

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Ставропольский государственный аграрный университет»

Кафедра землеустройства и кадастра

ОСНОВЫ КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ



Ставрополь, 2022

УДК
ББК

Авторы:

доктор географических наук, профессор
кандидат экономических наук, доцент
кандидат географических наук, доцент
старший преподаватель
старший преподаватель

А. В. Лошаков;
Н.Ю. Хасай;
С.В. Одинцов;
М.С. Мельник;
М.Г. Касмынина;

Рецензент: доктор сельскохозяйственных наук, профессор Ключин П.В.

Основы кадастра недвижимости: учебное пособие / А.В. Лошаков, Н.Ю. Хасай, С.В. Одинцов и др.; Ставропольский государственный аграрный университет. - 2022. - 171 с.

Учебное пособие по изучению дисциплины и самостоятельной работы студентов очной и заочной форм обучения.

Для студентов вузов, обучающихся по направлению 21.03.02– Землеустройство и кадастры.

© Составители, 2022
© ФГОУ ВО Ставропольский государственный аграрный университет,
2022

Оглавление

Введение	4
Глава 1. ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ О КАДАСТРЕ НЕДВИЖИМОСТИ	6
1.1. Историческое развитие кадастра недвижимости	6
1.2. Роль государственного кадастра недвижимости в управлении земельными ресурсами	12
1.3. Развитие учетной и регистрационной системы в России на современном этапе	20
Глава 2. ПРАВОВОЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ	33
2.1. Правовое обеспечение государственного кадастра недвижимости	33
2.2. Организационный механизм ведения государственного кадастра недвижимости	54
Глава 3. ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ	75
3.1. Понятие недвижимого имущества	75
3.2. Характеристика объектов недвижимости	78
3.3. Классификация объектов недвижимости	81
3.4. Основные понятия земельных участков	83
3.5. Классификация и структура земельного фонда	85
3.6. Классификация видов использования земель	88
3.7. Понятие и классификация объектов капитального строительства	93
3.8. Понятие и классификация участков недр	99
3.9. Водный фонд Российской Федерации	107
3.10. Лесной фонд Российской Федерации	112
Глава 4. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ	116
4.1. Общие понятия информационного обеспечения государственного кадастра недвижимости	116
4.2. Классификация информационного обеспечения государственного кадастра недвижимости	119
4.3. Характеристика информационного обеспечения государственного кадастра недвижимости	123
4.4. Принципы организации и создания информационного обеспечения государственного кадастра недвижимости	128
4.5. Организации сбора информации о состоянии и использовании земель	132
Глава 5. ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ НА ОСНОВЕ ДАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ	135
5.1. Виды операций (сделок) с недвижимостью	135
5.2. Основные положения формирования земельной ренты	143
5.3. Экономические факторы, влияющие на ренту	150
5.4. Формирование платного землепользования	155
5.5. Основные понятия налогообложения объектов недвижимости	158
Библиографический список	169

Введение

Недвижимое имущество (недвижимость) является категорией имущества вообще, в реальной жизни представляет собой совокупность земельных участков, прочно связанных с землей искусственных объектов (зданий, сооружений), а также частей этих объектов, которые являются или могут являться объектами гражданских прав. Каждый из этих объектов имеет широкий набор характеристик, определяющих его качества для тех или иных целей.

Для целей регулирования общественных отношений в сфере недвижимости объективно сложились и практически используются четыре группы характеристик, описывающих произвольный объект недвижимости:

- физические характеристики, позволяющие однозначно отделить этот объект от других объектов на любой момент времени;
- характеристики правового статуса, включающие описание субъекта права, основание возникновения, содержание и объем прав на объект недвижимости;
- характеристики ценности объекта в общепризнанном эквиваленте (стоимости) для обеспечения объективности при взимании налогов, а также справедливости при принудительном приобретении объектов для государственных (общественных) целей;
- специальные характеристики объекта в присущих данному типу объектов выражениях (например, тип и толщина плодородного слоя земельного участка).

Все перечисленные группы характеристик объектов недвижимости неразрывно связаны между собой. Так, физические характеристики невозможно определить, не зная правового состояния объекта (границы земельного участка есть границы права), правовой статус может быть определен только для объекта, границы которого установлены. Стоимость объекта недвижимости зависит в числе прочего от его местоположения (физических характеристик) и от правового статуса (обременения снижают стоимость объекта).

Для эффективного регулирования общественных отношений в сфере недвижимости государство должно располагать для каждого объекта недвижимости совокупностью перечисленных групп характеристик, которые должны быть актуальными, юридически значимыми, систематизированными и доступными.

Совокупность этих характеристик образует некоторую информационную базу, представляемую в бумажной или электронной форме (в виде картотеки или электронных данных соответственно), и этой базой являлся государственный кадастр недвижимости, а в настоящее время Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН).

Создание информационной системы единого государственного реестра недвижимости позволит государственным органам власти и органам местного самоуправления решать следующие задачи:

- обеспечения государственной гарантии прав граждан и юридических лиц на недвижимое имущество и создания на этой основе условий для становления и развития рынка недвижимости;
- формирования доходной части бюджета за счет налогообложения и использования недвижимого имущества;
- осуществление контроля за состоянием и использованием недвижимости, находящейся в государственной и муниципальной собственности.

Глава 1

ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ О КАДАСТРЕ НЕДВИЖИМОСТИ

1.1. Историческое развитие кадастра недвижимости

Исторически сложилось, что ведение земельного кадастра и кадастра недвижимости включало в себя процессы учета и регистрации земель, естественно-историческое, экономическое описание и оценку земель. В различные времена в разных странах по-разному решался вопрос о содержании и значении этих процессов. Содержание и место каждого процесса в общей системе ведения земельного кадастра зависело от существующих земельных отношений, потребностей и интересов как общества в целом, так и отдельных его граждан.

Исторически земельный кадастр возник по объективной необходимости получения сведений о земле как о первоисточнике материальных благ и объекте налогообложения. Слово «кадастр» происходит от латинского «сарут», что означало «податный предмет» и возникло во времена римского императора Августа (27 г. до н. э. - 14 г. до н. э.). В этот период была утверждена единица учета сбора дани за землю - «сарутигум». В дальнейшем это слово трансформируется в «catastrum», позднее - «cadastre» (франц.), дословно «книга-реестр».

Первые описания земель в России появились в IX в. Описания земель касались, главным образом, монастырских и церковных земель и служили основанием для наделения духовенства имуществом, в частности землей.

Со временем большое значение приобретает правовая сторона кадастра, которая включала земельно-регистрационные сведения и была связана с оформлением права собственности на землю. Земельный кадастр становится основой правового обеспечения земельной собственности и решения различных гражданских дел о границах владений и землепользовании.

Для описания земель в XVI в. было создано специальное учреждение - Поместный приказ, которое стало общегосударственным руководящим цен-

тром, объединяющим межевые, кадастровые и крепостные работы. Описания земель проводились лицами, называвшимися писцами, дозорщиками и мерщиками на которых возлагалось измерение пашни, перелогов, сенокосов, лесов и других угодий. Количество земли исчислялось приблизительно. Сведения о земле отражали в «Писцовых книгах». Писцовые книги имели юридический и правовой характер. При их заполнении проверяли права землевладельца на описываемые земли. Купля-продажа земли, обмен земельными владениями, передача земель по наследству подтверждались документами и отражались в писцовых книгах. Эти книги признавались государством в качестве важнейшего доказательства прав на землю, а сама запись в них получила характер земельной регистрации.

В 1681 г. приступили к осуществлению размежевания не межеванных и спорных земель, но тотчас же убедились в необходимости распространить межевание на все земли без исключения. В писцовых наказах 1680-1684 гг. межевание впервые отделяется от описания земель и землевладельцев для целей налогообложения. Основной задачей валовых писцов являлось размежевание земель, но при этом им вменялось в обязанность проверять права на землю и отыскивать «примерные земли» (неправомерно прирезанные ко владению территории). На практике межевание по наказам 1680-1684 гг. ограничилось незначительными масштабами и в 1688 г. совершенно остановилось. Точных результатов оно и не могло бы дать не только потому, что большие леса были вовсе исключены из рассмотрения, но и потому, что орудиями измерения служили простая веревка и сажень.

При Елизавете Петровне в 1754 г. была обнародована основанная на писцовом наказе 1684 г. межевая инструкция. В ней было упразднено различие между вотчинными и поместными землями, а мерную веревку заменила десятисаженная цепь, за единицу меры принята десятина, и межевщик был снабжен астролябией. Межевщик, сопровождаемый геодезистом и военной командой, должен был измерять и межевать земли в порученном ему округе,

проверять и утверждать права на владение в определенном пространстве или определенных границах.

Начатое в 1755 г. межевание продвигалось настолько медленно, что до 1762 г. не было окончено размежевание одного Московского уезда. Чуть ли не каждый шаг межевщика вызывал споры со стороны владельцев. Манифест о генеральном размежевании земель от 19 сентября 1765 г. возвестил учреждение межевания на новых основаниях. Задачей генерального межевания постановлено было исключительно «всех владельцев собственное спокойствие и развод по настоящим границам их владения». Отменялись ревизия прав и выявление примерных земель: надлежало «только межевать и класть на планы земли каждого владения».

В дореволюционной России сведения о землях содержались в «Поземельной книге» и «Межевой книге». В «Межевой книге» описывались границы землевладений и отражались происходящие изменения в положении границ между землевладениями, связанные с куплей-продажей части владения. В «Поземельной книге» фиксировались обладатели прав на описанные в «Межевой книге» землевладения и отражались сведения о совершаемых с землей сделках. Такое «документирование» сведений о земле соответствовало сложившимся в то время земельным отношениям. Государство, имея такие сведения, могло выполнять фискальную функцию, а землевладельцы, используя данные Межевой и Поземельных книг, могли защищать в суде свои права на землю и разрешать межевые споры.

Закон 1910 года еще более жестко проводил линию на ликвидацию общины и переход к частному крестьянскому землевладению. Он предусматривал обязательность перехода к личной собственности на землю в общинах. В этих общинах крестьяне автоматически становились новыми собственниками своих наделов.

После 1917 года земельные отношения в России резко изменились. Одним из первых законодательных актов о земле был Декрет "О социализации земли" 1918 года, причем этим актом была закреплена всенародная соб-

ственность на землю, трудовой характер землепользования, учреждено равное право на пользование землей, исходя из потребительско - трудовой нормы землепользования на землях сельскохозяйственного значения. А положения "О социалистическом землеустройстве" и "О мерах перехода к социалистическому землепользованию" 1919 года закрепили две основные формы: государственную и коллективную. Одновременно с этим земля фактически перестала являться объектом налогообложения. В то же время государство нуждалось в сведениях о земле. Эта потребность определяла состав сведений земельного кадастра и порядок его ведения. Кадастр представлял собой сведения в единую книгу регистрационные сведения по землепользователям, а также количественные и качественные характеристики земель.

После национализации российские земли до времени внесения в 1990 году поправок в Конституцию РСФСР 1976 года не знали права частной собственности. Они без оплаты передавались физическим и юридическим лицам в вечное, бессрочное пользование.

В декабре 1991 г. вышел Указ Президента "О неотложных мерах по проведению земельной реформы" и Постановление Правительства РФ "О порядке реорганизации колхозов и совхозов". На основании этих документов колхозы и совхозы должны были принять решение о переходе к частной собственности.

С 11 октября 1991 г. принят Закон "О плате за землю", который установил, что использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за землю являются земельный налог, арендная плата, плата за временное пользование землей, плата за приобретение земельных участков в собственность, плата за приобретение права аренды земельных участков, компенсационные платежи за потери сельскохозяйственного производства, плата за пользование земельным участком при установлении сервитута.

Важными стали Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. "О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России" и Гражданский кодекс Российской Федерации, которые отнесли земельные

участки и все, что прочно с ними связано, к недвижимости. В декабре 1993 г. были изданы указы Президента РФ: "О налогообложении продажи земельных участков и операций с землей"; "О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость"; "Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы"; Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации; Основные положения о залоге недвижимого имущества - ипотеке.

Большое значение земельный кадастр приобрел в Российской Федерации начиная с 90-х гг. XX в. Это было обосновано многообразием форм собственности на землю (государственная, муниципальная и частная), созданием большого количества объектов и субъектов земельных отношений, проведением кадастровых действий в населенных пунктах.

Согласно Федеральному закону от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» государственный земельный кадастр — это 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. Однако в связи с необходимостью более тщательного учета для налогообложения всех объектов недвижимости (земельные участки, здания, помещения, сооружения, объекты незавершенного строительства) в 2008 г. был осуществлен переход к государственному кадастру недвижимости.

В соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» государственный кадастр недвижимости — это систематизированный свод сведений об учтенном в соответствии с настоящим Федеральным законом недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении государственной границы Российской Федерации, о

границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений. Государственный кадастр недвижимости формируется в единую стандартизованную, действующую в едином правовом пространстве, государственную систему.

Единый (что означает наличие единственной системы кадастрового учета по всей территории России) стандартный (что означает единообразие структуры, формы и процедур по всей территории России, обеспечивающее технологическую и правовую однородность системы) и централизованный (ведущийся по единой методологии из одного управленческого центра) кадастр является единственным законным инструментом идентификации и регистрации физических характеристик и признаков объектов недвижимого имущества. Лишь в отношении таких идентифицированных и зарегистрированных объектов недвижимости могут быть установлены права собственности и иные права.

Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» определено, что кадастр является единственным свидетельством законного существования объекта недвижимости (в некоторых западных странах это называется принципом регистрации) и охватывает всю территорию Российской Федерации. Кроме того, кадастр должен содержать требование о регулярном и точном исполнении функций кадастрового учета.

Поскольку учет кадастровых данных в Российской Федерации производился в разные времена, при различных правовых режимах и формах собственности, данные характеризовались различным качеством, в зависимости от способов осуществления учета. Лишь небольшая часть всех объектов недвижимости была соответствующим образом учтена посредством «спорадической регистрации». Поэтому государственный кадастровый учет стал необходимым для того, чтобы собрать, привести в единую систему и зафиксиро-

ровать данные о стоимости различных объектов недвижимости в качестве основы их налогообложения.

На смену ФЗ № 221 "О государственном кадастре недвижимости" пришел Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" и вступил в силу с 1 января 2017 г. Исключение составили отдельные положения, часть из которых вступила в силу с 1 января 2017, а другая должна вступить с 1 января 2020 года. Данный закон призван объединить государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и его кадастровый учет в единую систему учета и регистрации. Предполагается формирование Единого государственного реестра недвижимости, который объединит данные кадастрового учета и данные ЕГРП. Проводить кадастровый учет недвижимости и регистрировать права на нее обязали исключительно Росреестр и его территориальные органы.

1.2. Роль кадастра недвижимости в управлении земельными ресурсами

Административно-территориальными образованиями любого уровня являются территории, в границах которых исполняют свои полномочия территориальные органы государственного управления.

Муниципальные образования - это территории, в границах которых осуществляется местное самоуправление. Границы территорий административно-территориальных и муниципальных образований могут не совпадать.

В соответствии с законодательством под муниципальным образованием понимают населенную территорию, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Такими территориями являются:

- городское или сельское поселение (город, поселок, село, деревня, хутор, станция);
- часть поселения (район в городе);

- несколько поселений, объединенных общей территорией (сельсовет, волость, сельский округ, район, уезд).

Территории муниципальных образований устанавливаются с учетом исторических и иных местных традиций (в соответствующих законах республик в составе РФ используют национальные названия муниципальных образований: кожууны, улусы, арбаны и другие поселения, не меняющие принципа территориального или поселенческого объединения), а также с учетом способов хозяйствования (кочевое, хуторское хозяйство), географических особенностей и сложившейся коммунальной и социальной инфраструктуры.

Конституция Российской Федерации определяет задачи органов местного самоуправления, связанных с местом проживания:

- совместное использование ресурсов для производственной и иной хозяйственной деятельности;
- совместное пользование социальной инфраструктурой;
- регулирование общественной жизни муниципального образования (общественный порядок, национальные отношения и др.).

Основные параметры, характеризующие территорию муниципального образования, - это ее географические, экономические и социальные факторы. Из географических факторов, влияющих на управление земельными ресурсами муниципальных образований, наиболее значимые - размер территории и природные условия.

При формировании территории муниципальных образований важно учитывать территориальную близость поселений, возможность совместного использования населением природных ресурсов данного территориального образования.

Экономический фактор, характеризующий муниципальную территорию, - это совместная хозяйственная деятельность, что может выражаться как в совместном использовании природных ресурсов, так и в однотипности производства, ведущегося на данной территории, либо в его взаимодополняемости в рамках единого производственного цикла.

Кроме того, экономическим фактором, характеризующим муниципальное образование, является наличие инфраструктурного единства территории, чрезвычайно важного при определении характеристик территории муниципального образования. Социальный фактор, определяющий характеристику места, - это особенность расселения населения на данной территории и его социальные характеристики. Эти факторы влияют на классификацию форм муниципальных образований. Все муниципальные образования можно разделить на три большие группы:

- первая - поселенческие муниципальные образования (города, поселки, сельские поселения). Как правило, к этой группе относятся те муниципальные образования, в которых имеется собственная инфраструктура, обеспечивающая завершенность производственных циклов;

- вторая - территориально-поселенческие муниципальные образования (сельские районы, сельские округа и др.). Такие муниципальные образования состоят из нескольких поселений, объединенных общим хозяйственным циклом, общей инфраструктурой производственной деятельности и муниципального хозяйства;

- третья - территориальные муниципальные образования. Этот вид муниципальных образований характерен для районов Крайнего Севера, где кочевой образ жизни как основной вид хозяйственной деятельности не позволяет создавать поселения.

Эта схема также применима для муниципальных образований в сельской местности с хуторским способом ведения хозяйства. В системе управления муниципальной недвижимостью наиболее важны разграничение земель по формам собственности, выбор наиболее эффективного направления использования земельных участков и организация процесса передачи прав на землю.

Объектом управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях выступают земля в установленных границах фиксированной площади и месторасположения, земельные участки, территориальные зоны, зе-

мельные доли (паи) и права на них. Земля на территории муниципального образования может находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности. К государственным землям отнесены федеральные земли и земли субъектов Федерации, к муниципальным - земельные участки, принадлежащие на праве собственности муниципальным образованиям.

Земли в пределах границ муниципального образования, не отнесенные к государственной, частной и иной собственности, а также земли, приобретенные органами местного самоуправления за пределами черты муниципального образования, также являются землями собственности муниципального образования.

Любое муниципальное образование, являясь сложной системой, подвержено влияниям внешних факторов, из чего можно сделать вывод, что успешное развитие территории муниципального образования во многом определяется деятельностью федеральных законодательных и исполнительных органов, а также субъекта Федерации.

На систему управления муниципальными землями влияют следующие факторы: политические, экономические, социальные, рыночные, экологические и др.

Систему управления земельными ресурсами любого муниципального образования разрабатывают в следующей последовательности:

- 1) составляют перечень проведенных анализов состояния и перспектив развития социально-экономической и политической ситуации в стране, регионе, муниципальном образовании, материальные, интеллектуальные и прочие ресурсы, которыми располагает или которые может реально привлечь муниципальное образование для своего развития;

- 2) учитывают долгосрочные перспективы развития муниципального образования, сообщества муниципальных образований, а также интересы соседних территорий, органов власти субъекта Федерации и федерального центра;

3) анализируют основные направления развития муниципального образования: экономическое, социально-культурное, градостроительное, экологическое и пр.;

4) оценивают примерную стоимость программ, ожидаемый эффект и определяют конкретных разработчиков и исполнителей;

5) обеспечивают периодическую конкретизацию в форме годовых планов в соответствии с изменениями социально-экономической ситуации, взглядов сообщества муниципального образования на развитие территории.

Исходя из сложности системы, в основу процесса управления земельными ресурсами муниципального образования должна быть положена земельно-информационная система, которая позволит:

- проводить мониторинг состояния объекта управления;
- обеспечить контроль исполнения решений и эффективности исполнительных механизмов;
- анализировать внешние и внутренние проблемные ситуации и прогнозировать их развитие;
- поддерживать процедуры принятия решений;
- управлять деятельностью органов местного самоуправления;
- обеспечить надежное хранение и оперативный избирательный доступ к большим объемам информации;
- осуществлять автоматизированную поддержку процедур обработки информации;
- формировать внешние и внутренние коммуникации, а также обеспечить поддержку доступа к удаленным источникам и фондам.

Современное понятие кадастра недвижимости - как в России, так и во многих странах мира, постепенно сближается с понятием «земельной информационной системы», поддерживаемой государством и предназначенной для учета физических, экономических, правовых и специальных документированных сведений о единых объектах недвижимости, а также фискальных (налогообложения), правовых (защиты прав собственности) и управленче-

ских целей. Эта тенденция нашла свое отражение в изданных ООН в 1996 г. «Руководящих принципах управления земельными ресурсами», в которых отмечено, что «право собственности на землю, ее стоимость и использование, хотя теоретически являются независимыми, на практике тесно взаимосвязаны».

Единый государственный реестр недвижимости создается и ведется в целях информационного обеспечения:

- государственного и муниципального управления земельными ресурсами и объектами недвижимости;
- государственного контроля за использованием и охраной земель;
- мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель;
- государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- экономической оценки земель и учета стоимости земли в составе природных ресурсов;
- установления обоснованной платы за землю;
- иной связанной с владением, пользованием и распоряжением земельными участками деятельности.

Все эти функции государственного и муниципального управления имеют своей целью обеспечить средствами права рациональное использование и охрану земельных ресурсов страны, что, в свою очередь, является главной целью государственного кадастра недвижимости.

Единый государственный реестр недвижимости ведется в целях обеспечения реализации государственной политики эффективного и рационального использования и управления земельными ресурсами и иной недвижимостью в интересах укрепления национальной экономики, повышения благосостояния граждан, обеспечения государственных гарантий прав собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество, формирования полного и достоверного источника информации об объектах недвижимости, а также на

совершенствование государственных услуг, оказываемых организациям и гражданам, органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Важным назначением кадастра недвижимости является его фискальная функция. Фискальное направление действующим законодательством востребовано недавно. По оценкам экспертов, существенный вклад в увеличение доходной части бюджетов всех уровней, будет достигнут в скором времени за счет более полного государственного кадастрового учета недвижимости и государственной кадастровой оценки, в том числе от дополнительно выявленных объектов налогообложения.

Действующие источники единого государственного реестра недвижимости можно классифицировать по их иерархии (согласно их юридической силе) следующим образом:

1) по вертикали: федеральные, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

2) по горизонтали: Конституция Российской Федерации, конституционные федеральные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, акты министерств и ведомств Российской Федерации.

В настоящее время в Российской Федерации действует сложная многоуровневая система реестров и кадастров недвижимого имущества. При этом учет недвижимого имущества осуществляется как учет объектов права либо объектов правления в зависимости от целей учета.

Ранее существующие системы учета не связаны между собой и не позволяла получить объективные сведения о недвижимом имуществе на территории Российской Федерации. Получение указанных сведений по Российской Федерации в целом связано со значительными материальными и трудовыми затратами. Ранее существующая система также не позволяла эффективно реализовывать программы, предполагающие комплексный анализ различных видов недвижимого имущества. Следствием отсутствия единой системы учета яв-

ляется также наличие большого количества неучтенных объектов, в том числе, объектов самовольной постройки и земельных участков, появившихся в результате самозахвата земель.

Учету в едином государственном реестре недвижимости подлежат все вновь созданные и вновь образованные объекты, а также изменение сведений о недвижимом имуществе в случаях, предусмотренных законопроектом. Деятельность по формированию объектов учета в соответствии с законопроектом является коммерческой, осуществляется кадастровым инженером на основании возмездного публичного договора. При этом структура правовой формы деятельности кадастровых инженеров основана на изучении деятельности аналогичных структур в других странах, а также опыта организации российских институтов нотариата, адвокатуры и арбитражного управления.

Таким образом, можно подвести следующие итоги: создание и модернизация современного кадастра недвижимости наиболее активно происходили в преддверии или в периоды земельных реформ в России с определенной периодичностью и реализовывались, как правило, совместно с систематизацией законодательства.

1.3. Развитие учетной и регистрационной системы в России на современном этапе

До 2008 г. в России сформировались схожие информационные системы: система государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним, информация о которых собиралась в Едином государственном реестре прав (ЕГРП), и система государственного кадастра недвижимости, формирующая Единый государственный реестр земель (ЕГРЗ). Причем оба этих ресурса содержали во многом одинаковые сведения и одновременно являлись источником их взаимного пополнения и уточнения посредством постоянного обмена информацией. Так, документы кадастрового учета являются обязательным для осуществления государственной регистрации прав на объект, а сведения, содержащиеся в ЕГРП о вещных правах кон-

кретных правообладателей, их ограничениях (обременениях), подлежали обязательному внесению в Государственный кадастр недвижимости.

Основные проблемы учетных систем были обусловлены двойственностью их взаимодействия. При этом двойственность заключается как в самом наличии двух систем (кадастрового и технического учета), плохо информационно и методологически связанных между собой, так и в наличии коммерческой и государственной составляющей, т.е. двойственности правовой основы (публичной и частной), и двойственности целей функционирования и финансирования учетных систем. Очевидно, что сохранение существующего положения являлось фактором, затрудняющим государственное и муниципальное управление в сфере управления земельно-имущественным комплексом.

Создание в Российской Федерации единой федеральной системы регистрации прав и кадастрового учета было направлено на интеграцию соответствующих информационных систем и объединение данных об объектах недвижимости, унификации процедур оказания учетно-регистрационных услуг, а также иных мероприятий организационного, технологического и правового характера.

Проведенная организационная перестройка позволила обеспечить реализацию Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», предполагая создание взамен ныне существующей разобщенной системы реестров и кадастров единой базы учета объектов недвижимого имущества. Для воплощения в жизнь задуманных планов также была необходима разработка Правительством РФ, Минэкономразвития России, Минюстом России, Росреестром большого количества подзаконных актов, многие из которых уже приняты.

Росреестр вносит в Государственный кадастр недвижимости сведения о недвижимом имуществе, подтверждающие его существование, а также содержащие характеристики, позволяющие определить его как индивидуально-определенную вещь, т.е. уникальные характеристики объекта недвижимости.

Кроме того, государственный кадастровый учет недвижимости как систематизированный свод сведений подтверждает прекращение существования учтенного ранее недвижимого имущества, а также иные сведения о нем, предусмотренные настоящим законом.

Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» определяет кадастровую деятельность как выполняемые кадастровым инженером кадастровые работы, в результате которых готовятся документы, содержащие необходимые для кадастрового учета сведения о таком недвижимом имуществе. Это означает, что правообладателю необходимо заказать проведение соответствующих работ кадастровому инженеру. Ранее в них участвовали также специалисты органа технической инвентаризации (ОТИ). Сокращение участников данной «цепочки» облегчает проведение таких работ, уменьшает время и размер затрат на их проведение.

Основная цель разделения функций учета и описания недвижимости— создать рынок услуг по описанию объектов, что должно привести к увеличению предложений на рынке услуг по их проведению, конкуренции и снижению стоимости данных работ. При этом необходимо постоянное государственное регулирование рынка подобных услуг.

Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» введена норма, значительно упрощающая постановку на кадастровый учет объектов капитального строительства, на которые получено разрешение на ввод их в эксплуатацию. В этом случае исчезает необходимость проведения работ по описанию данных объектов. Кадастровый учет такого недвижимого имущества будет осуществляться на основании разрешения на ввод его в эксплуатацию.

В настоящее время ОТИ — дополнительный контролирующий орган, проверяющий соответствие проектируемых и фактических размеров объектов капитального строительства. С ликвидацией этой функции оборот недвижимости должен упроститься. Данный закон содержит исчерпывающий перечень документов, необходимых для постановки на кадастровый учет и

подготовки технического плана объекта капитального как результата кадастровых работ. Ранее подобные нормы, касающиеся деятельности БТИ, отсутствовали, что позволяло этим учреждениям не всегда обоснованно требовать от заказчика работ предоставления обширного пакета документов.

Утвержденного Порядка государственного технического учета объектов капитального строительства (ОКС), единого для всей территории страны, также нет. Технические правила, кроме требований к форме Паспорта на индивидуально жилищное строительство (ИЖС) и отдельных административных регламентов, также отсутствуют.

Введение нового формата технической документации (кадастровых паспортов на объекты недвижимого имущества) позволит унифицировать техническую документацию и создать единый документ, необходимый для предоставления в регистрирующий орган. С другой стороны, уменьшение в этом документе числа характеристик об объекте капитального строительства увеличивает последующие временные и материальные затраты собственника или пользователя объекта недвижимого имущества. Например, при необходимости проведения рыночной оценки недвижимости правообладателю также придется заказывать и технический паспорт, который содержит необходимую для оценщика информацию. Так, при совершении сделки в нотариальной форме помимо кадастрового паспорта требуется предоставление справки об инвентаризационной стоимости объекта, так как кадастровый паспорт не содержит такой информации.

Таким образом, целесообразно продолжить дальнейшее совершенствование процесса постановки объектов земельно-имущественного комплекса на кадастровый учет, законодательного обеспечения его проведения в обязательном порядке и осуществления за счет бюджетных средств, используя разные источники информации. В качестве таких источников можно использовать:

- решения органов местного самоуправления об образовании и предоставлении земельных участков;

- разрешения на эксплуатацию зданий и сооружений;
- сведения Единого государственного реестра прав о правообладателях в отношении объекта недвижимости;

- результаты плановой инвентаризации зданий и сооружений, осуществляющих надзор за землепользованием, строительством и т. п.

При этом будет осуществляться формирование системы сведений о недвижимости, сведений о территории в целом, на основании которых можно осуществлять управление недвижимым имуществом на территории, в том числе формировать социально-справедливое и экономически обоснованное налогообложение объектов недвижимости, в первую очередь, принадлежащих частным лицам.

При таком подходе системы кадастрового и технического учетов недвижимости перестают быть придатками системы государственной регистрации прав и становятся самостоятельными элементами единой системы государственного или муниципального управления.

Факт введения государственного кадастра недвижимости с 01.03.2008 г. лишь завершил процесс поэтапного реформирования, бывшего государственного земельного кадастра, сформированного в СССР.

Во-первых, направленность и содержание ГЗК в СССР были ориентированы на сельское хозяйство. Поэтому Главное управление землепользования и землеустройства было структурным подразделением Министерства сельского хозяйства СССР, собирающим подробную информацию о сельскохозяйственных угодьях (иногда избыточную), но не имеющим подробных данных по другим категориям земельного фонда.

Во-вторых, произошло коренное изменение содержания и порядка ведения ГЗК, был осуществлен переход от системы действий (регистрация, учет и оценка земель, в результате которых формировалась база данных) к системе документированных сведений об объектах кадастрового учета, получаемых в результате проведения различных действий и мероприятий (межевание земель, оценка, регистрация, топографо-геодезические работы и т.д.).

В результате формируется информационная система, оперирующая реальными физическими (границы, угодья, здания, дороги и т.д.) и условными данными (кадастровые номера, границы и стоимость объектов, виды прав и т.д.).

В-третьих, коренным образом изменилась основная цель ведения кадастра, произошел переход от сбора подробной информации о сельскохозяйственных угодьях к ведению государственного кадастрового учета земельных участков (Федеральный закон от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре») и объектов недвижимого имущества (Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости») на территории страны.

В-четвертых, произошло поэтапное изменение содержания ГЗК. Так, оценка земель как кадастровое действие, осуществляемое в процессе ведения государственного земельного кадастра, фактически (после принятия Федерального закона от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю») исключена из состава ГЗК и стала осуществляться независимыми оценщиками, создавшими Российское общество оценщиков, принятое в 1994 г. в Международный комитет по стандартам оценки. После принятия Федерального закона от 21.07.1997 № 122 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» данное действие стали осуществлять регистрационные палаты Минюста России. Постановлением Правительства РФ от 15.07.1992 № 491 «О мониторинге земель» многие функции оперативного текущего кадастрового учета качественного состояния земельного фонда были переданы специальной структуре — Российскому институту мониторинга земель (РосИМЗ).

К недостаткам формирования ГКН следует отнести изменение содержания понятия «земельный участок». В соответствии с Федеральным законом «О государственном земельном кадастре» земельный участок — это часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномо-

ченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами.

В соответствии с Земельным кодексом РФ и Федеральным законом от 19.07.2011 № 246 земельный участок — это часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. В случаях и в порядке, которые установлены данным законом, могут создаваться искусственные земельные участки.

Сравнение двух представленных определений земельного участка показывает, во-первых, что объекты недвижимости, расположенные на земельном участке, теперь не связаны с самим земельным участком, а земельный участок уже не имеет такой характеристики, как часть участка в виде объекта недвижимости, так как из определения земельного участка изъята его часть: «все, что находится над поверхностью земельного участка».

Не существует приоритета земельного участка как объекта недвижимости перед другими объектами недвижимости. Не учитываются особенности земли и ее особая роль как средства производства и пространственного базиса. В связи с этим изменилась технология государственного кадастрового учета: объекты капитального строительства могут быть поставлены на учет без связи с учетом земельного участка (до или после кадастрового учета участка, на котором они расположены) и им присваивается кадастровый номер, который не связан с номером земельного участка.

Кроме того, к объектам недвижимости, учитываемым в государственном кадастре недвижимости, относятся только объекты капитального строительства (здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, помещения) и участки леса (поставленные на учет как ранее учтенные).

Во-вторых, к объектам кадастрового учета не относятся участки недр, а также подземные сооружения, так как из определения земельного участка изъята его часть: «все, что находится под поверхностью земельного участка».

В связи с этим неопределенным остался вопрос кадастрового учета не только подземных объектов и сооружений (сооружений, коммуникаций, нефте- и газопроводов, кабельных сетей), но и их охранных зон. Так как нет связи подземных объектов с земельным участком, то нет основания для кадастрового учета обременений в использовании земель.

В-третьих, к характеристикам объекта кадастрового учета теперь не относятся количественные показатели видов и подвидов земельных угодий, а также качественные характеристики земель (по признакам, влияющим на плодородие), так как из определения земельного участка изъята его часть: «в том числе поверхностный почвенный слой».



Рис. 1.1. Состав объектов государственного кадастрового учета объектов недвижимости

Для рационального и эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда количественная и качественная характеристика земель и почв имеет приоритетное значение.

К объектам ГКН относятся земельные участки и иные объекты недвижимости, однако объекты капитального строительства будут включены в базу данных после 2012 г. (рис. 1.1).

Состав основных сведений государственного кадастра недвижимости о любом объекте недвижимости включает в себя:

- 1) вид объекта недвижимости (земельный участок, здание, сооружение, помещение, объект незавершенного строительства);
- 2) кадастровый номер и дату внесения данного кадастрового номера в государственный кадастр недвижимости;
- 3) описание местоположения границ объекта недвижимости, если объектом недвижимости является земельный участок;
- 4) описание местоположения объекта недвижимости на земельном участке, если объектом недвижимости является здание, сооружение или объект незавершенного строительства;
- 5) кадастровый номер здания или сооружения, в которых расположено помещение, номер этажа, на котором расположено это помещение (при наличии этажности), описание местоположения этого помещения в пределах данного этажа, либо в пределах здания или сооружения, либо соответствующей части здания или сооружения, если объектом недвижимости является помещение;
- 6) площадь, определенную с учетом установленных в соответствии с Федеральным законом требований, если объектом недвижимости является земельный участок, здание или помещение.

Картографическое и геодезическое обеспечение государственного кадастра объектов недвижимости должно включать в себя следующие компоненты:

- государственный фонд данных, полученных при проведении землеустройства;
- государственный мониторинг земель;
- территориальное землеустройство;
- отдельные положения законодательства Российской Федерации.

Геодезические, картографические данные сосредоточены в 53 хранилищах на территории Российской Федерации и насчитывают более

70 млн. единиц хранилищ. Землеустроительная документация, материалы и данные мониторинга земель, находящиеся на хранении в территориальных органах Росреестра во всех субъектах Российской Федерации, насчитывают более 10 млн. единиц хранения, увеличивающихся ежегодно на 3...5 %. Материалы и данные об объектах капитального строительства содержатся в архивах различных ведомств организаций каждого субъекта Российской Федерации, включая ОТИ.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним — юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обращения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество. Государственная регистрация — единственное доказательство существования зарегистрированного права. Зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке. Государственная регистрация прав проводится по всей территории Российской Федерации по установленной системе записей в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество. Датой государственной регистрации является день внесения записей о правах в ЕГРП, который содержит информацию о существующих и прекращенных правах на объекты недвижимости, данные об этих объектах и сведения о правообладателях.

Государственная регистрация прав осуществляется по месту нахождения недвижимости в пределах регистрационного округа. До 2010 г. она проводилась специальными учреждениями юстиции, порядок создания и структура которых определялись субъектами Российской Федерации по согласованию с Министерством юстиции Российской Федерации.

Особый порядок регистрации прав на недвижимое имущество установлен Постановлением Правительства РФ от 31.08.2000 «Вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности». Существенные изменения также были внесены в ст. 24 Федерального закона от 21.07.1997 № 122 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в редакции Федераль-

ного закона от 05.03.2001), в котором предусмотрена защита прав собственников в праве общей собственности при продаже одним из участников долевой собственности своей доли в общей собственности. Продавец доли обязан в письменной форме известить остальных участников долевой собственности о намерении продать свою долю с указанием цены и других условий, на которых он ее продает.

Государственная регистрация прав после вступления в силу Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» производится территориальными органами Росреестра.

Проведенная государственная регистрация удостоверяется соответствующим свидетельством или посредством совершения специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки.

Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, обязан предоставлять сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре прав, о любом объекте недвижимости любому лицу, предъявившему удостоверение личности и заявление в письменной форме (юридическому лицу - документы, подтверждающие регистрацию данного юридического лица и полномочия его представителя), а также правообладателю информацию о лицах, получивших сведения об объекте недвижимости, на который он имеет права.

В соответствии со ст. 130 ГК РФ к недвижимому имуществу относятся также подлежащие государственной регистрации космические объекты, морские суда и суда внутреннего плавания, воздушные суда, однако регистрация прав на эти виды имущества не подпадает под юрисдикцию настоящего Федерального закона, так как регистрацию по ним осуществляют специально уполномоченные органы в соответствии с действующими транспортными кодексами и уставами (Транспортный устав железных дорог Российской Федерации, Воздушный кодекс РФ и др.).

Термин «регистрация» имеет три значения:

- регистрация непосредственно объекта недвижимости;

- регистрация прав на эту недвижимость;
- регистрация различных сделок с недвижимостью.

Данным Федеральным законом предусмотрена государственная регистрация прав на недвижимость и регистрация сделок с ней. Непосредственная регистрация или учет объекта недвижимости, о чем говорится в п. 2 ст. 131 ГК РФ, подразумевает специальную регистрацию или учет отдельных видов недвижимого имущества, которые осуществляются в случаях, предусмотренных законом. При регистрации прав на недвижимость сделка уже действует, и сама регистрация нужна для того, чтобы в результате исполнения этой сделки произошел переход прав на недвижимое имущество.

При регистрации сделок с недвижимостью сама регистрация необходима для вступления в юридическую силу самой сделки. Поэтому в ГК РФ предусмотрена необходимость регистрации документального оформления сделок с недвижимостью (договоров об ипотеке, о продаже жилого дома, квартиры, а также их части, продаже предприятия, дарении, об аренде и других документов). Регистрация права собственности на имущество, принимаемое в силу приобретательной давности, осуществляется на основании п.3 ст. 6 данного закона, в котором сказано:

- право собственности на такое имущество подлежит государственной регистрации после установления самого факта приобретательной давности;
- таковым является факт добросовестного, открытого и непрерывного владения лицом недвижимым имуществом как своим собственным в течение 15 лет с момента наступления такого факта.

После принятия Федерального закона от 13.07.2015 N 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» регулируются отношения, возникающие в связи с осуществлением на территории Российской Федерации государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, подлежащих в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной регистрации, государственного кадастрового учета недвижимого имущества, подлежащего такому учету согласно настоящему Фе-

деральному закону, а также ведением Единого государственного реестра недвижимости и предоставлением предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости.

Единый государственный реестр недвижимости является сводом достоверных систематизированных сведений об учтенном в соответствии с настоящим Федеральным законом недвижимом имуществе, о зарегистрированных правах на такое недвижимое имущество, основаниях их возникновения, правообладателях, а также иных установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом сведений.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество - юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества (далее - государственная регистрация прав).

Государственная регистрация прав осуществляется посредством внесения в Единый государственный реестр недвижимости записи о праве на недвижимое имущество, сведения о котором внесены в Единый государственный реестр недвижимости.

Государственная регистрация права в Едином государственном реестре недвижимости является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Зарегистрированное в Едином государственном реестре недвижимости право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке.(часть 5 в ред. Федерального закона от 03.07.2016 N 361-ФЗ)

Государственной регистрации подлежат право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество и сделки с ним в соответствии со статьями 130, 131, 132, 133.1 и 164 Гражданского кодекса Российской Федерации. В случаях, установленных федеральным законом, государственной регистрации подлежат возникающие, в том числе на основании договора, ли-

бо акта органа государственной власти, либо акта органа местного самоуправления, ограничения прав и обременения недвижимого имущества, в частности сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда, наем жилого помещения.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Опишите процесс эволюции кадастра.
2. Дайте определение понятию государственный кадастр недвижимости.
3. Какое значение имеет ГКН в решении задач управления земельными ресурсами страны?
4. Какие изменения произошли в России в области ведения кадастра и регистрации прав на объекты недвижимости?
5. Каковы основные сведения об объектах недвижимости содержатся в ГКН?
6. Что является государственной регистрацией прав согласно ФЗ №218 «О государственной регистрации прав»?

Глава 2

ПРАВОВОЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЕДЕНИЯ КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ

2.1. Правовое обеспечение кадастра недвижимости

С начала 1990-х гг. в Российской Федерации идет процесс реформирования земельных отношений, закрепленный в законодательных актах. Действующие правовые источники кадастра недвижимости можно классифицировать по их иерархии (согласно их юридической силе) следующим образом:

1) по вертикали: федеральные акты, акты субъектов Российской Федерации, акты органов местного самоуправления;

2) по горизонтали, например, на федеральном уровне, имеются: Конституция Российской Федерации, конституционные федеральные и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные акты министерств и ведомств Российской Федерации.

Кроме того, на локальном уровне большое значение имели соглашения между территориальными органами Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость), Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) и органами по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним по организации взаимного предоставления сведений в электронном виде при ведении государственного кадастрового учета объектов недвижимости и государственной регистрации прав в стране, субъекте Российской Федерации и его муниципальном образовании.

Такое структурирование нормативных правовых актов позволяет выделить среди них основные. Так, основы регулирования земельных отношений содержатся в Конституции РФ, понятие, режим и особенности регулирования различных видов недвижимого имущества определены в Гражданском кодексе РФ, Земельном, Лесном, Водном, Градостроительном, Жилищном ко-

дексах РФ, а специальные нормы в отношении именно кадастровых отношений — в федеральных законах «О государственном земельном кадастре», «О государственном кадастре недвижимости», «О государственной регистрации недвижимости» других федеральных законах и специальных нормативных правовых актах.

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., применительно к сфере регулирования кадастровых и иных земельно-имущественных отношений включает в себя три группы норм:

а) нормы, определяющие принципы осуществления права собственности на имущество;

б) основы федеративного устройства государства и разграничения компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления;

в) принцип прямого действия Конституции РФ и порядок принятия федеральных законов в данной сфере.

Например, полномочия Российской Федерации в сфере кадастровых отношений основываются на ст. 71 и 72 Конституции РФ, в соответствии с которыми к ведению Российской Федерации относятся: принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением (прежде всего в сфере регулирования кадастровых отношений); определение статуса и защита территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; в систему государственного кадастра недвижимости входят также и сведения о прохождении государственной границы Российской Федерации, границах между субъектами Российской Федерации, муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий; формирование федеральной государственной собственности (прежде всего на земельные участки и расположенные на них сооружения, на иные природные ресурсы) и управление ею и др.

К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности (прежде всего на землю и другие природные ресурсы); природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Важным нормативным правовым актом в сфере регулирования кадастровых отношений является Гражданский кодекс РФ.

Нормы Гражданского кодекса РФ (ч. I) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. 118-ФЗ от 26.06.2007) определяют: понятие и категории недвижимого имущества (ст. 130); особенности его правового режима (в том числе обязательность государственной регистрации прав и сделок с ним) (ст. 131, 219, 223); понятие и виды вещных прав (ст. 216); приобретение и прекращение прав на недвижимое имущество (гл. 14, 15); возможности защиты вещных прав (гл. 20); основные положения обязательств и договоров, объектами которых может выступать недвижимое имущество и другие нормы.

Особое значение среди норм Гражданского кодекса РФ имеет ст. 130 ГК РФ, в которой определено, что относится к недвижимому имуществу — земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, подлежащие государственной регистрации, а также воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты.

Стоит также отметить ст. 131 и 132 ГК РФ, в которых отмечено, что право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре прав органами,

осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней.

Ее значение определяется тем, что, как правило, кадастровый учет будет предшествовать внесению записи в ЕГРП о правах конкретного лица на этот объект недвижимости и представлять большинство данных об этом объекте для их учета в ЕГРП. В свою очередь, при переходе прав на недвижимое имущество к другому лицу в результате совершения сделки органы по регистрации прав будут оперативно передавать уточненные данные органам кадастрового учета.

Земельный кодекс РФ регулирует особый режим такого объекта недвижимого имущества, как земельный участок. Применительно к кадастру недвижимости он определяет: объекты земельных отношений (ст. 6); состав земель (ст. 7); вещные права на землю (пожизненно наследуемое владение, постоянное (бессрочное) пользование, право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут), безвозмездное срочное пользование земельными участками (гл. 4); порядок осуществления права собственности на землю (гл. 3, 5); возникновение и прекращение прав на землю (гл. 5, 7) и другие нормы.

Этот нормативный правовой акт является фундаментом, на основе которого идет развитие всего земельного законодательства. При этом создание системы государственного кадастра недвижимости во многом основано на государственном земельном кадастре, правовое регулирование которого определялось Земельным кодексом РФ и рядом специальных нормативных правовых актов.

С Земельным кодексом РФ с некоторого времени тесно увязаны Лесной и Водный кодексы РФ. Ранее ст. 130 ГК РФ включала в состав самостоятельных объектов недвижимого имущества такие объекты, как леса, многолетние насаждения и обособленные водные объекты. Однако ситуацию изменило принятие нового природоресурсного законодательства. Так, в связи с принятием Водного кодекса РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ с 08.06.2006 из состава не-

движимого имущества, определенного ст. 9 ГК РФ, были исключены обособленные водные объекты.

Ранее такие объекты и земельный участок, на территории которого они были расположены, признавались самостоятельными объектами недвижимости, что на практике порождало ситуации двойной государственной регистрации прав на эти объекты, различные по субъектному составу сделки и т.д. В новом Водном кодексе РФ понятие «обособленный водный объект (замкнутый водоем)» было заменено термином «пруд, обводненный карьер» и было установлено, что они могут принадлежать на праве собственности только собственнику земельного участка. Таким образом, был установлен принцип единой правовой судьбы земельного участка и водного объекта, расположенного в его пределах. Аналогичная ситуация сложилась и в отношении лесов. С 31.07.2006 из состава недвижимого имущества были исключены леса и многолетние насаждения (ст. 16 Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации») в связи с принятием Лесного кодекса РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ.

К недвижимому имуществу относятся только лесные участки (фактически земельные участки в соответствии со ст. 7 ЛК РФ), так как согласно ст. 93 ЛК РФ право собственности и другие вещные права на лесные участки, ограничения (обременения) этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 № 122 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Градостроительный кодекс РФ регулирует кадастровые отношения, прежде всего в части определения требований к территориальному планированию территории Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, градостроительным регламентам, к порядку получения разрешения на завершение строительства и ввод объекта в эксплуатацию.

Так, требования территориального планирования и градостроительного зонирования территорий Российской Федерации во многом определяют виды зданий, сооружений, которые могут быть построены на определенной территории, а также основные их параметры (назначение, площадь, этажность). Градостроительными регламентами могут быть предусмотрены предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства и т.д. Кроме того, Градостроительным кодексом РФ предусмотрен порядок определения видов разрешенного использования земельных участков. Эта характеристика также накладывает определенные ограничения на эксплуатацию земельного участка и осуществление деятельности в его пределах. Эти и некоторые другие сведения, предусмотренные Федеральным законом, подлежат включению в Государственный кадастр недвижимости в качестве индивидуальных характеристик определенного объекта недвижимости.

Нормы Жилищного кодекса РФ (в ред. от 29.12.2006, с изм. и доп., вступивший в силу с 11.01.2007) в основном касаются жилищных отношений, объектом которых выступают жилые помещения, которые могут создаваться в результате строительства, реконструкции, перевода нежилого помещения в жилое и т.д. При появлении такого объекта его будет необходимо ставить на кадастровый учет, для чего представлять сведения о нем органам кадастрового учета.

Основным специальным нормативным правовым документом является в области регистрации прав Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним - юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения) перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

Этот закон определяет понятие и принципы государственной регистрации прав на недвижимое имущество, порядок ее осуществления, включая требования к представляемым документам, основания для приостановления и отказа в государственной регистрации, особенности государственной регистрации отдельных объектов недвижимого имущества (предприятия, гидротехнические и иные сооружения, расположенные на водных объектах и т.д.), договоров (участия в долевом строительстве) и ограничений (обременении) прав (сервитуты, ипотека, аренда и т.д.).

Важным нормативным правовым актом в сфере кадастровых отношений является Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации». Важность данного закона определяет сама система государственного кадастра недвижимости, которая в силу ст. 1 комментируемого закона включает в себя сведения не только о недвижимом имуществе, но и о прохождении границ территорий и объектов недвижимости (государственная граница Российской Федерации, границы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных объектов земельно-имущественных отношений).

Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» вступил в силу с 01.03.2008 в отношении зданий, строений, сооружений, объектов незавершенного строительства — до 01.01.2013.

Для комплексного решения организационных проблем в сфере регистрации прав и кадастрового учета был принят Указ Президента РФ от 25.12.2008 № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии». Данным указом Федеральная регистрационная служба с 30.12.2008 была переименована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), а Федеральное агентство геодезии и картографии (Роскартография) и Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) были упразднены с 01.03.2009 — были переданы Росреестру.

Реализация Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» предполагает создание взамен ныне существующей разобщенной системы государственных и ведомственных реестров и кадастров единой базы учета объектов недвижимого имущества.

Новая законодательная база внесла серьезные изменения в системы государственного кадастрового учета, регистрации прав и налогообложения недвижимости по следующим направлениям:

- расширена сфера кадастрового учета. Осуществляется переход к единому кадастровому учету земельных участков, зданий, сооружений, помещений и объектов незавершенного строительства. Это ведет к многократному увеличению количества и сложности объектов учета;

- изменены принципы налогообложения земельных участков и иной недвижимости. Налоги исчисляются на основании базовой кадастровой стоимости объекта; для этого необходимо было провести кадастровую оценку и упорядочить сведения по огромному числу объектов на всей территории России;

- ужесточены требования к государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Кадастровый учет земельных участков стал необходимым условием проведения регистрации прав, а кадастровый план объекта обязательно должен быть предоставлен в составе пакета документов на государственную регистрацию прав;

- ужесточены требования к проведению землеустроительных работ и описанию земельных участков, требования к топологии объектов (учет смежеств) и функциям пространственного анализа, необходимым для установления сервитутов и учета зон регулирования права;

- введены новые требования учета основных средств. На балансовом учете предприятия могут находиться в составе основных средств объекты недвижимости, которые прошли процедуру государственной регистрации прав;

- созданы условия для развития рынка недвижимого имущества (активизировались процессы купли, продажи, аренды недвижимого имущества). Это требует детального описания объектов, согласования границ собственности, определения зон ограничения действия прав и ответственности.

В течение 2007 — 2009 гг. велась активная работа по упорядочению и уточнению нормативно-правового регулирования в сфере земельных и смежных с ними отношений, в результате чего был принят ряд важных федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, направленных на систематизацию в области земельных, лесных, водных и иных правоотношений, внесены изменения в области оценочной деятельности, регламентирована работа ведомств, решающих вопросы в перечисленных областях.

При этом уточнялись субъекты права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками (собственники, землепользователи, землеуладельцы, арендаторы), порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность отдельных категорий граждан, компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в области земельных отношений.

В этот период активизировалось отраслевое (ведомственное) нормотворчество, был опубликован ряд писем и приказов. Так, письмом Минфина России от 18.02.2008 № 03-05-06-03/02 был утвержден порядок уплаты и размер госпошлины за регистрацию права собственности физического лица, являющегося наследником, на земельный участок, который предназначен для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, и на создаваемый, на таком участке объект недвижимости.

Письмом Минфина России от 07.03.2008 № 03-05-05-03/09 установлено, что при вводе законченного строительством объекта недвижимости в эксплуатацию за регистрацию права собственности на него уплачивается госпошлина в размерах, установленных п. 20 и п. 1 ст. 333.33 НК РФ.

Пошлина за госрегистрацию прекращения права собственности уплачивается только при ликвидации (гибели, уничтожении) объекта.

Приказом Минюста России от 20.02.2008 г. № 34 «Об утверждении форм заявлений о государственном кадастровом учете недвижимого имущества» утверждены формы следующих заявлений: о постановке на государственный кадастровый учет объекта недвижимости; о государственном кадастровом учете изменений объекта недвижимости; о снятии с государственного кадастрового учета объекта недвижимости.

Приказом Минюста России от 18.02.2008 № 32 «Об утверждении форм кадастровых паспортов здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, помещения, земельного участка» были утверждены формы кадастровых паспортов здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, помещения, земельного участка, приведены их формы. Приказ вступил в силу с 01.03.2008.

Приказом Минюста России от 20.02.2008 № 35 «Об утверждении порядка ведения государственного кадастра недвижимости» утвержден Порядок ведения государственного кадастра недвижимости, который устанавливает структуру, состав кадастровых сведений и правила внесения кадастровых сведений в Реестр объектов недвижимости, а также структуру, состав и правила ведения кадастровых дел.

В начале 2009 г. вступил в силу ряд федеральных законов и подзаконных актов, регулирующих земельные отношения, а также отношения, связанные с ними (ведение личного подсобного хозяйства, уплата земельного налога и др.). Так, 01.01.2009 вступил в силу Федеральный закон от 30.12.2008 № 302-ФЗ «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона "О личном подсобном хозяйстве"».

Законом определен перечень сведений о личном подсобном хозяйстве, которые должны содержаться в похозяйственной книге, которые ведутся органами местного самоуправления населенных пунктов и органами местного самоуправления городских округов. Ведение похозяйственных книг осу-

ществляется на основании сведений, предоставляемых на добровольной основе гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство.

Также в 2009 г. в действующее законодательство был внесен ряд изменений и дополнений в сфере порядка и процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Так, 11.01.2009 вступил в силу Федеральный закон от 30.12.2008 № 306-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием порядка обращения взыскания за заложенное имущество», внесший ряд изменений в некоторые законодательные акты.

С 26.01.2009 вступили в силу изменения, внесенные в Налоговый кодекс РФ Федеральным законом от 22.12.2008 № 263-ФЗ «О внесении изменений в статьи 333.33 и 333.35 части второй Налогового кодекса РФ», которые касались размера государственной пошлины, взимаемой с физических лиц и организаций за государственную регистрацию прав, ограничений (обременении) прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, сделок, на основании которых ограничиваются (обременяются) права на них.

Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 03.06.2011 № 267 был утвержден порядок описания местоположения границ объектов землеустройства, который определяет правила описания местоположения границ между субъектами Российской Федерации, границ муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных зон, зон с особыми условиями использования территорий, а также границ частей указанных территорий и зон.

Описание местоположения границ объектов землеустройства осуществляется с использованием сведений государственного кадастра недвижимости, документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, документов государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, сведений и документов государ-

ственных картографо-геодезических фондов и иных предусмотренных законодательством документов, и сведений.

Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 14.01.2011 № 577 был утвержден порядок осуществления государственного учета зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства в переходный период применения Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» к отношениям, возникающим при осуществлении государственного учета зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства, в том числе:

- основания и сроки осуществления такого учета;
- порядок представления документов для осуществления такого учета;
- состав необходимых для осуществления такого учета документов;
- основания для приостановления осуществления такого учета и отказа в его осуществлении;
- порядок включения в государственный кадастр недвижимости сведений о зданиях, сооружениях, помещениях, об объектах незавершенного строительства, государственный учет которых осуществлен в переходный период, с учетом предусмотренного ст. 7 данного закона состава сведений и содержащих эти сведения документов.

Сведения об объектах учета при осуществлении государственного учета вносятся в Единый государственный реестр объектов капитального строительства. В Единый государственный реестр вносятся следующие сведения об уникальных характеристиках объекта учета:

- 1) вид объекта учета (здание, сооружение, помещение, объект незавершенного строительства);
- 2) кадастровый номер объекта учета, и дата его внесения в Единый государственный реестр;
- 3) описание местоположения объекта учета на земельном участке, если объектом учета является здание, сооружение или объект незавершенного строительства;

4) кадастровый номер здания или сооружения, в котором расположено помещение, номер этажа, на котором расположено это помещение (при наличии этажности), описание местоположения этого помещения в пределах данного этажа либо в пределах здания или сооружения, либо соответствующей части здания или сооружения, если объектом учета является помещение;

5) площадь, определенная в соответствии с п. 43 Порядка, если объектом учета является здание или помещение.

С заявлением в орган кадастрового учета должны быть представлены следующие необходимые для учета документы:

1) технический план объекта учета или копия разрешения на ввод объекта учета в эксплуатацию, если указанное разрешение выдано после 01.09.2012;

2) акт обследования, подтверждающий прекращение существования объекта учета (при снятии с учета такого объекта учета);

3) документ, подтверждающий соответствующие полномочия представителя заявителя (если с заявлением обращается представитель заявителя);

4) копия документа, устанавливающего или удостоверяющего право заявителя на соответствующий объект учета (при постановке на учет образуемого объекта учета, учете изменений объекта учета или снятии с учета объекта учета и отсутствии сведений о зарегистрированном праве данного заявителя на такой объект учета в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним);

5) копия документа, подтверждающего в соответствии с федеральным законом изменение назначения здания, помещения или сооружения, наименования сооружения (при государственном учете в связи с изменением сведений о таком здании, помещении или сооружении);

6) копия документа, подтверждающего в соответствии с законодательством присвоение (изменение) адреса объекта учета (при государственном учете в связи с изменением адреса объекта учета).

Заявление и необходимые для учета документы представляются в орган кадастрового учета заявителем или его представителем лично либо посредством почтового отправления с описью вложения и уведомлением о вручении. При постановке на учет объекта учета заявление и необходимые для учета документы могут быть представлены в орган кадастрового учета также в форме электронных документов с использованием сетей связи общего пользования в порядке, установленном Приказом Минэкономразвития России от 28.12.2009 № 555 «О порядке представления в орган кадастрового учета при постановке на кадастровый учет объекта недвижимости заявления о кадастровом учете и необходимых для кадастрового учета документов в форме электронных документов с использованием сетей связи общего пользования, подтверждения получения органом кадастрового учета указанных заявления и документов, а также за свидетельствования верности электронного образа документа, не обходимого для кадастрового учета объекта недвижимости».

Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 23.11.2011 № 693 были утверждены форма технического плана сооружения и требования к его подготовке. В соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» технический план представляет собой документ, в котором воспроизведены определенные сведения, внесенные в государственный кадастр недвижимости, и указаны сведения о сооружении, необходимые для постановки на учет такого сооружения, либо новые, необходимые для внесения в государственный кадастр недвижимости сведения о сооружении, которому присвоен кадастровый номер.

Распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р утверждены новые Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 гг. В соответствии с данным документом государственная политика Российской Федерации по управлению земельным фондом Российской Федерации направлена на создание и совер-

шенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений, осуществляется исходя из понимания о земельных участках как об особых объектах природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом.

Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 гг. определяют основные цели, задачи и направления реализации государственной политики по управлению земельным фондом, под которым понимается совокупность всех земельных участков и земель, расположенных в границах территории Российской Федерации. Целями государственной политики по управлению земельным фондом являются повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны.

Основными задачами государственной политики по управлению земельным фондом являются:

- создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;
- обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия;
- сохранение и повышение качественного состояния земель;
- сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда;
- обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на

недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

Основными направлениями государственной политики по управлению земельным фондом являются:

- совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории;
- совершенствование порядка предоставления земельных участков гражданам и организациям;
- обеспечение гарантий прав на землю и защита прав и законных интересов собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков;
- совершенствование порядка образования земельных участков;
- совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;
- совершенствование порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд;
- совершенствование порядка изъятия земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием, включая уточнение оснований для такого изъятия, а также полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении мероприятий, связанных с изъятием;
- уточнение случаев и порядка установления ограничений прав собственности на земельный участок без изъятия земельного участка, а также прав ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) для обеспечения размещения линейных объектов и объектов, связанных с использованием недрами, имеющих государственное или муниципальное значение;
- развитие государственного мониторинга земель;
- совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении государственной по-

литики по управлению земельным фондом, а также совершенствование порядка предоставления государственных услуг в области земельных отношений.

Совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории предусматривает:

- определение правового режима земельных участков на основании видов разрешенного использования в соответствии с документами территориального планирования, в том числе создание классификатора видов разрешенного использования земельных участков;

- обеспечение защиты от произвольного и (или) необоснованного изменения видов разрешенного использования земельных участков при осуществлении территориального зонирования, в том числе обеспечение сохранения особо ценных земель;

- установление допустимого соотношения между основными и вспомогательными видами разрешенного использования земельных участков;

- установление порядка определения видов разрешенного использования земельных участков при отсутствии документов территориального планирования.

Совершенствование порядка предоставления земельных участков гражданам и организациям предусматривает:

- предоставление земельных участков на торгах, проводимых в общем порядке в виде открытых аукционов;

- установление перечня случаев льготного предоставления земельных участков (без торгов, по льготной цене или бесплатно и др.), в том числе учитывая необходимость поддержки развития отраслей экономики, социальной поддержки населения, включая повышение уровня жизни сельского населения и коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также обеспечения обороны и безопасности государства, сохранения природы и объектов культурного наследия;

- совершенствование порядка передачи земельных участков с одного уровня публичной власти на другой в целях рационального управления землями, в том числе муниципальным образованиям для обеспечения их развития. Обеспечение гарантий прав на землю и защита прав и законных интересов собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков предусматривают:

- уточнение перечня вещных прав на земельные участки, подлежащих государственной регистрации;

- совершенствование порядка применения приобретательной давности в качестве основания для возникновения права собственности, обеспечение дополнительной защиты для собственников земельных участков, права которых были зарегистрированы;

- установление возможности предъявления собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков требований об их выкупе или возмещении убытков в случае ограничений использования земельных участков в связи с установлением охранных и санитарно-защитных зон;

- установление порядка учета мнения правообладателя при изменении видов разрешенного использования земельных участков и порядка возмещения убытков, причиненных решениями об изменении видов разрешенного использования или решениями об установлении ограничений прав на землю без согласия правообладателя земельного участка.

Совершенствование порядка образования земельных участков предусматривает:

- определение единого документа, составляемого для целей образования земельных участков, а также требований к его содержанию, разработке, согласованию и утверждению, в том числе в электронном виде;

- обеспечение условий для одновременного осуществления кадастрового учета и регистрации прав на образуемые земельные участки, в том числе принадлежащие нескольким лицам;

- установление порядка образования земельных участков в целях устранения недостатков, препятствующих рациональному использованию и охране земель (вклинивание, вкрапливание, изломанность границ, чересполосица, невозможность размещения объектов недвижимости).

Совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля предусматривает:

- уточнение полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- установление возможности привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования;
- повышение ответственности за неиспользование или ненадлежащее использование земельных участков, в том числе в части установления размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение.

Совершенствование порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд предусматривает:

- уточнение случаев изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд;
- уточнение порядка выявления и уведомления правообладателей земельных участков о предстоящем изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, в том числе особенности такого порядка в отношении лиц, сведения о которых отсутствуют в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- установление порядка принятия решений об изъятии земельных участков для государственных нужд, включая определение органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, уполномоченных принимать указанные решения;
- определение порядка образования земельных участков, которые предстоит изъять, в том числе принудительно;

- установление порядка предоставления земельных участков взамен изъятых;
- установление возможности привлечения частных средств для оплаты выкупной цены и убытков, причиняемых изъятием земельных участков;
- уточнение порядка оценки изымаемых земельных участков и расположенных на них объектов, установление порядка расчета убытков, причиняемых таким изъятием;
- предоставление дополнительных прав правообладателям изымаемых земельных участков (право пользования земельным участком в течение определенного времени после его изъятия, право на предоставление иного недвижимого имущества в зачет стоимости изъятого земельного участка и др.).

Совершенствование порядка изъятия земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием, включая уточнение оснований для такого изъятия, а также полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении мероприятий, связанных с изъятием, предусматривает в том числе определение мер по государственной поддержке мероприятий по вовлечению неиспользуемых земельных участков в хозяйственный оборот и эффективному использованию мелиорированных земель.

Уточнение случаев и порядка установления ограничений прав собственности на земельный участок без изъятия земельного участка, а также прав ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) для обеспечения размещения линейных объектов и объектов, связанных с использованием недрами, имеющих государственное или муниципальное значение, предусматривает:

- установление случаев размещения линейных объектов и объектов, связанных с использованием недрами на землях и земельных участках независимо от факта государственной регистрации права собственности на такие земли и земельные участки;

- установление возможности строительства или размещения линейных объектов, за исключением особо опасных (железные и автомобильные дороги, газопроводы высокого давления), а также ряда объектов, связанных с использованием недр, на земельных участках (землях) любого разрешенного использования, за исключением тех земельных участков, на которых такая хозяйственная деятельность запрещена;

- определение порядка установления сервитутов, при котором сервитут устанавливается в связи с обращением заинтересованного лица, на основании схемы границ сервитута на кадастровой карте территории;

- изменение порядка оформления сервитута в части установления возможности включения сведений о границах сервитута, указанных в схеме границ сервитута на кадастровой карте территории, в государственный кадастр недвижимости в ходе информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости без их последующей регистрации, что позволит обеспечить многократное снижение стоимости оформления доступа к земельным участкам (за счет отказа от уплаты государственной пошлины и отсутствия необходимости проведения кадастровых работ);

- уточнение порядка внесения платы за сервитут, в том числе в части отказа от внесения платы за сервитут в виде единовременного платежа.

Государственная политика по управлению земельным фондом осуществляется посредством реализации следующих мероприятий:

- разработка и принятие нормативных правовых актов, направленных на совершенствование земельно-имущественных отношений в соответствии с направлениями земельной политики;

- разработка и осуществление государственных и муниципальных программ по соответствующим направлениям земельной политики;

- контроль и надзор за деятельностью органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации земельной политики.

2.2. Организационный механизм ведения государственного кадастра недвижимости

Впервые самостоятельная земельная служба России была образована на основании Закона РСФСР от 14.07.1990 №101-1 «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР». Этот орган получил название «Государственный комитет РСФСР по земельной реформе». Совет Министров РСФСР своим Постановлением от 25.10.1990 установил, что Госкомзем России:

- разрабатывает программы проведения земельной реформы и механизм ее осуществления, обеспечения поэтапной реализации финансирования этих программ, а также подготовку проектов соответствующих законодательных актов и решений Правительства РСФСР;
- создает социально-экономические и организационно-хозяйственные условия для развития и укрепления новых высокоэффективных форм организации и использования земли;
- организует работу по перестройке системы землепользования, научное, кадровое, методическое обеспечение и координацию проведения земельной реформы.

Этим же постановлением было определено, что Государственный комитет РСФСР по земельной реформе:

- выявляет неиспользуемые и нерационально используемые земли в целях создания земельного запаса (Советов народных депутатов) для последующего их перераспределения;
- ведет мониторинг земель, землеустройство, государственный земельный кадастр;
- разрабатывает механизм экономического стимулирования рационального использования земли;
- организует и проводит топографо-геодезические, картографические, почвенные, агрохимические, геоботанические и другие исследовательские и изыскательские работы;

- организует систему научно-технической информации по вопросам использования земель и земельной реформы.

При Госкомземе РСФСР были Российское научно-исследовательское и проектно-изыскательское объединение по использованию земельных ресурсов (РосНИИземпроект) и Центральный вычислительный центр.

В декабре 1990 г. были созданы комитеты по земельной реформе и земельным ресурсам в республиках, входящих в состав РСФСР, автономных областях, автономных округах, краях и областях, городах и районах.

После принятия Земельного кодекса в 1991 г. предстоял большой объем работ по социально-справедливому и экономически обоснованному перераспределению земель, переходу к экономическим методам управления земельными ресурсами. Поэтому Госкомземом РСФСР был издан ряд приказов по реорганизации существующих и созданию новых организаций. Так, Приказом от 04.04.1991 была утверждена структура РосНИИземпроекта,

Приказом от 10.04.1991 был создан Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам г. Ленинграда, подчиненный Госкомзему РСФСР. Приказом Госкомзема РСФСР от 21.05.1991 был создан Российский центр по научному обеспечению земельной реформы — РосНИЦ «Земля».

В это же время Совет Министров РСФСР Постановлением от 11.06.1991 утвердил Положение о Госкомземе РСФСР, в котором комитет был впервые назван органом государственного управления земельными ресурсами страны. Положением было также установлено, что Госкомзем РСФСР, комитеты по земельной реформе и земельным ресурсам автономных округов, краев, областей, районов, городов, подведомственные им предприятия и организации образуют систему Комитета. Данное Положение было единственным из всех принятых впоследствии Положений о земельной службе, где четко указывалось место региональных и местных комитетов, которые также являлись органами государственной власти с соответствующим последовательным соподчинением, а также устанавливались их основные задачи и функции.

Основные задачи Комитета: проведение земельной реформы; разработка мер экономического стимулирования равноправного развития различных форм хозяйствования на земле; создание социально-экономических и организационно-хозяйственных условий для рационального использования земель, сохранения и воспроизводства плодородия почв, улучшения природной среды; государственный контроль за использованием и охраной земель; ведение мониторинга, землеустройства и государственного земельного кадастра; подготовка законодательных и других нормативных актов по вопросам земельной реформы, использованию земельных ресурсов; содействие предпринимательской деятельности, связанной с реализацией земельной реформы.

Особенностью статуса территориальных органов Комитета в этот период было их двойное подчинение. Так, региональные комитеты подчинялись Госкомзему РСФСР и соответствующему исполнительному комитету Совета народных депутатов, местные комитеты подчинялись соответствующим региональным комитетам и исполкомам районных (городских) Советов народных депутатов. Руководителей(председателей) территориальных органов назначали вышестоящие земельные комитеты по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов. К началу 1991 г. Госкомзем РСФСР, комитеты по земельной реформе и земельным ресурсам автономных областей, автономных округов, краев, областей, районов, городов и подведомственные предприятия, и организации сформировали единую систему Государственного комитета РСФСР по земельной реформе.

Усиление государственного регулирования использования земель городов обусловило необходимость создания городских комитетов по земельной реформе. Приказом Госкомзема РСФСР от 19.06.1991 был создан Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам г.Москвы, подчиненный Госкомзему РСФСР и Мосгорисполкому. Для реализации земельной политики государства по созданию условий для развития предпринимательства на селе было намечено проведение значительного объема работ по образованию крестьянских (фермерских) хозяйств. В связи с этим Президиум Верховного -

Совета РСФСР Постановлением от 30.07.1991 переименовал Госкомзем РСФСР в Государственный комитет РСФСР по земельной реформе и поддержке крестьянских (фермерских) хозяйств 28 августа 1991 г.

Главное управление по землеустройству и земельной реформе Министерства сельского хозяйства и продовольствия СССР с подведомственными ему организациями, расположенными на территории РСФСР, было передано Госкомзему РСФСР. В целях ускорения преобразований в сельской местности, совершенствования регулирования земельных отношений на селе была намечена реорганизация Минсельхозпрода РСФСР. В связи с этим Указом Президента РСФСР от 15.11.1991 на базе Госкомитета РСФСР по земельной реформе и поддержке крестьянских (фермерских) хозяйств и Минсельхозпрода РСФСР был образован Минсельхоз РСФСР. Впоследствии распоряжением Правительства РСФСР от 25.11.1991 был образован Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве РФ. Отмечая огромную роль этого Комитета, Правительство РФ Постановлением от 16.03.1992 вновь определило, что данный федеральный орган является органом государственного управления по использованию земельных ресурсов, осуществлению реформ в Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 26.05.1992 было утверждено новое Положение о Комитете, который стал называться Комитетом по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации (Роскомзем). Комитет сохранил статус органа государственного управления по использованию земельных ресурсов.

Основными задачами Роскомзема на тот период являлись: разработка мер по экономическому стимулированию и развитию новых форм хозяйствования на земле; создание социально-экономических и организационно-хозяйственных условий для рационального использования земель, сохранения и воспроизводства плодородия почв, улучшения природной среды; осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель, ведение мониторинга земель, землеустройства и государственного земельно-

го кадастра; участие в подготовке законодательных проектов и других нормативных актов по вопросам земельной реформы, использования земельных ресурсов, развития механизма рыночного регулирования земельных отношений; организация выполнения научно-исследовательских работ по проблемам развития земельных отношений, землеустройства, мониторинга земель и государственного земельного кадастра; разработка федеральной, региональных и межрегиональных программ проведения земельной реформы, использования и охраны земель и обеспечение их реализации; подготовка предложений по порядку определения ставок земельного налога и нормативной цены земли; выдача лицензий на проектно-изыскательские работы по землеустройству.

Также было подтверждено единство системы всех региональных и муниципальных комитетов и подведомственных Роскомзему предприятий, и организаций. Вместе с тем территориальные органы Роскомзема утратили двойное подчинение двум системам исполнительной власти — федеральной и территориальной, хотя принцип назначения председателей региональных комитетов на основании согласования с соответствующими администрациями был сохранен. Положение предусматривало, что Роскомзем осуществляет свои функции во взаимодействии с органами власти и управления республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований и муниципальных образований (районов и городов).

Роскомзем, комитеты по земельной реформе и земельным ресурсам в краях, областях, а также в районах и городах, указанных административно-территориальных и национально-территориальных образований и подведомственные Роскомзему предприятия и организации образовали систему Комитета.

Подведомственная сеть Роскомзема состояла из госкомземов республик в составе Российской Федерации, комземресурсов автономных округов, комземресурсов районов, комземресурсов городов, а также из Российского научно-исследовательского и проектно-изыскательского института земель-

ных ресурсов (РосНИИземпроект); Центрального вычислительного центра (ЦВЦ); Российского института мониторинга земель и экосистем (РосИМЗ) и его филиалов; Федерального кадастрового центра «Земля»; Государственного проектно-изыскательского института земельно-кадастровых съемок (ВИС-ХАГИ). Органами ведения кадастра были определены кадастровые бюро в составе районных, городских комитетов по земельным ресурсами землеустройству. Для формирования рациональной структуры кадастрового бюро были изучены потоки информации в кадастровом процессе и потребители информации. В деятельности кадастрового бюро можно было выделить две взаимосвязанные функции: формирование земельных участков и их регистрация.

Численный состав кадастровых бюро зависел от объемов работ, который с развитием оборота земельных участков возрастал. Практика работы кадастровых бюро в составе райгоркомземов показала, что построение управляющих структур организационно отличалось в зависимости от местных условий и влияния субъективных факторов, особенно в городах. На основании Указа Президента РФ от 30.09.1992 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» и в соответствии с Законом РФ от 23.12.1992 № 4196-1 «О получении в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного, подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства» Указом Президента РФ от 15.01.1993 Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве РФ был реорганизован в Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству. Совет Министров — Правительство РФ Постановлением от 02.02.1993 утвердило Положение о Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству, в соответствии с которым Роскомзем являлся центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование и межотраслевую координацию по вопросам земельных отношений и использованию земельных ресурсов.

Были определены и основные задачи Роскомзема: осуществление государственной политики в области рационального использования и охраны земель, сохранения и воспроизводства плодородия почв, улучшения природной среды; организация и проведение работ, связанных с приватизацией земель; осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель; ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель; организация и проведение работ по землеустройству; организация выполнения научно-исследовательских работ по проблемам землеустройства, государственного земельного кадастра и мониторинга земель; создание банка данных о федеральных и других землях; разработка мер по экономическому стимулированию рационального использования земель и развитию всех форм хозяйствования на земле.

В первые годы земельной реформы в Российской Федерации (1991 — 1992 гг.) численность работников земельной службы системы Роскомзема увеличилась на 20 % и достигла 19785 чел. (включая работников Гипроземов). Были созданы районные и городские комитеты по земельным ресурсам и землеустройству, которые осуществляли земельную реформу и организовывали работы по перераспределению земель.

Одновременно необходимо было также создать систему наблюдений за состоянием земель в целях своевременного выявления негативных изменений их состояния, предупреждения и устранения отрицательных последствий. Поэтому Правительством РФ в 1993 г. была утверждена Государственная программа мониторинга земель Российской Федерации на 1993 — 1995 гг., а Приказом Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству от 04.10.1993 была определена головная организация по ведению мониторинга земель — Российский институт мониторинга земель экосистем (РосИМЗ).

Для целей технического оснащения земельного кадастра, мониторинга земель и землеустройства Приказом Комитета в 1994 г. был создан Госцентр «Землемер». Данное государственное предприятие являлось центром по раз-

работке и производству приборов и технологий, а Центральный вычислительный центр Государственного комитета РСФСР по земельной реформе был переименован в Центральный вычислительный центр Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству (ЦВУ Роскомзем).

Возрастающие объемы кадастровых работ обусловили потребность в использовании компьютерных технологий и специальных программных средств ведения земельного кадастра, проведении обучения специалистов кадастровых служб и обеспечении обслуживания средств вычислительной техники. С этой целью в РосНИЦ «Земля» в 1994 г. была завершена разработка первой очереди формационно-кадастровой системы, обеспечивающей автоматизированную технологию ведения Поземельной книги. Приказом Роскомзема от 13.07.1994 были созданы региональные кадастровые сервисные центры (РКСЦ) в Москве, Санкт-Петербурге, Новосибирске, Нижнем Новгороде, Омске, Ярославле, Ростове-на-Дону как структурные подразделения филиалов РосНИЦ «Земля».

Основное внимание в 1996 г. уделялось переводу земельных комитетов России на работу в рыночных условиях, осуществлению мероприятий по повышению эффективности государственного контроля за использованием и охраной земель, формированию земельной собственности и защите прав на землю и ее собственников, укреплению взаимодействия с органами власти Российской Федерации, ее субъектов и органами местного самоуправления.

Указом Президента РФ от 07.03.1996 № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» функции ведения земельного кадастра и регистрации документов о правах на землю были возложены на Госкомзем России и его земельные комитеты. В субъектах Российской Федерации организационную структуру Госкомзема России формировали по одинаковой принципиальной схеме, но с учетом конкретных экономических, финансовых, социальных и других условий регионов. До начала земельной реформы все вопросы регулирования землепользования в городах находились в компетенции органов архитектуры и градостроительства. Геодезические службы

могли находиться в составе органов архитектуры. Проведение земельной реформы потребовало разделения полномочий между земельными комитетами и органами архитектуры. Этот сложный процесс был связан с разделением городского градостроительного фонда, в том числе материалов по топографо-геодезической изученности города, что часто осложнялось различными проблемами, в том числе и субъективными. Разграничение полномочий зависело от конкретных условий и решений местных органов власти или субъекта Российской Федерации.

Для практического решения вопросов разграничения полномочий между земельным комитетом и органом архитектуры было принято «Временное положение о разграничении полномочий комитетов по земельным ресурсам и землеустройству и органов архитектуры и градостроительства по регулированию земельных отношений в городах и других поселениях РФ», утвержденное Роскомземом. Разграничение проводили для согласованной политики использования земель; соблюдения прав собственников, пользователей, арендаторов; обеспечения благоприятной среды жизнедеятельности; сохранения историко-культурного наследия и ценных природных ландшафтов.

Указом Президента РФ от 14.08.1996 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Правительству РФ было поручено обеспечить упорядочение состава территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и при этом особое внимание уделить исключению дублирования в деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, более четкому разграничению их функций и полномочий.

Государственный характер проводимых землеустроительных и земельно-кадастровых мероприятий, межрегиональный и межотраслевой подход к решению вопросов по использованию земли потребовали очередной реорганизации (Указ Президента РФ от 14.08.1996), вследствие которой Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам был переименован в Госу-

дарственный комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству. В мае—июле 1997 г. была реорганизована структура Комитета и утверждено новое Положение.

Фактически по этому Положению Роскомзем осуществлял свою деятельность до 1999 г. Данное Положение предусматривало, что Роскомзем и его территориальные органы, а также подведомственные Комитету организации и учреждения образовали взаимосвязанную структуру. Однако Положение практически не регламентировало взаимоотношения Роскомзема со своими территориальными органами. Так, за пределами Положения осталось назначение руководителей региональных комитетов, которое было урегулировано в предыдущих положениях о Комитете.

На основании ранее указанных документов 1996 —1998 гг. стала распространяться практика заключения соглашений между Госкомземом России и органами исполнительной власти (администрациями) субъектов Российской Федерации о разграничении полномочий в сфере управления земельными ресурсами и регулирования земель, иных отношений на территории соответствующего региона. В 1998 г. была предпринята попытка административного объединения органов федеральной исполнительной власти, участвующих в формировании объектов недвижимого имущества, что способствовало бы решению существующих межведомственных противоречий.

В соответствии с Указом Президента РФ от 30.04.1998 в результате слияния Государственного комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству, Государственного комитета Российской Федерации по жилищной и строительной политике и Федеральной службы геодезии и картографии России было образовано Министерство Российской Федерации по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

Минземстрой России просуществовал чуть больше четырех месяцев и в соответствии с Указом Президента РФ от 22.09.1998 был расформирован. Земельная служба в лице Государственного комитета Российской Федерации

по земельным ресурсам и землеустройству вновь стала самостоятельным органом исполнительной власти. Затем Госкомзем России был преобразован в Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике на основании Указа Президента РФ от 25.05.1999.

В структуре территориальных органов Госкомзема России функционировало 89 областных, краевых, республиканских и окружных комитетов, в подчинении которых находилось 2190 районных и городских комитетов. Кроме того, в системе Госкомзема России находилось шесть подведомственных головных организаций: Российский научно-исследовательский и проектно-изыскательский институт земельных ресурсов (РосНИИземпроект); Государственный проектно-изыскательский институт земельно-кадастровых съемок (Госземкадастрсъемка—ВИСХАГИ); Российский институт мониторинга земель и экосистем (РосИМЗ); Федеральный кадастровый центр (ФКЦ) «Земля»; Вычислительный центр Госкомзема России; Государственный центр «Землемер».

В этот период необходимо было создать производственную структуру, обеспечивающую ведение государственного земельного кадастра, отделив функции государственного управления в земельных комитетах от производственной деятельности. Наиболее конструктивным решением этой проблемы было создание федеральных государственных учреждений — Земельных кадастровых палат по субъектам Российской Федерации. Такие учреждения были созданы по инициативе Госкомзема России на основании Приказа от 28.09.1999 № 38. В районах и городах эти учреждения создавали свои филиалы. Финансировать данные учреждения предполагалось за счет средств федерального бюджета, субъекта Российской Федерации, муниципальных образований и хозрасчетной деятельности.

Приказом Госкомзема России от 08.02.2000 ответственность за организацию работ по ведению ГЗК на территории субъекта Российской Федерации была возложена на соответствующие комитеты по земельным ресурсам и землеустройству. Земельные кадастровые палаты осуществляли государ-

ственный кадастровый учет земельных участков: внесение в ГЗК сведений о наличии и основных характеристик объектов недвижимости, расположенных на земельных участках; внесение в ГЗК сведений о зонировании территории в границах муниципальных образований и характеристиках входящих в них земельных участков; составление описания земель местного самоуправления в объемах, необходимых для ведения ГЗК; выдача сведений ГЗК о конкретных земельных участках по запросам заинтересованных юридических и физических лиц. Земельные кадастровые палаты имели право выполнять работы, отвечающие целям их создания и отнесенные к предпринимательской деятельности.

В целях совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти Указом Президента РФ от 17.05.2000 № 865Госкомзем России был упразднен и создан новый земельный орган - Федеральная служба земельного кадастра России (Росземкадастр). Правительство РФ (Постановлением от 18.07.2000) установило, что Росземкадастр является федеральным органом исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами, осуществляющим специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции по ведению государственного земельного кадастра и государственного учета земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости, по землеустройству, государственной кадастровой оценке земель, мониторингу земель и государственному контролю за использованием и охраной земель.

Для реализации указанных функций Федеральной службе земельного кадастра России были переданы территориальные земельные органы бывшего Госкомзема России. Кроме того, в ведение Росземкадастра были также переданы организации, находившиеся в ведении упраздненного Госкомзема России. В целях упорядочения деятельности по ведению государственного земельного кадастра Росземкадастром непосредственно и его территориальными органами по соответствующим субъектам Российской Федерации и земельными кадастровыми палатами по соответствующим округам Положени-

ем о Федеральной службе земельного кадастра России и Приказом Росземкадастра от 26.09.2001 установлено, что:

- контрольные, регулирующие и другие управленческие полномочия организации ведения государственного земельного кадастра на территории соответствующего кадастрового округа, входящие в компетенцию Росземкадастра, осуществляют его территориальные органы соответствующих субъектов Российской Федерации;

- исполнительные функции по ведению государственного земельного кадастра, включая государственный кадастровый учет земельных участков, а также специальные функции по ведению государственного кадастрового учета земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, внесению сведений в Единый государственный реестр земель и предоставлению сведений государственного земельного кадастра осуществляет Росземкадастр непосредственно при ведении государственного земельного кадастра в кадастровом округе «Общероссийский», а при ведении государственного земельного кадастра в остальных кадастровых округах - через соответствующие земельные кадастровые палаты.

Росземкадастр на 01.01.2003 представлял собой федеральный орган с вертикальной структурой управления, территориальными органами в регионах, которые охватывают всю территорию страны. К территориальным органам относилось 89 территориальных органов в субъектах РФ, 1697 районных и 455 территориальных органов, 86 федеральных государственных учреждений - земельно-кадастровых палат. В структуре Росземкадастра было сосредоточено также 100 научно-изыскательских, проектных и проектно-изыскательских организаций. Всего в системе Росземкадастра работало 19 тыс. специалистов.

Параллельно с государственной структурой стали формироваться частные предприятия по выполнению земельно-кадастровых и землеустроительных действий, связанных с земельной реформой. Коллегией Роскомзема 25.06.1994 на основании рассмотрения реализации целевой комплексной

программы создания АИС ГЗК было принято решение о создании Российской ассоциации частных землемеров, которая и была создана 26.11.1996.

По данным Российской ассоциации частных землемеров общее число частных землеустроительных организаций и граждан, занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью, в стране на начало 2000 г. составляло около 1700 единиц, в которых работало около 17 тыс. сотрудников.

В последующем, в ходе административной реформы, согласно Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» было образовано Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость).

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19.08.2004 № 418 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости» и Постановлением Правительства РФ от 08.04.2004 № 202 «Вопросы Федерального кадастра объектов недвижимости» Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере ведения кадастра объектов недвижимости, землеустройства, инвентаризации объектов недвижимости, государственной кадастровой оценки земель, оценки иных объектов недвижимости и государственного контроля и мониторинга земель. Агентство находилось в ведении Министерства экономического развития РФ.

Указом Президента РФ от 24.09.2007 № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости было передано в ведение Министерства юстиции РФ, что на практике фактически означало объединение кадастра и регистрации прав на землю и недвижимое имущество, но оставляло открытыми вопросы организации рационального использования земельных ресурсов и

охраны почв, землеустройства, мониторинга земель, государственного земельного контроля.

В соответствии с Указом Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» Роснедвижимость была возвращена в ведение Министерства экономического развития РФ для последующего объединения с Федеральной регистрационной службой (Росрегистрацией) и Федеральным агентством геодезии и картографии (Роскартографией), которые также были переданы в это министерство.

В целях комплексного решения проблем в сфере регистрации прав и кадастрового учета принят Указ Президента РФ от 25.12.2008 № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии». Данным Указом Федеральная регистрационная служба с 30.12.2008 была переименована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), а Роскартография и Роснедвижимость были упразднены с 01.03.2009. При этом Росреестру были переданы все функции упраздняемых агентств.

Распоряжением Правительства РФ от 28.02.2009 № 256-р территориальные органы упраздняемых Роскартографии и Роснедвижимости с 01.03.2009 были подчинены Росреестру. Кроме того, распоряжением Правительства РФ от 31.03.2009 № 409-р к ведению Росреестра отнесены организации, ранее находившиеся в ведении упраздняемых Роскартографии и Роснедвижимости.

До указанных преобразований системы регистрации прав и кадастрового учета функционировали в рамках институционально обособленных структур. Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 № 457, Росреестр является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, оказанию государственных услуг в

сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществлению государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства РФ), а также функции по осуществлению государственного геодезического надзора, государственного земельного контроля, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, государственного метрологического надзора в области геодезической и картографической деятельности.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных РФ. Кроме того, Росреестр является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области наименований географических объектов, а также осуществляющим ведение государственного реестра саморегулируемых организаций, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью.

Кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости осуществлялись центральным аппаратом Росреестра и ее территориальными органами в субъектах Российской Федерации (84 территориальных управления и 921 территориальный отдел). Реализация данных функций обеспечивалась подведомственными Росреестру федеральными государственными учреждениями (84 Земельные кадастровые палаты по соответствующим субъектам Российской Федерации и 1395 их филиалов). В этой ведомственной системе на момент преобразований работали 13 631 государственных

служащих и 33 150 работников государственных учреждений. Функции по регистрации прав и ведению Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществлялись центральным аппаратом Росрегистрации и ее территориальными органами (77 территориальных управлений и 1251 территориальный отдел), действующих в соответствующих регистрационных округах. В Росрегистрации на момент преобразований работали 32 523 государственных служащих, из них 8 319 государственных регистраторов.

В Роскартографии функционировало 20 окружных, региональных и межрегиональных управлений. Одновременно с расширением функций Росреестра расширяются количество и виды деятельности подведомственных Росреестру организаций. Так, на 28.12.2009 среди подведомственных организаций насчитывалось 13 аэрогеодезических и топографо-маркшейдерских предприятий, четыре картографические фабрики и одно объединение, шесть научно-исследовательских, производственных и внедренческих центров, Федеральный кадастровый центр «Земля», «Росземкадастрсъемка - ВИСХАГИ», Ростехинвентаризация - Федеральное БТИ, Центральный картографо-геодезический фонд, ЦНИИГАиК, экспериментальный оптико-механический завод.

В настоящее время Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий свои полномочия как непосредственно, так и через свои территориальные органы: управления Роснедвижимости, управления Росреестра, подведомственные организации по субъектам РФ.

Территориальные органы Росреестра в сфере государственного кадастрового учета осуществляют контрольные и другие управленческие функции. Функции по ведению государственного кадастра недвижимости осуществляют федеральные государственные учреждения (ФГУ) «Земельная кадастровая палата» по субъектам РФ. В соответствии с Приказом Росреестра от 11.03.2010 № П93 «О наделении федеральных государственных учреждений

"Земельная кадастровая палата" ("Кадастровая палата") по субъектам РФ полномочиями органа кадастрового учета» в 2010 г. (до 01.12.2010) осуществлена поэтапная передача ФГУ «Земельная кадастровая палата» по субъектам РФ полномочий по ведению государственного кадастра недвижимости, государственного кадастрового учета недвижимого имущества, предоставлению сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости. Согласно Федеральному закону от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (в редакции, действовавшей до 01.03.2010) за постановку на учет объекта недвижимости и предоставление кадастровых сведений должна была уплачиваться государственная пошлина в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах. Поскольку налоговым законодательством размер пошлины, подлежащей оплате за постановку на учет объекта недвижимости и представление кадастровых сведений, установлен не был, указанные действия в 2009 г. осуществлялись бесплатно.

Росреестр является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), а также функции по осуществлению государственного геодезического надзора, государственного земельного контроля, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на не-

движимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

Росреестр является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным изменять (присваивать) наименования географических объектов, осуществлять ведение государственного реестра саморегулируемых организаций, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью.

В настоящее время функционируют следующие подведомственные Росреестру учреждения: ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» и его филиалы в субъектах РФ. По состоянию на 01.01.2012 в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 21.12.2011 № 2294-р в ведении Росреестра находятся следующие федеральные государственные унитарные предприятия:

Российский государственный центр инвентаризации и учета объектов недвижимости - Федеральное бюро технической инвентаризации, Федеральный кадастровый центр «Земля», Центральный картографо-геодезический фонд, Государственный научно-внедренческий центр геоинформационных систем и технологий, Государственный научно-исследовательский и производственный центр «Природа», Государственный проектно-изыскательский институт земельно-кадастровых съемок им. П. Р. Поповича, информационно-аналитический центр геодезии и картографии, Центральный ордена «Знак Почета» научно-исследовательский институт геодезии, аэросъемки и картографии им. Ф. Н. Красовского, пять производственных геодезических предприятий и объединений, 18 аэрогеодезических предприятий, четыре топографо-маркшейдерских предприятия.

В соответствии с Указом Президента РФ от 03.04.2012 в целях сохранения, развития и обеспечения эффективного использования научно-производственного потенциала унитарных предприятий, осуществляющих деятельность в области геодезии и картографии, и удовлетворения потребно-

стей Российской Федерации в картографической, навигационной и геодезической продукции федеральное государственное унитарное предприятие «Московское ордена Трудового Красного Знамени аэрогеодезическое предприятие» преобразовано в ОАО «Роскартография», 100 % акций которого находится в федеральной собственности; в последующем предусмотрено уменьшение доли Российской Федерации в уставном капитале ОАО «Роскартография» до 51 % в результате осуществления дополнительного выпуска акций названного открытого акционерного общества и размещения таких акций путем проведения закрытой подписки.

В качестве приоритетного направления деятельности ОАО «Роскартография» определено осуществление им геодезической и картографической деятельности в интересах органов государственной власти Российской Федерации, а также в целях обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

Государственные услуги, закрепленные за Росреестром, включают в себя:

- 1) государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 2) предоставление сведений из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 3) предоставление сведений, содержащихся в государственном кадастре недвижимости, размещение публичных кадастровых карт в сети Интернет;
- 4) постановку объектов недвижимости на государственный кадастровый учет.

На интернет-портале Росреестр предоставляет следующие услуги:

- 1) интерактивная публичная кадастровая карта;
- 2) бесплатное получение общедоступной справочной информации из государственного кадастра недвижимости и Единого государственного реестра прав в режиме реального времени (справочная информация в режиме on-line);

- 3) постановка объектов на кадастровый учет в электронном виде;
- 4) предоставление по запросу сведений государственного кадастра недвижимости в виде юридически значимых электронных документов (запрос о предоставлении сведений ГКН);
- 5) предоставление по запросу сведений Единого государственного реестра прав в виде юридически значимых электронных и бумажных документов (запрос о предоставлении сведений ЕГРП);
- 6) подача заявления на регистрацию прав;
- 7) бесплатное распространение необходимого программного обеспечения для последующего заполнения заявления о постановке на кадастровый учет в электронном виде;
- 8) предоставление сведений о территориальных отделах: расписание, контакты, схема проезда, веб-камеры (офисы и приемные);
- 9) интернет-приемная (опросный лист «Организация приема граждан»).

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Перечислите основные нормативные правовые акты в области регулирования земельных отношений.
2. Какие нормативные документы приняты для конкретизации основных положений Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»?
3. Раскройте содержание федеральных целевых программ в области ГЗК и ГКН.
4. Дайте характеристику Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2017 гг.
5. Какие этапы формирования организационного механизма ГЗК и ГКН вы знаете?
6. Какие государственные услуги предоставляются Росреестром?

Глава 3

ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ

3.1. Понятие недвижимого имущества

Недвижимость — вид имущества, признаваемого в законодательном порядке недвижимым. Понятие недвижимости дается в п. 1 ст.130 ГК РФ: «К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения. К недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество». Так, в ст. 132 ГК РФ к недвижимости отнесены такие предприятия, как имущественные комплексы, предназначенные для осуществления предпринимательской деятельности.

Современная российская юридическая практика установила ряд признаков, по которым физический объект может быть отнесен к недвижимому имуществу:

- прочная связь с определенным земельным участком (невозможность перемещения объекта без несоразмерного ущерба его назначению);
- законченность с точки зрения возможности использования по целевому назначению;
- удостоверенная (официально зарегистрированная) принадлежность конкретному собственнику - государству, субъекту Российской Федерации, муниципалитету, частному лицу или группе частных лиц;
- возможность физического обособления объекта недвижимости и недвижимого имущества (т. е. наличие четко установленных физических границ объекта недвижимости);

- функциональная самостоятельность объекта недвижимости (можно ли использовать данный объект недвижимости отдельно от других объектов или его функциональное назначение предполагает частичное использование других объектов недвижимости);

- наличие (или отсутствие) сервитутов и иных ограничений прав пользования.

К недвижимости по происхождению относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

Кроме недвижимости по происхождению в России существует «недвижимость по закону». К ней относятся подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты.

Для наглядности структура понятия недвижимости представлена на рис. 3.1.

Недвижимость = недвижимая собственность			
Вещь = материальная сущность		Права = юридическая сущность	
<i>Земля</i>	<i>Улучшения</i>	<i>Права</i>	<i>Обременения</i>
Земельные участки	Здания	Собственности	Ипотека
Участки недр	Сооружения	Хозяйственного ведения	Сервитуты
Обособленные водные объекты	Инженерные коммуникации	Оперативного управления	Правила зонирования
		Наследуемого владения	Охрана памятников
Леса	Насаждения	Бессрочного пользования	Прочие ограничения

Рисунок 3.1. – Структура понятия недвижимости

Существует условность разделения элементов юридической сущности на права и обременения. При одновременном действии для одного и того же объекта права собственности и любого из вариантов дополнительного иму-

вещного права (хозяйственного ведения, оперативного управления и др.) это дополнительное право выступает в качестве обременения по отношению к праву собственности.

Если объект недвижимости сдается в аренду, то собственник «продает» права пользования и владения, оставляя за собой только право распоряжения на время действия договора аренды. В этом случае договор аренды выступает обременением по отношению к праву собственности, оказываясь в группе «Прочие ограничения».

Объект недвижимости содержит в себе две основы: физическую и юридическую. Физическая основа этого понятия опирается на вещную составляющую недвижимости: здания, сооружения, земельные участки, недра и т.д. (все то, что «является объектом, который связан с землей так, что его перемещение без несоразмерного ущерба его назначению невозможно»).

Юридическая часть находится в области реализации прав, возникающих при операциях с недвижимостью и ее использовании. Так, благодаря износу объект недвижимости (кроме земельного участка) теряет свою ликвидность, он имеет возможность осуществления любого способа превращения этого объекта недвижимости в деньги. Каждый объект недвижимости имеет свой кадастровый номер, к нему применяется процесс, называемый инвентаризацией объекта недвижимости. Он характеризуется «инвентарным делом» — историей возникновения и изменения объекта недвижимости. Все перечисленное относится к правовой части определения недвижимости.

Гражданско-правовые сделки могут осуществляться только с объектами недвижимости, права на которые возникли. Объекты, находящиеся в стадии строительства и построенные, но не зарегистрированные в установленном порядке, объектами недвижимости Гражданским кодексом РФ не признавались. Соответственно до регистрации прав они не могли быть объектами оборота. Таким образом, государство регулировало владение, пользование и распоряжение недвижимостью на всех стадиях ее создания, в том числе и в

отношении объектов, права на которые не зарегистрированы. Поэтому оно регистрировало соответствующего правообладателя.

3.2. Характеристика объектов недвижимости

Объект недвижимости — это всегда конкретный предмет материального мира, обладающий определенным местоположением, границами и специфическими характеристиками (здание, сооружение, помещение). Он существует как физически, так и юридически независимо от тех отношений, которые существуют по поводу этого объекта.

Многие объекты недвижимости представляют собой сложное сочетание различных видов недвижимости, образующих единое целое, предполагающее использование их по общему назначению (ст. 134 ГК РФ). Примером такой сложной вещи является предприятие, которое согласно ст. 132 ГК РФ в целом как имущественный комплекс признается недвижимостью.

Объекты недвижимости обладают физическими, юридическими и экономическими характеристиками. К физическим характеристикам объекта недвижимости относятся пространственно-площадные параметры (размеры, форма, различные улучшения, поверхностный и подпочвенный слой, дренаж, ландшафт, подъездные пути и другие коммуникации, окружающие природную среду, степень антропогенного износа (кроме участков); принадлежность объекта или его части территории зонам, а также прочие характеристики, используемые для определения стоимости недвижимости и ее описания как объекта кадастрового учета.

Правовой статус объекта недвижимости (юридические характеристики) определяется описанием субъекта права (правообладателя), содержанием и объемом прав субъекта на принадлежащий ему объект недвижимости, а также указанием основания возникновения прав субъекта на объект недвижимости.

К экономическим характеристикам объекта недвижимости относятся значения его стоимостных оценок (кадастровая, нормативная, рыночная или

восстановительная стоимость), арендная плата. Сведения о физических и экономических характеристиках, а также о правовом статусе объектов предоставляются соответственно в реестрах объектов, реестре оценок и прав.

Недвижимое имущество может быть делимым или неделимым. Делимым является то имущество, которое может быть без нарушения его сущности разделено на доли, и каждая доля которого после раздела образует целую недвижимую вещь. При этом в установленных законом случаях делимая недвижимая вещь может быть признана неделимой (например, в ряде стран фермерское хозяйство признается неделимой недвижимостью и не может быть продано по частям).

Недвижимые вещи могут иметь неотделимые части, которые обычно называются существенными — это такие составные части, которые находятся в не отторжимой связи с недвижимой вещью и не могут быть отделены от нее без несоразмерного ущерба назначению недвижимой вещи или отделяемой составной части. Недвижимые вещи и их существенные части не могут быть предметом разных прав и обязанностей, если законом или договором не установлено иное. Например, существенной частью жилого дома являются лифт и лифтовое оборудование.

С недвижимыми вещами могут быть связаны движимые вещи, называемые принадлежностями. Принадлежностью недвижимой вещи является такая движимая вещь, которая, не являясь существенной частью недвижимой вещи, служит недвижимой вещи и связана с ней общим назначением (например, насос для водоснабжения). На принадлежность могут распространяться права и обязанности, предметом которых является недвижимая вещь. Принадлежность недвижимой вещи может быть отделена от недвижимой вещи, если на то будет соответствующее распоряжение правомочного лица. Движимая вещь может иметь различные обременения, устанавливаемые на основе договора или закона. Например, строение может быть передано в аренду или залог. Естественно, что всякие обременения снижают стоимость

недвижимой вещи, так как ограничивают сферу владения, использования и распоряжения недвижимостью.

Существенная характеристика недвижимости - ее целевое назначение и разрешенное использование. Целевое назначение – это цель, для которой может использоваться недвижимая вещь. Например, целевое назначение земельного участка — это установленный законодательством порядок, условия, предел эксплуатации (использования) земель для конкретных целей в соответствии с категориями земель (или функциональными зонами).

Разрешенное использование — это целевое назначение недвижимой вещи с перечнем всех ее обременений и ограничений в использовании. Разрешенное использование земель устанавливается органами государственной власти и хозяйственного управления на основании существующего законодательства.

Для реализации дифференцированного подхода объекты недвижимости целесообразно классифицировать в зависимости от существенных признаков, таких как происхождение, особенности хозяйственного использования, структура и масштабы оборота объектов недвижимости. Например, по происхождению объекты недвижимости подразделяются на естественные (природные) (например, лесной массив) и искусственные (антропогенные) (например, постройки). В свою очередь, естественные земельные участки (под сельскохозяйственное и лесохозяйственное использование и пр.) и природные комплексы (водные объекты, месторождения полезных ископаемых и пр.) дифференцируются по видам и уровням их эксплуатации, а искусственные объекты (постройки) классифицируются по видам постройки: жилые, офисные, торговые и т.д. Свободные земельные участки в зависимости от площади подразделяются на земельные массивы и отдельные земельные участки, а искусственные объекты (постройки), в частности жилые постройки, по этому же критерию подразделяются на комплексы зданий (микрорайон, дачный поселок и пр.) и отдельно стоящие здания (жилой дом, гостиница, мотель и пр.)

3.3. Классификация объектов недвижимости

В соответствии с государственной программой перехода Российской Федерации на принятую в международной практике систему учета и статистики был разработан и введен в действие с 01.01.1996 «Общероссийский классификатор основных фондов (ОКОФ) ОК013-94».

Объектами классификации ОКОФ являются следующие основные фонды предприятий, организаций и учреждений всех форм собственности, т.е. материальные объекты, которые предназначены для выполнения определенных функций в течение ряда лет и за весь срок службы не теряют своей полезности: здания (кроме жилых) (строительно-архитектурные объекты; отдельно стоящие объекты, имеющие стены и крыши; специализированные здания и т.д.); сооружения (различные инженерно-строительные объекты, включая шахты, нефтяные скважины, дороги, плотины, мосты, эстакады — всего более 100 наименований); жилища (здания, предназначенные для постоянного проживания людей; прочие дома и помещения, используемые для жилья (дачи, коттеджи и др.); многолетние насаждения (плодово-ягодные; технические; защитные; декоративные и др.).

Классификатор основных фондов, не давая перечня отраслей экономики, конкретизирует и выделяет отдельные объекты недвижимости. Недостатком данной классификации является отсутствие земельных участков (по сути, главного объекта недвижимости), а также объектов незавершенного строительства. Поэтому данный классификатор не может полностью отвечать задачам классификации недвижимости.

Помимо рассмотренного классификатора в учетной практике используется классификатор отраслей народного хозяйства (ОКОНХ). В него входят:

1. Промышленность.
2. Сельское хозяйство.
4. Транспорт.
5. Связь.
6. Строительство.

7. Торговля и общественное питание.
8. Заготовки.
9. Информационно-вычислительное обслуживание.
10. Операции с недвижимым имуществом.
11. Общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка.
12. Геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая служба.
13. Прочие виды деятельности сферы материального производства.
14. Жилищное хозяйство.
15. Коммунальное хозяйство.
16. Непроизводственные виды бытового обслуживания населения.
17. Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение.
16. Народное образование.
19. Культура и искусство.
20. Наука и научное обслуживание.
21. Финансы и кредит, страхование, пенсионное обеспечение.
22. Управление.
23. Общественные объединения.
24. Другие.

Таким образом, оба отмеченных классификатора систематизируют объекты недвижимости в различных отраслях хозяйственного комплекса и сферах жизни общества. Анализируя перечень отраслей хозяйственного комплекса, видно, что любая из названных отраслей не может функционировать без недвижимости. Каждая отрасль экономики осуществляет свою деятельность только при наличии тех или иных объектов недвижимости.

Этим самым подтверждается сущность недвижимости, которая присутствует во всех сферах хозяйственной деятельности человека, общества и гос-

ударства. Поэтому недвижимость — основа национального богатства страны, имеющая по числу собственников массовый, всенародный характер.

В законодательных, нормативных, методических актах и ведомственных документах применяется классификация объектов по различным признакам: по физическому статусу, назначению, качеству, местоположению, размерам, видам собственности (принадлежности на праве собственности), юридическому статусу (принадлежности на праве владения, пользования, распоряжения).

В связи с тем, что в Федеральном законе от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», вступившем в силу 01.03.2008, приведен следующий исчерпывающий перечень объектов недвижимости, в отношении которых осуществляется кадастровый учет: земельные участки, здания, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства, а также подземные сооружения, рассмотрим более подробно характеристики только этих объектов.

3.4. Основные понятия земельных участков

В соответствии со ст. 6 Земельного кодекса РФ *земельный участок* — это часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. В случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом, могут создаваться искусственные земельные участки.

В свою очередь, *границы земельного участка* — замкнутый контур, территориально ограничивающий земельный участок, состоящий из линий между узловыми и поворотными точками. Территориальные границы земельного участка определяются в порядке, установленном земельным законодательством, на основе документов, выдаваемых собственнику органами Росреестра. Таким образом, под земельными участками гражданским законодательством понимаются участки земной поверхности, отграниченные от других иных участков установленными на местности межевыми знаками (участок земной поверхности с установленными границами). *Площадь зе-*

мельного участка является производной характеристикой от его границ. Поэтому объектом права собственности, объектом недвижимости является не земля как таковая, а земельный участок, границы которого определены надлежащим образом. Только земельный участок может быть объектом гражданско-правовых сделок, объектом передачи в порядке разграничения.

Действующая норма законодательства гласит о том, что для удостоверения границ земельного участка необходима постановка его на кадастровый учет, с момента которого земельный участок и возникает как объект земельного правоотношения. Свойства земельного участка, возможность его надлежащего использования определяются как его природными характеристиками, так и его режимом, устанавливаемым актами органов государственной власти и местного самоуправления.

Под природными свойствами следует понимать уровень плодородия почв, их состав, наличие загрязнений; наличие общедоступных полезных ископаемых, которые могут быть использованы собственниками земельного участка без оформления лицензий на недропользование в установленном порядке. Также к природным свойствам можно отнести наличие многолетних насаждений, видовой состав растительного и животного мира.

Под составляющими режима земельного участка следует понимать его категорию, виды разрешенного (функционального) использования, градостроительные и иные обременения: охранные зоны, санитарно-защитные зоны и т. п. Также к составляющим режима земельного участка следует отнести установленные публичные сервитуты.

В современных условиях России земельные участки являются одним из наиболее сложных объектов кадастрового учета и экономической оценки в составе объектов недвижимости по следующим причинам:

- 1) специфичность данного объекта;
- 2) не разработанность нормативно-правовой базы;
- 3) неразвитость земельного рынка в стране.

Земельный участок, в отличие от других объектов недвижимости, имеет следующие особенности:

а) является природным ресурсом, который невозможно свободно воспроизвести, в отличие от других объектов недвижимости;

б) возможность многоцелевого использования участка: как главного средства производства в сельскохозяйственной и лесной отрасли;

как средства производства сырьевых ресурсов, необходимых практически для всех отраслей экономики, а также продуктов питания;

как пространства для социально-экономического развития, в том числе пространственного базиса для размещения других объектов недвижимости;

в) земельный фонд выступает основой формирования среды проживания населения страны и обеспечивает политическую, территориальную, экономическую, продовольственную и экологическую безопасность государства. Поэтому во всех развитых странах государство регулирует использование участка одновременно как природного, так и хозяйственного объекта;

г) в отличие от других объектов недвижимости при определении стоимости земельных участков не применяются понятия физического и функционального износа, а также амортизации, поскольку срок эксплуатации земельных участков не ограничен. Поэтому стоимость земельных ресурсов, количество которых ограничено, в отличие от стоимости зданий, сооружений и других улучшений со временем, как правило, увеличивается;

д) земля в РФ является основой жизни и деятельности проживающих народов и поэтому ее использование и охрана обязательны.

3.5. Классификация и структура земельного фонда

Земельный фонд классифицируется:

- по административно-территориальной принадлежности;
- видам вещных прав на землю и обременениям;
- категориям земель (в зависимости от основного целевого назначения и разрешенного использования);

- функциональным зонам;
- субъектам земельных отношений;
- качественному и экологическому состоянию;
- видам угодий.

Большое значение при характеристике земельного участка как объекта недвижимости имеет категория земли, так как она обуславливает правовое положение, разрешенное использование и различные обременения, относящиеся к конкретному земельному участку.

Земли, находящиеся в пределах Российской Федерации, составляют земельный фонд страны. Согласно действующему законодательству и сложившимся традициям государственный учет наличия и использования земель в Российской Федерации осуществляется по категориям земель и угодьям без включения в состав земельного фонда земель, покрытых внутренними морскими водами и территориальным морем.

Целью государственного учета земель является получение систематизированных сведений о количестве, качественном состоянии и правовом положении земель в границах территорий, необходимых для принятия управленческих решений, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования земель. В составе земельного фонда категория земель - это часть земельного фонда, выделяемая по основному целевому назначению, имеющая определенный правовой режим. Отнесение земель к категориям осуществляется согласно действующему законодательству в соответствии с их целевым назначением и правовым режимом.

Действующее земельное законодательство предусматривает выделение семи категорий земель:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической дея-

тельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;

- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Земли сельскохозяйственного назначения - земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

Земли населенных пунктов - земли в черте поселений, изначально используемые и предназначенные для застройки и развития поселений.

Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения — земли, которые расположены за чертой поселений и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным земельным кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Земли особо охраняемых территорий и объектов - земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

Земли лесного фонда - лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, - вырубki, гари, редины, прогалины и другие) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и др.).

Земли водного фонда — земли, занятые водными объектами, земли водоохраных зон водных объектов, а также земли, выделяемые для установления полос отвода и зон охраны водозаборов, гидротехнических сооружений и иных водохозяйственных сооружений, объектов.

К *землям запаса* относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам перераспределения земель.

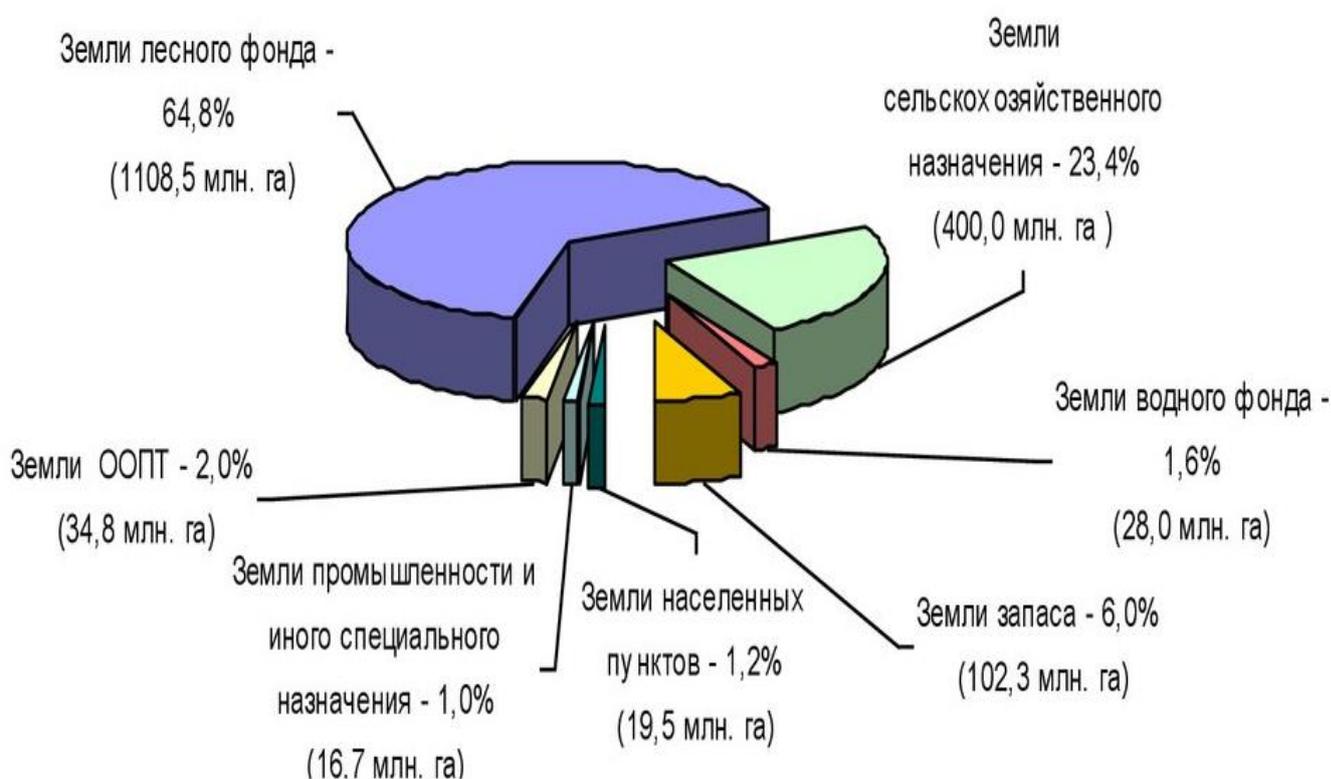


Рисунок 3.2 – Структура земельного фонда Российской Федерации по категориям земель

3.6. Классификация видов использования земель

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012№297-р, утвердившего «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2017 годы», одним из направлений является совершенствование порядка определения

правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории.

Этим документом также установлено, что определение правового режима земельных участков осуществляется на основании видов разрешенного использования в соответствии с документами территориального планирования, в том числе создание классификатора видов разрешенного использования земельных участков. Целевое назначение земель включает в себя общественные (публичные) и частные условия использования земельного участка.

Общественные (публичные) условия включают в себя порядок и предел использования, установленный для категории земель (или функциональные зоны), к которой относится земельный участок:

- а) обязательные (общественные) условия использования земель данной категории (функциональной зоны);
- б) порядок перевода земель в другую категорию (функциональную зону);
- в) полномочия (компетенция) органов власти по переводу земель в другую категорию (функциональную зону);
- г) права владения, пользования и распоряжения земельным участком данной категории земель (функциональной зоны);
- д) ответственность за нарушение установленного порядка использования земель данной категории (функциональной зоны).

Частные условия включают в себя порядок и предел использования, установленный в правоустанавливающих документах на земельный участок, которые определяют разрешенное использование земельного участка:

- а) цель использования;
- б) ограничения и обременения;
- в) сервитуты в пользу земельного участка;
- г) права владения, пользования и распоряжения земельным участком в соответствии с условиями использования земельного участка.

Изменение целевого назначения земель - это изменение частных условий использования, категории земель (или функциональной зоны), которые определяют общественные условия использования земельного участка.

Разрешенное использование земельного участка - использование его с учетом целевого назначения и установленных обременений ⁷⁴ в использовании земель. Разрешенное использование устанавливается на основании кадастрового зонирования территории. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

Разрешенное использование земельного участка может содержать требования:

- 1) к способам использования земельного участка и запрещению способов, которые ведут к деградации земли и снижению плодородия или ухудшению окружающей природной среды;
- 2) плотности, высоте и глубине застройки в соответствии с градостроительной документацией и строительными нормами, и правилами;
- 3) размещению социально-культурных, коммунально-бытовых, промышленных и иных зданий, строений и сооружений в пределах земельного участка;
- 4) видам пользования, оказывающим негативное воздействие на здоровье человека;
- 5) предельно допустимыми нормами нагрузки на окружающую природную среду;
- 6) сохранению зеленых насаждений;

7) иным требованиям, установленным федеральными законами, законами и нормативными актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В качестве примера разрешенного использования приведены понятия разных земельных участков.

Приусадебный участок - это земельный участок для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта. Садовый земельный участок — это земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также для отдыха (с правом возведения жилого строения и хозяйственных строений и сооружений).

Дачный участок — это земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем или жилого дома с правом регистрации проживания в нем и хозяйственных строений, и сооружений, а также с правом выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля).

Огородный земельный участок - это земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля (с правом или без права возведения некапитального жилого строения и хозяйственных строений и сооружений в зависимости от разрешенного использования земельного участка, определенного при зонировании территории).

В соответствии с данными государственной статистической отчетности площадь земельного фонда Российской Федерации на 01.01.2011 составила 1709,8 млн. га без учета внутренних морских вод и территориального моря (рис. 3.1). Сведения о наличии и распределении земельного фонда Российской Федерации в разрезе ее субъектов содержат характеристики земель 83 субъектов Российской Федерации.

Земельные угодья - это земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по природно-историческим признакам. Учет земель по угодьям ведется в соответствии с их фактическим состоянием и использованием.

Сельскохозяйственные угодья — это земельные угодья, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции.

К сельскохозяйственным угодьям относятся:

- пашня;
- залежь;
- кормовые угодья (сенокосы и пастбища);
- многолетние насаждения.

К несельскохозяйственным угодьям относятся:

- земли под водой, включая болота;
- лесные площади и земли под лесными насаждениями;
- земли застройки;
- земли под дорогами;
- нарушенные земли;
- прочие земли (овраги, пески, полигоны отходов, свалки, территории консервации и т.д.).

Учету подлежат также оленьи пастбища, предоставленные хозяйствующим субъектам для северного оленеводства. Оленьи пастбища представляют собой территории, расположенные в таких природных зонах, как тундра, лесотундра и северная тайга, растительный покров которых пригоден в качестве корма для северного оленя. Оленьи пастбища относятся к землям различных категорий и могут учитываться в составе лесных площадей, нарушенных и прочих земель, земель, занятых лесными насаждениями и болотами. Кроме традиционного учета земель по категориям и угодьям в настоящее время, когда земля может находиться в различных формах собственности, учет осуществляется по формам собственности.

В соответствии с действующим законодательством земля может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. На праве частной собственности земля принадлежит гражданам и юридическим лицам. В государственной собственности находятся земли, не переданные в собственность граждан, юридических лиц, муниципальных образований. Государственная собственность состоит из земель, находящихся в собственности Российской Федерации, и земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации. Земли, принадлежащие на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, являются муниципальной собственностью.

Росреестр продолжает осуществлять официальный статистический учет земель, используемых хозяйствующими субъектами и гражданами для ведения сельскохозяйственного производства и других целей, связанных с сельскохозяйственным производством.

3.7. Понятие и классификация объектов капитального строительства

Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» к объектам капитального строительства отнесены здания, помещения, сооружения и объекты незавершенного строительства.

Здания - это строения, состоящие из несущих и ограждающих или совмещенных конструкций, с помещениями для проживания и (или) деятельности людей, размещения производств, хранения продукции, содержания животных и прочих целей, имеющие определенное функциональное назначение (жилое, нежилое, общественное, производственное, сельскохозяйственное и др.).

Сооружения — это наземные, надземные, подземные или подводные инженерно-строительные системы, имеющие объемный, плоскостной, линейный, высотный или смешанный вид, состоящие из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих конструкций, предназначенные для выполнения

определенных производственных, технологических или иных специальных функций.

Помещения — это жилые (комната, квартира) и нежилые, определяемые как внутренние изолированные части здания или сооружения, отделенные стенами либо перегородками, имеющие выход на улицу, коридор общего пользования, лестничную площадку, места общего пользования и не имеющие в пределах функциональных частей (площадей, объемов) других помещений (мест общего пользования).

Здания подразделяются на основные и служебные. К основным относятся здания, являющиеся главными по капитальности постройки, архитектурным признакам и своему назначению. Строения, выполняющие обслуживающую роль по отношению к основному зданию, причисляют к служебным зданиям (сарай, бытовки, мастерские, гаражи и т.п.).

Основными признаками группировки зданий являются:

- этажность: одноэтажные, двухэтажные, многоэтажные;
- вид освещения: естественное (верхнее, боковое), искусственное, совмещенное;
- система воздухообмена (естественная, механическая, кондиционированная);
- температурный режим: отапливаемые, неотапливаемые;
- транспортное оборудование: крановое, подвесное, бескрановое;
- вид строительного материала: каменные, деревянные, смешанные, саманные, глинобитные, панельные;
- капитальность: особо капитальные, обыкновенные, облегченные, рубленые;
- срок службы: 100, 80, 65, 40, 20 лет.

Здания также можно подразделить на следующие группы:

- жилая недвижимость;
- производственная недвижимость (офисы, рестораны, магазины, гостиницы, гаражи, склады, промышленные здания и т.д.);

- лечебно-оздоровительная и другая социальная недвижимостъ (больницы, поликлиники, дома престарелых и дома ребенка, санатории, спортивные комплексы, пансионаты, лагеря и т.д.);
- учебно-воспитательная недвижимостъ (детские сады и ясли, школы искусств, музыкальные, художественные, хореографические, училища, техникумы, институты, УПК и т.д.);
- культурно-просветительская недвижимостъ (библиотеки, архивы, музеи, выставочные комплексы, парки культуры и отдыха, дома культуры, театры, цирки, планетарии, зоопарки, ботанические сады и т.д.);
- специальные здания (административные здания, памятники, мемориальные сооружения, вокзалы, порты и т.д.).

В названном классификаторе также приведено определение сооружения.

Сооружения — это инженерно-строительные объекты, назначением которых является создание условий, необходимых для процесса производства путем выполнения тех или иных технических функций, не связанных с изменением предмета труда, или для осуществления различных непроизводственных функций.

Объектом, выступающим как сооружение, является каждое отдельное сооружение со всеми устройствами, составляющими с ним единое целое. Например: автомобильная дорога в установленных границах — земляное полотно с укреплениями, верхнее покрытие и обстановка дороги (дорожные знаки и т.п.), другие, относящиеся к дороге сооружения — ограждения, сходы, водосливы, кюветы, мосты длиной не более 10 м, ров.

К сооружениям также относятся законченные функциональные устройства для передачи энергии и информации, такие, как линии электропередачи, теплоцентрали, трубопроводы различного назначения, радиорелейные линии, кабельные линии связи и др.

Классификация сооружений осуществляется:

1) по функциональному назначению - коммуникационные, транспортные, водоканализационные сооружения, устройства для размещения технического оборудования, прочие сооружения;

2) виду строительного материала: земляные и деревянные, каменные и кирпичные, металлические, железобетонные;

3) капитальности: прочные, особо прочные, вековой прочности;

4) сроку службы: 8 — 15, 20 — 30, 40 — 75, 100 — 200 лет.

По значению, а также в зависимости от административного подчинения все сооружения могут классифицироваться по частным признакам. Так, автомобильные дороги могут быть разделены на следующие группы.

1. Магистральные дороги общегосударственного значения, предназначенные для автомобильных сообщений на большие расстояния между крупными административными промышленными и культурными центрами России и важнейшими экономическими районами государства.

2. Магистральные дороги республиканского значения для дальних автомобильных сообщений между областями, республиками и центрами республиканского значения.

3. Дороги областного значения, обслуживающие связи районов и крупных предприятий с областными и краевыми центрами и станциями железных дорог, и пристанями.

4. Дороги районного значения для связи между районными центрами, населенными пунктами и крупными местными промышленными предприятиями, сельскохозяйственными организациями.

5. Курортные дороги преимущественно для пассажирских сообщений в курортных городах, районах.

6. Городские дороги и дороги населенных пунктов, обслуживающие внутренние пассажирские и грузовые перевозки.

7. Дороги отдельных организаций и предприятий, предназначенные для внутрихозяйственных перевозок или служащие подъездами от этих предприятий к общей дорожной сети.

Возможны и другие классификации объектов недвижимости.

Например, дополнительно можно выделить объекты незавершенного строительства, на которых действуют особые процедуры, как при оценке, так и при продаже, поскольку государство является собственником большинства замороженных строек. Причем возможно изменение как целевого назначения недостроенного объекта, так и первоначального плана застройки.

Понятие помещения было установлено Федеральным законом от 15.06.1996 № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья», где под ним понималась единица комплекса недвижимого имущества (часть жилого здания, иной связанный с жилым зданием объект недвижимости), выделенная в натуре, предназначенная для самостоятельного использования для жилых, нежилых и иных целей, находящаяся в собственности граждан или юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

На данный момент законодательно закреплено определение жилого помещения. Согласно ч. 2 ст. 15 и ст. 16 Жилищного кодекса РФ (ЖК РФ) от 29.12.2004 № 188-ФЗ жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства). Общая площадь жилого помещения состоит из суммы площадей всех частей такого помещения, включая площадь помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в жилом помещении, за исключением балконов, лоджий, веранд и террас.

К жилым помещениям относятся:

- жилой дом, часть жилого дома;
- квартира, часть квартиры;
- комната.

Под *жилым домом* понимается индивидуально определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании.

Квартирой признается структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении.

Комнатой считается часть жилого дома или квартиры, предназначенная для использования в качестве места непосредственного проживания граждан в жилом доме или квартире.

Государственная регистрация помещения осуществляется в случаях, когда данное помещение является самостоятельным (отдельным) объектом права. Так, если гражданин приватизировал квартиру, занимаемую им по договору социального найма, то государственной регистрации подлежит право собственности на эту квартиру в целом (отдельно на комнаты, составляющие квартиру, регистрировать право собственности не имеет смысла: объект права — квартира). Если же по договору найма он пользуется только комнатой в квартире и приватизировал ее (в случаях, когда это допускается законодательством), то регистрируется право собственности на комнату (объект права комната).

Само словосочетание «нежилое помещение» означает, что это помещение не предназначено для проживания граждан. В зависимости от функционального назначения нежилые помещения бывают производственными, административными (конторскими), торговыми, складскими и т.д. Нежилое помещение может состоять из одной или нескольких (множества) комнат.

Под объектом незавершенного строительства в законодательстве понимается объект недвижимого имущества, строительство которого не завершено.

Согласно ст. 25 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 24.07.2007) право собственности на объект незавершенного строительства регистрируется при наличии:

- документов, подтверждающих право собственности на данный земельный участок (право пользования данным земельным участком);
- разрешения на строительство;
- проектной документации;
- документов, содержащих описание объекта незавершенного строительства.

3.8. Понятие и классификация участков недр

К недвижимым вещам в соответствии с гражданским законодательством относятся помимо земельных участков и объектов капитального строительства леса, участки недр, обособленные водные объекты, многолетние насаждения, здания, сооружения и т. п. Это «имущество, недвижимое по природе».

Недра - это часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

В соответствии со ст. 7 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода — гео-

метризованного блока недр. Участку недр, предоставляемому в соответствии с лицензией для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр (без проходки тяжелых горных выработок и бурения скважин для добычи полезных ископаемых или строительства подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых), по решению федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа придается статус геологического отвода.

В границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр. В отличие от отвода земельного участка отвод участка недр не осуществляется в натуре, что по существу исключает идентификацию и определенность данной недвижимой вещи, «размываются» ее характеристики условными геометрическими величинами и ориентировочным объемом извлекаемых полезных ископаемых, которые (а не участок недр) и являются целью недропользования.

Объекты собственности на недра следует различать по степени их идентификации:

- недра - частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения;
- конкретные участки (или геометризованные блоки горные отводы) недр - те, которые идентифицированы и описаны, как правило, в целях их возможного использования.

В Законе РФ «О недрах» общее понятие «недра» конкретизируется и трансформируется в понятие «государственный фонд недр»:

1) государственный фонд используемых участков недр, или распределенный государственный фонд недр, участки которого переданы и находятся в пользовании;

2) государственный фонд неиспользуемых частей недр, или нераспределенный государственный фонд недр, в котором можно выделить:

- участки недр, которые находились в пользовании, но в силу разных причин были возвращены государству;

- участки недр (месторождений), подготовленные, прошедшие геолого-экономическую и стоимостную оценку, но не переданные в пользование;

- части (участки недр), которые в зависимости от степени их геологической изученности подготовлены для передачи в пользование в целях регионального изучения недр, поиска и оценки, а также разведки и добычи;

- геологически не изученные части недр, включая части недр, технологически не доступные для изучения на современном этапе развития геологической науки.

В недропользовании к объектам также относятся:

- запасы и ресурсы полезных ископаемых;

- горное имущество на участках недр, созданное за счет средств государственного, в том числе федерального, бюджета;

- геологическая, горнотехническая информация, полученная за счет средств государственного, в том числе федерального, бюджета;

- скважины глубокого бурения на нефть и газ;

- добытые полезные ископаемые на участках недр, эксплуатируемые в режиме соглашений о разделе продукции и на участках недр, право пользования которыми осуществляется по лицензионному соглашению, содержащим либо установленную государственную (федеральную) собственность на добытые полезные ископаемые, либо долевое распределение между государством и недропользователем.

В практике недропользования карьеры (включая угольные разрезы), а также горные выработки (шахтные стволы, скважины, штолки, штольни, шурфы, шахты и прочее) определяют, как недвижимое горное имущество.

Государство как исключительный собственник недр в настоящее время ограничивается лишь установлением достаточно строгого режима недропользования (необходимость получения пользователем лицензии, отсутствие вещных прав иных субъектов на недра, ограниченность полномочий пользо-

вателей и т.д.). Такая юридическая сдержанность публичного собственника в отношении недр и их участков может быть обусловлена двумя группами причин. К *первой группе* относятся причины техногенного происхождения, связанные с несовершенством технических и технологических процессов, обеспечивающих безопасное освоение, надлежащую эксплуатацию и, что более важно, восстановление участков недр.

Ко *второй группе* относятся причины, с точки зрения гражданского права более существенные, заключающиеся в пока недостаточной коммерческой привлекательности земельного участка как объекта недвижимости для субъектов экономического оборота. Известно, что законодательство виды пользования участками недр ограничивает исчерпывающим, закрытым перечнем.

Таковыми видами недропользования являются:

а) региональное геологическое изучение, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

б) геологическое изучение, включающее в себя поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологическое изучение и оценка пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

в) разведка и добыча полезных ископаемых, в том числе использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

г) строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

д) образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение;

е) сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов, предусматривающих в основном деятельность, связанную с добычей полезных ископаемых.

Юридическая взаимосвязь и соотношение участка недр и земельного участка как объектов гражданских прав обусловлены как принадлежностью к единой системе недвижимого имущества, так и двусторонним взаимодействием. Правовой режим участка недр доминирует над юридическим статусом соответствующего земельного участка. Примером являются следующие публично-правовые нормы:

а) пользователь участка недр вправе ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых в границах предоставленного ему горного отвода (п. 1 ст. 22 Закона РФ «О недрах»);

б) застройка площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений допускаются с разрешения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориальных подразделений и органов государственного горного надзора только при условии обеспечения возможности извлечения полезных ископаемых или доказанности экономической целесообразности застройки (ст. 25 Закона РФ «О недрах»);

в) в градостроительную документацию всех видов в соответствии с заданием на ее разработку включаются разделы об охране недр, окружающей природной среды, о рациональном использовании природных ресурсов и землеустройстве;

г) необходимость получения заключения органов Госгортехнадзора России в случаях строительства на площадях залегания полезных ископаемых (ст. 10 Градостроительного кодекса РФ);

д) земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и использованием недр, временно или постоянно могут отчуждаться для государственных нужд с возмещением собственникам указанных земельных участков их стоимости в соответствии с земельным законодательством (ст. 25.1 Закона РФ «О недрах»).

Законодательство о недрах исходит из абсолютной ценности для государства не подземного пространства вообще, а пространства, занимаемого

полезными ископаемыми. В этой связи поверхность земли над этими наиболее значимыми для публичной власти участками недр называется площадями залегания полезных ископаемых, под которыми понимаются:

а) территория, под которой непосредственно залегают полезные ископаемые, и прилегающие к ней территории, попадающие в зону вредного влияния горных разработок и взрывных работ на объекты поверхности и подземные сооружения;

б) акватория внутренних морей, озер и других водоемов, рассолы, рапа, донные отложения которых являются полезными ископаемыми или источником получения минерального сырья;

в) территория горного отвода месторождения лечебных минеральных вод и других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, а при его отсутствии — территория округа горно-санитарной охраны.

Таким образом, лишь площади залегания полезных ископаемых определяют исключаящий полную оборотоспособность режим земельных участков в их черте. Иные участки недр, не связанные с предполагаемой в будущем или далеком будущем добычей полезных ископаемых и представляющие собой объекты природоохранной деятельности, остаются вне объектов гражданских прав не в силу запрета, а ввиду товарной (право объектной) незрелости, экономической невостребованности.

Недра подразделяются по функциональному назначению, срокам пользования, принадлежности, значимости и правовому режиму.

По функциональному назначению недра предоставляются в пользование:

1) для регионального геологического изучения, включающего в себя региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятель-

ности, ведению государственного мониторинга геологической среды, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

2) геологического изучения, включающего в себя поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, а также для геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

3) геологического изучения, включающего в себя разведку месторождений полезных ископаемых;

4) добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающих и связанных с ним перерабатывающих производств;

6) строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

7) образования особо охраняемых участков недр, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);

8) сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Участки недр предоставляются в пользование на определенный срок или без ограничения срока. На определенный срок участки недр предоставляются в пользование:

- для геологического изучения — на срок до пяти лет;
- добычи полезных ископаемых — на срок до 20 лет, продлеваемый впоследствии на срок отработки месторождения полезных ископаемых, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения полезных ископаемых, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр;
- добычи подземных вод — на срок до 25 лет;
- добычи полезных ископаемых на основании предоставления краткосрочного права пользования участками недр ~ на срок до одного года.

Без ограничения срока могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, связанных с захоронением отходов, строительства и эксплуатации нефте- и газохранилищ, а также для образования особо охраняемых участков недр и иных целей.

По принадлежности и значимости различают:

1) государственный фонд недр, который составляют используемые и неиспользуемые участки недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа;

2) государственный фонд недр, состоящий из распределенного и нераспределенного фонда недр.

Участки недр, право пользования которыми предоставлено в порядке и на основаниях, предусмотренных законодательством о недрах, образуют распределенный фонд недр. Нераспределенный фонд недр составляют иные участки недр.

Участки недр местного значения — участки недр, содержащие общераспространенные и иные полезные ископаемые, которые по своему количеству или качеству не позволяют их использовать для нужд Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, для местных нужд.

Полезные ископаемые — содержащиеся в недрах природные минеральные образования, углеводороды и подземные воды, химический состав и физические свойства которых позволяют использовать их в сфере материального производства и потребления в естественном состоянии или после переработки.

Классификация недр осуществляется:

- по физическому состоянию:
- твердые (руды, угли, мрамор, гранит);

- жидкие (нефть, подземные воды);
- газообразные (природные горючие и инертные газы);
- использованию: горючие, рудные, нерудные полезные ископаемые, подземные воды.

Виды полезных ископаемых следующие:

- **горючие полезные ископаемые:** торф, уголь, нефть, природный газ;
- **руды:** руды черных металлов (железо, марганец, титан, хром), легких металлов (алюминий, магний, бериллий), цветных металлов (цинк, медь, свинец, никель, кобальт, олово, ртуть), благородных металлов (золото, серебро, платана), радиоактивные элементы (уран, торий), редкоземельные элементы (скандий, самарий, тулий - улучшают свойства стали);

- **нерудные полезные ископаемые:** строительные материалы - известняк, мрамор, гранит, обломочные породы (пески, галечники, глины);

- **камнецветное сырье** (яшма, агат и др.) и драгоценные камни (алмаз, изумруд, рубин, сапфир);

- **гидроминеральные** — подземные воды в зависимости от минерализации подразделяются:

- на ключевые воды (минерализация менее 2 г/л);
- лечебно-столовые (2...8 г/л);
- лечебные питьевые (менее 13 г/л);
- купальные (10... 140 г/л);

горно-химическое сырье — по условиям образования горные породы подразделяются:

- на магматические (апатитовые руды);
- осадочные (фосфориты);
- метаморфические.

3.9. Водный фонд Российской Федерации

В ст. 130 ГК РФ к разряду объектов недвижимости отнесены также обособленные водные объекты. Здесь объектом недвижимости служат не са-

ми воды, хотя и сопряженные с дном и берегом водного объекта, а земельный участок, на котором водный объект расположен (ст. 102 Земельного кодекса РФ).

Российское законодательство определяет *обособленный водный объект* (замкнутый водоем) как небольшой по площади и непроточный искусственный объектами (ст. 1 Водного кодекса РФ). Приоритет в правовом регулировании отношений, связанных с замкнутыми водоемами, природоохранное законодательство отдает (хотя в целом для аналогичных отраслей это не свойственно) гражданскому и земельному законодательству (ст. 5 Водного кодекса РФ). Водный кодекс РФ может регулировать имущественные отношения в той мере, в какой это необходимо для обеспечения рационального использования и эффективной охраны вод, а гражданское законодательство может регулировать водные отношения в той мере, в какой это требуется для обеспечения оптимальных моделей имущественного оборота и эффективной защиты имущественных прав и интересов граждан и юридических лиц. Отнесение этих объектов к недвижимому имуществу влечет за собой необходимость решить, относится ли водный объект (река, море, озеро, ручей, водоносный горизонт подземных вод) к недвижимому имуществу.

Водные объекты и имущество являются трудно совместимыми категориями: то, что является имуществом, не может быть водным объектом и вообще природным объектом; то, что является водным объектом, не может быть имуществом. Особенность объекта определяет и характер прав на него. Несмотря на то обстоятельство, что воды являются восполняемым и повторно используемым ресурсом, в России нет достаточного количества воды. Содержание норм водного права не определяет преимущество отношений собственности на водные объекты аналогично тому, как право недвижимости регулирует право собственности на землю. В водном праве закрепляется механизм реализации права использовать воду (водные объекты), т. е. права водопользования. Поэтому в водном законодательстве преимущественно закрепляются отношения водопользования, а не собственности.

Специальный водный кадастр ведется в иных целях. В отношении обособленного водного объекта следует исходить из того, что замкнутый водоем — это земельный участок, занятый водным объектом и в связи с этим имеющий особенности в правовом положении (режиме).

Эти особенности сводятся преимущественно к специальным правилам пользования, предусмотренным нормами природоохранных, публичных отраслей российского законодательства. Классификация водных объектов осуществляется в зависимости от их физико-географических, гидрорежимных и других признаков:

- поверхностные водные объекты (постоянное или временное сосредоточение вод на поверхности суши);
- подземные водные объекты (сосредоточение находящихся в гидравлической связи вод в горных породах, имеющие границы, объем и черты водного режима).

К поверхностным водным объектам относятся:

- внутренние морские воды — морские воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, принятых для отсчета ширины территориального моря Российской Федерации;
- территориальное море Российской Федерации — прибрежные морские воды шириной 12 морских миль, отмеряемых в соответствии с нормами международного права и законодательством Российской Федерации;
- поверхностные водотоки (реки, ручьи, каналы);
- поверхностные водоемы (озера, водохранилища, болота и пруды);
- ледники и снежники.

По признаку пользования все водные объекты подразделяются на две группы: общего и особого пользования. Водные объекты общего пользования находятся в общедоступном, открытом пользовании.

Водные объекты особого пользования — это водные объекты, которыми пользуется ограниченный круг лиц.

Из поверхностных водных объектов выделяют обособленные водные объекты (их еще называют «замкнутые водоемы») — небольшие по площади и непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с иными поверхностными водными объектами.

Это выделение имеет огромное практическое значение: обособленные водные объекты, в отличие от всех иных водных объектов, относятся к недвижимому имуществу и являются составной частью земельного участка, поэтому положения водного законодательства применяются к ним только в той мере, в какой это не противоречит гражданскому законодательству. К обособленным водным объектам могут относиться пруды, залитые водой карьеры, заполненные водой естественные и искусственные впадины, небольшие непроточные озера.

Если обособленный водный объект находится внутри границ земельного участка, находящегося в частной собственности, то дополнительной регистрации такого водного объекта не требуется, поскольку в данном случае водный объект является принадлежностью земельного участка.

По термическому режиму (сезонному распределению температуры воды) озера подразделяются на три типа:

- 1) тропические — теплые озера, имеющие в течение года поверхностную температуру более 4 °С;
- 2) умеренные — озера, имеющие летом температуру воды более 4 °С, зимой 0... 4 °С, в переходные сезоны температура от дна до поверхности колеблется в пределах от 3...4 °С;
- 3) полярные — холодные озера, имеющие круглый год температуру, ниже или немного выше 4 °С.

Озера по происхождению могут быть:

- тектонические, образованные на месте провалов земной коры (Каспийское море, озеро Байкал);

- вулканические, образованные в результате вулканических извержений (Кроноцкое озеро на Камчатке) или заполняющие лавовые потоки (Комариное озеро в Исландии);

- метеоритные, образованные в результате падения метеоритов (озеро Каали в Эстонии);

- ледниковые (озера Карелии, Финляндии и Канады), заполняющие борозды и котловины, которые выпахали древние ледники;

- моренные (морена — скопление обломков, песка и глины, откладываемых неравномерно, вследствие чего возникает холмистый рельеф);

- провальные или карстовые. Вода, просачиваясь через толщи легко растворимых горных пород, растворяет их. Появляются подземные пустоты, поверхность над которыми начинает проседать и проваливаться. Так образуются провальные воронки. Карст - растворение горных пород и образование в них пустот; встречаются в Поволжье, на Прикаспийской низменности;

- плотинные;

- пойменные (старица) — река, блуждая по долине, находит новое русло, а старый лука отгораживается наносами;

- прибрежные (лагуна), образовавшиеся от открытого моря;

- искусственные — пруды и водохранилища.

По приходу и расходу водной массы озера подразделяются:

- на хорошо проточные — в них реки впадают и вытекают, вода постоянно меняется; они находятся в зонах избыточного атмосферного увлажнения;

- малопроточные — в них впадают реки, но вытекают гораздо меньшего размера, расположены в зонах с недостаточным увлажнением;

- бессточные — образуются в зонах полупустынь и пустынь; в них впадают реки, но не вытекает ни одной;

- глухие — питаются дождевыми или талыми водами, так как в них не впадают реки и не вытекают из них (озера тундровой, таежной и степной зон или кратерные).

По содержанию солей озера подразделяются:

- на пресные (содержат солей меньше 1 промилле; преобладают углекислые соли);
- соленые: от 1 до 24,7 промилле — солоноватые; от 24,7 до 47 промилле — соленые;
- минеральные (более 47 промилле).

По биологическим свойствам озера подразделяются:

- на олиготрофные — бедные питательными веществами;
- эвтрофные — с богатой растительностью;
- дистрофные — бедные жизнью, с коричневой водой, в которой не хватает кислорода, кальция.

Водохранилище — искусственное озеро, содержащее более 1 млн. м³ воды, уровень которой регулируется специальными сооружениями (обычно плотинами).

По происхождению водохранилища подразделяются:

- на долинные (заливаются водой долины рек);
- наливные (воды из реки во время паводка отводятся в находящиеся по соседству естественные впадины);
- озера-водохранилища (уровень воды в озере поднимают плотинами);
- подземные (заполняются водой естественные пустоты в недрах земли);
- прибрежные морские (в морских заливах, бухтах и лиманах);
- равнинные;
- горные.

Болото избыточно увлажненный участок земли, на котором происходит накопление неразложившегося органического вещества, превращающегося в дальнейшем в торф.

Болота различаются по Преобладающей на них растительности (лесные, кустарничковые, травяные, моховые), по рельефу (бугристые, плоские, выпуклые), по местоположению (долинные, пойменные, склоновые, водораз-

дельные), по питанию (низинные болота располагаются в понижениях рельефа; верховые болота).

3.10. Лесной фонд Российской Федерации

Леса также отнесены ГК РФ к недвижимому имуществу. Гражданские законы не дают определения леса как объекта гражданских прав, в то же время Лесной кодекс РФ под лесом понимает всю совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение.

Лесное законодательство оперирует понятием «лесной фонд», включая в его содержание лесные и нелесные земли. К лесным землям относятся земли, покрытые лесной растительностью и непокрытые ею, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, погибшие древостой, редины, пустыри, прогалины, площади, занятые питомниками, не сомкнувшимися лесными культурами, и иные). К нелесным землям относятся земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства (земли, занятые просеками, дорогами, сельскохозяйственными угодьями, и другие земли), а также иные земли, расположенные в границах лесного фонда (земли, занятые болотами, каменистыми россыпями, и другие неудобные для использования земли) (ст. 8 Лесного кодекса РФ).

Господство земельного участка, земли в понятиях «лес», «лесной фонд» подчеркивают многие экономисты. Поэтому леса следует рассматривать как земельные участки, находящимися под лесными фондами, имеющими особое публичное регулирование, практически исключающее участие в обороте земель. Тождественно правовое положение земельного участка, занятого многолетними насаждениями.

Общая площадь земель лесного фонда в Российской Федерации составляет 1184 миллионов гектаров. Запасы древесины в России оцениваются в размере 79 701 миллиона кубических метров. По этому показателю страна

занимает первое место в мире и в два раза превосходит США, в шесть раз — Китай, в 25 раз — Швецию, в 35 раз — Финляндию.

Леса в Российской Федерации расположены на землях лесного фонда (96,4 %), землях особо охраняемых природных территорий (2,4 %), землях обороны и безопасности (0,4 %), землях поселений (0,1 %), землях иных категорий (0,6 %). Соотношение лесных и нелесных земель от площади, на которой расположены леса, следующее: лесные земли занимают 75,4 %, нелесные земли - 24,6 %.

Дополнительные ограничения по лесопользованию в защитных лесах преследуют цель - сохранить природные объекты, которые взаимосвязаны с лесами, земли, воды, объекты животного и растительного мира и окружающую среду в целом.

Защитные леса подразделяются на четыре категории в зависимости от их расположения и функционального назначения:

- леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях;
- леса, расположенные в водоохраных зонах;
- леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов;
- ценные леса.

Лес состоит из трех частей: земли лесного фонда; леса, не входящие в лесной фонд и древесно-кустарниковая растительность. Отнесение многолетних насаждений к недвижимому имуществу содержит в определенной мере и момент преемственности с классическим определением недвижимого имущества, имевшего в центре всякой недвижимости земельный участок, безусловно ставя землю в ранг практически единственного объекта недвижимого имущества, признавая все иное (от строений до неснятого урожая) его принадлежностями.

Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе также исходит из необходимости исключения из перечня недвижимого имущества лесов и многолетних насаждений, поскольку недвижимыми являются не сами леса и многолетние насаждения, а те земельные участки, на которых они расположены. Так, в соответствии со ст. 7 Лесного кодекса РФ к лесному фонду относятся все леса, за исключением расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов (поселений), а также земли лесного фонда, которые не покрыты лесной растительностью.

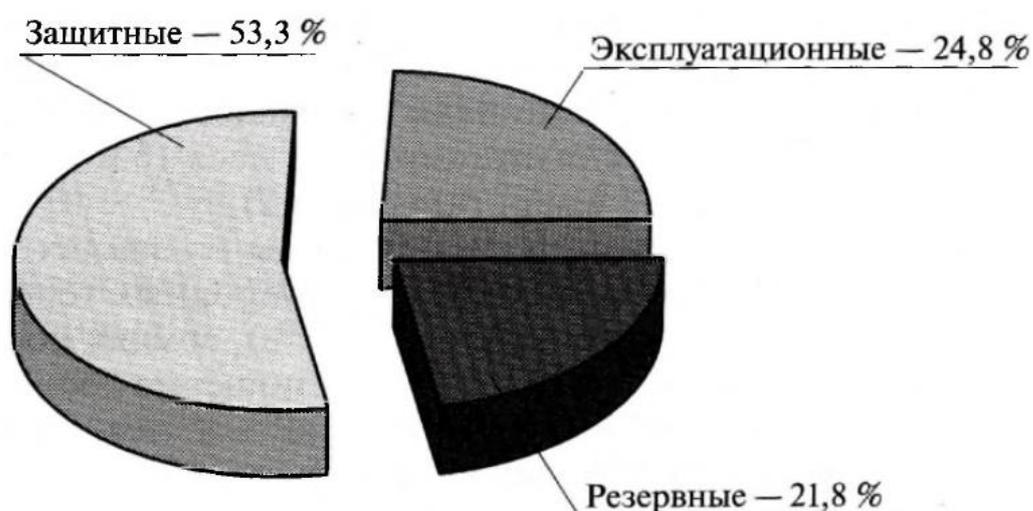


Рисунок 3.3. - Структура земель лесного фонда Российской Федерации по целевому назначению

В законодательном определении «лесной фонд» речь идет не о самой лесной растительности, а о тех земельных участках, на которых она расположена.

Многолетние насаждения отличаются большим разнообразием. Классифицировать их можно по четырем признакам: по виду продукции, функциональному назначению, возрасту вступления в товарное производство и продолжительности эксплуатации.

По виду продукции различают плодово-ягодные (семечковые, косточковые, орехоплодные, субтропические, ягодники, виноградники) и технические (чайные, хмель, тунга, каучуконосы и др.) многолетние насаждения.

По функциональному назначению различают декоративно-озеленительные (кустарниковые и древесные), полезащитные многолетние насаждения, а также живые изгороди.

По возрасту вступления в товарное производство различают плодовые (5 — 8 лет); ягодники (2 — 3 года); технические (7 — 10 лет) и декоративно-озеленительные (5 — 12 лет) многолетние насаждения.

По продолжительности эксплуатации различают плодово-ягодные (10 — 30 лет); технические (10 — 50 лет) и озеленительные (50 — 100 лет) многолетние насаждения.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Перечислите основные признаки недвижимости.
2. Раскройте содержание понятия «объект недвижимости».
3. Как классифицируются объекты недвижимости?
4. Раскройте содержание понятия «земельный участок» и приведите его классификацию.
5. Что такое здание, помещение и сооружение? Как они классифицируются?
6. По каким признакам осуществляется классификация участков недр?
7. Приведите классификацию водных объектов.
8. Приведите классификацию лесов.

Глава 4

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ

4.1. Общие понятия информационного обеспечения кадастра недвижимости

Основной целью создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации является выполнение условий, обеспечивающих широкий доступ граждан, организаций и органов власти к пространственным данным и их эффективное использование, что позволит обеспечивать:

- совершенствование гражданского общества и контроль с его стороны за действиями и решениями органов государственной власти и органов местного самоуправления посредством обеспечения доступа граждан к государственным и муниципальным ресурсам пространственных данных, играющих интегрирующую роль для всех видов информационных ресурсов;
- повышение качества и эффективности государственной власти и муниципального управления за счет широкого использования информационных ресурсов пространственных данных;
- содействие экономическому развитию Российской Федерации через повышение возможностей информационного обеспечения инвестиционной деятельности путем предоставления более полной, актуальной и достоверной информации о потенциальных объектах инвестиций;
- снижение бюджетных расходов на производство пространственных данных за счет исключения дублирования работ по производству пространственных данных и повышения их качества;
- стимулирование частных инвестиций в сферу создания пространственных данных и связанных с ними информационных услуг, а также в смежные отрасли.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- формирование единой государственной информационной политики в сфере производства и использования пространственных данных;
- разработка и принятие законодательных и других нормативных правовых актов, а также технических регламентов, стандартов, нормативно-технических документов и классификаторов, регулирующих создание и использование базовых пространственных данных и метаданных;
- создание и интеграция государственных информационных ресурсов пространственных данных Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также информационных ресурсов пространственных данных муниципальных образований на основе использования базовых пространственных данных и метаданных.

В Федеральном законе от 20.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» под *информацией* понимают сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления; под *информатизацией* — организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов. В данном законе приняты следующие понятия.

Документированная информация (документ) — это зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать.

Информационные процессы — это процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и распределения информации.

Информационная система — это организационно упорядоченная совокупность документов (массивов документов) и информационных технологий,

в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы.

Информационные ресурсы — это отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах).

Правовой режим информационных ресурсов определяется нормами, устанавливающими:

- порядок документирования информации;
- право собственности на документы и их массивы в информационных системах;
- категорию информации по уровню доступа к ней;
- порядок правовой защиты информации.

Собственник информационных ресурсов, информационных систем, технологий и средств их обеспечения — это субъект, в полном объеме реализующий полномочия владения, пользования, распоряжения указанными объектами.

Владелец информационных ресурсов, информационных систем, технологий и средств их обеспечения — это субъект, осуществляющий пользование указанными объектами и реализующий полномочия распоряжения в пределах, установленных законом.

Пользователь (потребитель) информации — это субъект, обращающийся к информационной системе или посреднику за получением необходимой ему информации и пользующийся ею.

Документирование информации — обязательное условие включения информации в информационные ресурсы; осуществляется в порядке, устанавливаемом органами государственной власти, ответственными за организацию делопроизводства, стандартизацию документов и их массивов, а также за безопасность Российской Федерации.

4.2. Классификация информационного обеспечения государственного кадастра недвижимости

Документ, полученный из автоматизированной информационной системы, приобретает юридическую силу после его подписания должностным лицом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Информационные ресурсы могут быть негосударственными, являясь элементом состава имущества, находящегося в собственности граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений. Отношения по поводу права собственности на информационные ресурсы регулируются гражданским законодательством Российской Федерации.

Физические и юридические лица являются собственниками документов и их массивов, которые созданы за счет их средств, приобретены ими на законных основаниях, получены в порядке дарения или наследования.

Российская Федерация и ее субъекты являются собственниками информационных ресурсов, создаваемых, приобретаемых и накапливаемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, а также полученных иными законными способами.

Государственные информационные ресурсы Российской Федерации формируются в соответствии со следующими сферами ведения:

- федеральные информационные ресурсы;
- информационные ресурсы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- информационные ресурсы субъектов Российской Федерации. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации формируют государственные информационные ресурсы, находящиеся в их ведении, и обеспечивают их использование в соответствии с установленной компетенцией.

Специальные информационные ресурсы содержат экономическую, научно-техническую, производственную, технологическую, маркетинговую

информацию, предназначенную для специалистов отдельных отраслей хозяйственного комплекса. Информационные ресурсы массового характера - это правовая, политическая, учебная, справочная, архивная информация, а также информация об обороте земельных участков и иной недвижимости.

Главная задача информатизации — удовлетворение информационных потребностей и обеспечение прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, создание необходимой инфраструктуры, без которой невозможно эффективное функционирование экономических систем любого уровня, а также управление ими.

Принято выделять три составляющие, которые оказывают определенное влияние на процесс информатизации:

- программно-аппаратные средства вычислительной техники и техники связи;
- информационные технологии;
- пользовательские и информационные системы.

Для первой составляющей характерно формирование технико-технологического комплекса (компьютеры, модемы, серверы и т.д.).

Вторая составляющая (наиболее динамично развивающаяся - ежегодно на 6... 7 %) включает в себя компьютерные программы (в том числе электронные учебники, тестовые системы и пр.); интеллектуальные экспертные системы; распределение баз данных, электронные библиотеки издательские системы; средства коммуникации (в том числе электронная почта, конференции, сети обмена данными); технологии информационной безопасности.

Третья составляющая включает в себя набор программ по использованию средств вычислительной техники.

По управляющему воздействию информации на подсистемы и объект управления информацию подразделяют на две группы:

- управляющая, которая формируется в процессе управления и доводится до субъекта для исполнения и использования (нормативная, плановая, контрольная информация);

- осведомляющая, используемая для обоснования принятия решений (учетная и отчетная информация).

По назначению в процессе управления объектами недвижимости информацию подразделяют на следующие группы:

- статистическая (о развитии региона, о налоговых поступлениях, в том числе земельных платежах, сведения о сделках с землей);

- прогнозная (планы развития территорий, прогноз поступления налогов и пр.);

- справочная (справочники общего и специального назначения, методические материалы, классификаторы и кодовые словари, различные описания земельных ресурсов и их атрибутов).

По виду представления информация подразделяется на документированную и не документированную. Информация, зафиксированная на любом материальном носителе с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать, — это *документированная информация* (документ). Примером может служить Кадастровый паспорт земельного участка, выдаваемый органом кадастрового учета и содержащий информацию о земельном участке на бланке установленного образца. *Недокументированная информация* — это информация, не включенная в перечень основных документов, не имеющая классификационного кода и подготовленная в произвольной форме (например, экспликация загрязненных земель).

По месту формирования информацию подразделяют на внутрисистемную и внешнюю. Информацию, подготовленную в рамках системы государственного управления объектами недвижимости, называют внутрисистемной. Примером может служить разработанный перечень нарушений использования земель, влекущих за собой разные формы ответственности.

Информацию, подготовленную в рамках других систем (участвующих в процессе управления) и используемую для принятия управленческого решения, называют внешней. Внешняя информация является тематической: кадастровая, землеустроительная, геодезическая, градостроительная, архитектурно-планировочная, материалы технической инвентаризации и пр.

По степени обработки выделяют первичную (или исходную) информацию— это не подвергающиеся обработке данные об объекте управления, и преобразованную информацию, полученную в результате дополнительных расчетов или обработки исходных сведений об объекте управления.

Выработанная системой информация должна быть зафиксирована на материальном носителе и храниться в течение определенного периода времени, или «цикла жизни». В связи с этим можно выделить следующие стадии:

а) хранение. Информация создается в результате наблюдения и регистрации некоторого явления. Прежде чем она может быть обработана или использована, она должна храниться в какой-либо памяти на материальном носителе;

б) преобразование. Хранящаяся информация может быть преобразована в некоторую, более удобную форму для хранения, передачи, обработки, восприятия;

в) передача. Информация непрерывно передается от источника к запоминающемуся устройству, на обработку, пользователю для принятия решения и т.д.;

г) сортировка, синтез, обработка. Обычно информация поступает в случайном порядке. Для уменьшения времени поиска требуемой информации, ее обработки требуется предварительная сортировка по заданным признакам, а также объединение (агрегирование) ряда отдельных информационных элементов для получения полного значения;

д) использование. После преобразования информации в удобную для использования форму она воспроизводится в виде, необходимом для принятия решений;

е) оценка. Значение информации зависит от потребности в ней, достоверности, надежности и своевременности. Массивы информации должны систематически пересматриваться в целях устранения устаревших или ненужных данных;

ж) уничтожение. Может осуществляться после многократного использования информации либо при ее устаревании. Уничтожение информации является концом цикла ее жизни.

4.3. Характеристика информационного обеспечения кадастра недвижимости

Рассмотрим некоторые наиболее важные характеристики информации для систем кадастра недвижимости.

Целевое назначение. Информация имеет определенную цель в момент передачи ее для использования. Одна и та же информация может иметь многоцелевое назначение. Создание новых концепций, выявление и решение проблем, принятие решений, планирование, оперативное управление, контроль, поиск являются основными целями применения информации.

Способ и формат. Основными способами передачи информации являются визуальный и звуковой. Формат при этом является общей характеристикой для человека и машины. Носитель информации — это любая стабильная материальная среда, на которой фиксируется информация. Документ может подвергаться записи, преобразованию, передаче, хранению, сбору, поиску, чтению, использованною. В системах кадастров используют бумажные документы и электронные носители.

Избыточность. Увеличение избыточности приводит к увеличению объема сообщения (без увеличения его информативности), что ведет к удорожанию информации.

Быстродействие. Скорость передачи и приема информации определяется временем, необходимым для принятия управленческого решения. Скорость работы устройства системы может измеряться количеством данных, обрабатываемых или передаваемых в единицу времени.

Периодичность. Периодичность или частота передачи информации связана с необходимостью принятия решений и оказывает существенное влияние на ее ценность. Периодичность поступления информации на уровнях оперативного управления (отделы Росреестра) должна соответствовать происходящим реальным событиям.

Затраты. Затраты на информацию определяются затратами на сбор, хранение, обработку и поиск информации.

Ценность информации. Под ценностью информации понимается тот эффект, который дает использование данной информации. В значительной степени ценность информации зависит от способа и скорости ее передачи, периодичности, детерминистического и стохастического характера, достоверности, надежности, степени старения и прочих факторов.

Надежность и достоверность. Достоверность информации характеризуется степенью отражения характеристик анализируемого объекта кадастрового учета. Надежность характеризует технические возможности средств передачи и обработки информации. Информация может быть надежно переданной и обработанной, но исходно недостоверной.

Статичность и динамичность. Информация, которая не меняется во времени, называется статичной. Примером статичной информации являются постоянные данные типа таблиц физических констант, справочников и пр. Информацией с динамическими характеристиками являются изменяющиеся во времени данные, например, оперативные данные о изменении качественного состояния земель.

На эффективность передачи, усвоения и использования информации влияют различные факторы, в частности языковые, географические, истори-

ческие, социально-политические, гносеологические, ведомственные, экономические, терминологические, технические и др.

Основными целями формирования и развития информационного пространства России являются: право граждан на информацию, провозглашенное Конституцией РФ; создание информационного потенциала и обеспечение такого его уровня, который необходим для устойчивого развития общества; обеспечение контроля со стороны граждан и общественных организаций за информационной деятельностью федеральных и местных органов власти; возможность граждан наравне с государственными структурами пользоваться открытой общественно-политической, научно-технической, экономической информацией; защита авторских (и смежных) прав и прав имущественной собственности на информационные ресурсы и др.

Необходимость реализации новых идей и концепций в области формирования единого информационного пространства связана и с тем, что информатизация органов государственной власти до сих пор, как указывалось в различных документах, была ориентирована на повышение эффективности собственной деятельности, что привело к созданию значительного числа ведомственных (отраслевых) автоматизированных (локальных и территориальных) информационно-управляющих систем, предназначенных, как правило, для удовлетворения информационных потребностей ограниченного круга пользователей.

Под *информационным обеспечением кадастра недвижимости* следует понимать процесс сбора и предоставления обработанной соответствующим образом информации о земельных участках и иных объектах недвижимости, территориальных зонах, границах, об обременениях и иных видах прав на объекты недвижимости в целях фиксации в документах Государственного кадастра недвижимости, а также обмен информацией между заинтересованными пользователями в соответствии с их информационными потребностями.

Задачи информационного обеспечения системы кадастра недвижимости:

- обеспечение функционирования системы КН;
- наполнение, ведение и обновление банка данных КН, документирование сведений о земельных участках и объектах недвижимости;
- предоставление необходимой информации (пакета документов) заинтересованным органам, структурам и лицам;
- анализ эффективности системы КН, использования земельных участков и объектов капитального строительства;
- прогноз развития рынка объектов недвижимости;
- прогноз развития информационного рынка;
- защита информации и др.

Для эффективного управления земельными ресурсами и объектами недвижимости, а также для принятия решений в области управления объектами недвижимости управляющие органы и все субъекты этих отношений должны быть обеспечены достоверной и оперативной информацией о состоянии объектов недвижимости и земельного фонда, динамике их развития, что позволит прогнозировать его развитие и принимать решения, обеспечивающие рациональное использование объектов.

Информация в системе управления объектами недвижимости - это совокупность данных, создаваемых и хранящихся в специализированных информационных системах, предназначенная для решения задач управления данными ресурсами конкретного административно-территориального уровня.

Главное требование системы КН к информации - точное потребительское назначение информации, своевременность ее представления, оптимальность степени генерализации.

Для формирования государственного кадастра недвижимости источниками информации являются данные различных органов, ведомств и организаций:

- органов, осуществляющих ведение земельного, градостроительного, водного, лесного и иных государственных и ведомственных кадастров, реестров и баз данных;

- органов государственной власти;

- территориальных органов министерств и ведомств, располагающих информацией о земельных участках и иных объектах недвижимости (Росреестра; Министерства юстиции Российской Федерации; Министерства сельского хозяйства Российской Федерации; Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и др.);

- органов, ведущих учет объектов недвижимости и регистрирующих права на недвижимое имущество и сделки с ним (Федеральное государственное учреждение «Кадастровая палата» (ФГУ КП) и ее филиалы, регистрационные палаты (РП); Бюро технической инвентаризации (БТИ));

- организаций, осуществляющих операции с объектами недвижимости и действующих на рынке недвижимости (риэлтерские фирмы, нотариальные конторы и др.);

- юридических и физических лиц, предоставляющих информацию о своих земельных участках и иных объектах недвижимости, расположенных на них, при постановке на государственный кадастровый учет земель, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- организаций, осуществляющих конкретную оценочную, мониторинговую, экологическую и иную деятельность.

Кроме того, информацию для КН можно также получить в результате проведения следующих процессов и действий:

- государственный учет объектов недвижимости – обеспечивает ведение реестра объектов КН, содержащего сведения о пространственно-площадных и иных физических характеристиках объектов недвижимости;

- государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделки с ним - обеспечивает ведение реестра прав КН, содержащего сведения о правовых характеристиках (правовом статусе) объектов недвижимости;

- государственная регистрация оценок объектов недвижимости - обеспечивает ведение реестра оценок КН, содержащего сведения о стоимостных и иных экономических характеристиках объектов недвижимости;
- государственный учет территориальных зон – обеспечивает ведение каталога зон КН, в котором содержатся сведения о пространственно-площадных характеристиках территориальных зон и правилах регулирования имущественных отношений в пределах этих зон.

4.4. Принципы организации и создания информационного обеспечения кадастра недвижимости

В связи с наличием большого числа источников информации и разного формата предоставляемых данных необходимо создать на каждом административно-территориальном уровне единое информационное пространство, которое могло бы удовлетворять потребности кадастровой службы и других заинтересованных ведомств и организаций в системе управления объектами недвижимости. Как правило, такое пространство формируется путем создания банка данных КН.

К основным принципам формирования банка данных кадастра недвижимости относятся:

- единство банка данных, исключающее дублирование информации об объектах недвижимости и позволяющее сосредоточить в едином месте сведения обо всех объектах недвижимого имущества, находящегося на конкретной территории, обслуживаемой государственным кадастром недвижимости, об установленных правилах использования этого имущества;
- полнота описания и достоверность информации об объектах недвижимости, гарантируемая государственными органами;
- единство описания всех объектов недвижимости;
- возможность оперативного получения полной информации о любом объекте недвижимости или их совокупности;

- возможность совершенствования и автоматизации ведения банка данных на основе единых принципов и единой технологии;

- общедоступность информации для всех заинтересованных пользователей.

К условиям организации информационного обеспечения относятся:

- однократный ввод данных и многократное их использование;
- агрегация и фильтрация информации;
- зависимость степени агрегации от уровня принятых решений;
- централизованное управление информационными ресурсами, синхронное поддерживание данных для всех видов и способов использования;
- отсутствие необходимости контролировать избыточность данных вследствие их интеграции;
- однократный ввод и многократное использование данных благодаря устранению дублирования;
- унификация средств организации данных и независимость от них прикладных программ;
- обеспечение максимальной полноты сведений, предоставляемых лицу, принимающему решение и др.

Информационное обеспечение системы кадастра недвижимости должно способствовать достижению следующих целей:

- обеспечение повышения оперативности и качества работы с информацией;
- создание условий для перехода от традиционной бумажной к безбумажной технологии;
- создание необходимых условий для повышения электронной доли в работе с информацией и снижения трудозатрат на рутинные операции;
- обеспечение повышения достоверности создаваемой информации;
- исключение дублирования работы по получению информации;
- обеспечение централизованного хранения информации, подготовленной в электронной форме, включая графическую, а также всех сопутствующих

щих материалов с возможностью организации логического увязывания информации, относящейся к одному направлению поиска(подборки) по тематическому набору реквизитов;

- обеспечение единого порядка индивидуальной и совместной работы с информацией;

- объединение потоков электронных документов между структурами;

- использование общей для всех территориальных органов, предприятий и учреждений Росреестра системы индексации (нумерации) документов, общих справочников-классификаторов и т.п.;

- обеспечение унификации информационной документации и сокращения количества форм и видов единообразных документов, т. е. создание единого информационного пространства.

Необходимое условие создания единого информационного пространства — требование пространственной и временной привязки информации. Практическое обеспечение пространственной привязки любой информации об объектах недвижимости возможно только на основе системы государственного земельного кадастра.

Единое информационное пространство обеспечивается за счет:

- выработки единого методического подхода к организации административно-территориального деления территории, формирования кадастровых кварталов, присвоения кадастровых номеров и других адресов объектов недвижимости;

- пространственной привязки информации к цифровой картографической основе кадастра недвижимости (ЦКО КН);

- согласования всеми организациями структур, форматов и семантического содержания словарей, классификаторов, справочников;

- технологии информационного взаимодействия, включая актуализацию, обмен базами данных, словарями, классификаторами;

- программно-технологических средств телекоммуникационного взаимодействия всех держателей информации в интегрированной информационной среде;

- программных средств конвертирования (отображения) справочников и словарей баз банных.

Создание единого информационного пространства — необходимая предпосылка для процесса объединения тематических баз различных ведомств в ГИС муниципальных образований, региона и страны в целом.

Создание единого информационного пространства, содержащего сведения о земельном участке и всех объектах недвижимости, расположенных на нем, требует объединения сведений Государственного земельного кадастра и Единого государственного реестра объектов капитального строительства. Государственную функцию по ведению государственного технического учета объектов капитального строительства реализует федеральный орган исполнительной власти - Росреестр и его территориальные органы.

4.5. Организации сбора информации о состоянии и использовании земель

ФГУП «ФКЦ «Земля» в установленном порядке определяет требования к форматам файлов форм отчетности, а также обеспечивает хранение данных по формам отчетности, подлежащих централизованной автоматизированной обработке в подсистеме сбора и формирования статистической отчетности Росреестра.

Структурные подразделения центрального аппарата Росреестра осуществляют контроль за сроками представления, полнотой и достоверностью данных, представляемых по формам отчетности Управлениями Росреестра и ФГУ «Земельная кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации.

Управление информационных технологий кадастра осуществляет координацию и контроль работ, обеспечивающих функционирование подсистемы сбора и формирования статистической отчетности.

Собираемую информацию следует разделить на контрольную и информативную. Собираемые для целей контроля определенных процессов показатели отображают динамику, изменения во времени. Например, отчет о состоянии координатной основы показывает наличие пунктов опорной межевой сети на начало отчетного периода, изменения, произошедшие за отчетный период и как результат количество пунктов на конец периода; отчет рекультивации земель, снятия и использовании плодородного слоя почвы показывает процессы, произошедшие с землями за год. Примером может служить Отчет о наличии и распределении земель, ежегодно подготавливаемый территориальными управлениями Росреестра по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным.

Показатели, собираемые для создания базы данных, к которой необходимо обратиться в конкретный момент времени для принятия единовременного управленческого решения, отображают состояние объекта (процесса) на данный момент. Например, в настоящее время остро стоит вопрос о разграничении государственной собственности и зонировании территории, решение которого ускорило бы процедуру постановки земельных участков на кадастровый учет или внесения изменений в сведениях о них.

Для подготовки отчетов ФКЦ «Земля» разработана аналитическая подсистема сбора и обработки информации, состоящая из программных комплексов: «Отчет-Ф», «Отчет-Р», «Отчет-М». В настоящее время автоматизированная обработка и передача отчетных данных с регионального уровня на федеральный реализована в Московской области и проводится одновременно в программном комплексе (ПК) «Отчет-Р» с помощью программного средства «Свод». Отчетность собирается по 59 территориальным отделам Росреестра по Московской области и сводится в ПК «Отчет-Р». Отчетность предоставляется в Управление Росреестра по Московской области также и на бумажных носителях, обрабатывается, заносится в базу данных и хранится в скоросшивателях.

Программное средство (ПС) «Свод» представляет собой комплекс программ для работы с табличными документами (например, формы статистической отчетности), созданный как приложение, работающее в среде программы обработки электронных таблиц MS Excel версий 6.0 и выше. ПС «Свод» было первой попыткой унифицировать технологии подготовки и предоставления отчетных материалов. Показатели качества земель в основном формируются согласно действующему законодательству вне системы государственного кадастра недвижимости. В основном это мониторинговая информация, которая должна на основе соглашений поступать в ГКН из внешних систем.

В табл. 4.4. представлены источники поступления информации о качественном состоянии земель для подготовки земельного баланса. Как видно из данных таблицы приоритетное место занимают сведения, предоставляемые Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

Таблица 4.4. Источники получения базовой информации о качественном состоянии земель

Наблюдаемые характеристики земель	Местонахождение информации
Загрязнение радионуклидами	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Загрязнение тяжелыми металлами	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Загрязнение диоксинами	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды
Загрязнение пестицидами	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Загрязнение нефтью и нефтепродуктами	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
Линейная эрозия	Росреестр. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Плоскостная эрозия	Росреестр. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Дефляция	Росреестр. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Подтопление	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. МЧС. Федеральное агентство по строительству и ЖКХ

Опустынивание	Росреестр
Захламление	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Росреестр
Вторичное засоление	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Подкисление	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Заращение мелкоколесьем и кустарником	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Степень пригодность к сельскохозяйственному использованию	Росреестр. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Нарушения вследствие лесохозяйственной деятельности	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Приведите основные понятия информационного обеспечения государственного кадастра недвижимости.
2. Как классифицируется информация государственного кадастра недвижимости?
3. Что такое единое информационное пространство? Каковы задачи и принципы его формирования?

Глава 5

ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ НА ОСНОВЕ ДАННЫХ КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ

5.1. Виды операций (сделок) с недвижимостью

Операция (сделка) — это действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей участников в сделке. Цель любой сделки — приобретение права собственности или права пользования имуществом, в том числе и недвижимым.

Кроме этих видов прав также существуют:

- право оперативного управления;
- право пожизненно наследуемого владения;
- право постоянного пользования;
- аренда;
- ипотека;
- доверительное управление;
- сервитуты, а также иные права в случаях, предусмотренных законода-

тельством.

Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней, обязан по ходатайству правообладателя удостоверить произведенную операцию (сделку) путем выдачи документа о зарегистрированном праве или сделке либо совершением подписи на документе, представленном для регистрации.

На рынке недвижимости распространены следующие виды сделок.

По распоряжению земельными участками:

- купля - продажа земельного участка, земельного пая;
- сдача в аренду земельного участка;
- купля-продажа права аренды земельного участка;

- дарение земельного участка и земельной доли;
- обмен земельного участка и земельной доли;
- залог земельного участка и права на землю;
- передача земельного участка и земельной доли в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ — в качестве пая в кооператив;
- наследование земельного участка и земельной доли; передача земельного участка в пожизненное наследуемое пользование;
- передача земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование;
- предоставление сервитута — права ограниченного пользования соседним земельным участком;
- предоставление участка в собственность под индивидуальное жилищное строительство, садоводство и личное подсобное хозяйство;
- выкуп земельного участка для государственных и муниципальных нужд;
- приватизация земельного участка.

По распоряжению жильем:

- приватизация комнат и квартир в муниципальном (государственном, ведомственном, общественном) жилом фонде;
- купля-продажа жилья;
- купля-продажа жилья с пожизненным содержанием владельца;
- купля-продажа жилья в рассрочку;
- расселение коммунальных и крупногабаритных квартир;
- обмен, в том числе с доплатой;
- сдача жилья в аренду;
- имущественный наем;
- сдача жилого помещения в поднаем;
- дарение жилья;
- наследование жилья;
- кредитование под залог жилья (ипотека);

- участие в долевом строительстве жилья;
- уточнение долей в жилой недвижимости;
- признание прав собственности на жилье по решению суда;
- расторжение договора (купли-продажи, о приватизации и др.).

По распоряжению нежилыми зданиями и помещениями:

- купля-продажа нежилых помещений, зданий и сооружений;
- сдача в аренду нежилых помещений, зданий и сооружений;
- купля-продажа имущественных комплексов;
- сдача в аренду имущественного комплекса;
- передача нежилых помещений, зданий и сооружений в качестве вклада в уставный капитал;
- кредитование под залог недвижимости (ипотека);
- признание права собственности или других прав по решению суда;
- расторжение договора (купли-продажи, аренды и др.), в том числе по решению суда.

Сделки могут совершаться в двух формах:

- а) в устной (ст. 159 ГК РФ);
- б) письменной (ст. 160 ГК РФ).

В устной форме сделка возможна:

- если законом или соглашением не установлена письменная форма;
- для сделок, исполненных при самом их совершении (кроме тех, для которых предусмотрена нотариальная форма, и сделок, несоблюдение простой письменной формы, которых влечет за собой их недействительность);
- для сделок во исполнение договора, заключенного в письменной форме (если это не противоречит закону, иным правовым актами договору).

Письменная форма сделки заключается в составлении документа, отражающего содержание сделки и подписанного лицом, ее совершающим. Договоры в письменной форме могут также заключаться путем обмена документами, посредством почтовой, телетайпной, электронной или иной связи.

В практике хозяйствования могут случиться негативные последствия несоблюдения формы сделки:

- письменной (ст. 162 ГК РФ):
 - стороны лишаются права в случае спора ссылаться в подтверждение сделки и ее условий на свидетельские показания;
 - сделка считается недействительной, если об этом прямо указано в законе или соглашении сторон;
 - внешнеэкономическая сделка недействительна;
- нотариальной (ст. 165 ГК РФ). Если одна из сторон полностью или частично исполнила сделку, а другая сторона уклоняется от нотариального удостоверения сделки, то сделка считается ничтожной и суд вправе потребовать исполнившую сделку сторону признать сделку недействительной.

Сделки бывают одно-, двух- и многосторонними. Односторонние сделки - это такие сделки, для совершения которых достаточно воли одной стороны (завещание, дарение и т.д.). Такого вида сделки могут создать обязанности для других лиц только в случаях, установленных законом или соглашением с этими лицами.

Двух- или многосторонние сделки (договоры, контракты и т.д.) - это соглашения двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав.

Многообразие сделок с объектами недвижимости формирует их оборот.

Действительность сделки определяется через совокупность следующих условий:

- законность содержания;
- правоспособность и дееспособность физических и юридических лиц, совершающих сделку;
- соответствие воли и волеизъявления участников сделки;
- соблюдение формы сделки.

Если хотя бы одно из перечисленных ранее условий не будет соблюдено, то сделка недействительна (ст. 166—181 ГК РФ). Недействительные сделки разделяются на оспоримые и ничтожные; первые недействительны в силу их признания таковыми судом, а вторые недействительны в силу закона независимо от судебного признания.

Иными словами, оспоримая сделка будет действовать до того момента, пока суд по инициативе лиц, указанных в законе, не признает ее оспоримой. В случае же признания ничтожной она будет считаться недействительной с момента ее заключения. Соответствующая информация должна быть внесена в кадастровую документацию. Различают два действия:

- 1) признание сделки недействительной (по решению суда или без него);
- 2) применение последствий такого признания (осуществляется только судом).

Недействительной может быть признана не вся сделка, а только ее часть. Сделка может быть признана недействительной по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом РФ (табл. 5.2).

Среди других законов, содержащих дополнительные основания недействительности сделки, можно назвать Закон РФ от 09.10.1992 № 3615-1 «О валютном регулировании и валютном контроле»; Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»; Водный кодекс РФ (ст. 132); Лесной кодекс РФ (ст. 112).

Сделка считается ничтожной, если:

- она совершена с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности (гл. 9, подраздел 2 ГК РФ);
- волеизъявление не соответствует подлинной воле (ст. 170, 174, 178, 179 ГК РФ);
- нарушены форма сделки и требования о ее государственной регистрации (ст. 162, 165 ГК РФ);

- сторона сделки недееспособна, т. е. неспособна понимать значение своих действий (ст. 171, 172, 175, 177 ГК РФ);

- сделка юридического лица выходит за пределы его правоспособности (ст. 173 ГК РФ).

Таблица 5.1. Юридическая классификация недействительных сделок

Вид недействительных сделок	Признаки	Лица, которым дано право предъявлять требования о признании сделки недействительной и применении последствий такого признания	Правовые последствия признания сделки недействительной
Ничтожные сделки	Недействительна независимо от признания сделки таковой	Любое заинтересованное лицо. Суд вправе применить последствия недействительности по собственной инициативе	Недействительна с момента ее совершения. Не влечет юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с ее недействительностью
Оспоримые сделки	Недействительна по основаниям, установленным ГК РФ, либо в силу признания ее таковой судом	Лица, указанные в ГК РФ и других законах	Недействительна с момента ее совершения. Не влечет юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с ее недействительностью. Если из содержания такой сделки следует, что она может быть прекращена на будущее время, то суд признавая сделку недействительной, прекращает ее действие на будущее время

Таблица 5.2. Некоторые основания признания сделки недействительной

Виды сделки и ссылка на статьи ГК РФ	Квалификация недействительной сделки	Кто может предъявить иск и в течение какого срока	Последствия признания сделки недействительной	Примечания
Сделка, не соответствующая закону или иным правовым актам (ст. 168-181)	Ничтожная	Любое заинтересованное лицо. В течение 10 лет со дня, когда началось ее исполнение	Двусторонняя реституция, если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом	—
Сделка, совершенная с целью, противной основам правопорядка и нравственности (ст. 169-181)	Ничтожная	Любое заинтересованное лицо. В течение 10 лет со дня, когда началось ее исполнение	<p>При наличии умысла у обеих сторон такой сделки в случае исполнения сделки обеими сторонами в доход государства взыскивается все полученное ими по сделке, а в случае исполнения сделки одной стороной с другой стороны взыскивается в доход государства все полученное ею и все причитавшееся с нее первой стороне в возмещение полученного.</p> <p>При наличии умысла лишь у одной из сторон такой сделки все полученное ею по сделке должно быть возвращено другой стороне, а полученное последней либо причитавшееся ей в возмещение исполненного взыскивается в доход государства</p>	Если исполнение сделки не состоялось, предусмотренные в ней последствия не применяются, а сама сделка признается ничтожной

Минимальная сделка (ст. 170-181)	Ничтожная	Любое заинтересованное лицо. В течение 10 лет со дня, когда началось ее исполнение	Двусторонняя реституция, если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом	Совершается для вида, без намерения создать соответствующий ей правовые последствия
Притворная сделка (ст. 170-181)	Ничтожная	Любое заинтересованное лицо. В течение 10 лет со дня, когда началось ее исполнение	Двусторонняя реституция, если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом	Совершается для вида, без намерения создать соответствующий ей правовые последствия
Сделка юридического лица, выходящая за пределы его правоспособности, совершенная в противоречии с целями деятельности юридического лица или совершенная в отсутствие лицензии (ст.173)	Оспоримая	Юридическое лицо, учредитель юридического лица, государственный орган, осуществляющий контроль или надзор за деятельностью юридического лица. В течении года со дня, когда истец узнал или должен был узнать об обстоятельствах, являющихся основанием для признания сделки недействительной	Двусторонняя реституция, если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом	Совершается с целью прикрыть другую сделку. К сделке, которую стороны действительно имели в виду, применяются относящиеся к ней правила

Недействительная сделка не влечет за собой юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с ее недействительностью, и недействительна с момента ее совершения (табл. 5.2).

При совершении сделки подлежат обязательной регистрации изменения следующих видов прав:

- право собственности;
- право хозяйственного ведения;

- право оперативного управления;
- право пожизненного наследуемого владения;
- право постоянного пользования;
- аренда;
- ипотека;
- доверительное управление;
- сервитуты, а также иные права в случаях, предусмотренных законодательством.

5.2. Основные положения формирования земельной ренты

Рыночная экономика перенесла «центр тяжести» управления с методов прямого регулирования, т. е. централизованного метода в области распределения и перераспределения материальных и финансовых ресурсов, на методы косвенного воздействия на экономику землепользования через систему земельных платежей, в том числе через налоги.

Экономический механизм землепользования, должен быть основан на использовании земельной ренты в качестве основы для формирования системы экономических регуляторов (цены, ссудный процент, подоходный налог и т.д.).

Рента (от лат. *reddita* - возвращенная или отданная назад) - устойчивый доход, прямо не связанный с предпринимательской деятельностью. Известно несколько видов рент (в том числе государственная, земельная и банковская), связанных с займами, по которым выплачиваются рентные доходы в виде процента. Представление о ренте прошло эволюцию от отработочной, продуктовой, денежной (при феодализме) до современного понимания, при котором под рентой понимается регулярно получаемый доход на капитал, облигации государственных займов, имущество или землю, не требующий от получателя предпринимательской деятельности.

Под рентой в классической экономической теории чаще всего понимается разница между доходом и минимальной суммой, необходимой для обес-

печения (добычи) данного объема товаров или услуг. Наличие ренты позволяет владельцу ресурсов искать варианты их наиболее эффективного размещения и использования, создает стимулы поиска инвестиций. Высокие размеры рентной части выручки привлекают ресурсы в конкретную отрасль; существенные ее падения, наоборот, вызывают отток ресурсов из этой отрасли.

Повышение рентной составляющей может быть обеспечено различными способами, причем в зависимости от характера воздействия выбранных способов на благосостояние общества экономисты делят активность предпринимателей на «поиск прибыли» (*profitseeking*) и «поиск ренты» (*rentseeking*).

Все многообразие подходов может быть сведено к двум основным методам, основанным на теории трудовой стоимости К. Маркса и теории факторов производства, родоначальниками которой были А. Смит и Д. Рикардо. Кроме того, в городах появляется еще третья категория дохода, представляющая собой не прямой результат прибыли капитала и труда индивидуумами в целях получения прибыли или заработка, а являющаяся результатом общего развития города и общества.

Следовательно, предприниматель берется за дело, когда рассчитывает получить не только среднюю прибыль, но и добавочный доход, который будет выплачен собственнику земли в качестве земельной ренты. Поэтому земельная рента — это форма экономической реализации собственности на землю, в составе которой различают дифференциальную, абсолютную и монопольную ренту.

Таким образом, рента — это цена, уплачиваемая за использование земли и других природных ресурсов, количество которых (или запасов) строго ограничено. Именно уникальные условия предложения земли - ее фиксированное количество — отличает рентные платежи от заработной платы, процента на прибыль. Понятие ренты первоначально применялось лишь к одному фактору — земле и ее недрам, так как считалось, что только земля спо-

собна приносить добавочный доход, в зависимости от дифференциальной ренты. В свою очередь, дифференциальная рента была разделена (в зависимости от участия экстенсивных и интенсивных факторов развития) на ренту природную (естественную) I и экономическую II.

В строительстве рента возникает вследствие того, что объекты, имеющие одинаковую стоимость строительства (например, жилье), реализуются по разным рыночным ценам за счет различий в качестве и местоположении участков по отношению к различным культурным, социальным и производственным центрам притяжения (деферента I); за счет различий в стоимости улучшений (зданий, сооружений, коммуникаций) вследствие применения новой техники и технологий (деферента II). Кроме того, строительная рента является монопольной, так как связана с наличием монопольной цены на объекты и строительные материалы.

Ограниченность предложения земли является важным условием возникновения ренты и является основной причиной особенностей распределения расходов и формирования цен в отраслях хозяйственного комплекса.

Размер ренты определяется за счет плодородия и местоположения земельных ресурсов, цены продукта, предельного уровня производства, который представляет собой превышение стоимости фактической общей отдачи от приложения капитала и труда к земле, и того дохода, который может быть получен при неблагоприятных условиях. Кроме того, нехватка равноценной по плодородию земли также порождает ренту. При этом рента выступает как избыток по мере увеличения спроса на производимую продукцию и увеличения предложения труда, которое, в свою очередь, способствует дополнительному накоплению стоимости и развитию более эффективного производства.

Выгода, обусловленная местоположением, выражается через стоимость излишка транспортных затрат и возможности эффективного улучшения участка за счет близости к рынку рабочей силы или потребления, а добавочный продукт, который может быть получен от благоприятного расположения участка, порождает особую ренту по местоположению.

Таким образом, экономической причиной образования дифференциальной ренты является превышение прибавочной стоимости над средней прибылью, которая создается благодаря более высокой производительности труда и дополнительно вложенному капиталу на относительно лучших и средних по плодородию и местоположению земельных участках по сравнению с худшими. Это связано с тем, что ограниченность вовлекаемых в общественное производство лучших и средних по плодородию и местоположению земель заставляет использовать худшие массивы земель в связи с ростом населения и его потребностей в производимой продукции, а также необходимостью удовлетворения промышленности в сельскохозяйственном сырье, древесине и другой продукции.

Абсолютная рента формируется на всех землях независимо от их качества, местоположения и производительности дополнительных вложений и обусловлена монополией частной собственности на землю. При передаче в аренду худших земель арендатор должен обязательно обеспечить получение средней прибыли себе и сверхприбыли собственнику (в качестве арендной платы).

Источником образования абсолютной ренты является излишек прибавочной стоимости над средней прибылью, которая образуется в отраслях хозяйственного комплекса из-за более низкого процента вкладываемого капитала, трудности «перелива» капитала между отраслями, в том числе из промышленности в сельское хозяйство, межотраслевой конкуренции, уравнивания нормы прибыли капитала товаропроизводителей с общей нормой прибыли.

Кроме того, фактор наличия меньшей площади лучших и средних по качеству и местоположению земель как объекта хозяйствования по сравнению с худшими землями также влияет на цену производимой продукции.

Получаемая разница между стоимостью и ценой производства (добавочная прибыль) должна присваиваться в форме абсолютной ренты государством и другими собственниками земли.

Монопольная земельная рента образуется на землях исключительного качества, местоположения и экологических условий, на которых возможно производство редких по своим потребительским свойствам видов сельскохозяйственной продукции, строительство элитного жилья, формирования особо охраняемых территорий. Например, южная приморская зона Краснодарского края, уникальная для России, имеет пригодные земли для возделывания субтропических культур, включая чай, виноград, лекарственные травы и т.д.

Образование монопольной земельной ренты в населенных пунктах формируется за счет двух источников.

Во-первых, эта рента образуется на всех участках населенного пункта независимо от их свойств, так как для конкретных целей строительства требуются участки в определенных местах определенной площади. Но в силу естественной ограниченности земельных участков на этих территориях возможное их предложение не соответствует спросу на них, что повышает стоимость этих участков как территориального (пространственного) базиса.

Во-вторых, монопольная рента образуется на отдельных участках населенных пунктов (небольших по площади), которые в силу своих природных, социальных и экологических факторов приобретают особые свойства полезности для коммерческой застройки. Ограниченность земель исключительного качества обуславливает особый дефицит этих участков на рынке, реализация их осуществляется по монопольно высоким ценам. Особенно это характерно для кварталов, имеющих практически невозпроизводимые качества историко-культурных, заповедных, рекреационных и оздоровительных территорий. Строительные участки в городах также способны приносить монопольную ренту, если они используются для строительства крупных торговых центров, коммерческих зданий, офисов, банков и других объектов.

Социальная рента — плата за земельные участки с развитой социальной инфраструктурой (школы, больницы, дома культуры, центры бытового обслуживания и т.п.). Она может формироваться по типу как дифференциальной, так и монопольной ренты.

Количественные показатели земельной ренты за счет освоенности территории возникают за счет сокращения затрат на создание дополнительной транспортной и инженерной инфраструктуры. Дополнительный рентный доход за счет роста эффективности капиталовложений в обустройство территории обусловлен преимуществами конкретного земельного участка, а также способом его использования (в частности, объединением смежных функций).

Таким образом, размер земельной ренты в любых населенных пунктах определяют четыре фактора: спрос, ограниченность, полезность и ликвидность земельных участков.

Ренту приносят и земли с запасами полезных ископаемых. Механизм ценообразования в добывающей промышленности также формируется на основе худших условий производства продукции. Естественно, что на лучших участках, где добывают полезные ископаемые с наименьшими затратами, образуется больший доход. Его присваивает собственник земли в виде дифференциальной ренты. В добывающей промышленности образуется и абсолютная рента вследствие того, что монополия собственности мешает свободному переливу капитала в данную отрасль. Органический состав капитала в горнодобывающей промышленности ниже, чем в среднем по всей отрасли промышленности.

Аналогично сельскому хозяйству земельная рента формируется в лесном хозяйстве, включая лесодобычу. При создании экономического механизма изъятия рентных платежей возникает проблема без рентных земель, с которых не получают ренту по причине низкого естественного плодородия или в силу сложившихся экономических и природных условий (например, недоступность горных участков, низкая трудо- и фондообеспеченность территорий и т.д.). Но так как эти земли необходимо содержать в надлежащем экологически сбалансированном состоянии, защищать от эрозии, проводить их обследования и кадастровый учет, нужны средства, получаемые в том числе и за счет земельных платежей.

Таким образом, в основе оценки земли и расчета земельных платежей должна лежать земельная рента, которая представляет собой денежное выражение тех благ, которые получают люди, используя определенные земельные участки. При этом определение получателя рентных платежей и принципов их распределения является важным методическим положением всей системы земельных отношений.

Формы и виды земельной ренты представлены в табл. 5.3.

Таблица 5.3 – Формы и виды земельной ренты

Вид ренты	Условия образования	Виды добавочной прибыли	Распределение добавочной прибыли
Дифференциальная I	Различие участков по плодородию и местоположению	Разница между общественной (рыночной) и индивидуальной ценой производства на лучших участках	Собственнику земли и обществу (государству) (в соответствии с законодательством)
Дифференциальная II	Различная эффективность дополнительных затрат на одних и тех же участках	Разница между общественной (рыночной) и индивидуальной ценой производства за счет роста экономического плодородия земли	Собственнику или арендатору (по договору)
Монопольная	Земли исключительного качества и ограниченного наличия	Разница между монопольной и индивидуальной ценой производства, строительства	Обществу, собственнику земли или частично (по договору) арендатору
Абсолютная	Право собственности на землю	Включаемая в общественную (рыночную) цену стоимость монопольного права землевладельца	Обществу и собственнику земли

Классификация рентообразующих факторов, влияющих на эффективность использования земельных ресурсов, показана на рис. 5.1.

Механизм выявления вклада рентной составляющей земли в результате хозяйственной деятельности основывается на следующих положениях. Определенный уровень качества жизни как обобщающий результат социально-экономической деятельности на территории любого административного образования имеет две составляющие: социально-экологическую и экономиче-

скую. Обе эти составляющие отражают разные аспекты качества жизни и одинаково важны для объективной оценки современного состояния качества жизни и определения путей его повышения.

Основой использования рентных регуляторов является определение вклада земли в результат экономической деятельности, который в конечном счете находит свое реальное воплощение в создаваемом валовом продукте.

Как правило, рентная составляющая — это та предельная величина, которую предприниматель способен выплачивать за право приложения капитала к земле, а его деятельность остается прибыльной с учетом тех рисков, которые присущи данной отрасли экономики в регионе при нормальном для данной отрасли уровне управления и оптимальном (или близком к нему) соотношении между трудом и капиталом.



Рис. 5.1. - Классификация рентообразующих факторов

5.3. Экономические факторы, влияющие на ренту

Для получения количественных характеристик дифференциальной ренты можно использовать цену земли, размеры земельного налога и арендной платы, кадастровой стоимости по категориям земельного фонда и регионам страны.

В условиях рыночной экономики участки земли приобретают товарную форму, имеющую цену, т. е. сумму, которую покупатель будет готов заплатить за оцениваемый земельный участок.

Цена земли зависит от совокупности факторов и социально-экономических явлений. Классические факторы, влияющие на цену земли и используемые при оценке земли, подразделяются на четыре категории:

- экономические;
- социальные;
- юридические, административные или политические;
- физические, связанные с окружающей средой либо с местоположением.

Экономические факторы зависят от экономической ситуации в стране, регионе или на местном уровне (рис. 5.2).

Социальные факторы помогают уточнить характер землепользования, формируют спрос на землю и ее цену.

К *социальным факторам* относятся:

- рост, сокращение или стабильность численности населения;
- уровень плотности населения;
- географическое распределение социальных групп;
- отношение к архитектурным стилям и коммунальным услугам;
- отношение к социальным проблемам и вопросам образования;
- уровень криминогенной обстановки в городе, районе и т.д.

Юридические, административные и политические факторы влияют на спрос как положительно, так и отрицательно. Политика предоставления раз-

ного рода льгот способствует эффективному землепользованию и стимулирует освоение земельных участков.

На уровне государства, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований экономическая, фискальная и кредитно-денежная политика может стимулировать или подавлять экономическое развитие территорий в целом и спрос на землю в частности.



Рис. 5.2. - Влияние экономических факторов на рынок земли

К юридическим, административным и политическим факторам относятся:

- законодательство о зонировании, территориальном планировании и т. д.;
- политика в сфере денежного обращения, включая все формы налогообложения, которые влияют на свободное использование недвижимости;
- поддерживаемое органами власти жилищное строительство и гарантированные ипотечные кредиты;
- регулирование уровня арендной платы, разрешение на различные виды специальной деятельности, контроль землепользования и т.д.;
- строительная политика;
- стоимость и срок выполнения услуг в сфере землепользования, предоставляемых местной администрацией и т.д.

Физические факторы (окружающая среда и характеристики местоположения) являются определяющими для стоимости земельных участков. При анализе таких факторов важно разграничивать, с одной стороны, характеристики собственно участка (климат и топография местности, размер участка, рельеф, геология и другие физические параметры), а с другой — показатели местоположения, которые характеризуют участок с точки зрения его расположения относительно делового центра, автомагистрали, объектов инфраструктуры и т. д.

По своей сущности цена земли есть категория иррациональная. Земля не является продуктом человеческого труда, поэтому сама по себе не имеет стоимости, если не считать инвестиций на ее освоение.

Но в условиях рыночной экономики она как товар продается и покупается, как и другие факторы производства - труд и капитал. Если земельный участок рассматривать как капитал, приносящий доходы(ренту), то цена земли зависит от двух величин:

- размера получаемой собственником участка земельной ренты;
- ставки банковского процента.

Покупатель земельного участка стремится приобрести участок ради постоянного дохода, который приносит земля, т. е. покупается право на получение регулярного дохода в течение неопределенного времени.

Все, что приносит доход, в экономической теории рассматривается как капитал. Владелец денег, имея определенную сумму, может положить ее в банк и получать доход в виде процента. Но он может потратить эти деньги на покупку земельного участка. Следовательно, цена земли — это дисконтированная стоимость.

В экономической литературе формула дисконтированной стоимости представлена в виде

$$K_0 = \frac{K_n}{(1+p)^n},$$

где K_0 — сегодняшняя стоимость будущей суммы денег; K_n — будущая

стоимость сегодняшней суммы денег; p — ставка банковского процента

в десятичных дробях; n — количество лет.

При покупке земли предполагается, что доход в виде арендной платы будет выплачен собственнику земли в неопределенно продолжительный срок, поэтому величина n в формуле при покупке земли не учитывается, поскольку земля приносит этот доход и после ее продажи.

Поместив вырученную сумму в банк, собственник земли обеспечивает себя получением не меньшего дохода и в будущем. Поэтому цена земли определяется капитализацией земельной ренты.

Цена земли C_3 , %, определяется по формуле:

$$C_3 = \frac{P}{I} 100.$$

Например, если ежегодный доход P в виде ренты составляет 1000 руб., ставка банковского процента I — 5 %, то цена земли составит:

$$C_3 = 1000 : 5 \cdot 100 = 20\,000 \text{ руб.}$$

Цена земли согласно этой формуле будет расти, если будет увеличиваться размер ренты, и падать, если будет повышаться норма процента. На практике цена земли зависит от множества факторов, влияющих на спрос и предложение земельных участков. Рост цен на землю может объясняться растущим спросом на нее, ростом инфляции платежной способностью населения, социальным статусом собственника и другими факторами.

В настоящее время стоимостная оценка земли осуществляется с помощью различных методик. Чаще всего используются международные стандарты оценки недвижимого имущества. С учетом этих стандартов, а также на основе научных исследований зарубежных и отечественных ученых разрабо-

тан ряд методик оценки земли как недвижимого имущества на основе ее рентной стоимости.

Выявление доли земельной рентной составляющей во вновь созданной стоимости создает возможности:

- для выявления рентного потенциала отдельных частей территории регионов или муниципальных образований в зависимости от вариантов их функционального использования и соответствующего распределения инвестиций для создания объектов деловой и социальной активности на анализируемой территории. Тем самым создаются необходимые условия для зонирования территории с учетом возможностей максимизации валового продукта и рационального использования территориальных ресурсов;

- увеличения объемов регионального и местного бюджетов за счет изъятия части рентного дохода, возникающего на объектах земельных отношений различных отраслей экономики, с одновременным созданием равных условий деятельности для всех хозяйствующих субъектов, независимо от их видов собственности, ее местоположения и социальной значимости. Таким образом, закладываются объективные основы для создания справедливой системы налогообложения объектов недвижимости;

- выявления «точек притяжения» различных отраслей или крупных объектов, развитие которых поднимает общий рентный потенциал окружающих территорий. Таким образом, создается объективная основа для выделения зон «особой поддержки» на анализируемой территории и создания условий для их приоритетного развития: установление индивидуального правового режима, открытие бюджетного финансирования, установление налоговых льгот для частных инвесторов и пр.

5.4. Формирование платного землепользования

Земля во многих странах вовлечена в сферу экономических отношений, в первую очередь, как надежный, неиссякаемый, количественно увеличива-

ющийся источник финансовых средств, пополняющий бюджеты всех уровней, способствующий обеспечению развития территорий.

Эта задача решается реализацией одного из принципиальных положений системы землепользования — обеспечением его платности, под которой понимается обязанность собственников и иных субъектов земельных отношений уплачивать установленные законом налоги и иные земельные платежи.

Земельные платежи выполняют в системе землепользования комплексную задачу:

- обеспечивают рациональное распределение имеющихся земельных ресурсов между различными видами их использования;
- создают равные условия деятельности для субъектов, хозяйствующих на земельных участках, обладающих разным качеством;
- обеспечивают изъятие и направление в соответствующие бюджеты рентного дохода, создаваемого на земельных участках с лучшими условиями;
- создают финансовую базу для проведения мероприятий, повышающих качество как территории административного образования в целом, так и отдельных ее районов.

За земельные участки, находящиеся в собственности, пожизненном наследуемом владении, бессрочном (постоянном) пользовании, взимается земельный налог, а за арендуемые участки - арендная плата.

Формирование экономического механизма землепользования должно осуществляться в два этапа:

- 1) изучение механизмов формирования максимальной экономической эффективности хозяйственной деятельности на анализируемой территории как важнейшего условия высокого качества жизни;
- 2) введение экологических и социальных ограничений, позволяющих гармонизировать экономическую и социально-экологическую составляющие качества жизни на анализируемой территории.

Дополнительный доход может иметь тройственную природу:

а) может быть вызван более высоким, нежели средний для отрасли, уровнем технологии производства (это найдет свое выражение в более высоком соотношении капитал - труд и, следовательно, в более высокой доле капитала во вновь созданной стоимости);

б) быть ориентированным на удовлетворение относительно новых потребностей проживающего на территории населения;

в) быть ориентированным на использование более продуктивного «постоянного элемента» данного объекта, т.е. использовать в своей основе экономико-экологические и пространственные преимущества земли при производстве традиционного, но широко используемого товара (или услуги).

В соответствии с Законом РФ «О плате за землю» (введен в действие с 01.01.1992) пользование землей является платным. Основная цель введения платы за землю — стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышение плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечение развития инфраструктуры, формирование специальных фондов финансирования эти мероприятий.

Основные элементы системы платного землепользования:

- земельный налог на собственников земельных участков и пользователей, включая прогрессивный налог на часть площади, превышающей установленные нормы;
- арендная плата с землепользователей — арендаторов земельных участков, находящихся в государственной либо муниципальной собственности;
- платежи за приобретение прав на земельную собственность и права аренды;
- сборы с доходов от продажи земельных участков, при оформлении наследования, дарения, обмена и совершении других сделок и операций с земельными участками;

- плата за пользование кадастровой и иной информацией, а также другие услуги, связанные с обеспечением сделок и операций с землей;
- штрафные денежные санкции за нарушения в сфере землепользования;
- компенсационные выплаты (возмещение экономического и экологического ущерба на восстановление земель в состояние, пригодное для их использования по целевому назначению);
- сборы при страховании земли и недвижимости и связанные с ними права собственности и аренды;
- возвратные залоговые платежи при предоставлении во временное пользование земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных целей;
- плата за изменение целевого назначения земель и др.

В развитых странах мира в той или иной форме действует налог на недвижимость на основе ее стоимости. Преимущество налога на недвижимость — сложность уклонения от уплаты данного налога или уменьшения налоговых обязательств. Это особенно важно для этого налога, базой для исчисления которых служит кадастровая стоимость земельных участков и расположенных на ней зданий и сооружений, и в меньшей степени применимо, когда в налогооблагаемую базу включают только стоимость земли. Трудности уклонения от уплаты налога и уменьшения налоговых обязательств обусловлены следующими причинами:

- недвижимость сама по себе видима и, как правило, легко поддается учету;
- целевое назначение недвижимости легко установить;
- достаточно легко установить налогоплательщика (особенно если Плательщиком налога является пользователь, а объектом налогообложения — земельный участок и расположенные на нем здания, сооружения и коммуникации);

- имеется действенный механизм взимания налога и обеспечения исполнения обязанности по уплате налога.

Кроме того, это относительно стабильный налог. Условие относительной стабильности налога — периодическое проведение массовой кадастровой оценки (один раз в три-пять лет), для того чтобы изменения относительной стоимости отражались на сумме налога постепенно, в соответствии с изменениями на рынке.

5.5. Основные понятия налогообложения объектов недвижимости

При определении налогооблагаемой базы возможны варианты включения в нее либо только земельных участков, либо участков с расположенными на них зданиями и сооружениями. Если в налогооблагаемую базу включают землю с расположенными на ней зданиями и сооружениями, то тот же уровень налоговых поступлений потребует более низкой ставки налога; это также может привести к перераспределению налогового бремени между налогоплательщиками. В налогооблагаемую базу также могут быть включены пустующая земля и связанные с ней права.

Помимо кадастровой стоимости в целях налогообложения участков и иных объектов недвижимости можно использовать величину годовой арендной или рыночной стоимости.

Годовая арендная стоимость - это стоимость, по которой исходя из разумного предложения объект налогообложения можно ежегодно сдавать в аренду. При этом арендатор принимает на себя все обычные расходы арендатора, в том числе уплату налога на недвижимость, если ее взимают, и несет расходы по ремонту и страхованию, необходимые для поддержания объекта налогообложения в надлежащем для аренды состоянии.

Рыночная стоимость — это индивидуальная стоимость конкретного объекта налогообложения в случае, если собственник владеет свободной от обременения недвижимостью, добровольно продает свое неограниченное право собственности на открытом рынке и объект налогообложения находит-

ся в состоянии, соответствующем рациональному использованию собственника с учетом площадей и района расположения объекта.

Кадастровая стоимость — это стоимость, определенная в процессе массовой оценки объектов недвижимости соответствующих категорий земельного фонда, усредненная для субъектов Российской Федерации или муниципальных образований. При принятии решения о налогооблагаемой базе (на основе рыночной стоимости, годовой арендной стоимости или кадастровой стоимости) определяющим фактором является соотношение общих объемов сделок трех видов.

Земельный налог представляет собой конкретную норму изъятия земельной ренты у собственников земли. Система земельного налога должна быть построена таким образом, чтобы отпала необходимость выплаты дотаций производителям, работающим в худших условиях (за исключением особо неблагоприятных).

Важность проблемы налогообложения недвижимости для развития экономической активности на территории региона требует серьезного анализа современного состояния налогообложения недвижимости в России и возможных направлений ее развития. Налогообложение земли и иного недвижимого имущества в целом имеет существенные преимущества по сравнению с налогообложением доходов юридических и физических лиц, позволяющих эффективно использовать его в качестве источника средств формирования бюджетов различных уровней.

Кроме того, в отличие от налогов, базой которых являются доходы от хозяйственной деятельности, налоговые поступления от сбора земельного налога в гораздо меньшей степени зависят от экономической конъюнктуры.

Указанные обстоятельства делают земельный налог удобным инструментом для реализации фискальной функции налоговой системы. В условиях нестабильности налоговых поступлений в бюджеты всех уровней в современной России это вызывает повышенный интерес к проблемам развития

налогообложения земли со стороны органов государственной власти, прежде всего их исполнительной ветви.

Кроме того, фискальная функция налогообложения земли является основной, но не единственной. Налогообложение земли, как и налоговая система в целом, призвана выполнять и иные функции, прежде всего регулирующую, обеспечивая экономическое воздействие на поведение землевладельцев и землепользователей. Кроме того, налог на землю - необходимый элемент региональной и муниципальной системы управления недвижимостью, которая призвана обеспечивать (помимо формирования бюджета) рациональное использование земли как важнейшего экономического ресурса, естественно-пространственного фактора, обеспечивающего развитие региона и муниципальных образований как социально-экономической целостности. Но при этом специфика земельных рентных платежей (в отличие от иных видов налогов) заключается в том, что рентные платежи должны обеспечивать в конечном итоге повышение ценности территории как для населения, так и для бизнеса.

Земельные платежи выполняют в системе управления территориями комплексную задачу: обеспечивают рациональное распределение имеющихся земельных ресурсов между различными видами их использования; создают равные условия деятельности для субъектов, хозяйствующих на земельных участках, обладающих разным качеством; обеспечивают изъятие и направление в бюджеты рентного дохода, создаваемого на земельных участках повышенного качества; создают финансовую базу для проведения мероприятий, обеспечивающих повышение качества как территории в целом, так и отдельных ее районов или участков.

Поэтому платежи за землю необходимо направлять:

- на стимулирование рационального использования и охраны земель;
- проведение землеустройства (для решения государственных и муниципальных задач);
- ведение кадастра недвижимости;

- ведение мониторинга земель;
- повышение плодородия земель;
- освоение новых земель, в том числе взамен изымаемых;
- выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества;
- стимулирование ведения сельскохозяйственного производства на землях низкого качества;
- инженерное и социальное обустройство территории и др.

В связи с проведением государственной кадастровой оценки всех категорий земельного фонда, принятием законодательных актов о земельном налоге (Федеральный закон от 29.11.2004 № 141 –ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса РФ...») в стране была введена система налогообложения, основанная на применении в качестве налоговой базы кадастровой стоимости земельных участков.

Местные налоги (введенные данным Федеральным законом), к которым относится и земельный налог, устанавливаются Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Не признаются объектом налогообложения:

- 1) земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 2) земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в список Всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия;
- 3) земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны безопасности и таможенных нужд;

4) земельные участки из состава земель лесного фонда (пп. 4 в редакции Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»);

5) земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда (в редакции Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»).

Налоговая база уменьшается на не облагаемую налогом сумму в размере 10 000 руб. на одного человека, имеющего земельный участок, находящийся в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении:

1) для Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы;

2) инвалидов, имеющих III степень ограничения способности к трудовой деятельности, а также лиц, которые имеют I и II группы инвалидности, установленную до 01.01.2004 без вынесения заключения о степени ограничения способности к трудовой деятельности;

3) инвалидов с детства;

4) ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также ветеранов и инвалидов боевых действий;

5) физических лиц, имеющих право на получение социальной поддержки в соответствии с Законом РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Закона РФ от 18.06.1992 № 3061-1), в соответствии с Федеральным законом от 26.11.1998 № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении “Маяк” и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» и в соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражда-

нам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»;

б) физических лиц, принимавших в составе подразделений особого риска непосредственное участие в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах;

в) физических лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь или ставших инвалидами в результате испытаний, учений и иных работ, связанных с любыми видами ядерных установок, включая ядерное оружие и космическую технику (ст. 391 НК РФ).

Налоговые ставки (ст. 394 НК РФ) устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и не могут превышать:

1) 0,3 % для земельных участков:

- отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства;

- занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, принадлежащей на объект, не относящийся к жилищному фонду и объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства (в редакции Федерального закона от 24.07.2007 № 216-ФЗ «О внесении изменений в ч. II Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты»);

- приобретенных (предоставленных) для личного подсобного хозяйства садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства (в редакции Федеральных законов от 30.12.2006 № 268-ФЗ «О внесении изменений в ч. I и II Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» от 24.07.2007 № 216-ФЗ «О внесении изменений в ч. II Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты»);

2) 1,5 % — для прочих земельных участков.

При этом допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка. Освобождаются от налогообложения (ст. 395 НК РФ):

1) организации и учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации - в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на эти организации учреждения функций;

2) организации - в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования;

3) религиозные организации - в отношении принадлежащих им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного благотворительного назначения;

4) общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80 % - в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности:

- организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов указанных общероссийских общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 %, а их доля в фонде оплаты труда - не менее 25 %, - в отношении земельных участков, используемых ими для производства и (или) реализации товаров (за исключением подакцизных товаров, минерального сырья и иных полезных ископаемых, а также иных товаров по перечню, утверждаемому Правительством РФ по согласованию с общероссийскими общественными

организациями инвалидов), работ и услуг (за исключением брокерских и иных посреднических услуг);

- учреждения, единственными собственниками имущества которых являются указанные общероссийские общественные организации инвалидов, - в отношении земельных участков, используемых ими для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных целей социальной защиты и реабилитации инвалидов, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям;

5) организации народных художественных промыслов — в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования народных художественных промыслов и используемых для производства и реализации изделий народных художественных промыслов;

б) физические лица, относящиеся к коренным, малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов - в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов;

7) организации - резиденты особой экономической зоны - в отношении земельных участков, расположенных на территории особой экономической зоны, сроком на пять лет с момента возникновения права собственности на каждый земельный участок, (п. 9 в редакции Федерального закона от 03.06.2006 № 75-ФЗ «О внесении изменений в ч. II Налогового кодекса Российской Федерации и ст. I Федерального закона об иностранных инвестициях в Российской Федерации»).

Большинство представительных органов муниципальных образований (около 60 %) приняли решения об установлении на территории своих муниципалитетов ставок земельного налога от кадастровой стоимости в размере, максимально установленным Налоговым кодексом РФ.

Следует отметить, что количество судебных дел по вопросам установления кадастровой стоимости земельных участков, незначительно. Так, в 2006 - 2008 гг. в целом по Российской Федерации было проведено 343 судебных разбирательства, связанных с деятельностью по государственной кадастровой оценке земель.

Недостатки существующей системы налогообложения земель:

- ставки земельного налога не зависят от размеров экономической оценки земли, а являются результатом административного решения - ставки были установлены в абсолютном исчислении от размера кадастровой оценки определенной категории земельного фонда на территории региона или муниципального образования, что не позволяет учесть качество конкретных земельных участков и размер вкладываемых в них инвестиций;
- ориентация на фактическое, а не наиболее эффективное использование земельного участка при определенной ставке налогообложения;
- недостаточный учет роста цены земельных участков вследствие роста инфляции и других макроэкономических показателей;
- отсутствие заинтересованности собственников и арендаторов в улучшении своих земельных участков, так как это вызывает рост кадастровой стоимости и соответственно рост налогов;
 - наличие значительного числа льготников;
 - наличие трех видов налогов на имущество;
 - недостаточная информированность налогоплательщиков о порядке определения и величины кадастровой стоимости конкретных земельных участков;
- отсутствие единого источника финансирования массовых оценочных работ, позволяющего определить налоговую базу одновременно на территории всех регионов страны;
- отсутствие у оценщиков необходимого опыта работы с большими массивами объектов недвижимости и, соответственно, большими массивами информации.

Усиление стимулирующей функции земельного налога должно идти по пути:

- более полного дифференцированного учета влияния на доходы товаропроизводителей земельной ренты, связанной с различиями в качестве и местоположении земельных участков;
- уточнения в целях повышения объективности методов расчета земельной ренты;
- повышения общего уровня ставок земельного налога (с учетом социальной ситуации).

По мере развития платных форм приобретения земли усиливается необходимость в разработке специальных налоговых мер, предотвращающих или ослабляющих стремление к скупке земли для ее перепродажи в целях получения спекулятивной прибыли. Такие ситуации особенно вероятны в пригородных и курортных зонах.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие виды прав на недвижимость существуют в российском законодательстве?
2. Что такое сделка? Какие существуют условия заключения сделки?
3. Раскройте содержание понятий ничтожная, оспоримая и недействительная сделка.
4. Что такое земельная рента? Какие виды ренты существуют?
5. Раскройте содержание понятий «цена» и «стоимость» земли.
6. Расскажите о системе платного землепользования в России.
7. Какие существуют механизмы взимания земельного налога в России?
8. Назовите основные направления совершенствования системы налогообложения земель.

Библиографический список

1. Бородина, О.Б. Основы кадастра недвижимости / О.Б. Бородина. – Москва: ГУЗ, 2018. – 106 с.
2. Варламов, А.А. Кадастровая деятельность: учебник / А.А. Варламов, С.А. Гальченко, Е.И. Аврунев / под общей редакцией А.А. Варламова. – М.: ФОРУМ, 2016. – 280 с.
3. Золотова, Е. В. Геодезия с основами кадастра / Е.В. Золотова, Р.Н. Скогорева. - М.: Академический Проект, Трикста, 2018. - 416 с.
4. Кипа, Л.В. Кадастр застроенных территорий: учебное пособие / Л.В. Кипа, А.В. Лошаков, Е.В. Письменная и др. – Ставрополь: Бюро новостей, 2020. – 128 с.
5. Ключниченко, В.Н. Кадастр застроенных территорий: курс лекций / В.Н. Ключниченко, Н.В. Тимофеева. – Новосибирск: СГГА, 2018. – 142 с.
6. Липски, С.А. Правовое обеспечение землеустройства и кадастров: учебник / С.А. Липски, И.И. Гордиенко, К.В. Симонова - М.: КноРус, 2016. – 432 с.
7. Липски, С.А. Земельное право: учебник / С.А. Липски. - М.: Изд-во Кнорус, 2017. – 340 с.
8. Литовченко, В.А. Кадастр, экспертиза и оценка объектов недвижимости / В.А. Литовченко, В.И. Наназашвили. - М.: Высшая школа, 2020. - 432 с.
9. Мезенина, О.Б. Кадастр недвижимости, государственный кадастровый учет и регистрация прав: учебное пособие / О.Б. Мезенина, М.В. Кузьмина. - Екатеринбург, 2019. – 337 с.
10. Одинцов, С.В. Геоинформационные технологии при ведении кадастра / С.В. Одинцов, А.В. Лошаков, Е.В. Письменная и др. - Ставропольский государственный аграрный университет. – Ставрополь, 2020. – 94 с.

11. Пархоменко Д.В. Отношения в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество: учебное пособие / Д.В. Пархоменко. - Новосибирск, 2019. – 274 с.

12. Сизов, А.П. Государственные учетные системы по управлению и развитию территорий Российской Федерации (кадастры, реестры, регистры). Учебное пособие / А.П. Сизов. - М.: КноРус, 2018. - 658 с.

13. Сулин, М.А. Кадастр недвижимости и мониторинг земель: Учебное пособие / Под общ. ред. М.А. Сулина. – 2-е изд., стер. – СПб.: Издательство «Лань», 2018. – 368 с.

14. Хлыстун, В.Н. Управление земельными и другими природными ресурсами / В.Н. Хлыстун, Ю.А. Ципкин, А.А. Мурашева и др. – М.: Издательство «Научный консультант», 2020. – 716 с.

15. Шеломенцев, В.Н. Выполнение кадастровых и землеустроительных работ в целях осуществления государственного кадастрового учета объектов недвижимости и внесения сведений в единый государственный реестр недвижимости: Учебно-методическое пособие / В.Н. Шеломенцев, С.А. Липски, М.Н. Гаврилюк. - Москва, ГУЗ. - 2021. – 198 с.