, и размера процентов, если они подлежат уплате по этому обязательству, либо условий, позволяющих в надлежащий момент определить эту сумму и проценты;

7) указание срока уплаты суммы обязательства, обеспеченной ипотекой, а если эта сумма подлежит уплате по частям - сроков (периодичности) соответствующих платежей и размера каждого из них либо условий, позволяющих определить эти сроки и размеры платежей (план погашения долга);

8) название и достаточное для идентификации описание имущества, на которое установлена ипотека, и указание места нахождения такого имущества;

9) денежную оценку имущества, на которое установлена ипотека;

10) наименование права, в силу которого имущество, являющееся предметом ипотеки, принадлежит залогодателю, и органа, зарегистрировавшего это право, с указанием номера, даты и места государственной регистрации, а если предметом ипотеки является принадлежащее залогодателю право аренды - точное название имущества, являющегося предметом аренды, в соответствии с подпунктом 8 настоящего пункта и срок действия этого права;

11) указание на то, что имущество, являющееся предметом ипотеки, обременено правом пожизненного пользования, аренды, сервитутом, иным правом либо не обременено никаким из подлежащих государственной регистрации прав третьих лиц на момент государственной регистрации ипотеки;

12) подпись залогодателя, а если он является третьим лицом, также и должника по обеспеченному ипотекой обязательству;

13) сведения о времени и месте нотариального удостоверения договора об ипотеке, а также сведения о государственной регистрации ипотеки;

14) указание даты выдачи закладной первоначальному залогодержателю.

Регистрация владельцев закладной

Любой законный владелец закладной вправе потребовать от органа, осуществившего государственную регистрацию ипотеки, зарегистрировать его в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество в качестве залогодержателя с указанием его имени и места жительства, а если владельцем закладной является юридическое лицо - его наименования и места нахождения.

Должник по обязательству, обеспеченному ипотекой, получивший от законного владельца закладной письменное уведомление о регистрации последнего в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество с надлежаще заверенной выпиской из этого реестра, обязан осуществлять промежуточные платежи по указанному обязательству, не требуя всякий раз

предъявления ему закладной. Такая обязанность должника прекращается по получении письменного уведомления от этого или другого законного владельца закладной об уступке прав по закладной.

Регистрационная запись о законном владельце закладной должна быть осуществлена в течение одного дня с момента обращения заявителя в орган, осуществивший государственную регистрацию ипотеки, при предъявлении закладной на основании:

- совершенной в соответствии с настоящим Федеральным законом передаточной надписи на имя заявителя, если совершившее такую надпись лицо являлось законным владельцем закладной или залогодержателем закладной, на имя которого была сделана специальная залоговая передаточная надпись и который продал закладную по истечении определенного в ней срока;

- документов, подтверждающих переход прав по закладной к другим лицам в результате реорганизации юридического лица или в порядке наследования;

- решения суда о признании прав по закладной за заявителем.

Осуществление прав по закладной и исполнение обеспеченного ипотекой обязательства

При осуществлении своих прав, предусмотренных федеральным законом или договором, владелец закладной обязан предъявлять закладную тому обязанному лицу (должнику или залогодателю), в отношении которого осуществляется соответствующее право, по его требованию, если только при залоге закладной она не передана в депозит нотариуса.

Залогодержатель по исполнении обеспеченного ипотекой обязательства полностью обязан передать закладную залогодателю, а в случаях, когда обязательство исполняется по частям, - обеспечить должнику возможность сделать отметку на закладной об исполнении соответствующей части обязательства или удостоверить ее исполнение иным образом, достаточным для залогодателя и очевидным для возможных последующих владельцев закладной.

Нахождение закладной у залогодержателя либо отсутствие на ней отметки или удостоверения иным образом частичного исполнения обеспеченного ипотекой обязательства свидетельствует, если не доказано иное, что это обязательство или соответственно его часть не исполнены.

Должник по обеспеченному ипотекой обязательству погашает свой долг полностью или в части надлежащим исполнением своих обязанностей по закладной в соответствии с планом погашения долга ее законному владельцу или лицу, письменно уполномоченному законным владельцем закладной на осуществление прав по ней.

В случае передачи закладной в депозит нотариуса при залоге закладной должник по обеспеченному ипотекой обязательству исполняет свое обязательство внесением долга в депозит нотариуса. Обязанное по закладной лицо вправе отказать предъявителю закладной в

осуществлении им прав по закладной в случаях, если: - судом принят к рассмотрению иск о признании недействительной уступки прав по данной закладной либо о применении последствий недействительности этой сделки; - предъявленная закладная недействительна в связи с ее утратой законным владельцем и выдачей дубликата закладной либо в связи с нарушением порядка выдачи закладной или ее дубликата, за которое обязанные по ним лица не отвечают. Обязанное по закладной лицо не вправе приводить против требований законного владельца закладной об осуществлении прав по ней никаких возражений, не основанных на закладной.

Нахождение закладной у любого из обязанных по ней лиц или в органе, осуществившем государственную регистрацию ипотеки, свидетельствует, если иное не доказано или не установлено настоящим Федеральным законом, что обеспеченное ипотекой обязательство исполнено. Лицо, в обладании которого окажется закладная, обязано незамедлительно уведомить об этом других лиц из числа вышеуказанных. В случаях, когда в соответствии с настоящим Федеральным законом закладная аннулируется, орган, осуществивший государственную регистрацию ипотеки, незамедлительно по получении им закладной аннулирует ее путем простановки на лицевой стороне штампа "погашено" или иным образом, не допускающим возможности ее обращения, за исключением физического уничтожения закладной.

Государственная регистрация ипотеки

Ипотека подлежит государственной регистрации учреждениями юстиции в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество в порядке, установленном федеральным законом о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Государственная регистрация ипотеки осуществляется по месту нахождения имущества, являющегося предметом ипотеки.

Государственная регистрация ипотеки осуществляется на основании заявления залогодателя. Для государственной регистрации ипотеки должны быть представлены:

- нотариально удостоверенный договор об ипотеке и его копия; - документы, названные в договоре об ипотеке в качестве приложений; - доказательства уплаты регистрационного сбора;

- документ, подтверждающий возникновение обеспеченного ипотекой обязательства.

Если в договоре об ипотеке указано, что права залогодержателя удостоверяются закладной, в орган, осуществляющий государственную регистрацию ипотеки, представляются также:

- закладная и ее копия;

- документы, названные в закладной в качестве приложений, и их копии.

Ипотека должна быть зарегистрирована в течение одного месяца со дня поступления необходимых для ее регистрации документов в орган, осуществляющий государственную регистрацию ипотеки. Государственная регистрация ипотеки осуществляется путем совершения регистрационной записи об ипотеке в едином государственном реестре прав на недвижимое

имущество. Датой государственной регистрации ипотеки является день совершения регистрационной записи об ипотеке в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество. Регистрационные записи в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество совершаются в очередности, определяемой на основании дат поступления всех необходимых документов в орган, осуществляющий ведение указанного реестра. Для третьих лиц ипотека считается возникшей с момента ее государственной регистрации. Отказ в государственной регистрации ипотеки и отложение государственной регистрации ипотеки В государственной регистрации ипотеки может быть отказано в случаях, предусмотренных федеральным законом о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Государственная регистрация ипотеки может быть отложена не более чем на один месяц при:

- непредставлении в орган, осуществляющий государственную регистрацию ипотеки, какого-либо из требуемых документов, указанных в пунктах 2 и 3 статьи 20 Федерального закона об ипотеке;
- несоответствии договора об ипотеке, закладной и приложенных к ним документов требованиям, предусмотренным законодательством Российской Федерации;
- необходимости проверки подлинности представленных документов.

Принимая решение об отложении государственной регистрации ипотеки, орган, осуществляющий ее государственную регистрацию, запрашивает необходимые документы или требует устранения выявленных несоответствий. При невыполнении требований указанного органа в установленный им срок в государственной регистрации ипотеки должно быть отказано. При наличии судебного спора по поводу прав на имущество, являющееся предметом ипотеки, или по поводу обращения на него взыскания государственная регистрация ипотеки откладывается до разрешения спора судом. Мотивированный отказ в государственной регистрации ипотеки должен быть направлен залогодателю в течение срока, установленного для ее государственной регистрации.

Регистрационная запись об ипотеке в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество должна содержать сведения о первоначальном залогодержателе, предмете ипотеки и сумме обеспеченного ею обязательства. Если договор об ипотеке предусматривает, что права залогодержателя удостоверяются закладной, на это также указывается в регистрационной записи об ипотеке. Эти данные вносятся в регистрационную запись об ипотеке на основании договора об ипотеке.

Государственная регистрация ипотеки удостоверяется путем надписи на договоре об ипотеке, содержащей полное наименование органа, зарегистрировавшего ипотеку, дату, место государственной регистрации ипотеки и номер, под которым она зарегистрирована. Эти данные заверяются подписью должностного лица и скрепляются печатью органа, осуществившего государственную регистрацию ипотеки. Если договор об ипотеке предусматривает выдачу закладной, орган, осуществивший государственную регистрацию ипотеки, обязан обеспечить к

моменту выдачи закладной наличие в ней сведений, предусмотренных ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)», и указания на дату ее выдачи первоначальному залогодержателю, заверенных подписью должностного лица и скрепленных печатью этого органа. На новой закладной, выдаваемой в случаях, предусмотренных Федеральным законом, указывается также дата ее выдачи, а на дубликате закладной - дата его выдачи, которые должны быть заверены подписью должностного лица и скреплены печатью органа, зарегистрировавшего ипотеку. Орган, осуществивший государственную регистрацию ипотеки, оставляет в своем архиве копию договора об ипотеке, а если договор предусматривает выдачу закладной, также и копию закладной с приложениями.

Исправление технических ошибок в регистрационной записи об ипотеке допускается на основании заявления залогодателя или залогодержателя с уведомлением другой стороны о внесенном исправлении и при условии, что указанное исправление не может причинить ущерб третьим лицам или нарушить их законные интересы. Изменения и дополнения в регистрационную запись об ипотеке вносятся на основании соглашения между залогодателем и залогодержателем об изменении или о дополнении условий договора об ипотеке. Такое соглашение должно быть нотариально удостоверено. Изменения и дополнения регистрационной записи об ипотеке не допускаются, если права залогодержателя удостоверены закладной, за исключением случая, предусмотренного в статье 13 Федерального закона.

Расходы по уплате сборов за государственную регистрацию ипотеки и внесению изменений и дополнений в регистрационную запись об ипотеке возлагаются на залогодателя, если соглашением между ним и залогодержателем не установлено иное.

Регистрационная запись об ипотеке погашается на основании заявления законного владельца закладной, совместного заявления залогодателя и залогодержателя либо на основании решения суда, арбитражного суда или третейского суда о прекращении ипотеки. При погашении регистрационной записи об ипотеке в связи с прекращением ипотеки закладная аннулируется в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. Аннулированная закладная передается ранее обязанному по ней лицу по его требованию.

Государственная регистрация ипотеки является публичной. Любое лицо вправе получить в органе, осуществляющем государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, сведения о том, имеется ли регистрационная запись об ипотеке соответствующего имущества, и заверенную выписку из регистрационной записи об ипотеке. Копия закладной, находящаяся в архиве органа, осуществившего государственную регистрацию ипотеки, не относится к документам публичного характера.

Отказ в государственной регистрации ипотеки либо уклонение соответствующего органа от ее регистрации или от выдачи закладной первоначальному залогодержателю, отказ во внесении в регистрационную запись об ипотеке исправлений, погашение регистрационной записи об ипотеке с нарушением установленных правил, регистрация несуществующей ипотеки, отказ в

осуществлении прав, предусмотренных Федеральным законом «Об ипотеке», а также иные действия органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, не соответствующие федеральному закону, могут быть обжалованы заинтересованным лицом в суд, арбитражный суд в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации.

Орган, который зарегистрировал или должен был зарегистрировать ипотеку, обязан в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации возместить заинтересованному лицу убытки, причиненные своими незаконными действиями (бездействием), в том числе:

- необоснованным отказом в государственной регистрации ипотеки;
- необоснованным отказом во внесении исправлений в регистрационную запись;
- задержкой в государственной регистрации ипотеки сверх установленного срока;
- государственной регистрацией ипотеки с нарушением требований, предъявляемых законодательством Российской Федерации к содержанию регистрационной записи, или с иными ошибками;
- уклонением от выдачи закладной (дубликата закладной);
- неправомерным погашением регистрационной записи;
- необоснованным отказом в совершении действий, предусмотренных ФЗ «Об ипотеке».

Глава VIII. Налогообложение земельной недвижимости

8. 1. Земля как объект налогообложения.

Налоги как основной источник образования государственных финансов через изъятие в виде обязательных платежей части общественного продукта известны с незапамятных времен. Причем налогообложение как элемент экономической культуры свойственен всем государственным системам как рыночного, так и нерыночного типа хозяйствования. В связи с этим о налогообложении можно говорить как о феномене человеческой цивилизации, как о ее неотъемлемой части.

Использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость)

и арендная плата. Порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Земля, ее недра, леса, животный мир и другие ресурсы составляют основу жизни и деятельности людей.

Россия обладает уникальными богатствами, созданными самой природой, и эти богатства её земли. На всемирной выставке в Париже наши земли богатые чернозёмом были признаны эталоном почвы.

Проблема совершенствования правового регулирования земельных отношений в России в последнее время стала одной из наиболее актуальных и широко обсуждаемых не только среди юристов, законодателей и политиков, но и в обществе в целом. Мнения участвующих в дискуссии сторон полярны, но все сходятся в одном: действующее земельное законодательство не соответствует современным потребностям регулирования земельных отношений.

При оценке земли для целей налогообложения приходится разрешать общие проблемы, связанные с трудностями оценки рыночной стоимости в условиях неразвитого земельного рынка: земельный рынок во многих городах практически отсутствует, цены сделок с землей часто далеки от рыночных, информация о сделках очень ненадежная.

Условия эксперимента по введению единого налога на недвижимость по ее рыночной стоимости в городах Новгороде и Твери требовали проведения работ в сжатые сроки с получением достаточно надежных результатов. Этим требованиям способна удовлетворить только массовая оценка недвижимости (и земли в том числе) с использованием процедур статистического анализа и компьютерных моделей оценки. Модели массовой оценки отражают зависимость стоимости объектов недвижимости от их основных характеристик, вносящих наибольший вклад в формирование рыночной стоимости объекта.

Наибольшие сложности и методологический интерес представляет массовая оценка земли, получаемая косвенным образом из оценки иных видов объектов недвижимости, рынок которых оказался более продвинутым, чем земельный. Предпосылкой такого подхода является тот факт, что в рыночной стоимости каждого объекта недвижимости независимо от того, рассматривается ли он как единое целое с землей или отдельно от нее, имеется составляющая местоположения объекта, влияющая на прирост или снижение рыночной стоимости улучшений в зависимости от размещения в городе.

Вычленение вклада местоположения из рыночной стоимости улучшений позволяет на весьма ограниченной информации о земельном рынке и с использованием экспертных оценок оценить рыночную стоимость земли по всей территории города. Методическая процедура оценки вклада местоположения состоит в самом общем виде в сравнении одинаковых квартир, магазинов, офисов, складов, гаражей, производственных помещений, расположенных в разных местах города.

Следующая проблема, которую пришлось преодолевать при подготовке эксперимента, - это разнообразие прав на объекты недвижимости и землю в разных городах и в каждом из них. Полноценные права собственности на землю практически отсутствуют. При этом в Новгороде

основным правом на землю является аренда, а в Твери - право бессрочного пользования. Все это осложняет расчет последствий введения нового налога и требует учета и прогноза многих факторов для определения политики города в вопросах налогообложения, землепользования и правового статуса объектов недвижимости.

Для обеспечения собираемости налога, гарантированного наполнения местных бюджетов, справедливого распределения налогового бремени и плавного проведения реформы используется сложная, но необходимая на начальном этапе система налоговых ставок, арендной платы и дифференцированных коэффициентов налогообложения для разных типов недвижимости жилого, коммерческого и производственного назначения.

Помимо позитивных финансовых последствий введения нового единого налога на недвижимость мы ожидаем значительные социально-экономические последствия, роль которых не менее важна, чем финансовых.

Единый налог на недвижимость на основе ее рыночной стоимости неизбежно станет стимулом развития самого рынка недвижимости, который для нас - не самоцель, а эффективный инструмент городского развития. При очевидной незрелости сегодняшнего рынка, применяемая методика массовой оценки объектов недвижимости позволяет учитывать ближайшие позитивные тенденции рынка, давая тем самым импульс к его интенсивному развитию и его позитивному влиянию на жизнь городов и их населения.

Настало время решительно отказаться от повсеместной практики неэффективного распределения и использования земельных и пространственных ресурсов. Новый налог на недвижимость - и, в первую очередь, не ее земельную составляющую - исключит неэффективное землепользование.

Сегодня наблюдаются значительные аномалии в использовании территории городов: однообразная и некачественная жилая застройка в периферийных районах при недостаточном использовании земель центральной части города, переизбытке и неэффективном расположении промышленных зон, существенном дефиците качественного жилья и недвижимости коммерческого назначения. Исправить такую ситуацию способно развитие рынка недвижимости, земельного рынка, когда более производительные землепользователи смогут одерживать верх над менее эффективными в борьбе за лучшие участки земли. В процессе функционирования рынок будет стимулировать наиболее прибыльные виды деятельности, которые связаны с освоением земли до наиболее эффективного и наилучшего ее использования для конкретного места в конкретном городе.

Анализ показывает, что по мере развития земельного рынка исчезнет существующая диспропорция в арендных платежах за землю под различное использование и система землепользования войдет в русло нормального рыночного регулирования.

Нерациональная система землепользования отразилась в анализе рыночной стоимости земли по зонам городов в сопоставлении с нормативной ценой.

Рыночные и нормативные цены земли в Новгороде близко сходятся только в центральных районах города. По остальным зонам нормативная цена выше рыночной в 3-5 раз.

В любом городе с рыночной экономикой стоимость земли заметно падает по мере удаления от центра города. По некоторым городам разница составляет десятки раз. Полученные рыночные стоимости земли Новгорода и Твери отвечают этой закономерности.

Напрашивается вывод, что существующие нормативные цены земли и ставки земельного налога противоречат нормальному рыночному развитию, должны быть скорректированы по рыночным ценам. Кроме того, требуется уточнение границ земельных зон, зон градостроительной ценности, так как внутри многих из них ценность территории сильно различается.

Таким образом, мы постарались показать, что массовая оценка рыночной стоимости земли в условиях только нарождающегося земельного рынка не только оправдана методически и практически реализуема, но и способна давать конкретные результаты для реформы налогообложения, развития рынка недвижимости и кардинального улучшения системы землепользования в российских городах.

8.2. Обзор российских и зарубежных методик налогообложения земли.

Федеральным законом от 24.07.02 г. № 110-ФЗ принят ряд положений, касающихся исчисления и уплаты земельного налога и арендной платы за землю в 2003 г. Прежде всего указанным Законом установлено, что действовавшие в 2002 г. размеры арендной платы за земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, и ставки земельного налога применяются в 2003 г. с коэффициентом 1,8. Следовательно, пользователи всех категорий земель (сельскохозяйственных угодий или земель, занятых объектами промышленности) независимо от их местоположения (в селе или в черте города) должны в 2003 г. уплачивать земельный налог и арендную плату за земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, по ставкам, в 1,8 раза превышающим ставки, установленные в 2002 г.

Налог за земли, занятые жилищным фондом (государственным, муниципальным, общественным, кооперативным, индивидуальным), а также дачными участками, индивидуальными и кооперативными гаражами в границах городской (поселковой) черты, в 2003 г. взимается со всей площади земельного участка в размере 3% от ставок земельного налога, установленных в городах и поселках городского типа, но не менее 51,84 коп. за 1 м2.

Налог за земли, занятые личным подсобным хозяйством в границах городской (поселковой) черты, взимается в 2003 г. со всей площади земельного участка в размере 3% от ставок земельного налога, установленных в городах и поселках городского типа, но не менее 25,92 коп. за 1 м2.

Налог за земли, предоставленные (приобретенные) для садоводства, огородничества, животноводства (включая земли, занятые строениями и сооружениями) в пределах городской, поселковой черты, устанавливается в размере 25,92 коп. за 1 м2.

Согласно Закону № 110-ФЗ в 2003 г. плательщики земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков должны перечислить указанные платежи в полном объеме на счета органов федерального казначейства с последующим распределением доходов от их поступлений между уровнями бюджетной системы Российской Федерации по следующим нормативам:

в бюджеты субъектов Российской Федерации (за исключением городов Москвы и Санкт-Петербурга) - 50%;

в бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга и бюджеты закрытых административно-территориальных образований - 100%;

в бюджеты городов и поселков, иных муниципальных образований (за исключением муниципальных образований, входящих в состав городов Москвы и Санкт-Петербурга) - 50%.

Таким образом, в 2003 г. предусмотрена передача 15% налога на землю и арендной платы за земли городов и поселков, перечисляемых в 2002 г. в федеральный бюджет, в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Статьей 24 Закона Российской Федерации от 11.10.91 г. № 1738-1 "О плате за землю" установлено, что земельный налог и арендная плата учитываются в доходах и расходах соответствующих бюджетов отдельной строкой и используются исключительно на следующие цели:

финансирование мероприятий по землеустройству, ведению земельного кадастра, мониторинга, охране земель и повышению их плодородия, освоению новых земель, на компенсацию собственных затрат землепользователя на эти цели и погашение ссуд, выданных под указанные мероприятия, и процентов за их использование. Средства на эти цели расходуются по соответствующим нормативам;

инженерное и социальное обустройство территории.

Средства, поступающие от взимания налога и арендной платы за сельскохозяйственные угодья, расходуются на указанные в статье цели только для нужд собственников, владельцев и пользователей сельскохозяйственных земель. Не использованные в течение года остатки средств не изымаются и направляются по целевому назначению в следующем году. Однако с 1999 г. (по 2002 г. включительно) федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год действие ст. 24 Закона "О плате за землю" в части целевого использования централизуемых средств земельного налога и арендной платы было приостановлено. Впервые согласно ст. 9 Закона № 110-ФЗ, внесшего изменения в Закон Российской Федерации от 18.10.91 г. № 1759-1 "О дорожных фондах Российской Федерации", земельный налог в размере 100% доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, в 2003 г. будет перечисляться в территориальные дорожные фонды в качестве целевых бюджетных средств. Таким образом, земельный налог, отнесенный ст. 20 Закона Российской Федерации от 27.12.91 г. № 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" к местным налогам, становится действительно местным.

Следует отметить, что порядок исчисления и сроки уплаты земельного налога на 2003 г. не изменились. Земельный налог, уплачиваемый юридическими лицами, исчисляется ими непосредственно. Юридические лица (не позднее 1 июля текущего года) представляют в налоговые органы расчет причитающегося с них налога. Суммы налога уплачиваются равными долями не позднее 15 сентября и 15 ноября, если органами законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления не установлены другие сроки уплаты налога. Юридические лица - плательщики земельного налога представляют в налоговые органы по месту нахождения земельного участка налоговую декларацию по земельному налогу по форме, утвержденной приказом МНС России от 12.04.02 г. № БГ-3-21/197.

Инспекции МНС России начисляют земельный налог гражданам и ежегодно не позднее 1 августа вручают им платежные извещения об уплате налога. За земельные участки, предназначенные для обслуживания строения, находящегося в раздельном пользовании нескольких граждан, земельный налог начисляется каждому из них пропорционально площади строения, находящегося в их раздельном пользовании. За земельные участки, предназначенные для обслуживания строения, находящегося в общей собственности нескольких граждан, земельный налог начисляется каждому из этих собственников соразмерно их доле в этих строениях.

Переход к рыночным отношениям заставляет нас обратить пристальное внимание на экономический опыт развития зарубежных стран, в частности в области финансов. Особое место здесь занимает налоговая система - важнейший инструмент государственной экономической политики и регулирования рыночных отношений. Налоги стимулируют или, напротив, ограничивают развитие отдельных отраслей, создают предпосылки для снижения издержек производства и обращения частных предприятий и фирм, повышения их конкурентоспособности на мировом рынке. Государственными и муниципальными органами осуществляется значительная часть капитальных вложений в экономическую инфраструктуру - строительство и содержание транспортных коммуникаций, линий связи, систем промышленного водоснабжения, очистных сооружений, подготовку земельных участков к промышленной застройке и др. Эти вложения не рассчитаны на получение прибыли, но косвенным путем обеспечивают повышение ее для частного капитала и играют роль одного из важнейших факторов развития и регулирования экономики.

Рассмотрим, какими методами центральные государственные органы и муниципальные власти могут влиять на экономическое развитие в условиях частной собственности. Здесь лучше всего сначала обратиться к примеру США. Государственное регулирование экономики, причем вплоть до национализации предприятий, было активно начато в США еще президентом Ф. Рузвельтом после небывалого кризиса 1929-1932 гг., когда безработица достигла уровня 25%. В пятидесятые-шестидесятые годы федеральное правительство старалось включить в регулирование

экономики городские власти, и основным инструментом для этого являлось и является поныне финансовое воздействие.

Налоговая политика западных стран, как правило, рассчитана на привлечение частного капитала. Стимулирующее воздействие налоговых льгот можно рассматривать как форму косвенного субсидирования предпринимательской деятельности.

Говоря о финансах зарубежных стран, следует иметь в виду, что *они не имеют единой бюджетной системы*, причем это относится как к федеративным, так и к унитарным государствам. Финансы крупных регионов - штатов, земель, департаментов, провинций и местных органов управления (городов, графств, тауншипов, дистриктов) обособлены. Государственный бюджет не является сводным. Каждый орган управления ведет свое финансовое хозяйство самостоятельно и независимо от вышестоящих органов. Такое положение достигается разделением источников доходов.

В основе всех доходов лежат налоговые поступления. Налоги, дающие наиболее крупные суммы идут как правило в бюджет государства. Обычно это прямые налоги. Рассмотрим в качестве примера структуру доходной части федерального бюджета США на 1990 г. Объем доходов был запланирован в сумме 976 млрд. долл. с превышением расходной части над доходной в 150 млрд. долл.

Как видим, самой крупной статьей доходов государственного бюджета является подоходный налог с населения. Он взимается дифференцированно, но средняя ставка составляет 28%. Налог на страхование, вторая по величине доходная статья, уплачивается как работодателем, так и самим наемным работником. Налог на корпорации, предприятия, фирмы занимает лишь третье место. В настоящее время он уплачивается по ставке, составляющей 34% чистого дохода. Заем, дающий 8% доходов федерального бюджета, не спасает его от дефицита.

Структура доходов (в %) такова :

Подоходный налог на граждан	41
Отчисления на социальное страхование	34
Налог на доходы корпораций, фирм, предприятий	10
Акцизные сборы	3
Заемные средства	8
Прочие доходы, включая налоги на подарки и завещания и пошлины	4
Всего:	100

Представление о динамике доходов федерального бюджета США в 80-е годы дает следующая таблица 8.1:

Таблица 8.1

Доходы федерального бюджета США (млрд. долл.)

Статьи	**1980**	**1982**	**1985**	**1987**	**1989**

Статьи	1980	1982	1985	1987	1989
Подоходный налог на граждан	244.1	297.7	334.5	392.6	425.2
Отчисления на социальное страхование	157.9	201.5	265.2	303.3	363.9
Налог на доходы корпораций, фирм, предприятий	64.6	49.2	61.3	83.9	107.0
Акцизные сборы, в т. числе :	24.3	36.3	36.0	32.5	34.0
- на алкоголь	5.6	5.4	5.6	6.0	5.6
- на табак	2.4	2.5	4.8	4.8	4.5
- на дороги	6.6	6.7	13.0	13.0	14.9
- на аэропорты и воздушное сообщение	1.9	0.1	2.9	3.1	3.7
- на непредвиденную прибыль	6.9	18.4	6.3	-	-
- разные	0.9	3.1	3.4	5.6	5.3
Налоги на подарки и завещания	6.4	8.0	6.4	7.5	7.8
Пошлина	7.2	8.9	12.1	15.1	16.3
Прочие доходы	12.7	16.2	18.5	19.3	21.4
Всего собственных доходов	517.1	617.8	734.1	854.1	975.5

По данным таблицы 1 нетрудно, в частности, проследить последствия промышленного спада, произошедшего в 1982-1984 гг. (резкое уменьшение поступления налогов на доходы предприятий). К середине восьмидесятых годов он был преодолен с помощью финансового воздействия на оживление экономики. Налоги же на граждан и в этот период оставались высокими, росли и отчисления на социальное страхование.

Среди акцизных сборов наиболее высокими темпами растут те, что касаются дорог и воздушного сообщения. Интересно, что сбор на алкогольные напитки за 10 лет не вырос совсем.

Приведем сразу и структуру (в %) расходов федерального бюджета за тот же 1990 г. Их объем с учетом заемных средств составил примерно 1130 млрд. долл.

Расходы на социальное обеспечение	43
Расходы на военные нужды	26
Выплата ссуд и процентов по ним	15
Субсидии штатам и городам	11
Прочие федеральные расходы	5
Всего расходов	100

Отдельную от федеральной налоговую систему имеет каждый американский штат. Штаты взимают подоходный налог с корпораций и с граждан. При этом решать вопросы обложения подчас бывает непросто. Так, штат обладает правом взимать подоходный налог с корпорации в том случае, если она имеет на его территории строения или служащих. Однако компания может не иметь на территории данного штата ни того, ни другого, но торговать здесь и таким образом

получать прибыль, особенно при широком распространении торговли по каталогам. В настоящее время ставится вопрос о налогообложении штатами компаний и в этом случае. Ставка налога по штатам колеблется, но в среднем составляет 5-8%.

Одним из основных источников доходов штатов, которым они делятся с городами, является налог с продаж. Обычно им не облагаются продовольственные товары (за исключением тех, что реализуются ресторанами). В 1991-1992 финансовом году налог с продаж применяется в 44 из 50 штатов США. Его ставка колеблется, поскольку устанавливается правительствами самих штатов. Всего ниже она в Колорадо и Вайоминге - 3%, наиболее высокая - в Калифорнии - 7.25, Иллинойсе - 8, Нью-Йорке - 8.25%. Если говорить о распределении этого налога, то например, в Иллинойсе оно таково: в бюджет штата - 6%, в бюджет крупных городов, таких как Чикаго, Спрингфилд, - 1%; оставшийся 1% направляется на нужды департамента скоростного транспорта (железные дороги).

Таким образом, финансы штатов базируются на подоходном налоге с граждан, подоходном налоге с корпораций и налоге с продаж.

Города США имеют свои налоговые источники. Главным из них можно назвать налог на имущество. Например, в Нью-Йорке он в настоящее время обеспечивает 40% всех доходов бюджета и взимается с владельцев примерно 900 тыс. зданий и сооружений. При этом коммерческая и иная собственность облагается налогом по дифференцированным ставкам. Собственник квартиры платит меньше, чем собственник сдаваемого внаем жилого дома или собственник основных производственных фондов. Арендатор квартиры не платит налог на имущество, хотя его величина, конечно учитывается при назначении владельцем арендной платы. Личное имущество, используемое для собственного потребления, данным налогом не облагается.

Несколько иначе обстоит дело в Великобритании и Нидерландах. Там налог на недвижимость уплачивает не только владелец, но и арендатор, хотя ставки, конечно, различны.

Вообще анализ структуры и ставок местных налогов в западных странах позволяет разделить их на *три основные группы*. Первая - это собственные налоги, которые собираются только на данной территории. Сюда относятся прямые и косвенные налоги. Из прямых основными являются поимущественные, промысловые, поземельные, местные налоги с наследств и дарений. Косвенное налогообложение весьма разнообразно. Оно представлено как универсальным акцизом, т.е. общим налогом с продажи, так и специфическими акцизами.

Невозможность поддерживать эффективную конкуренцию на общем рынке при сохраняющихся различиях во взимании косвенных налогов отмечалась в документах Комиссии ЕС с конца 60-х годов. Налог на добавленную стоимость (НДС) заменил целую серию других косвенных налогов, регрессивный характер которых лишь камуфлировал рост налогового бремени.

Система налогообложения, базирующаяся на НДС, дает возможность изымать налоги частями, постепенно. Под обложение попадают все продажи фирмы, но налоги, уплаченные в результате промежуточных покупок, в дальнейшем вычитаются из общей суммы. Этот метод, известный как “налоговый кредит”, вносит в налоговую систему элемент саморегулирования, что улучшает порядок изъятия налогов. Главное преимущество НДС в том, что на каждой стадии производства можно вычислить сумму уплаченного налога. Это позволяет, например, точно рассчитывать налоговые скидки на экспорт и предотвращать нарушения при предоставлении экспортных субсидий. Кроме того, использование такой многоуровневой налоговой шкалы уменьшает сумму налога при производстве товаров в рамках одной фирменной структуры (или ассоциации предприятий) и тем самым стимулирует вертикальную интеграцию фирм.

С 1977 г. налог на добавленную стоимость рассчитывается в ЕС по единой системе, хотя сохраняется значительная дифференциация по количеству ставок и по их уровням. В Дании, например, одна ставка процента, в Ирландии и Португалии - 4, а в Бельгии - целых 7. Величина же НДС варьируется от 38% на некоторые предметы роскоши в Италии до 0% на товары первой необходимости в Великобритании и Ирландии (таблица 8.2). Значительно больший разрыв существует в акцизах, особенно на вино и спиртные напитки. Все вместе это дает довольно значительные отклонения цен на один и тот же товар в разных странах, ведет к злоупотреблениям и ущемлению конкуренции.

Исходя из этого в Белой книге (1987 г.) КЕС предложила комплекс мер по сближению налоговых ставок НДС и акцизов стран-участниц в рамках программы создания единого рынка. Базовый уровень НДС определен в пределах 14-20%; льготные ставки (на продукты питания, медикаменты, книги и т.п.) - 4-9%; повышенные ставки - на топливо, табак и алкоголь.

Таблица 8.2

Ставки процента НДС в странах ЕС

(по состоянию на 31 декабря 1992 г.)

	Стандартная	Льготная	Повышенная	НДС в % к ВВП
Бельгия	19	6 и 17	25 и 33	7,67
Дания	22	-	-	9,68
Германия	14	7	-	6,34
Испания	12	6	33	4,50
Франция	18,6	5,5 и 7	33,3	9,19
Греция	18	6	36	5,00
Ирландия[5]	25	10	-	8,22
Италия	18	2 и 9	38	5,48
Люксембург	12	3 и 6	-	6,04

[5] Примерно для 33% товаров и услуг частного потребления ставка НДС равна 0%.

	Стандартная	Льготная	Повышенная	НДС в % к ВВП
Нидерланды	20	6	-	6,83
Великобритания	15	-	-	5,22
Португалия	16	8	30	4,75

В мае 1989 г. КЕС рекомендовала единую ставку - 15%, предоставив странам ЕС право самим установить график ее введения. Но эта мера вызвала противодействие, прежде всего тех стран, чьи стандартные ставки ниже предложенной.

Помимо гармонизации косвенных налогов на менее важно влияние на деятельность частного бизнеса оказывает и регулирование прямых налогов, а именно налогов на доходы от банковских вкладов и ценных бумаг, а также на прибыли корпораций (таблица 8.3).

аблица 8.3

Основные ставки налогов на корпорации в 1991 г. (%)

	Налоги в госбюджет	Местные налоги	Общая ставка
Бельгия	39	-	39
Дания	38	-	38
Франция	42 и 34[6]	-	42 и 34
ФРГ	50 и 36	15	57,5 и 45,6
Греция	46[7]	-	46
Ирландия	40[8]	-	40
Италия	36	16,2	47,83
Люксембург	33	9,09	39,39
Нидерланды	35	-	35
Португалия	36	3,6	39,6
Испания	35	1,5	35,34
Великобритания	33[9]	-	33
Австрия	30	12,9	39
Швеция	30	-	30
Швейцария	3,63 - 9,8[10]	5,56 - 16,68	13,51 - 39,44

Вторая группа местных налогов включает в себя надбавки к общегосударственным налогам, отчисляющиеся в определенном проценте в местный бюджет. По финансовой сущности эти надбавки отличаются от местных налогов только формой мобилизации финансовых ресурсов.

Третья группа - налоги на транспортные средства, на зрелища, на гостиницы, коммунальные сборы и прочие. В Нью-Йорке, например, налог в гостиницах составлял в 1991 г. 19% от стоимости проживания. Среди налогов на потребление в США можно отметить такие, как налог на регистрацию автомашин, налог на парковку автомобиля (в Нью-Йорке он равен 18,7% от цены парковки), акциз на топливо, налог за пользование автострадами. Последний делится между бюджетами штата и городов, и ставки его зависят от веса автомобиля.

---

[6] На распределяемые прибыли.
[7] Зависит от вида деятельности и юридического статуса компании.
[8] 10% для производственного сектора и некоторых услуг.
[9] Более низкие ставки, если прибыль ниже определенного уровня.
[10] Прогрессивная шкала.

Наконец, есть группа местных налогов, которые не носят фискального характера, а определяют политику местных органов управления. Это прежде всего экологические налоги, направленные на защиту природной окружающей среды. В Нью-Йорке есть налог на очистку нефтяных пятен на водоемах. Имеется налог на корпорации, в результате деятельности которых появляются “отходы риска”. Специальным налогом облагаются компании, производящие емкости для жидкостей без их вторичного использования (имеются в виду консервные банки и прочая тара, идущая после использования продукции в отходы).

Для всех стран *характерно преобладание налогов, взимаемых в центральный бюджет, и подчиненное положение местных налогов.* Но в то же время развитие урбанизации приводит к ускоренному росту доходов городских бюджетов. Поэтому местные налоги повышаются наиболее быстрыми темпами. Так, за последние 30 лет их сумма увеличилась в Великобритании и во Франции в пять, а в США - в восемь раз.

В отличие от государственных, местные налоги характеризуются, как правило, множественностью и регрессивностью. Их ставки не учитывают доходов налогоплательщиков.

Так, в Японии действуют муниципальные налоги на собственность, на предпринимательство, на пользование землей и водой, на купание в горячих источниках, на страхование здоровья, на цели городской планировки, на продажу табака, на электричество, на газ и ряд других.

Во Франции взимается более 50 различных видов местных налогов, в Италии - свыше 70, в Бельгии - около 100. Сумма их поступлений в этих странах составляет от 30 до 60 % доходов местных бюджетов, в США - 65 %. Исключение составляет Великобритания, где действует всего один местный налог - имущественный; он взимается с собственников или арендаторов любого недвижимого имущества производственного или непроизводственного назначения. В это понятие входит также земля. К числу плательщиков данного налога относятся и лица, снимающие жилье и выплачивающие квартирную плату. Налог собирается ежегодно, но может вноситься и по частям Он полностью идет в местные бюджеты и достаточно высок, чтобы обеспечивать примерно треть их поступлений. Оценка стоимости недвижимого имущества, как правило, производится раз в 10 лет и является основой расчета имущественного налога. Она представляет собой предполагаемую сумму годового дохода от сдачи данного имущества в аренду. Величина налога устанавливается в пенсах с каждого фунта стерлингов стоимости имущества. Расчет ставки налогообложения ведется исходя из потребностей города в финансовых ресурсах. Определяемые на следующий финансовый год расходы города соотносятся с общей налоговой стоимостью имущества, находящегося на его территории. Следствием такого порядка являются значительные колебания налоговых ставок по городам и графствам Великобритании.

Аналогичное положение и в других странах. Так, налоговые системы штатов в США различаются по видам налогов, величине налоговой базы, уровню некоторых ставок и количеству налоговых льгот. В одних штатах принята пропорциональная ставка подоходного налога, в других

- прогрессивная. В одних штатах акцизами облагаются все розничные товары, в других - только некоторые. В шести же штатах в 1991-1992 финансовом году вообще отсутствует налог с продаж.

В Италии, Франции, Германии, некоторых других странах важное место занимает вторая группа местных налогов, которые взимаются в качестве надбавок к общегосударственным. Например, в Италии это надбавки к поземельному и сельскохозяйственному налогам. В Германии подоходный налог (а он здесь, как и в США, один из главных источников доходов) распределяется так: по 42,5 % в федеральный бюджет и в бюджет Земли и 15 % - в местные бюджеты. Налог с корпораций делится поровну (по 50 %) между федеральным центром и Землей. Налог на предпринимательскую деятельность взимается местными органами, но 50 % поступлений перечисляется в бюджеты Земли и федеральный. Налог с продаж также распределяется по различным уровням. Но в данном случае пропорции могут быть самыми различными. Этот налог выступает как регулирующий, за его счет идет выравнивание финансового положения Земель при формировании текущих бюджетов. Каждые 2-3 года финансовые органы федерального правительства и Земель проводят переговоры о распределении налога с продаж. В 1991 г. его ставка - 14 %, но на отдельные товары ниже (до 7%).

Кстати, Германия одна из немногих стран, где применяется не только вертикальное, но и горизонтальное выравнивание доходов регионов. Высокодоходные Земли (например, Бавария, Вюртемберг, Северный Рейн-Вестфалия) перечисляют часть своих финансовых ресурсов менее развитым Землям - Шлезвиг-Голштейну, Саксонии и другим.

Значительные особенности имеет финансовая система Нидерландов. Если в США есть три более или менее самостоятельных уровня налогов, в Германии наряду с этим происходит расщепление основных налогов на три уровня, то в Нидерландах местные налоги явно играют второстепенную роль. Основные налоговые поступления сосредоточены в бюджетах государства и Земель, которые распределяются затем в виде субсидий и субвенций. Собственные доходы в местных бюджетах, даже в бюджетах крупных городов, не превышают 11-12 %.

Покажем это на пример бюджета г. Гааги на 1990 г. Как он формируется? Общий его объем - 2,8 млрд. гульденов. Из них - лишь около 12 % составляют собственные доходы. Основная статья - налог на недвижимость, приносящий более 160 млн. гульденов. Он состоит из двух частей: одна взимается с собственников зданий и сооружений, другая - с тех, кто этим зданием пользуется, т.е. с арендаторов. Единицей, с которой исчисляется налог, служит сумма в 3 тыс. гульденов. Владелец вносит в казну города за нее 10, арендатор - 5,5 гульдена. Еще 40 млн. гульденов из своей прибыли вносят в бюджет Гааги подведомственные бургомистрату предприятия: энергетического, водопроводного и газового хозяйства, морской порт. Основой экономики города является Схевеннигский порт.

Чуть больше 100 млн. гульденов приносят налоги на туристов, на вывоз мусора, на содержание домашних животных, на парковку автомашин в городе, на право прокладки канализации, а также взимание пошлин.

Около 2,5 млрд. гульденов, или основную часть бюджета Гааги, составляют правительственные субсидии, подразделяющиеся на две части: муниципальный фонд, передаваемый в распоряжение бургомистрата, который распоряжается им по своему усмотрению, и целевые средства. Последние расходуются на содержание полиции, образование, социальное обеспечение. Целевые ассигнования серьезно сдерживают самостоятельность бургомистратов в распоряжении финансовыми ресурсами города. Но правительство страны считает, что в таких областях, как охрана порядка, образование, социальное обеспечение, необходимо добиться определенного уровня обслуживания каждого жителя Нидерландов независимо от того, в какой из 11 провинций или на территории какого из 750 муниципалитетов он проживает. Этот примерно одинаковый уровень соблюдается от города Катвоуд, где около 300 жителей, до Амстердама, население которого - почти 700 тыс. человек.

В бюджетах городов Финляндии, напротив, доминируют собственные доходы. Вот статьи доходов бюджета города Хельсинки на 1990 г. (млн. марок):

Налоги	7053,3
Сборы	4440,5
Государственные субсидии	1879,2
Ссуды	332,9
Прочие доходы	2781,3

Объем бюджета г. Хельсинки, как видим, составляет около 16,5 млрд. марок. Из них почти 14,3 млрд., или 86% - собственные доходы. На ссуды приходится лишь 2% общего объема доходов.

Муниципалитет Токио предпочитает в основном обходиться своими ресурсами, основанными на налогах. В середине восьмидесятых годов государственные субсидии в объеме бюджета города не превышали 9%. Нужно отметить, что в других городах Японии их удельный вес в среднем в два раза выше.

Ориентация на собственные доходы и на сбалансированность бюджета усилилась после финансового кризиса, охватившего ряд больших городов мира в семидесятых годах. Например, бюджет г. Токио был сведен с дефицитом в 376 млрд. иен.

В то же время почти во всех странах *местные органы управления не имеют права налоговой инициативы.* Виды налогов утверждаются центральным правительством (в США - это прерогатива штатов), а вопрос о ставках решает города. В некоторых странах центральное правительство формально разрешает местным органам самим устанавливать налоги. Но в этом случае оно оставляет за собой контроль за их ставками и суммами.

Самостоятельным звеном местных финансов являются финансы предприятий, подчиненных муниципалитетам. Обычно это предприятия транспорта, энергетического хозяйства, водоснабжения, жилищного хозяйства, водоочистные и канализационные сооружения, дорожные предприятия. В местных бюджетах учитываются только доходы или убытки от их деятельности и

лишь в отдельных странах включаются валовые доходы, а в расходную часть бюджета - все затраты на их текущую деятельность.

Структура доходной части местных бюджетов в развитых странах (данные по итогам 1988 г.) представлена в таблице 8.4:

Таблица 8.4

Структура доходов местных бюджетов, в %

	США	Англия	Франция	ФРГ	Япония
Местные налоги	65	36	60	45	33
Субсидии правительства	23	30	25	24	40
Неналоговые доходы	12	34	15	31	27
Из них от:					
- местных предприятий	6	7	8	6	6
- местной собственности	2	14	2	4	4
- штрафов, сборов, услуг, добровольных взносов	4	13	5	21	17

Прибыльными являются, как правило, морские и воздушные порты, энергетические хозяйства, водоснабжение. Но прибыль соответствующих предприятий обычно не изымается в городской бюджет, а используется на их собственное развитие. В бюджете же городов она просто учитывается. Убыточными отраслями почти повсеместно становятся городской пассажирский транспорт, служба благоустройства.

Государственные и местные финансовые системы через налоги оказывают сильнейшее влияние на развитие экономики.

Подводя итоги, определим основные цели современной налоговой политики государств с рыночной экономикой. *Они ориентированы на следующие основные требования:*

* налоги, а также затраты на их взимание должны быть по возможности минимальными. Это условие наиболее тяжело дается законодателям и правительствам в их стремлении сбалансировать бюджеты. Но так очень легко свести налоговую систему лишь к чисто фискальным функциям, забыв о необходимости расширения налоговой базы, о функциях стимулирования производственной и предпринимательской деятельности, поддержки свободной конкуренции;
* налоговая система должна служить более справедливому распределению доходов, не допускается двойное обложение налогоплательщиков;
* налоговая система должна соответствовать структурной экономической политике, иметь четко очерченные экономические цели;
* порядок взимания налогов должен предусматривать минимальное вмешательство в частную жизнь налогоплательщика;
* обсуждение проектов законов о налогообложении должно носить открытый и гласный характер.

Этими основными принципами необходимо руководствоваться и нам при создании новой налоговой системы России. При этом, разумеется, речь идет не о механическом копировании, а о творческом осмыслении, опирающемся на глубокое изучение истории развития и своевременного состояния российской экономики.

8.3. Земельный налог как фактов бюджетной политики

Бюджетная политика является ядром экономической политики государства и отражает все его финансовые взаимоотношения с общественными институтами и гражданами. При планировании бюджетной политики государство должно исходить из необходимости обеспечения финансовой и социальной стабильности. Предсказуемость бюджетной политики - ключевой фактор общей макроэкономической устойчивости. Федеральный бюджет должен стать надежным финансовым фундаментом сильного демократического государства.

Совершенно очевидно, что проблемы, с которыми сегодня сталкиваются как федеральный бюджет Российской Федерации, так и многочисленные территориальные бюджеты, настоятельно требуют от органов государственной власти преобразований не только в качественном и количественном составе бюджетных показателей, но и в самих принципах организации бюджетной системы. Прежде всего, с этой точки зрения возникает потребность в реформировании законодательной базы бюджетной системы.

Большие надежды возлагаются на разработанный проект Налогового кодекса, обсуждаемый в Государственной Думе: ведь именно налоги, формируя финансовую базу деятельности государства, создают предпосылки для успешного проведения бюджетного регулирования. Налоговый кодекс должен стать своего рода налоговой конституцией, определять основы построения налогов, принципы федерализма и т. п. Он вобрал в себя множество областей права: гражданское, административное, уголовное, налоговое. Все же детали, связанные с конкретным налогообложением - это предмет регулирования законодательства о бюджете, об отдельных видах налогов, о санкциях и т. п. С принятием Налогового кодекса и реальным разграничением налоговой базы в России может быть осуществлен переход к качественно новой системе бюджетного федерализма.

На данный момент возможны два варианта российского налогового федерализма: на основе развития положений Указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины» от 8 мая 1996 г. № 685; и на основе Налогового кодекса Российской Федерации.

Налоговый федерализм США представляет собой сложнейшую систему взаимодействующих налогов: федеральная налоговая система - 69,7 % общей доходной массы, налоговые системы штатов - 19,9 %, налоговые системы местного уровня - 17,4 %. При этом единство и эффективность бюджетного устройства обеспечивается доминированием федеральных налогов в сумме налоговых платежей, непререкаемостью полномочий федеральной власти в

определении, установлении, взимании и обладании федеральными налогами; свободой движения капитала и доходов на всей территории и запретам штатам вмешиваться во внешнеэкономические связи территорий друг с другом, взимать таможенные налоги; четкой и жесткой системой администрирования федеральных налогов, включая эффективную систему мер принуждения подчиняться федеральным установкам.

Налоговый кодекс Российской Федерации допускает ряд особенностей: закон о федеральном бюджете или даже сам Кодекс может в порядке исключения разрешить зачисление части федерального налога в бюджеты других уровней; перечень региональных и местных налогов находится в компетенции федеральной власти и устанавливается сверху. Допускается зачисление региональных налогов с согласия субъекта Федерации в местные бюджеты (вне системы трансфертов); вводится совместная компетенция региональных и местных властей в отношении введения налога на недвижимость, прекращения налога на землю, налога на имущество физических лиц и регионального налога на имущество предприятий.

Вариант налогового федерализма, основанный на Налоговом кодексе, более соответствует Конституции РФ и позволяет оградить федеральный центр от все возрастающих запросов на федеральную налоговую базу со стороны регионов, кардинально подойти к вопросу финансовой самообеспеченности субъектов Федерации и местных органов самоуправления. Устанавливая для всех субъектов единый перечень налогов и вводя федеральную систему налогов, Налоговый кодекс решает и вопрос с налоговой асимметрией, которая на сегодняшний день отчетливо сложилась как по статусу субъектов федерации (преимущественное положение группы республик), так и по налогоплательщикам (влияние различия экономических потенциалов, географических условий, производительности труда).

К проблемам современного бюджетного устройства следует отнести и чрезвычайную бюджетную децентрализованность, что противоречит тенденциям формирования единого общероссийского рынка, осложняет проведение общенациональной денежно-кредитной (в том числе и эмиссионной) политики, подрывает политику ограничения бюджетного дефицита, устойчивость денежной системы. В США, к примеру, в бюджетном законодательстве действуют правила, предписывающие штатам и местным правительствам утверждать только сбалансированный, бездефицитный бюджет. Это правило желательно ввести ив Российской Федерации, чтобы предотвратить появление еще 89 эмиссионных центров.

* * *

Таким образом, сама жизнь настоятельно требует преобразования бюджетного устройства Российской Федерации. Большие надежды возлагаются на принятие Налогового кодекса, который должен упорядочить вопросы формирования доходной базы бюджета. В целом же обновление бюджетного устройства России должно вестись по следующим направлениям:

* обеспечение формирования сильного федерального бюджета как гаранта устойчивости всей бюджетной системы, мощного инструмента государственного регулирования рыночной экономики;
* переход к целевым финансовым трансфертам (грантам) территориям с аккумуляцией федеральных и региональных бюджетных ресурсов для совместного финансирования инвестиционных и социальных программ;
* отказ от предоставления бюджетно - налоговых преимуществ по признакам государственно-национального статуса субъектов Федерации;
* законодательное утверждение бюджетной асимметрии в соответствии с программами региональной экономической и социальной политики с использованием критериев «бедных» и «богатых» регионов и других утвержденных Федеральным Собранием группировок и критериев.

Все это в совокупности способно значительно усовершенствовать бюджетное устройство Российской Федерации, особенно с точки зрения формирования нормальных рыночных межбюджетных отношений, основанных на принципах бюджетного федерализма. Тем не менее это, являясь чрезвычайно важным аспектом реформирования всей бюджетной системы, затрагивает в основном лишь внутрибюджетные проблемы. Не менее важно и формирование рациональных “внешних” бюджетных отношений, то есть отношений бюджета с конечными объектами государственного бюджетного регулирования - с населением и предприятиями. А, следовательно, возникает необходимость рационализации бюджетных расходов, повышения их целевой направленности и, конечно, оптимизации доходных поступлений. Эта проблема выражается в Российской Федерации, как, впрочем, и во многих развитых государствах, в необходимости сбалансированности бюджета: проблеме управления бюджетным дефицитом и государственным долгом.

Земельный налог взимается в расчете на год с облагаемой налогом земельной площади и исчисляется исходя из налогооблагаемой базы (площади участка, облагаемого налогом), утвержденных ставок земельного налога и налоговых льгот (ст.3, 8 Закона РФ "О плате за землю" от 11.10.1991 г. № 1738-1 (с изменениями и дополнениями)).

Общее правило для расчета земельного налога (если нет льгот):

$$Е = S \times Бст \times К$$

где: S - площадь земельного участка, м2;

Бст - базовая ставка, руб/м2 ;

К - коэффициент к базовой ставке.

Базовые ставки утверждены решением Городского Совета от 04.02.99 г. № 205 "Об изменении базовых ставок земельного налога в соответствии с кадастровым зонированием территории города Новосибирска". Базовая ставка земельного участка зависит от кадастрового номера земельного участка. В Центральном районе минимальная базовая ставка -13,116749

руб./м2, максимальная базовая ставка - 52,820622 руб./м2 . Коэффициент к базовой ставке на текущий год утверждается Федеральным законом. Коэффициент к базовой ставке за 2002 год утвержден Федеральным законом № 163-ФЗ от 14.12.2001г. "Об индексации ставок земельного налога" и равен 1,44.

Пример: гр. Иванов И. В. является собственником земельного участка площадью 250 м2, кадастровый номер земельного участка - 101730. В соответствии с кадастровым номером земельного участка выбираем базовую ставку земельного налога за единицу площади: ставка 20,342719 руб./кв.м

Следовательно, налог = 250 кв.м х 20,342719 руб./кв.м х 1,44 = 7323,38 руб.

В случае, если у собственника на земельном участке расположен индивидуальный жилой дом, налог рассчитывается следующим образом:

Еналога за 2002 г. = (S х Бст х К х 0,03) / 2

где: 0,03 - льгота по ставке в размере 3 %, применяющаяся, если на земельном участке располагается индивидуальный жилой дом (п. 5 ст. 8 Закона РФ "О плате за землю" № 1738-1 от 11.10.1991 г. с изменениями и дополнениями);

2 - льгота местного бюджета в размере 50 % для тех, у кого на земельном участке имеется индивидуальный жилой дом (п.6 разд. III приложения к Решению Городского Совета от 17.11.1999 г. в ред. 25.10.2000 г. № 372; ст.11 Федерального Закона от 27.12.2000 г. № 150-ФЗ "О федеральном бюджете на 2001 г." и ст.12 Федерального Закона от 30.12.2001 г. № 194-ФЗ "О федеральном бюджете на 2002 г.").

Пример № 1: у гр. Волковой М. И. на земельном участке расположен индивидуальный жилой дом, площадь земельного участка - 580 м2, кадастровый номер земельного участка 101300. Следовательно, применяем 3-процентную льготу к ставке и 50-процентную местную льготу.

Ставка земельного налога 48,669046 руб./кв.м.

Налог = (580 кв.м х 48,669046руб./кв.м х 1,44 х 0,03) / 2 = 609,73 руб.

Пример № 2: у гр. Авдеевой А. В. на земельном участке расположен индивидуальный жилой дом, площадь земельного участка - 310 м2, кадастровый номер земельного участка 101705. Следовательно, применяем 3-процентную льготу к ставке и 50-процентную местную льготу.

Ставка земельного налога 23,250736 руб./кв.м.

Налог (2002 г.) = (310 кв.м х 23,250736 руб./кв.м х 1,44 х 0,03) / 2 = 155,69 руб.

Если у собственника на земельном участке расположена недвижимость, относящаяся к другим строениям (т. е. не является ни жилым домом, ни квартирой, ни дачей, ни гаражом, ни садовым домиком, ни овощехранилищем), за исключением магазинов, предприятий общепита и бытового обслуживания, жилья, оформленного под нежилое помещение и используемого для получения дохода, то собственник освобождается от уплаты земельного налога в пределах сумм, поступающих в бюджет города за земельные участки, занятые этой недвижимостью.

То есть, в данном случае гражданин должен уплачивать земельный налог с 01.01.01г. в размере 50 % (согласно решению Городского Совета № 372 от 25.10.00 г. "О внесении изменений и дополнений в приложение к решению Городского Совета № 278 от 17.11.99 г.", в соответствии со ст. 11 Федерального закона от 27.12.00 г. № 150-ФЗ "О федеральном бюджете на 2001 г." и ст. 12 Федерального закона от 30.12.01 г. № 194-ФЗ "О федеральном бюджете на 2002 г.").

Пример: у гр. Савенко О. Б. на земельном участке располагается сарай (относящийся к другим строениям), площадь земельного участка 500 кв.м, кадастровый номер - 101705. Следовательно, применяем 50-процентную местную льготу.

Базовая ставка земельного налога: 23,250736 руб./кв.м.

Налог (2002 г.) = (500 кв.м х 23,250736 руб./ кв.м х 1,44) / 2 = 8370,27 руб.

При купле-продаже земельного участка в течение календарного года исчисление земельного налога производится со дня государственной регистрации договора купли-продажи в учреждении юстиции. Земельный налог исчисляется и предъявляется к уплате прежнему собственнику земли с 1 января текущего года до месяца, в котором он утратил право собственности на земельный участок (включая этот месяц), а новому собственнику - начиная с месяца, следующего за месяцем возникновения права на земельный участок.

Пример: гр. Васильеву О. В. исчислена годовая сумма земельного налога в размере 306,18 руб.; 26 мая текущего года он продал земельный участок, государственная регистрация сделки произведена 24 июня текущего года. Следовательно, налог Васильеву О. В. будет пересчитан из расчета за 6 месяцев, т. е. с 1 января по июнь включительно. Налог составит: (306,18 : 12) х 6 = 153,09 руб. За оставшиеся 6 месяцев (с июля по декабрь) налог будет исчислен новому собственнику земельного участка.

При возникновении у собственника земельного участка в течение календарного года права на льготу по земельному налогу, он освобождается от уплаты налога с того месяца, в котором возникло право на льготу. При утрате в течение календарного года права на льготу обложение налогом производится начиная с месяца, следующего за утратой этого права.

Пример № 1: гр. Марьев В. В. уплатил земельный налог за текущий год в сумме 360 руб., с 15 августа признан инвалидом I группы, в связи с чем получил право на льготу с 1 августа. Следовательно, годовая сумма налога (360 руб.) должна быть пересчитана и возвращена плательщику в сумме 150 руб. из расчета за 5 месяцев ((360 руб.: 12) х 5мес. = 150 руб.)

Пример № 2: Никитин С. Е. - инвалид II группы, уплатил годовую сумму земельного налога в размере 240 руб. При переосвидетельствовании во ВТЭК с 10 октября текущего года был снят с инвалидности, в связи с чем он утратил право на льготу с 1 ноября. В этом случае ему предъявляется к уплате не годовая сумма налога (240 руб.), а только за 2 месяца в сумме 40 руб. ((240 : 12) х 2 = 40 руб.)

Действующие в 2002 году ставки земельного налога применяются в 2003 году с коэффициентом 1,8 (ст. 7 Федерального закона от 24.07.2002 г. № 110-ФЗ). Следовательно, коэффициент к базовой ставке за 2003 год равен 2,592.

Рекомендуемая литература:

Основная литература:

1. Антонов, В. П. Оценка земли / В. П. Антонов. – Владимир : Посад, 1997.
2. Эккерт, Д. Оценка земельных участков : учеб. пособие / Д. Эккерт. - М. : РОО, 1994.
3. Прорвич, В. А. Основы экономической оценки городских земель. - М. : Дело, 1998.
4. Костецкий, В. А. Оценка земельных ресурсов в России. - СПб. : Изд-во СПбУЭФ, 1998.
5. Грязнова, А. Г. Оценка недвижимости : учеб. пособие. - М. : Финансы и статистика, 1999.
6. Есипов, В. Е. Ипотечно-инвестиционный анализ : учеб. пособие. – СПб : Изд-во СПбУЭФ, 1998.
7. Чешев, А. С. Земельный кадастр : учеб. для вузов / А. С. Чешев, И. П. Фесенко. - М. : ПРИОР, 2000. - 368с.

Дополнительная литература:

1. Антюганов, С. В. Системно-концептуальные подходы к управлению собственностью в нижегородской области: Опыт и перспективы / С. В. Антюганов, Д. Б. Аратский. - Н. Новгород : Нижполиграф, 1997. – 256 с.
2. Аратский, Д. Б. Экономические модели управления земельными ресурсами на региональном уровне / Д. Б. Аратский. - Н. Новгород : ВВАГС, 1998. – 195 с.
3. Артеменко, Т. В. Экономика недвижимости : учеб. пособие / Т. В. Артеменко, А. В. Севастьянов. - М. : ГУЗ, 2000. — 127 с.
4. Афанасьев, Л. Анализ и оценка текущего состояния рынка земли / Л. Афанасьев. – Режим доступа : Интернет.
5. Бабкин, С. А. основные начала организации оборота недвижимости / С. А. Бабкин. - М. : АО Центр ЮРНФОР, 2001. – 371 с.
6. Бердников, Т. Б. Рынок ценных бумаг. Вопрос-ответ / Т. Б. Бердников. - М. : ИНФРА-М, 2000. – 278 с.
7. Горемыкин, В. А. Экономика недвижимости : учебник / В. А. Горемыкин. - М. : Маркетинг, 2002. – 804 с.
8. Грибовский, С. В. Оценка доходной недвижимости / С. В. Грибовский. – СПб. : Питер, 2001. -336 с.
9. Григорьев, В. В. Управление муниципальной недвижимостью : учебно-практ. пособие / В. В. Григорьев, И. А. Острина. - М. : Дело, 2001. – 704 с.

10. Гровер, Р. Управление недвижимостью / Р. Гровер, М. Соловьев. - М. : Высш. шк. приватизации и предпринимательства, 2001.
11. Ершова, И. В. Правовой режим государственного имущества в хозяйственном обороте: теоретические основы и пути свершенствования / И. В. Ершова. - М. : Юриспруденция, 2001. - 304 с.
12. Зарубежные исследования о налоговой системе и рынке земли : сб. ст. – [Б. м. : б. и.].
13. Земельная реформа и развитие земельного рынка в России [Электронный ресурс] : материалы Федерального кадастрового центра «Земля». – Режим доступа : Интернет.
14. Земельный кадастр: Теория, методика, практика : учеб. пособие / под ред. А. А. Варламова. -М. : ГУЗ, 2000. – 532 с.
15. Комментарий к закону «О государственном земельном кадастре» / под ред. Е. А. Галиновской. - М. : Юстициинформ, 2002. – 152 с.
16. Комов, Н. В. Управление земельными ресурсами России : справ. пособие / Н. В. Комов - М. : РУССЛИТ, 1995. – 302 с.
17. Комментарий к Земельному кодексу РФ. - М. : Юрист, 2002. - 782 с.
18. Лойко, П. Ф. Земельный потенциал мира и России: пути глобализции его использования в 21 веке : учеб. пособие. - М. : Федеральный кадастровый центр «Земля», 2000. – 342 с.
19. Налоги и налогообложение : учеб. пособие для вузов / под ред. И. Г. Русаковой. - М. : Финансы : ЮНИТИ, 1998. – 495 с.
20. Налогообложение недвижимости. - М. : Приор, 1998. – 160 с.
21. Нилиповский, В. И. Рынок недвижимости и его профессиональные участники / В. И. Нилиповский // Землеустроительная наука - российским реформам : сб. докл. ГУЗа за 1996-2000гг. / Гос. ун-т по землеустройству. - М., 2001. - Т. 2. Землеустройство, земельный кадастр, экономика, экология, архитектура. – 375 с.
22. Новиков, Б. Д. Рынок и оценка недвижимости в Рсиии / Б. Д. Новиков. - М. : Экзамен, 2000. -512 с.
23. Особенности оценки развития и управления территориями поселений : монография / под ред. А. В. Севастьянова. - М. : ГУЗ, 2001. – 220 с. – (Итоги научно-исследовательской работы ГУЗа в 1996-2000гг).
24. Оценка земельных ресурсов : учеб. пособие / под ред. В. П. Антонова, П. Ф. Лойко. – М. : Ин-т оценки природ. ресурсов,1999. – 364 с.
25. Оценка объектов недвижимости : теоретические и практические аспекты / под ред В. В. Григорьева. - М. : ИНФРА-М., 1997. – 320 с.
26. Пособие по совершению сделок с земельными участками / под ред. В. В. Алакоза, В. И. Киселева. - М. : Госкомзем,1999. – 184 с.
27. Правовые проблемы организации рынка ипотечного кредитования в России / под ред. В. С. Ема. - М. :Статут, 1999. – 125 с.

28. Приватизация земли и реформа управления недвижимостью: регистрация прав собственности, налогообложение, инвестиции в городское развитие : справочно-метод. материалы для федер. и местн. органов власти. - М. : Междунар. центр социально-экон. исслед. «Леонтьевский центр» : НПО «Перспектива», 1995.
29. Белых, А. П. Формирование портфеля недвижимости : учеб. пособие / А. П. Белых. - М. : Финансы и статистика, 1999.
30. Есипов, В. Е. Теория и методы оценки недвижимости : учеб. пособие. – СПБ. : Изд-во СПбУЭФ, 1997.
31. Гранова, И. В. Оценка недвижимости / И. В. Гранова. – СПб. : Питер, 2001. – 256 с.
32. Черняк, В. З. Бизнес-планирование : учебно-практ. пособие. - М. : Изд-во РЛД, 2001. – 272 с.
33. Варламов, А. А. Государственное регулирование земельных отношений : учеб. для вузов / А. А. Варламов, Н. В. Комов. - М. : Колос, 2000. – 264 с.
34. Улюкаев, В. Х. Земельное право : учеб. для вузов. - М. : Былина, 2002. – 423 с.
35. Маркс, К. Капитал (гл. 47. Генезис капиталистической земельной ренты) // Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. - 2-е изд. – М., 1961. - Т.25, ч. 2. - С. 344-379.
36. Bertinoro. High-level technical seminar: Private and sector cooperation in national land tenure development in Eastern and Central Europe. 1997.
37. Bogaertts, T. Bottlenecks in the countries in central Europe / T. Bogaertts. 1998.
38. Konstraints to the exercising of property rights: the development of a land market reguires a functioning finansing system and valuation of real property // International conference on the development and property rights, Vienna, January 12-16, 2000. – Vienna, 2000.
39. Dale, P. Lessons learnt from the emerging land markets in central and eastern Europe / P. Dale, R. Baldwin // Economic and social council. 1999.
40. Hopfer, A. Emergence and development of the real estate market in central and eastern Europe – the example of Poland / A. Hopfer, C. Kowalczyk. – Poland, 1999.
41. Huml, M. Can complex land consolidation work as a catalyst for the land market in the Czech Republic / M. Huml. – Praga, 1999.
42. Jazoj, A. Albanian land market action plan: purposes, achievements, lessons / A. Jazoj, J. D. Stanfield, T. Barrj // Land tenure center University of Wisconsin-Madison. 1998.
43. Kurm, J. Estonian property market and tax policy / J. Kurm, 1998.
44. Land administrations guidelines. With special reference to countries. Viena, 2000.
45. Mikuta, B. Real property market in Lithuania / B. Mikuta. - Budapetst, 1998.
46. Molen, P. Property rights, land registration and cadastre in the European Union / P. Molen. 2002
47. Munro-Faure P. Valuation and market issues in tenure reform and land restitution / P. Munro-Faure // Commission 7, Cadastre and management, FIG, 2000.

48. Rausis, A. Real estate market and taxes / A. Rausis // Workshop on land administration in the Baltic states. - Riga, 1998.
49. Sonnenberg, J. The land market in the rural area / J. Sonnenberg // The Netherlands experience. 1998.
50. Thone, K. F. Land Markets – How to get started. Legal and Practical Aspects of the implementation of land markets in the eastern states of Germany -–experience in privatization of real estate in rural spaces / K. F. Thone. – Germany, 2000.
51. Tiits, T. Land reform and property markets in Baltic states / T. Tiits. - Tallin, 1999.
52. Wolters, J. The land market in Denmark and its development / J. Wolters. 1998.