

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ  
ПО ОСВОЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ**

**Б1.В.13 Экономическая безопасность земельных отношений**

**Специальность 38.05.01 Экономическая безопасность**

**Специализация** Экономико-правовое обеспечение экономической безопасности

**Форма обучения** заочная

# 1. КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

## 1.1 Лекция №1 ( 2 часа).

**Тема:** «Современное состояние земельных ресурсов РФ»

### 1.1.1 Вопросы лекции:

1. Теоретические основы формирования земельных отношений
2. Законодательное регулирование земельных отношений в России
- 3 Особенности земельных отношений в России

### 1.1.2 Краткое содержание вопросов:

#### 1. Теоретические основы формирования земельных отношений

Земля как фактор производства в современной экономической теории - один из четырех основных факторов производства, который, для того чтобы стать производительным, обычно должен соединяться с трудом и капиталом.

Земля стала объектом экономического анализа в теории французских физиократов. Они считали землю единственным производительным ресурсом, а труд земледельческого рабочего — единственной субстанцией общественного богатства. Промышленность и торговлю физиократы считали бесплодными отраслями человеческой деятельности.

Под землей как фактором производства понимаются все природные (воспроизводимые и невозпроизводимые) ресурсы. Они могут быть использованы для производства товаров и услуг потребительского и производственного назначения: производство сельскохозяйственной и промышленной продукции, социальной и промышленной инфраструктуры, строительство жилища, населённых пунктов, дорог и др.

К этому фактору относятся следующие элементы природы

- 1) сельскохозяйственные земли;
- 2) леса;
- 3) воды океанов и морей, озер, рек, а также подземные воды;
- 4) химические элементы земной коры, именуемые полезными ископаемыми;
- 5) атмосфера, атмосферные и природно-климатические явления и процессы;
- 6) космические явления и процессы;
- 7) пространство Земли как место размещения вещественных элементов экономики,

а также околоземное пространство.

Земля как фактор производства имеет свои особенности. Во-первых, земля в отличие от других факторов производства имеет неограниченный срок службы и не воспроизводится по желанию. Во-вторых, по своему происхождению она природный фактор, а не продукт человеческого труда. В-третьих, земля не поддается перемещению, свободному переводу из одной отрасли производства в другую, с одного предприятия на другое, т.е. она недвижима. В-четвертых, земля, используемая в сельском хозяйстве, при рациональной эксплуатации не только не изнашивается, но и улучшает свою продуктивность.

Одной из важнейших характеристик земли является ее ограниченность.

В связи с этим для земли как фактора производства характерен закон убывающей отдачи, т.е. рано или поздно дополнительное приложение труда к земле будет приносить все меньшую отдачу. Этот закон имеет место для земли, используемой в сельском хозяйстве. Однако закон убывающей отдачи лишь отчасти распространяется на добычу природных ресурсов. Например, при добыче нефти применение дополнительных единиц труда приведет к тому, что скважина будет быстро исчерпана, и из нее просто нечего будет взять.

Землевладение означает признание права данного (физического или юридического) лица на определенный участок земли на исторически сложившихся основаниях и подразумевает собственность на землю. Землепользование же обозначает пользование землей в установленном обычае или законом порядке (без собственности на землю).

Из этого можно сделать вывод: тот, кто владеет землей или использует ее, получает определенные преимущества. В связи с этим по поводу землевладения и землепользования возникают особые экономические отношения, порождающие особый доход и особую его экономическую форму - земельную ренту.

Основы теории ренты были разработаны английскими классиками А. Смитом и Д. Рикардо в конце XVIII — начале XIX в. Выделение этой категории означало признание объективных экономических законов в такой сфере деятельности, как земледелие, и распространение их на собственников земли.

Следует отметить, что в современной экономической теории понятие ренты не сохранило своего первоначального значения. Например, у Д. Рикардо, разъяснившего наиболее точно законы ренты, она определяется как особый вид дохода, поступающий собственнику земли при распределении общественного продукта.

У современных экономистов, особенно у последователей субъективной школы, понятие ренты шире: ею обозначают любой дифференцированный доход вообще, особенно когда этот доход порождается невоспроизводимым по желанию фактором (например, владелец хорошего голоса не может передать его другому; великий художник не может быть заменен никем другим и т. п.). Обладатели таких факторов получают ренту.

Следовательно, в неоклассической теории рентой является доход, получаемый любым собственником благ, естественно или искусственно ограниченных по сравнению со спросом. Для выражения этого явления используется и более общая категория — экономическая рента. Вместе с тем и неоклассическая теория рассматривает рентные доходы прежде всего как доходы по поводу землевладения и землепользования. Рента, следовательно, есть форма, в которой земельная собственность реализуется экономически, т. е. приносит доход.

В чем же состоят различия в сущности земельной ренты в трактовке классиков и неоклассиков? Для ответа на этот вопрос выделим основные положения теории ренты Д. Рикардо, которая занимает центральное место в его научном наследии, а также К. Маркса, развившего некоторые положения своего предшественника.

У Д. Рикардо и К. Маркса рента выражает отношения между тремя экономическими субъектами: земельным собственником, фермером и наемным сельскохозяйственным работником. Фермер-предприниматель, как и любой другой предприниматель, организует производство с целью получения прибыли, но, арендуя землю у собственника земли, он не может присвоить полученную прибыль полностью. Часть ее фермер должен отдать землевладельцу в виде платы за пользование землей. Эта часть и принимает экономическую форму ренты.

Что является источником этой прибыли? У физиократов и в какой-то мере у А. Смита эта прибыль является продуктом земли, "даром природы". Д. Рикардо опроверг такой подход и показал, что земля не создает ренту. Доказательством того, что плодородие земли, по крайней мере само по себе, никогда не может производить ренту, служат, по его мнению, новые страны или колонии. Если в них земель больше, чем требуется для нужд населения, они не дают никакой ренты даже тогда, когда отличаются высоким плодородием. "Кто подумает покупать право на обработку земли, когда столько земель свободных и, следовательно, готовых к услугам кого угодно?" Так когда же появляется рента? Только тогда, когда "рост населения вынуждает разрабатывать земли низшего качества или хуже расположенные". Вот узловый момент теории Рикардо: рента основана на редкости хороших земель и необходимости прибегать к использованию относительно худших земель.

Однако возникает вопрос: как этот чисто отрицательный факт — недостаток плодородной земли — может произвести доход? Ведь редкость хороших земель скорее служит естественной предпосылкой появления ренты, чем ее источником.

Рикардо показал, что таким источником являются дополнительные затраты труда при эксплуатации худших земель, на основе которых формируются рыночные цены сельскохозяйственных продуктов. Так что создает ренту не земля, а труд, необходимый для производства продуктов на землях наихудшей категории из всех вовлеченных в хозяйственный оборот. Но почему цены формируются в соответствии с издержками производства на худших участках? Ответ прост: никто бы не стал обрабатывать худшие участки, если бы не было условий для возмещения произведенных на них затрат. Значит, те, кто эксплуатирует лучшие земли, несут меньшие издержки и в результате имеют после реализации продукции некий излишек, называемый дифференциальным (разностным) доходом. Этот доход при передаче его собственнику земли и принимает форму дифференциальной ренты.

А как насчет землепользователей худших участков? Теория Д. Рикардо утверждает, что эта категория земель не дает дифференциального дохода, а следовательно, и ренты, потому что она возмещает только расходы по их обработке. Из каких же доходов тогда землепользователи этих участков платят за аренду владельцам земли? Теория Д. Рикардо не дает ответа на этот вопрос. Эта проблема была разработана К. Марксом в теории абсолютной ренты.

Абсолютная рента — это та часть дохода предпринимателя-землепользователя, которую он отдает в виде арендной платы собственнику земли. Следовательно, и худшие земли должны приносить определенный доход тем, кто их эксплуатирует. Каков его источник?

Дело в том, что предприниматель, вкладывая свой капитал в земледелие (в добычу природных ископаемых, лесоразработки и т. д.), рассчитывает получить на него среднюю прибыль, т. е. такую же, как и всякий другой предприниматель в любой отрасли. Не будь такой возможности, он не стал бы вкладывать свой капитал в землю, а поместил бы его в какую-нибудь иную сферу. Следовательно, общая прибыль предпринимателя-землепользователя должна быть выше прибыли предпринимателей, занятых в других видах деятельности. В противном случае ему неоткуда брать средства на арендную плату.

Таким образом, абсолютная рента, так же как и дифференциальная, связана не с природой земли, а с особыми отношениями собственности, т. е. с фактом существования монополии на землю как на объект частной собственности. Абсолютная рента исчезает, если предприниматель становится собственником земли. Однако в отличие от дифференциальной ренты абсолютная рента уплачивается со всех арендуемых земель — и лучших, и худших.

За основу объяснения происхождения земельной ренты неоклассики взяли анализ спроса и предложения. Уникальность земли как фактора производства — в ее ограниченности, неподвижности, неперемещаемости. Предложение земли является абсолютно неэластичным по цене, т. е. даже в условиях значительного роста цен предложение земли остается фиксированным.

Фиксированное предложение земли означает, что цены на землю определяются спросом на нее. Как же формируется спрос на землю?

Прежде всего следует отметить одну важную особенность: земля используется как в сельскохозяйственных, так и в несельскохозяйственных целях, что обуславливает существование двух видов спроса на землю:

$D_{сх}$  — сельскохозяйственный спрос,  $D_{нсх}$  — несельскохозяйственный спрос. Совокупный спрос на землю  $D$  представляет собой сумму двух указанных видов спроса:

$$D = D_{сх} + D_{нсх}$$

Сельскохозяйственный спрос на землю является производным от спроса на продовольствие. Он зависит от плодородия почвы, а также от местоположения сельскохозяйственных участков — степени удаленности от центров потребления продовольствия и сырья.

Спрос на продовольствие неэластичен: люди не могут жить без пищи, поэтому спрос на основные продукты питания мало изменяется даже при значительном изменении цен. Это значит, что в результате увеличения предложения продовольствия вероятнее всего снижение цен на него и, наоборот, даже незначительное сокращение объема предложения может вызвать рост цен на продовольствие.

Немаловажным фактором, оказывающим влияние на сельскохозяйственный спрос на землю, является постепенное сокращение доли продовольствия в бюджете потребителя. По мере повышения доходов все большая часть их расходов приходится на непродовольственные блага (жилье, автомобили, путешествия и т. д.). Это выражается в том, что доля сельского хозяйства в национальном доходе сокращается. Поэтому, как подчеркивает Р. Нуреев, "если численность населения, занятого в аграрной сфере, не будет уменьшаться теми же темпами, что и расходы на сельскохозяйственную продукцию, то доходы этой части населения будут неуклонно подниматься. Естественно, это в конечном счете отражается и на сельскохозяйственном спросе на землю, и на ее предложении".

Что касается несельскохозяйственного спроса на землю, то он имеет устойчивую тенденцию к росту. Существует несколько видов несельскохозяйственного спроса на землю: для строительства жилья, объектов инфраструктуры, промышленный спрос и даже инфляционный спрос. При высоких темпах инфляции страхование от обесценивания денег обуславливает рост спроса на недвижимость, в том числе и на землю.

Таковы основные особенности предложения и спроса на землю.

Теперь мы можем построить модель взаимодействия спроса и предложения земли (рис. 1). Точка пересечения кривой спроса  $D$ , с кривой предложения  $S$ , соответствует равновесию на рынке земли, т. е. земельной ренте  $R$ , которую получает собственник земли.

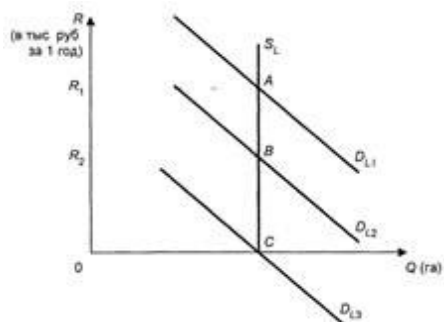


Рис. 1 Равновесие на рынке земли: изменения земельной ренты

## 2. Законодательное регулирование земельных отношений в России

Развитие современного земельного законодательства подчинено нескольким факторам. Один из них — адекватное правовое обеспечение формирования земельного рынка и отдельных его сегментов.

Заметим, что законодательное регулирование в этой области в целом следует основным тенденциям развития земельных отношений в стране и направлено на решение ряда как стратегических, так и тактических задач государственной земельной политики.

В этих целях уже сейчас сформирована система правовых механизмов воздействия на земельные отношения, закреплённых рядом законодательных актов. Помимо Земельного кодекса РФ к действующим федеральным законам относятся федеральные законы от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве», от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель» и другие. В развитие указанных федеральных законов принято большое количество подзаконных нормативных правовых актов. В числе наиболее важных следует назвать постановления Правительства РФ от 15 ноября 2006 года № 689 «О государственном земельном контроле», от 28 ноября 2002 года № 846 «Об

утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель» и другие. Кроме этого, на уровне субъектов РФ действует более ста земельных законов, принятых в развитие федерального законодательства и преимущественно регулирующих отдельные аспекты оборота земель сельскохозяйственного назначения. Достаточно обширную систему современного земельного законодательства завершает объемный перечень нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Таким образом, в сравнении с ситуацией еще десятилетней давности формирование земельных отношений в стране происходит при опоре на обширную, внутренне взаимосвязанную нормативную правовую базу.

Наиболее распространенное представление о земельном законодательстве, сложившееся в последнее время и вошедшее в академические курсы, можно свести к тому, что это — самостоятельная отрасль российского законодательства, представляющая собой систему норм и нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения.

Разработка и принятие специальных земельно-правовых норм опираются как на принципы земельного законодательства, так и на общие институты базовых отраслей законодательства (конституционного, гражданского, уголовного, административного). При этом нормы, формирующие правовой механизм, в зависимости от задачи носят как публично-правовой, так и частноправовой характер и направлены, прежде всего, на обеспечение баланса частных и публичных интересов по поводу земли в обществе. Важное, если не решающее значение придается соотношению и сочетанию данных механизмов в рамках земельно-правового регулирования.

Специальное правовое регулирование земельных отношений и, как следствие, наличие в российской правовой системе земельного законодательства — это исторически сложившаяся особенность российского права, которая выражается в необходимости: 1) внятного и системного изложения в законодательстве положений о роли государства в регулировании земельных отношений; 2) отражения в их регламентации многообразия интересов, направленных на одни и те же земельные территории, обеспечения их баланса; 3) учета региональных аспектов регулирования земельных отношений на всей территории РФ.

В целом на основе указанного подхода в настоящее время развивается система нормативных земельно-правовых актов, которая выглядит в самых общих чертах следующим образом. В основе земельного правового регулирования находятся конституционные нормы (ст. 9, 36, 72, 76 Конституции РФ). Согласно этим нормам в законодательстве определен общий подход к земле как ценному объекту — природному ресурсу и объекту недвижимости, достоянию народов, проживающих на данной территории, — пространству социальной жизни. Кроме того, законодатель не отходит от конституционного положения, в соответствии с которым земля может находиться в частной, муниципальной, государственной собственности. Формирование системы земельного законодательства осуществляется под воздействием положений ст. 72, 76 Конституции РФ, исходя из которых земельное законодательство, находясь в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, формируется из законов обоих уровней.

Так обстоят дела с формированием и систематизацией законодательства о земле сейчас. В то же время потребность в развитии законодательного регулирования периодически меняющихся отношений сохраняется. Следовательно, продолжаются и дискуссии о должном и логически верном структурировании земельного законодательства.

Современное земельное законодательство, формируя особые нормы о правах на землю, их возникновении, реализации и прекращении, не ставит целью изолировать землю от общего имущественного оборота, как это было еще сравнительно недавно. Роль земельно-правовых норм заключается, наоборот, в адекватном, приемлемом как для частных, так и для публичных интересов включении земли в общие имущественные

отношения с обязательным учетом специфики земли как объекта правоотношений. Другая задача, решение которой возможно при существующей структуре ЗК РФ и земельного законодательства в целом, — учет особенностей правового воздействия на разные по своему характеру земельные отношения, в том числе на разные отношения земельного рынка (оборот сельскохозяйственных земель, оборот земель для обеспечения застройки и др.).

Таким образом, в реструктуризации современного законодательства о земле, как мы считаем, нет острой необходимости. Действующая система законодательства в данном случае имеет ясно понимаемую внутреннюю логику и вполне адекватно отзывается на современные потребности развития земельного оборота, в том числе дает возможность реализации решений государственной земельной политики.

На мой взгляд, немаловажно и то, что развитие законодательства о земле создает почву для продолжения реформирования земельных отношений с обеспечением по мере сил социальной стабильности в этой сфере. Как известно, общественные земельные отношения в России в настоящее время чрезвычайно напряжены.

Специфические черты современного оборота земельных участков в РФ отражены в земельном законодательстве при помощи ряда специальных правовых норм, опирающихся на институты как гражданского, административного, так и земельного законодательства. Распределение ролей в регулировании оборота земель между земельным и гражданским законодательством, по моему мнению, заключается в следующем.

Общие нормы гражданского законодательства обеспечивают свободный оборот земельных участков и, если нормами земельного законодательства не установлено иное, всегда выступают основанием выстраивания отношений между сторонами по приобретению или прекращению прав на землю. Гражданское законодательство направлено на обеспечение прав сторон при совершении сделок с землей, гарантирование права собственности и иных прав на землю. Иными словами, в деле достижения стабильности отношений между конкретными участниками оборота земель гражданское законодательство играет важную роль. Тем более, что способы обеспечения прав и исполнения обязанностей оказываются сходными или идентичными при вхождении лиц в любые имущественные отношения, что, пожалуй, можно считать дополнительным условием их незыблемости. Кроме того, общие нормы гражданского законодательства оказываются в основе создания единого согласованного оборота всех видов имущества помимо земли.

Роль земельного законодательства в данном случае состоит в реализации основных направлений государственной политики в области регулирования оборота земель, в том числе предупреждении и ликвидации «провалов» рынка земли, обеспечении земельными ресурсами менее защищенных участников земельного рынка и тех субъектов, которые по своей социальной роли или статусу участниками рынка не являются. Такое законодательство должно быть основано на исследовании состояния оборота и общего развития земельных отношений в обществе и по сути представлять собой совокупность взаимосвязанных специальных правовых норм, составляющих определенный механизм правового воздействия на те или иные виды отношений оборота земли.

Системообразующее значение для земельного законодательства при этом имеет Земельный кодекс РФ. Данный акт не только содержит ряд основных специальных норм о земле, изложенных в определенной последовательности, но и служит звеном, обеспечивающим связь и взаимодействие законодательных и иных нормативных правовых актов иных отраслей законодательства, касающихся регулирования земельных отношений. Прежде всего, это Гражданский, Уголовный, Лесной, Водное кодексы, Закон РФ «О недрах», иные нормативные правовые акты. Другая не менее существенная функция, которую выполняет Земельный кодекс РФ, — он закрепляет связанные между собой нормы, образующие конкретные правовые средства воздействия на определенные

земельные отношения (использование земель природоохранного, сельскохозяйственного назначения, предоставление и использование земельных участков для строительства и др.). Данный подход обуславливает включение в Кодекс специальных частноправовых и публично-правовых норм об использовании земли, а также основания и степень их взаимодействия. Частноправовые или публично-правовые по своему характеру нормы ЗК РФ имеют смысл только в составе общего механизма правового воздействия на земельные отношения.

При этом перед регулированием земельных отношений стоит и большое количество задач. В частности, ряд вопросов решается уже сейчас в связи с развитием правового регулирования отношений в области использования земель в сельскохозяйственном производстве, с проблемами предоставления земельных участков в целях недропользования, использованием земельных участков собственниками линейных объектов. Известное место занимает и корректировка законодательства для преодоления негативных факторов реализации реформы и развития рынка.

Дальнейшее развитие регулирования рынка земли потребует также обеспечения завершения процедуры формирования и учета земельных участков; упорядочения учета земельных участков как объектов правовых отношений; обеспечения прозрачности и непротиворечивости информации об установленном правовом режиме и о правах на земельные участки, что необходимо для стабильности земельных отношений. Это и есть правовая основа гарантий прав землевладельцев и лиц, приобретающих земельные участки.

Совершенствование необходимо и в области регламентации отношений оборота земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности (в том числе целесообразно ликвидировать пробелы в регулировании отношений по переходу права собственности на землю от одного публичного образования к другому), а также отношений в области аренды земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

При законодательном регулировании основных функций по управлению в области охраны и использования земли следует отграничивать данные функции от предоставленных органам государственной власти и местного самоуправления полномочий в области управления и распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

### 3 Особенности земельных отношений в России

Рынок земли служит объективно необходимым элементом в рыночной системе хозяйствования. Однако во всех странах формирование рынка земли характеризовалось определенными трудностями и было предметом особого внимания государства. Это вполне объяснимо, если помнить о том, что предметом купли-продажи выступает, как было показано ранее, особый товар, который дан природой и не воспроизводим.

В числе причин кризисно-депрессивного состояния аграрного сектора страны нередко ссылки на отсутствие рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения, обусловленное проблемами в действующем российском законодательстве и, в первую очередь, отсутствием законодательно закрепленного права свободной купли-продажи земельных участков.

Однако анализ действующей законодательно-нормативной базы показывает, что текущее законодательство в России не только не препятствует проведению сделок купли-продажи земельных участков, но и предоставляет минимально необходимые и достаточные механизмы для их осуществления.

В 1991-1997 гг. в России была ликвидирована государственная монополия на землю, созданы правовые условия функционирования многоукладной экономики, основанной на сочетании крупного, среднего и мелкого производства.



В таблице 1 показано, что на начало 2008 г. более половины (57,5%) всех сельскохозяйственных угодий страны находились в частной собственности сельского населения.

Фактически сделки купли-продажи земли в России имеют место. Так, по данным Росстата России, в 2008 г. было совершено около 390 тыс. сделок с землей, в том числе 56% составили сделки купли-продажи, 34%— наследования, около 9%— дарения, 1%— залога. Однако средний размер земельного участка при купле-продаже составил в 2008 г. всего 0,15 га. Иначе говоря, купля-продажа совершалась в основном с целью ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства.

Таблица 1

Распределение сельскохозяйственных угодий по формам собственности и видам хозяйствования на начало 2008 г.

Формы собственности и виды хозяйствования	Сельскохозяйственные угодья, млн/га	% от общей площади сельхозугодий, %
Общая площадь сельскохозяйственных угодий	220.0	100,0
Передано в частную собственность	127.7	57,5
Собственники земельных долей в сельскохозяйственных производственных кооперативах, хозяйственных товариществах и обществах	108,0	48,6
	12,2	5,5
Личные подсобные хозяйства населения, садоводство, индивидуальное жилищное строительство граждан		
Земли крестьянских (фермерских) хозяйств		
Находится в государственной, муниципальной и совместной собственности	94.3	42.5
	66,6	30,0
Специализированные сельскохозяйственные предприятия, в которых земля не приватизирована	5,4	2,5
Земли лесного фонда, промышленности природоохранного назначения		
Фонд перераспределения	16,0	7,2
Госземзапас	4.3	2,8

Главный вывод из приведенных фактических данных состоит в том, что земли сельскохозяйственного назначения еще не стали объектом купли-продажи для развития товарного производства в России. При этом и существующее законодательство, и происшедшая демонополизация собственности на землю являются реальной предпосылкой для оборота земли и развития товарного производства с различными формами концентрации и централизации земли и капиталов.

Вопрос о земле и земельном рынке служит предметом постоянных обсуждений и среди экономистов, и среди политиков. Земельный вопрос привлекается, скорее, для прикрытия несостоятельности государственной аграрной политики, чем для оценки истинного положения дел в аграрном секторе страны. Впервые «земельный вопрос» был использован для оправдания неудачных попыток решить продовольственную проблему страны за счет создания фермерских хозяйств без существенных государственных затрат на основе «чувства хозяина». Социологические опросы 2001 г. показали, что подавляющее большинство фермеров в качестве факторов, препятствующих развитию их хозяйств, ссылались не на нехватку земли, а на трудности материально-технического снабжения (и

сбыта продукции) и плохие социальные условия на селе. С тех пор условия для развития фермерского хозяйства не улучшились, хотя правовая проблема купли-продажи земли уже по существу не стояла.

Дело в том, что создание рынка земли не может служить самоцелью. Развитие земельного рынка должно выступать средством повышения эффективности сельского хозяйства России, роста доходов и улучшения социальных условий сельского населения.

Проблема заключается не столько в том нужен или нет земельный рынок, сколько в том, в какой мере существующие земельные отношения и в целом состояние российского аграрного сектора позволяют раскрыться экономическим функциям рынка земли как одного из объективно необходимых элементов рыночного механизма, способствующего экономически эффективному развитию сельского хозяйства.

В экономическом смысле рынок земель сельскохозяйственного назначения - это совокупность экономических институтов, обеспечивающих решение таких задач как реализация прав собственников земельных участков на получение общественно нормального дохода при их продаже; равный для всех покупателей — потенциальных производителей сельскохозяйственной продукции доступ к сделкам купли сельскохозяйственных земель; стимулирование их рационального использования и поддержание постоянной возможности перераспределения в пользу наиболее эффективно хозяйствующих субъектов и т.п. [1].

Формально многоукладная аграрная экономика вынуждена развиваться в квазирыночной среде: земельная собственность не получила адекватного рыночного содержания и экономически не реализуется.

Владение, использование, распоряжение— это юридические категории права собственности на землю.

Экономическая суть частной собственности на землю как на объект хозяйствования реализуется не в абстрактной возможности купли-продажи земли, а в количественно определенном доходе от ее использования в соответствии с целевым назначением

Доход от хозяйствования на земельном участке определяет его покупку и производительное потребление. Этот доход выступает и в качестве основного объективного фактора формирования рыночной цены того или другого земельного участка независимо от конкретных методик его оценки. Иначе говоря, приобретая землю сельскохозяйственного назначения, покупатель ориентируется, как доказывалось ранее, в первую очередь на будущий потенциальный доход от использования земельного участка по его прямому назначению.

Нет сомнения, что главным препятствием к формированию реального рынка земли в России служит убыточность более 80% сельскохозяйственных предприятий всех форм собственности и наличие устойчивой тенденции к снижению рентабельности сельскохозяйственного производства (табл. 2)

Убыточность сельскохозяйственных предприятий можно расценить как отсутствие у земель сельскохозяйственного назначения не только содержательных, но и формальных признаков товара, а как следствие — отсутствие у потенциальных покупателей экономического интереса к приобретению земли и ее последующему производительному использованию. Одновременно желающие продать сельскохозяйственную землю интуитивно сознают, что потенциальная доходность земли сильно занижена вследствие финансового кризиса, спровоцированного непродуманной аграрной политикой и общей системой рыночных преобразований в стране.

Таблица 2

Финансовые результаты работы сельскохозяйственных предприятий в 1995-2001 гг. (по всем видам деятельности)

Годы	1995	2001	2003	2005	2007
Площадь сельскохозяйственных угодий					

предприятий на конец года, млн га	71,2	69,6	65,8	63,5	61,8
Чистый финансовый результат без дотаций и компенсаций, млн руб	603,2	32356	40252	46522	998
то же в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий	35,2	190,8	242,8	284,5	6,2
Чистый финансовый результат с дотациями и компенсациями, млн руб.	450	23234	30600	36923	932
то же в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий	,5	137,0	184,6	225,8	6,7
Просроченная кредиторская задолженность, млн руб.	5983	8451	3838	03100	17900

За 8-9 лет аграрных реформ действительно рыночные условия для развития земельного рынка не были созданы. Вполне очевидно, что для формирования рынка земли решающее значение имеет сегодня экономическая составляющая — уровень доходности сельскохозяйственных предприятий и признание общественной значимости производимой ими продукции.

Подъем сельского хозяйства в России большинством политиков и экономистов связывается с огромными финансовыми вливаниями государства в эту сферу хозяйственной деятельности. Их отсутствие в бюджете государства отодвигает, по мнению сторонников такой позиции, решение аграрного кризиса на неопределенно длительный срок.

Между тем мировой опыт свидетельствует, что в условиях действительно рыночных отношений экономически эффективное развитие сельского хозяйства обеспечивается на основе взаимодействия механизмов рыночного саморегулирования с экономическими возможностями государства в сфере производства и распределения продовольствия. При этом роль государства не сводится к прямой финансовой поддержке производителей сельскохозяйственной продукции.

Главное место в механизме государственного воздействия на развитие аграрного сектора принадлежит созданию минимально достаточных общих условий для развития сельского хозяйства на принципах рыночного хозяйствования.

По объективной оценке экономистов, исследующих современные проблемы аграрного сектора России, основные причины как кризисного состояния сельского хозяйства, так и возможного его преодоления, лежат за пределами отрасли — в сфере макроэкономического регулирования.

Экономический анализ свидетельствует о наличии огромных резервов повышения доходности и рентабельности сельскохозяйственных предприятий, которые могут быть практически реализованы только за счет соответствующих усилий государства. Это — осуществление государственной политики разумного протекционизма во внешней торговле продовольственными товарами и сельскохозяйственным сырьем. По некоторым расчетам, потери отечественных производителей от импорта продовольствия и сырья за 2001-2007 гг. составили около 12-13 млрд долл. в среднем в год. Следовательно, это одновременно и потеря потенциально возможных доходов отечественных производителей продукции сельского хозяйства. Существенным резервом повышения доходности сельхозпредприятий признается их освобождение от затрат на содержание социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности, которые включаются в издержки основного производства и повышают их общую величину почти на 10%. В последние годы эти затраты устойчиво превышали общую сумму дотаций и компенсаций, выделяемых сельскому хозяйству бюджетами всех уровней. Большие возможности для повышения доходности сельскохозяйственного производства содержатся в усилении контроля за целевым использованием бюджетных средств.

Главный вывод состоит в том, что до тех пор пока сельское хозяйство России будет оставаться убыточным, рынок земли как объективно необходимый элемент рыночной

экономики, способствующий развитию товарного сельскохозяйственного производства, формироваться не может. Вполне осознано и другое — его формирование невозможно и без создания государством условий для преодоления аграрного кризиса и эффективного развития сельскохозяйственного производства в стране.

## **1. 2 Лекция №2 ( 2 часа).**

**Тема:** «Правовая регламентация земельно-имущественных отношений»

### **1.2.1 Вопросы лекции:**

1. Генезис земельно-имущественных отношений в России
2. Правовая регламентация земельно-имущественных отношений на современном этапе
3. Пределы осуществления совместного ведения федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ в сфере регулирования земельно-имущественных отношений

### **1.2.2 Краткое содержание вопросов:**

#### **1. Генезис земельно-имущественных отношений в России**

В соответствии с Конституцией РФ земельное законодательство<sup>1</sup> является предметом ведения РФ и субъектов РФ и состоит из Земельного кодекса РФ, иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ. Иные акты, содержащие нормы земельного права, могут издавать Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, а также местного самоуправления. В сфере недвижимости роль региональных и муниципальных нормативных актов более значима, чем в других секторах рыночной экономики.

Федеральное законодательство. Земля как объект недвижимости имеет особый правовой статус и служит объектом специфических общественно-экономических отношений. Земельная реформа началась в 1991 г. с принятием закона «О земельной реформе» и Земельного кодекса РСФСР. Земельный кодекс ликвидировал исключительную государственную монополию на землю и установил различные формы собственности на землю, в том числе и частную.

В октябре 1991 г. принят закон РСФСР «О плате за землю», который закрепил любое использование земли в России только на платной основе. Плата за землю осуществляется в форме земельного налога, арендной платы и нормативной цены земли, причем размер платы не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственника или землепользователя. Постановлением Правительства РФ от 30.05.1993 г. был утвержден «Порядок купли-продажи гражданами Российской Федерации земельных участков», а в июне 1993 г. Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству разработал типовый договор купли-продажи земельного участка купчую.

При регулировании земельных отношений применяют принцип разграничения действия норм гражданского и земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли.

1 Ст. 72, п. 1 п. «к» Конституции РФ.

2 Земельный кодекс Российской Федерации принят Государственной Думой 28.09.2001 г., одобрен Советом Федерации 10.10.2001 г. и подписан Президентом Российской Федерации 25.10.2001 г. ЗК РФ введен в действие согласно ст. 1 федерального закона от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», т. е. с даты официального опубликования 30.10.2001 г. (Российская газета. 30.10.2001 г. № 211-212).

Региональное законодательство. Для оперативного решения региональных проблем, связанных с управлением и распоряжением земельными ресурсами, субъекты

Федерации на основе федерального законодательства принимают свои законы. Например, на федеральном уровне не определено понятие «управление недвижимостью», в то время как в регионах оно используется. Наибольший интерес представляют законы и другие правовые нормативные акты Москвы, Санкт-Петербурга, Московской, Ленинградской, Калининградской, Саратовской, Свердловской областей и ряда других регионов. В регионах самостоятельно формируется стратегия управления рынком недвижимости и создается необходимое законодательное, нормативно-правовое, информационное, организационное и финансовое обеспечение. Например, органы исполнительной власти Санкт-Петербурга и Самары выбрали в качестве основной формы земельных отношений передачу в собственность городских земельных участков. Некоторые регионы, рассматривающие городские земли как ограниченный, невозпроизводимый ресурс исключительно высокой ценности, считают аренду городских земель приоритетной формой земельных отношений. Именно такая форма землепользования получила преимущественное развитие в Москве, Екатеринбурге, Волгограде, Калининградской, Ленинградской и других областях.

Законодательство о местном самоуправлении и местные нормативные правовые акты. В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов (ст. 132, ч. 1) владения, пользования, распоряжения (ст. 130, ч. 1) и управления муниципальной собственностью.

Управление муниципальной недвижимостью входит в компетенцию органов местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28.08. 1995 г. № 154-ФЗ устанавливает, что экономическую основу местного самоуправления составляет муниципальная собственность. В ее состав включены муниципальные земли и другие природные ресурсы, средства местного бюджета, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные предприятия, организации, банки и прочее движимое и недвижимое имущество. Органы местного самоуправления обладают широким кругом полномочий в области земельных отношений, строительства, зонирования и планировки, развития производственной и социальной инфраструктуры. Контроль за землепользованием также является предметом ведения местного самоуправления.<sup>1</sup>

Главным принципом Земельного кодекса провозглашен приоритет охраны земель. Этот принцип основан на положении Конституции (ст. 9) о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и только во вторую очередь земля является объектом недвижимости. Соответственно владение, пользование и распоряжение земельными участками может осуществляться собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде.<sup>2</sup>

Следующий важнейший принцип ЗК судебный порядок разрешения земельных споров.

Немаловажную роль в законе играет принцип платного землепользования. Формами платы являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено законодательствами земельным, водным, лесным, о недрах, охране окружающей среды и др.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Согласно ст. 71, пп. «е» и «ж» Конституции РФ, установление основ федеральной политики и федеральных программ в области экономического развития РФ, а также правовых основ единого рынка относится к сфере ведения Российской Федерации. При этом федеральные программы не должны нарушать конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий (ст. 12 Конституции).

3 Ст. 210, п. 3 ГК РФ.

3 Это правило полностью корреспондирует со ст. 129, п. 3 ГК РФ, согласно которому земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться иными способами в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами о земле и других природных ресурсах.

Общие положения о праве собственности и других вещных правах на земельные участки установлены в гл. 17 ГК РФ.<sup>1</sup>

Таким образом, ЗК РФ необходимо рассматривать в неразрывной связи с нормами ГК РФ.

В соответствии с ЗК РФ приватизация здания (строения, сооружения) проводится только вместе с приватизацией земельного участка, за исключением случаев, когда отчуждаемая часть здания (строения, сооружения) не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка или данный земельный участок изъят из оборота либо ограничен в обороте. Не допускается отчуждение земельного участка без находящегося на нем здания, если они принадлежат одному лицу. Таким образом, земельный участок и расположенный на нем объект недвижимости фактически объявляются единым имущественным комплексом и только в таком виде могут быть предметом гражданско-правовых сделок (купли-продажи, ипотеки и пр.)

## 2. Правовая регламентация земельно-имущественных отношений на современном этапе

Правовое регулирование возникает при распределении, использовании и охраны земель между органами власти, предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами.

Правовое регулирование земельных отношений, как составная часть земельного процесса основывается на таких элементах правоотношений:

- норма права, которой необходимо руководствоваться при управлении земельными ресурсами и решении иных земельных вопросов;
- субъекты или участники земельных отношений;
- объекты правового регулирования;
- содержание правового регулирования земельных отношений, которое включает регулятивные и охранительные нормативные акты.

Процесс правового регулирования земельных отношений, классифицируемый на регулятивные и охранительно-предупредительные нормы.

Рациональное использование земельных ресурсов обеспечивается различными способами, включающих следующий комплекс правовых мероприятий:

1. Стимулирование целевого использования соответствующего земельного участка или землепользования собственником, владельцем, пользователем или арендатором, которое включает:

- а) установление платности землепользования;
- б) применение льгот и преимуществ к собственникам и землепользователям;
- в) применение санкций к лицам, нарушающим процесс использования земель.

2. Способ устранения причин и условий, способствующих нерациональному использованию земельных участков, который включает:

- а) установление государственной системы предоставления и изъятия земель;
- б) установление необходимости согласования отводов земельных участков с соответствующими государственными службами;
- в) производство научно обоснованных расчетов, наглядно показывающих последствия использования представленных земель.

3. Способ установления правовой возможности оперативного пресечения нерационального использования земельных участков.

4. Способ установления правовой возможности устранения нарушений правил рационального использования земель.

Таким образом, правовое обеспечение рационального использования земель представляет сложный комплекс правовых мероприятий, системное использование которых позволяет решать поставленные задачи по рациональному использованию земель и совершенствованию земельных отношений.

Существует нормативно-правовая база. Которая подразделяется на следующие группы:

- а) регулирующую частную собственность и владения граждан;
- б) регулирующую собственность на землю юридических лиц;
- в) регулирующую государственные формы собственности на землю;
- г) устанавливающую на законных основаниях условия и пределы хозяйственного использования и распоряжения земельными участками.

К первой группе нормативно-правовых актов можно отнести:

1. Указ Президента от 27.12.91 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы».

2. Указ Президента от 02.03.92 г. № 213 «О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан».

3. Закон РФ от 23.12.92 г. «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства садоводства и индивидуального жилищного строительства».

4. Постановление «Об утверждении порядка купли-продажи гражданам РФ земельных участков».

5. Указы Президента за № 480 и № 1767 определили порядок приватизации.

Вторая группа включает следующие нормативно-правовые акты:

1. Закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» 1990 г.

2. Указ Президента РФ от 14.02.92 г. № 631, который установил порядок продажи земельных участков приватизируемым предприятиям.

3. Постановление Правительства РФ от 03.11.94г. № 1204 «О порядке определения нормативной цены земли».

3. Пределы осуществления совместного ведения федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ в сфере регулирования земельно-имущественных отношений

Органов государственной власти. Это особенно важно в связи с тем, что уже обозначена перспектива работы по совершенствованию Конституции РФ. Речь идет о полномочиях федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Федерации, которые они должны реализовывать совместно.

Эта проблематика имеет ряд аспектов:

- определение конкретных государственных органов, которые должны совместно обеспечивать выполнение тех или иных задач;
- определение организационных форм этой деятельности;
- ответственность федеральных и региональных коллективных (коллегиальных) органов общей компетенции за невыполнение тех или иных конституционных норм;
- неконкретность (расплывчатость) конституционных норм.

Анализ конституционных норм по рассматриваемому вопросу позволяет констатировать ряд проблем, остроту которых, очевидно, не смогли предвидеть в процессе разработки действующей Конституции РФ.

**Проблема кадров**

Ст. 72 Конституции РФ относит к совместному ведению кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатуру, нотариат. Очевидно, что это слишком широкая трактовка.

Так, формирование судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — исключительная компетенция Совета Федерации и Президента России, но судьи — тоже кадры судебной системы. Указанная статья не отвечает на вопрос, о каких кадрах идет речь? Ясно, например, что решение вопроса о секретарях судебных заседаний, мировых судьях, судах присяжных возможно только на уровне органов власти субъектов Российской Федерации.

Аналогичные проблемы существуют с подбором кадров правоохранительных органов, например, главных управлений внутренних дел. Известно, что в подборе кандидатуры начальника указанного главка участвует и министр внутренних дел, и глава администрации субъекта Федерации, а утверждает начальника ГУВД региональный законодательный орган. Часто возникают разногласия, в результате — месяцами пустует вакансия, что отражается на оперативной обстановке.

Не менее актуальна проблема кадров и правомерности участия в этой работе по их подбору относительно негосударственной системы органов — адвокатуры. Остается не вполне ясным вопрос — в каких пределах правомерно участие органов государственной власти в формировании, организации деятельности этой системы органов.

#### **Проблема владения, пользования, распоряжения землей и разграничения государственной собственности**

Нашумевшая история с принятием представительным органом Саратовской области закона о частной собственности на землю и последующим одобрением такого «передового» акта со стороны Президента РФ и ряда губернаторов, ставит еще один вопрос: как в таком случае понимать пункт «в» ст. 72 Конституции, где вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими ресурсами отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Налицо непонимание федеральной и региональной властями пределов своего ведения или умышленное на-рушение конституционных норм.

Данная проблема имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение, перерастает из чисто правовой в проблему политического характера.

Аналогично, в соответствии с пунктом «г» ст. 72 Основного Закона встает вопрос о разграничении государственной собственности. Он отнесен к совместному ведению. Это положение вызывает естественное возражение: почему собственник обязан реализовывать свое исключительное право по владению, пользованию, распоряжению государственным имуществом не самостоятельно, а совместно. Единственный аргумент в пользу пункта «г» ст. 72 — незавершенность процесса становления государственной собственности «разных уровней», в связи с чем приходится идти по пути — «выяснения отношений».

#### **Проблема законодательства**

Большие трудности вызывает и толкование пункта к указанной статье Конституции РФ, которая к совместному ведению отнесла административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, земельное, жилищное, водное, лесное законодательство, законодательства о недрах, об охране окружающей среды.

В известный исторический период, когда субъекты Федерации (кроме республик) не были наделены правом законотворчества, проблем не возникало. В настоящее время в каждом субъекте Федерации идет процесс бурного законотворчества, затрагивающий регулирование общественных отношений в жилищной сфере, в области трудовых, земельных отношений и иных сферах деятельности.

Например, субъект Федерации вправе определить порядок и размер оплаты за жилое помещение в зависимости от его месторасположения, благоустройства, установить порядок приватизации, а напротив, в области семейных отношений, поддающихся



правовому регулированию, основные вопросы регулируются соответствующим федеральным кодексом.

Динамичному обновлению нашего общества не способствуют попытки федеральных органов расширительно толковать свои компетенции даже в случаях, когда это противоречит здравому смыслу.

Показателен следующий пример: Правительство Российской Федерации установило перечень предприятий, которые могут осуществлять торговую деятельность (оказывать услуги) без применения контрольно-кассовых машин<sup>1</sup>.

Аналогично Правительством РФ был решен вопрос о целесообразности бескассового оформления услуг по закупке у населения драгоценных металлов и драгоценных камней (пункт «б») и услуг по обеспечению передвижными уличными туалетами (пункт 2 «г»). Если такие вопросы (имеется в виду содержание последнего пункта), будут решать федеральные органы власти, то вопросами собственной компетенции они заниматься уже не смогут.

Очевидно, что на конституционном уровне вопросы совместного ведения РФ и ее субъектов нуждаются в новом подходе.

В первую очередь, следует уточнить понятие совместного ведения Российской Федерации и субъектов России. Совместное ведение — это компетенция федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемая ими в соответствующих сферах деятельности на основе Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и основанных на них договорах о разграничении предметов ведения и полномочий.

Совместное ведение нельзя отождествлять с совместной компетенцией, так как в рамках, закрепленных Конституцией РФ, и федеральная власть — органы законодательной, исполнительной и судебной власти, и государственная власть субъектов Федерации с учетом своей исключительной компетенции вправе решать те или иные вопросы. Сформулируем принципы осуществления совместного ведения:

- приоритетность полномочий федеральных органов государственной власти по вопросам совместного ведения с учетом исключительной компетенции этих органов (ст. 71 Конституции);
- приоритетность решения вопросов органами власти субъектов Федерации в области совместного ведения на основе компетенции этого уровня государственных органов;
- правомерность принятия к своему рассмотрению вопросов теми «ветвями» органов власти, компетенция которых непосредственно связана с решением этих вопросов, то есть соблюдение принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- осуществление совместного ведения должно осуществляться федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации с учетом заключенных Договоров о разграничении предметов ведения.

Изменение реальной практики осуществления совместного ведения органами государственной власти зависит от конкретизации ряда положений ст. 72 Конституции РФ. В связи с этим большое значение имеет активизация законотворческой деятельности Федерального Собрания и его палат. (Так, следует ускорить принятие Земельного Кодекса, нового Кодекса о труде, нового Исправительного кодекса и, соответственно, обновить федеральное законодательство. Представляется, что Конституционный Суд Российской Федерации только фрагментарно содействует органам власти в обеспечении соответствия регионального законодательства Конституции РФ.

Президент РФ как гарант Конституции России имеет реальную возможность с помощью своей Администрации и Главного государственно-правового управления внести пакет запросов в Конституционный Суд о соответствии уставов субъектов Федерации Основному Закону.

Было бы правильно дополнить перечень вопросов совместного ведения и положением об изменении границ между субъектами РФ, о принятии поправок в главы 3—8 Конституции Российской Федерации, так как это прямо вытекает из положений федерального закона от 6 февраля 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», а также ст. 136 Основного Закона.

Но и это не исчерпывающий перечень поправок. Совместное ведение предполагает разрешение и таких вопросов, как изменение статуса субъекта Федерации, принятие федеральных законов об автономной области, автономном округе (следует только уточнить, что данные положения распространяются лишь на такие субъекты Федерации, как автономные округа).

Учитывая, что принятие федерального конституционного закона должно проходить процедуру согласования в субъектах Федерации, это положение следовало бы включить в ст. 72 Конституции.

Правомерны сомнения относительно содержания пункта «г» ст. 71 Конституции, которая относит к ведению Российской Федерации формирование федеральных органов государственной власти. Действующее законодательство, в первую очередь — сама Конституция РФ, предусматривает, что Совет Федерации Федерального Собрания формируется из представителей от каждого субъекта Федерации (от представительного и законодательного органа), но избрание главы региональной администрации и председателя законодательного органа региона — компетенция субъекта Федерации. Было бы более точно — зафиксировать положение о формировании Совета Федерации как вопрос совместного ведения федеральной и региональной властей.

Общий вывод о совместном ведении органов государственной власти России и субъектов Российской Федерации состоит в том, что целесообразно внести изменения в ст. 72 Конституции, уточнив содержание понятия «совместное ведение», дополнив ее рядом существенных положений, уточненных выше.

Последнее соображение, связанное с анализом конституционных норм по вопросам совместного ведения, касается неточности пункта 4 ст. 76 Основного Закона, закрепляющего, что вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, региональные органы власти осуществляют собственное правовое регулирование. На наш взгляд, есть еще одна граница для правового регулирования со стороны законодательных органов субъектов Федерации — исключительная компетенция органов местного самоуправления, в частности, принятие уставов муниципальных образований.

Проблема разграничения предметов ведения Российской Федерации и органов государственной власти субъектов России непосредственно связаны и с вопросами конституционной компетенции как субъекта Федерации, так и с совместным ведением федеральных и региональных органов государственной власти.

### **1. 3 Лекция №3 ( 2 часа).**

**Тема:** «Государственный кадастр недвижимости »

#### **1.3.1 Вопросы лекции:**

1. Историческая справка и современное состояние ведения кадастра недвижимости
2. Зарубежный опыт ведения земельно-кадастровых работ
3. Особенности создания и ведения государственного кадастра недвижимости в РФ
4. Принципы ведения государственного кадастра недвижимости
5. Разделы государственного кадастра недвижимости

#### **1.3.2 Краткое содержание вопросов:**

1. Историческая справка и современное состояние ведения кадастра недвижимости

В настоящее время в Российской Федерации ведется активная работа по созданию кадастра недвижимости. Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации к недвижимости относится целый ряд объектов, в том числе земельные участки, здания сооружения и т.д. Решения о создании такого кадастра были приняты еще в 2004 году и выразились в организации специального ведомства – Федерального агентства кадастра объектов недвижимости. Однако реальное ведение кадастра недвижимости началось только в 2008 году после вступления в силу положений Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон о кадастре). Данный закон стал естественным продолжением или развитием другого Федерального закона – «О государственном земельном кадастре», изданного в 2000 году. Соответственно, основой нового кадастра послужил государственный земельный кадастр, имеющий богатую историю своего возникновения и развития.

Земля имеет особую социальную значимость, прежде всего, как природный ресурс, как территория и как недвижимость, непрерывно воспроизводящая материальные блага и выполняющая ряд других жизненно важных функций. Она является необходимым материальным условием существования человека и всякого процесса производства.

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 — «сарutigum». В дальнейшем это слово трансформируется в «cata-strum», позднее — «cadastre» (франц.), дословно «книга-реестр». Первый римский кадастр, называвшийся «Табулес Цензуалес», был введен в VI в. до н. э. Сервием Туллем. В этом кадастре проводилась съемка периметра недвижимого имущества, и устанавливался налог с учетом типа почвы, ее возделывания, качества и продуктивности.

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 центром, 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».

Вместе с манифестом были обнародованы генеральные правила, которые затем были положены в основу новых инструкций: одной — землемерам (13 февраля 1766 г.), другой — межевым губернским канцеляриям и провинциальным конторам (25 мая 1766 г.). Правила предписали «все земли межевать не к именам владельцев, но к именам сел и деревень, а пустоши к их собственным названиям»; при этом, однако, каждому владельцу какой-то совокупности селений и пустошей постановлено было отмежевывать эту совокупность по внешней границе без межевания внутри нее. Споры о границах решались посредством вмешательства межевых канцелярий и контор, которые должны были утвердить на оспоренных местах межи, а затем поручить землемеру проведение их на местности. Отказавшись от полной конфискации примерных территорий, государство приобрело стимул для владельцев земли к полюбовному размежеванию: правила приписывали разыскивать у спорщиков примерные земли и оставлять их им в размере не более 10%<sup>[1]</sup>, и не разыскивать такие земли у тех, кто воздерживается от спора.

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.

После Октябрьской революции земельные отношения в России резко изменились. Вся земля была национализирована и объявлена всенародным достоянием и единой государственной собственностью. Одновременно с этим она фактически перестала являться объектом налогообложения. В связи с этим отпала и необходимость в Межевой и Поземельной книгах. В тоже время государство нуждалось в сведениях о земле. Эта потребность определялась построением в СССР плановой экономики. Эта же потребность определила и состав сведений «доперестроечного» Земельного кадастра и порядок его ведения.

На первых порах (1917-1920) главным было проведение земельных преобразований, изложенных в декретах «О земле», «О социализации земли».

Необходимо было выявить и учесть все земли, подлежащие конфискации и передаче трудящемуся крестьянству, а также участки, на которых могли быть организованы совхозы и коллективные хозяйства. В это время Наркомземом РСФСР были утверждены Инструкция по учету земель и Инструкция о формах и порядке производства государственной записи землепользования.

Важное значение в улучшении регистрации землепользования и учета земель имели работы по выдаче колхозам государственных актов на вечное пользование землей и по внутреннему землеустройству, проводившиеся в 1935-1938 гг. Постановлением ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О мерах охраны общественных земель от разбазаривания» на землях колхозов была введена специальная земельно-учетная документация: в колхозах — Земельная шнуровая книга, в административных районах — Государственная земельная книга регистрации земель.

Кадастр советского периода, установленный Законом СССР от 13.12.1968 «Об утверждении основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик», представлял собой сведенные в единую книгу таблицы дифференцированных по пользователям сведений о качественных характеристиках земель России. Основой ведения кадастра являлась развернутая система регулярно проводившихся за счет государственных средств обследований земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда, а также осуществлявшаяся с 1955 года регистрация землепользований (постановление Совета Министров СССР от 31.12.1954 № 2529). Сведения о землях промышленности и территориях городов и других населенных пунктов (в силу их малого влияния на планирование промышленного и сельскохозяйственного производства) приводились в кадастре укрупнено и недостаточно объективно. Одним из нормативных актов, определявших правила ведения земельного кадастра являлось Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 10.06.1977 № 501. Основными документами кадастра являлись земельно-кадастровая книга юридического лица — пользователя земли, государственная земельно-кадастровая книга района (города), государственный земельный кадастр области, края и т.д., государственный земельный кадастр СССР.

Получение сведений о землях, предоставленных пользователям и владельцам, обеспечивалось принятой системой распоряжения землей. Любой переход права конкретных лиц на землю осуществлялся путем изъятия земельных участков целиком или их отдельных частей у одних лиц и предоставления их другим на основании решений органов власти. Такие решения закреплялись, как правило, государственными актами на право владения или пользования землей. Совокупность этих Актов (т.е. «необходимых» документов о земле) являлась второй составной частью земельного кадастра.

На этапе «перестройки» земельные отношения в России претерпевали значительные изменения. Земля вновь становилась объектом гражданского оборота и объектом налогообложения. Распоряжение землей (т.е. переход прав на целые земельные участки или их отдельные части от одних землевладельцев к другим) осуществляется по воле этих лиц без издания нормативных актов органов власти. Это приводит к тому, что органы местной и государственной власти не располагают информацией фискального характера о земле и не могут правильно исчислять и собирать плату за землю. Резко активизировался оборот очень большого числа мелких земельных участков, переданных в собственность гражданам для ведения садоводства и индивидуального жилищного строительства. Стали возникать межевые споры, которые невозможно разрешить цивилизованным путем из-за отсутствия в Земельном кадастре сведений о местоположении на местности границ, разделяющих смежные земельные участки. Все это создало предпосылки для возникновения необходимости фиксировать границы земельных участков в Земельном кадастре. Перечисленные изменения нашли свое отражение при реализации Федерального закона от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре».

Итак, основой кадастра недвижимости является земельный кадастр. В силу объективных причин для включения в государственный кадастр недвижимости сведений об иных объектах недвижимости, в частности зданиях, сооружениях, помещениях и объектах незавершенного строительства, установлен переходный период, срок которого продлен до 01.01.2013 года. В результате в государственном кадастре недвижимости, так же как и земельном кадастре, содержатся сведения о земельных участках и в качестве справочных сведений, обеспечивающих соблюдение правил ведения кадастра, - сведения о правах на соответствующие земельные участки, ограничениях таких прав и о правообладателях.

Кроме того, Законом о кадастре предусмотрено включение в кадастр таких сведений как сведения о границах территорий субъектов Российской Федерации в виде границ между субъектами Российской Федерации), границ муниципальных образований и населенных пунктов, сведений о зонах с особыми условиями использования территорий, а также о территориальных зонах, устанавливаемых правилами землепользования и застройки на территории муниципальных образований.

Существенно изменились технологии, применяемые при ведении кадастра недвижимости: кадастр стал электронным, на бумажных носителях хранятся только документы, представленные для осуществления государственного кадастрового учета объектов недвижимости. Переход на электронные технологии, в том числе с использованием цифровых карт, предъявляет более высокие требования к квалификации специалистов, осуществляющих ведение кадастра. Кроме того, при использовании государством имеющейся информации возникает насущная потребность создания агрегированного на уровне Российской Федерации и субъекта Российской Федерации информационного ресурса, а не распределенного по территориям муниципальных образований. Одним из инструментов создания агрегированного информационного ресурса является централизация обработки представленных для государственного кадастрового учета и внесения иных сведений в кадастр документов, включая принятие решения о проведении кадастрового учета. В настоящее время такие мероприятия выполнены в 14 субъектах Российской Федерации. Постепенная реализация мероприятий по централизации обработки документов и принятия решений о проведении кадастрового учета позволяет существенно повысить качество ведения кадастра и предоставления сведений кадастра, обеспечить единообразие при ведении кадастра, т.е. исполнить требование закона о применении единой методики или технологии ведения кадастра на всей территории Российской Федерации. В течение 2010 года должны быть завершены мероприятия по централизации обработки документов и принятия решений о проведении кадастрового учета более чем в 20 субъектах Российской Федерации. Управление кадастра недвижимости подготовлен соответствующий проект приказа Росреестра.

Одним из первых данный закон предусматривает возможность в ряде случаев необходимые для кадастрового учета документы представлять не в бумажном виде, а в электронном, и более того, использовать для этой цели каналы связи общего пользования. В настоящее время Министерством экономического развития Российской Федерации готовится к изданию приказ, определяющий правила направления и подтверждения приема электронных документов.

Предоставление сведений кадастра недвижимости также шагнуло на качественно новый уровень по сравнению с кадастром земельным. Так, подготовленным к изданию Министерством экономического развития Российской Федерации приказом, определяющим способы и формы предоставления сведений кадастра недвижимости, приоритетной как для подачи запроса о предоставлении сведений, так и для собственно предоставляемых сведений является форма электронного документа.

Кроме этого, Законом о кадастре установлена обязанность органа кадастрового учета осуществлять предоставление сведений кадастра неопределенному кругу лиц в виде публичной кадастровой карты путем размещения ее на официальном сайте органа

кадастрового учета. Состав сведений публичных кадастровых карт установлен приказом Министерством экономического развития Российской Федерации от 19.10.2009 № 416.

## 2. Зарубежный опыт ведения земельно-кадастровых работ

В настоящее время ни у кого не вызывает сомнения необходимость в рыночной оценке активов. Потребителями этой информации являются практически все участники экономических отношений, включая предприятия и организации различных форм собственности, государственные учреждения и физические лица. Вопросы налогообложения, страхования, кредитования, защиты прав потребителей должны решаться только на основе сложившихся на текущий момент экономических условий.

Хорошо понимая важность проблем оценки активов, исполнительная и законодательная власти России принимают решения, направленные на формирование системы оценки на федеральном уровне, разработку и стандартизацию методологической базы оценки, подготовку специалистов в области оценки и управления активами.

При этом в качестве основы для законодательных, теоретических и практических разработок используется соответствующий опыт развитых стран с нормально функционирующим рынком недвижимости. Однако практический опыт последних лет по переносу в российскую практику системы, хорошо работающей в той или иной стране, показывает, что в силу особенностей и традиций в наших условиях такие системы или не приживаются или не дают ожидаемого результата.

Вот почему сегодня настал момент проанализировать зарубежный и исторический опыт особенностей развития оценки недвижимости в России и наметить основные ориентиры будущего развития данной отрасли экономики с учетом национальных особенностей России.

### Исторический опыт разработки кадастров в странах Западной Европы

Система оценки недвижимости для целей налогообложения в том виде, в каком ее застала Первая мировая война, складывалась в России под непосредственным влиянием работ, проведенных в странах западной Европы в 18-19 веках. Поэтому, рассматривая те или иные методы, приемы или теоретические положения оценочной деятельности в России, следует иметь в виду их аналоги и исторические корни.

Поводом для создания системы налогообложения недвижимости в большинстве стран послужила неравномерность распределения налогов при переходе от подушного налогообложения к подоходному. В основе таких систем, называемых кадастром, лежали оценки, основанные либо на стоимости, либо на доходности недвижимости.

Упоминания о первых подобных оценках относятся к 18 веку - оценка в Миланском герцогстве (1718-1759 гг.) и в Тироле (1771-1784 гг.). Причем следует отметить, что основные принципы оценки, примененные в 18 веке, сохранились в основных чертах и в 19 веке, когда кадастровые работы приняли массовый характер. Наиболее известны по своим описаниям и результатам кадастры Франции, Австрии, Саксонии, Вюртемберга и Пруссии.

Кратко рассмотрим кадастры этих стран.

#### Кадастр Франции

Он начинается свою историю в 1790 году, когда Национальное собрание издало закон о налоге на недвижимое имущество, который основывался на чистом доходе от земли и построек.

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

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

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

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

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

#### Кадастр Австрии

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

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

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

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



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

Новый закон об оценке 1869 года оживил работы по регулированию неравномерности налогообложения. В качестве стабилизирующего фактора было принято положение о том, что доходность определяется на основе цен на продукцию не за последний год перед оценкой, а за последние 15 лет. Только к 1883 году работы по созданию кадастра были завершены, а их общая продолжительность составила 65 лет.

#### Кадастр Саксонии

Этот кадастр был разработан за 8 лет, начиная с 1835 года, когда был издан закон об оценке земель. Работа начиналась с определения границ участков судебными органами. Затем землемеры проводили подробную съемку и передавали материал специальным комиссиям, которые и выполняли оценку.

Принципиальным отличием от австрийского и французского кадастров было то, что правительство заранее установило классификацию земли по доходности (например, 33 класса пахотной земли, 11 классов и 8 подклассов лугов и т.п.), а цены всех продуктов выражались по отношению к стоимости ржи (было установлено, что рожь является повсеместным продуктом, а цены на другие продукты сельского хозяйства изменяются пропорционально изменению цен на рожь).

При такой постановке вопроса комиссиям не надо было собирать сведения об экономических характеристиках производства. Единственной их задачей было отнесение конкретных участков в соответствии с имеющимся набором признаков к тому или иному классу.

#### Кадастр Пруссии

Он разрабатывался 6 лет, начиная с 1861 года, несмотря на то, что площадь Пруссии в 25 раз больше площади Саксонии. Одной из основных задач прусского кадастра было выполнение его в максимально короткие сроки, так как в течение 12-15 лет ситуация полностью меняется, начиная от персонала оценщиков и заканчивая условиями производства продукции.

Быстрому созданию кадастра способствовало то, что землемерные работы не выполнялись, а в качестве топоосновы брались данные старого межевания и определения границ отдельных имений. При этом все земли классифицировались на 7 типов, каждый из которых включал не более 8 классов по качеству. Выборочной проверке подверглись только 15% всех площадей.

Созданная вертикальная структура из окружных комиссий и окружных комиссаров представляла в Центральную комиссию данные о доходности земли, основанной на ценах сельскохозяйственной продукции за период с 1837 по 1860 годы, а жесткие сроки кадастра потребовали привлечь к оценочным работам более 7000 человек, из которых 3000 проверяли землемерные измерения, а остальные занимались непосредственно оценочной работой.

#### Кадастр Вюртемберга

Этот кадастр считался лучшим в Западной Европе. Он начал создаваться с 1820 года, когда для целей наполнения казны королевства было решено провести переоценку недвижимости. Землемерные работы закончились в 1840 году, а в 1873 году был принят новый закон об оценке земель, строений и промыслов.

Характерной особенностью этого кадастра явилось то, что в его основе лежал главный принцип - налог должен изыскиваться с доходов, а не с имущества. Не менее важным являлось также создание оценочной организации при министерстве финансов из особых лиц, не занимающихся другой деятельностью в налоговых или иных органах.

Была разработана единая методика, по которой работали на местах комиссии, состоящие из представителей центра и местных органов.

Порядок оценки предполагал оценку доходности земель различного типа на базе цен сельскохозяйственной продукции за последние 15 лет.

Леса оценивались по стоимости древесного запаса разных пород при обоснованном периоде рубки. Для получения чистого дохода из годового дохода по ценам 1855-1869 годов вычитались расходы на содержание леса.

Интересным выводом вюртембергского кадастра, который стремился найти чистую доходность недвижимости, является то, что при изменяющейся рыночной конъюнктуре главную роль играет не количество продукта, а цена на него. Именно поэтому кадастровый метод для налогообложения не будет успевать за изменением рыночной ситуации, явно проигрывая гибкому и динамичному подоходному налогообложению.

#### Кадастр Англии

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

### 3. Особенности создания и ведения государственного кадастра недвижимости в РФ

Нормативно-правовой базой ведения государственного кадастра недвижимости являются приказы Минэкономразвития РФ, постановления Правительства РФ. Нормативные источники: <http://books.cadastr.ru/book/14>. Среди них следующие: 1. Приказ Минэкономразвития № 42 от 04.02.2010 "Об утверждении Порядка ведения Государственного кадастра недвижимости" 2. Приказ Минэкономразвития № 503 от 20.10.2010 «Об установлении требований к формату документов, представляемых в электронном виде в процессе информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости». 3. Постановление № 660 от 06.09.2000 "Об утверждении правил кадастрового деления территории РФ". 4. Постановление № 105 от 02.02.1996 "Об утверждении положения о порядке установления границ землепользований в застройке городов и других территорий". 5. Постановление № 457 от 01.06.2009 "О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии". 6. Постановление № 688 от 20.08.2009 "Об утверждении правил установления на местности границ объектов землеустройства" В земельно-кадастровом деле описание земельного участка выполняется с помощью различных инструкций, правил, справочников и классификаторов. 7. Приказ от 3 апреля 2001 г. N П/68 «О введении в действие документов государственного земельного кадастра».

Общие сведения о составе и структуре ГРЗ КР. Состав и структура раздела "Земельные участки". Общие правила внесения сведений в формы ГРЗ КР. Организация хранения форм ГРЗ КР. Технологические процедуры ведения ГРЗ КР. Открытие подраздела. Изменение сведений в подразделе. Закрытие подраздела. Правила заполнения форм в процессе ведения ГЗК. Формы государственного реестра. 8. Постановление Правительства РФ от 30.07.2009 N 621 Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению. В соответствии с частью 10 статьи 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости» и пунктом 5.2.18 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 утвержден Порядок ведения государственного кадастра недвижимости, который включает следующие разделы: I. Общие положения II.

Структура и состав кадастровых сведений Реестра объектов недвижимости III. Общие правила внесения сведений в Реестр IV. Внесение в Реестр сведений о земельных участках V. Внесение в Реестр сведений о зданиях VI. Внесение в Реестр сведений о сооружениях VII. Внесение в Реестр сведений об объектах незавершенного строительства VIII. Внесение в Реестр сведений о помещениях IX. Структура, состав и правила ведения кадастровых дел. Порядок ведения государственного кадастра недвижимости устанавливает структуру, состав кадастровых сведений и правила внесения кадастровых сведений в Реестр объектов недвижимости, а также структуру, состав и правила ведения кадастровых дел. В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" государственный кадастр недвижимости (ГКН) является систематизированным сводом сведений о недвижимом имуществе, о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах, зонах с особыми условиями использования территорий, о геодезической и картографической основе ГКН и кадастровом делении территории Российской Федерации и состоит из содержащих такие сведения разделов: 1) Реестр объектов недвижимости. 2) Кадастровые дела; 3) Кадастровые карты. При внесении кадастровых сведений в Реестр объектов недвижимости уполномоченными должностными лицами органа кадастрового учета выполняются следующие кадастровые процедуры: 1) внесение сведений о ранее учтенных объектах недвижимости; 2) постановка на государственный кадастровый учет объекта недвижимости; 3) учет изменений объекта недвижимости, в том числе учет части объекта недвижимости и учет адреса правообладателя объекта недвижимости; 4) снятие с кадастрового учета объекта недвижимости; 5) внесение кадастровых сведений в соответствии с документами, поступающими в орган кадастрового учета из органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке информационного взаимодействия при ведении ГКН (статья 15 Закона о кадастре) (далее – порядок информационного взаимодействия); 6) исправление технических и кадастровых ошибок в кадастровых сведениях. Практическое занятие № 1 Тема: Основные положения нормативно-правовых источников ведения государственного кадастра недвижимости Цель: ознакомиться с основными положениями нормативно-правовых источников ведения государственного кадастра недвижимости. Обеспечение: Информационно-правовые ресурсы «Кодекс», «Гарант», «Консультант Плюс». Задание: Составить характеристику нормативно-правовых источников ведения государственного кадастра недвижимости, пользуясь источником. При ответах давать ссылку на источник и указывать полные реквизиты документа. Допускается цитирование источника. Информацию представить в таблице. Задание и план его выполнения записать в рабочем конспекте студента. Отчет о выполнении практического задания в электронном виде предоставить на контроль преподавателю в соответствии с графиком проверки, разместив его в сетевой папке лаборатории. 1. Приказ Минэкономразвития № 42 от 04.02.2010 «Об утверждении Порядка ведения Государственного кадастра недвижимости». 2. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 Порядок ведения государственного кадастра недвижимости. 3. Приказ Минэкономразвития № 503 от 20.10.2010 «Об установлении требований к формату документов, представляемых в электронном виде в процессе информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости». 4. Постановление № 660 от 06.09.2000 «Об утверждении правил кадастрового деления территории РФ». 5. Постановление № 105 от 02.02.1996 «Об утверждении положения о порядке установления границ землепользований в застройке городов и других территорий». 6. Постановление № 457 от 01.06.2009 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии». 7. Постановление № 621 от 30.07.2009 «Об утверждении требований к составлению карты (плана) объекта землеустройства». 8. Постановление № 688 от 20.08.2009 «Об утверждении правил

установления на местности границ объектов землеустройства». 9. Приказ от 3 апреля 2001 г. N П/68 «О введении в действие документов государственного земельного кадастра». 1.2. Объекты кадастрового учета. Классификация объектов недвижимости Объектами государственного кадастрового учета являются: I земельные участки; II здания, сооружения, помещения; III территориальные зоны и зоны с особыми условиями использования территорий

#### 4. Принципы ведения государственного кадастра недвижимости

В комментируемой статье сформулированы основные начала ведения государственного кадастра недвижимости. К ним отнесены следующие принципы:

- принцип единства технологии его ведения на всей территории Российской Федерации - он выражается в том, что во всех регионах страны (субъектах РФ) государственный кадастр недвижимости ведется с применением единых механизмов и систем;

- принцип обеспечения общедоступности и непрерывности актуализации содержащихся в нем кадастровых сведений - первое положение, касающееся общедоступности, закреплено дополнительно в п. 8 комментируемой статьи, второе же, в котором говорится о постоянном обновлении кадастровых сведений, отражает ценность государственного кадастра недвижимости как основного источника, содержащий актуальные сведения об объектах недвижимости;

- принцип сопоставимости кадастровых сведений со сведениями, содержащимися в других государственных информационных ресурсах - его наличие объясняется тем, что государственный кадастр недвижимости является не единственным государственным ресурсом. К ним отнесена информация, содержащаяся в государственных информационных системах, а также иные имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы. Это указано в п. 9 ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (далее - ФЗ "Об информации"). При этом согласно ст. 13 указанного закона государственные информационные системы - это федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов РФ, на основании правовых актов государственных органов. В качестве примера государственного информационного ресурса можно привести государственный лесной реестр, государственный земельный кадастр и т.д.

2. Исходя из приоритета, закрепленного в комментируемой статье, можно сделать вывод о том, что основным источником информации при ведении государственного кадастра недвижимости законодательно признаются бумажные носители. Это, в частности, обосновано тем, что в части 3 подпрограммы "Создание системы кадастра недвижимости (2006-2011 годы)" федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002 - 2007 годы)" (далее - подпрограмма "Создание системы кадастра недвижимости") предусматривается проведение работ по преобразованию сведений с бумажных носителей в электронный вид, создание архивов электронных образов документов, включая документы архивов бюро технической инвентаризации, органов кадастрового учета, а также фондов землеустроительной документации. Таким образом, в данной ситуации первичными, конечно, являются именно те сведения, которые изначально содержались на бумажном носителе, а затем были преобразованы в электронный вид. Также не исключена возможность технической или автоматической ошибки при внесении записи.

Поэтому в случае возникновения противоречия между информацией, содержащейся на бумажном носителе (первоисточник) и на электронном, приоритетными будут являться именно сведения, указанные на бумажном носителе.

3. В настоящем пункте рассмотрены условия хранения документов, по сути являющихся теми самыми сведениями на бумажном носителе, приоритет которых установлен в предыдущем пункте.

Сроки их хранения оговорены достаточно четко - если речь идет о документах, содержащихся в государственном кадастре недвижимости, они должны храниться постоянно, за исключением случаев, когда иное было установлено комментируемым Федеральным законом.

Кроме того, в комментируемой статье содержится указание в адрес Правительства РФ установить порядок и сроки их хранения органом кадастрового учета, а также порядок их передачи на постоянное хранение в государственные архивы. Некоторое противоречие содержится в том, что, с одной стороны, они должны храниться постоянно, на уничтожение и изъятие из них каких-либо частей наложен запрет. Но при этом Правительство РФ должно дополнительно установить иные сроки их хранения. По-видимому, в данной статье речь идет о том сроке, который должен быть установлен для хранения указанных документов в органах кадастрового учета, по истечении которых они подлежат передаче на хранение в государственные архивы.

4. При разработке подпрограммы "Создание системы кадастра недвижимости" за основу был выбран именно тот вариант, когда создание и ведение государственного кадастра недвижимости ведется на федеральном уровне. Поэтому государственный кадастр недвижимости включен в состав единой федеральной информационной системы. В нее наряду с указанным кадастром включен Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Эти государственные информационные ресурсы объединены в виде сведений, содержащихся на электронных носителях.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (далее - ФЗ "О государственной регистрации") Единый государственный реестр прав содержит информацию о существующих и прекращенных правах на объекты недвижимого имущества, данные об указанных объектах и сведения о правообладателях.

По мнению авторов подпрограммы "Создание системы кадастра недвижимости", вариант ведения государственного кадастра недвижимости на уровне федеральной информационной системы исключает возможность двойного учета объектов недвижимости, обеспечивает более полный контроль за деятельностью органов кадастрового учета, упрощает процедуры межведомственного информационного обмена и обработки экстерриториальных запросов на предоставление сведений об объектах кадастрового учета независимо от места их нахождения.

5. Основанием для внесения информации в государственный кадастр недвижимости сведений являются документы, представленные в орган кадастрового учета.

Особый порядок установлен для следующих видов сведений:

- сведения о вещных правах на объект недвижимости и об обладателях этих прав в объеме сведений, которые содержатся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- сведения об ограничениях (обременениях) вещных прав на объект недвижимости и о лицах, в пользу которых установлены такие ограничения (обременения), в объеме сведений, которые содержатся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Эти сведений должны вноситься органом кадастрового учета в государственный кадастр недвижимости, но комментируемая статья предусматривает право Правительства РФ установить иной порядок действия органа кадастрового учета.

6. В соответствии с настоящей статьей сведения, внесенные в государственный кадастр недвижимости по результатам кадастрового учета не должны изменяться в случае,

если истек некоторый промежуток времени со дня завершения кадастрового учета объекта недвижимости;

- изменены требования к точности или способам определения подлежащих внесению в государственный кадастр недвижимости сведений об объектах недвижимости;
- изменены геодезическая или картографическая основы государственного кадастра недвижимости, в том числе систем координат, используемых для его ведения.

7. Как уже было сказано ранее, документы, содержащиеся в государственном кадастре недвижимости, подлежат постоянному хранению (п. 3 комментируемой статьи). Аналогичное положение распространяется также и на кадастровые сведения, которые были изменены в процессе ведения государственного кадастра. Таким образом, законодательно установлено, что в результате ведения кадастра недвижимости можно будет проследить в полном объеме всю "цепочку" изменений, связанных с тем или иным объектом недвижимости.

8. По своей сути доступ к любой информации (в том числе кадастровым сведениям) - это возможность ее получения и использования.

Согласно части 6 подпрограммы "Создание системы кадастра недвижимости (2006 - 2011 годы)" государственный кадастр недвижимости создается как интегрированный источник, содержащий в электронном виде полные и актуальные сведения об объектах недвижимости, позволяющие получать на его основе каталоги, справочные и аналитические материалы с целью предоставления их органам государственной власти и органам местного самоуправления, а также организациям и гражданам.

В соответствии с п. "д" ст. 4. Постановления Правительства РФ от 8 апреля 2004 г. N 202 "Вопросы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости" функции по предоставлению сведений, содержащихся в государственном кадастре объектов недвижимости принадлежат Федеральному агентству кадастра объектов недвижимости.

Исходя из положений ст. 1 ФЗ "Об информации" предоставление информации представляет собой действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передачу информации определенному кругу лиц.

Кадастровые сведения в качестве общедоступных могут использоваться лицами, которым она была предоставлена по их усмотрению, но при соблюдении установленных федеральными законами ограничений в отношении распространения такой информации.

Ограничить доступ к информации, содержащейся в государственном кадастре недвижимости, можно только в том случае, если это ограничение установлено федеральным законом.

9. Исходя из норм комментируемой статьи в состав государственного кадастра недвижимости должны входить сведения, которые можно сгруппировать по следующим признакам:

- кадастровые сведения;
- сведения, имеющие временный характер.

Информация, которая отнесена ко второй группе, хранится в государственном кадастре недвижимости, исключительно для дальнейшего осуществления государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Она может утратить временный характер после того, как соответствующие кадастровые сведения будут внесены в государственный кадастр недвижимости.

С учетом положений п. 5 комментируемой статьи временные сведения вносятся в государственный кадастр недвижимости органом кадастрового учета, если в особенностях ведения государственного кадастра недвижимости на электронных носителях в составе единой федеральной информационно-системы, утвержденных Правительством РФ, не будет установлено иное.

10. Нужно обратить внимание на тот факт, что на момент принятия комментируемого закона действует постановление Правительства РФ от 8 апреля 2004 г. N 202 "Вопросы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости". В

соответствии с п. "а" ст. 4 создание и ведение государственного кадастра объектов недвижимости на базе государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и системы технического учета зданий и сооружений осуществляет Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. Но в настоящей статье речь идет об объединении иных сведений, а не информации из государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и системы технического учета зданий и сооружений. В данном случае орган нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений должен будет вести государственный кадастр недвижимости, осуществлять кадастровый учет и кадастровую деятельность в составе единой федеральной информационной системы, в которую вошли государственный кадастр недвижимости и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним на электронных носителях.

Поэтому особенности ведения государственного кадастра недвижимости как единой федеральной информационной системы, включающей в себя непосредственно государственный кадастр недвижимости и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним на электронных носителях, должны дополнительно быть установлены Правительством РФ

## 5. Разделы государственного кадастра недвижимости

Комментируемая статья подразделяет государственный кадастр недвижимости на следующие составные части:

1) реестр объектов недвижимости - документ, в котором содержатся записи об объектах недвижимости в текстовой форме путем описания внесенных в государственный кадастр недвижимости сведений о таких объектах. В настоящее время данная информация хранится в составе Единого государственного реестра прав, в котором содержится информация о существующих и прекращенных правах на объекты недвижимого имущества, данные об указанных объектах и сведения о правообладателях;

2) кадастровые дела - совокупность скомплектованных и систематизированных документов, на основании которых внесены соответствующие сведения в государственный кадастр недвижимости.

Ведение кадастровых дел в отношении земельных участков регулировалось Федеральным законом от 2 января 2000 г. N 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре". Согласно ст. 15 указанного закона кадастровое дело представляет собой совокупность скомплектованных в установленном порядке документов, подтверждающих факт возникновения или прекращения существования земельного участка как объекта государственного кадастрового учета. Документы, содержащиеся в кадастровом деле, являются основанием для внесения соответствующих сведений о земельном участке в Единый государственный реестр земель. В соответствии со ст. 12 ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" до вступления в силу комментируемого закона дела, включающие в себя правоустанавливающие документы на недвижимое имущество (не только касающиеся земельных участков) и книги учета документов, являются неотъемлемой частью Единого государственного реестра прав. В дело помещаются все документы, поступающие для регистрации прав на указанный объект;

3) кадастровые карты - согласно комментируемой статье это составленные на единой картографической основе тематические карты, на которых в графической форме и текстовой форме воспроизводятся кадастровые сведения об объектах, указанных в ст. 1 настоящего закона (земельных участках, зданиях, сооружениях, об объектах незавершенного строительства, о прохождении Государственной границы РФ и т.д.), а также кадастровом делении территории РФ с указанием местоположения пунктов опорных межевых сетей.

Ведение этих карт возложено на орган кадастрового учета. Они предназначены для использования неограниченным кругом лиц.

Ранее согласно п. 2 ст. 13 ФЗ "О государственном земельном кадастре" кадастровые дела и дежурные кадастровые карты (планы) были отнесены к основным документам государственного земельного кадастра. В соответствии со ст. 16 указанного закона кадастровая карта (план) - это карта (план), на которой в графической и текстовой формах воспроизводятся сведения, содержащиеся в государственном земельном кадастре.

В зависимости от состава воспроизведенных сведений и целей их использования кадастровые карты (планы) могут быть:

- кадастровыми картами (планами) земельных участков, которые воспроизводят в графической и текстовой формах сведения о земельном участке;
- дежурными кадастровыми картами (планами), на которых воспроизведены в графической и текстовой формах сведения о местоположении земельных участков и территориальных зон;
- производными кадастровыми картами (планами), где воспроизводятся в графической и текстовой формах обобщенные сведения о земельном фонде, об экономических, о социальных, о природных и об иных связанных с землей процессах.

## **2. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ**

### **2.1 Практическое занятие №1 ( 2 часа).**

**Тема: Современное состояние земельных ресурсов РФ**

#### **2.1.1 Вопросы к занятию:**

1. Теоретические основы формирования земельных отношений
2. Законодательное регулирование земельных отношений в России
- 3 Особенности земельных отношений в России

#### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Земля как фактор производства в современной экономической теории - один из четырех основных факторов производства, который, для того чтобы стать производительным, обычно должен соединяться с трудом и капиталом.

#### **2.1.3. Результаты и выводы**

В конце занятия преподаватель подводит итоги, делает выводы, выдает задание на следующее занятие.

### **2.2 Практическое занятие №2 ( 2 часа).**

**Тема: Правовая регламентация земельно-имущественных отношений.**

#### **2.2.1 Вопросы к занятию:**

- 1 Генезис земельно-имущественных отношений в России
- 2.Правовая регламентация земельно-имущественных отношений на современном этапе
- 3.Пределы осуществления совместного ведения федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ в сфере регулирования земельно-имущественных отношений

#### **2.2.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В соответствии с Конституцией РФ земельное законодательство является предметом ведения РФ и субъектов РФ и состоит из Земельного кодекса РФ, иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ. Иные акты, содержащие нормы земельного права, могут издавать Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, а также местного самоуправления. В



сфере недвижимости роль региональных и муниципальных нормативных актов более значима, чем в других секторах рыночной экономики.

### **2.2.3. Результаты и выводы**

В конце занятия преподаватель подводит итоги, делает выводы, выдает задание на следующее занятие.

## **2.3 Практическое занятие №3 ( 2 часа).**

**Тема:оборот земель сельскохозяйственного назначения в РФ**

### **2.3.1 Вопросы к занятию:**

1. Значимостью земель с\х назначения, представляющих собой основное средство производства пищевой энергии для человечества
2. Точной определенностью земель, обладающих статусом с\х назначения
3. Необходимостью обеспечения рациональной структуры земель с\х назначения
4. Необходимостью соблюдения требований Конституции РФ, запрещающей субъектам земельных отношений осуществлять свои земельные права и свободы в нарушение земельных прав и свобод других лиц

### **2.3.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Значимостью земель с\х назначения, представляющих собой основное средство производства пищевой энергии для человечества. Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, другие земли, предназначенные для этих целей в соответствии с территориальным планированием использования земель.

### **2.3.3. Результаты и выводы**

В конце занятия преподаватель подводит итоги, делает выводы, выдает задание на следующее занятие.

## **2.4 Практическое занятие №4 ( 2 часа).**

**Тема: Организационно-экономический инструментальный обеспечения экономической безопасности в сфере земельных отношений.**

### **2.4.1 Вопросы к занятию:**

1. Теоретические основы моделирования деятельности по реализации государственной экономической политики в сфере инноваций и инвестиций
2. Концептуальные подходы к созданию национальной инновационной системы
3. Первоочередные задачи по созданию национальной инновационной системы

### **2.4.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Моделирование в широком смысле является методом научного познания. На практике моделирование используется при организации, планировании, совершенствовании конкретных видов деятельности. Моделирование предполагает построение определенного образа исследуемого объекта (предмета, процесса или явления), представляющего собой систему элементов, воспроизводящих его основные характеристики (стороны, связи, функции и т.п.).

### **2.4.3. Результаты и выводы**

В конце занятия преподаватель подводит итоги, делает выводы, выдает задание на следующее занятие.

Разработал(а): \_\_\_\_\_

Л.Ю.Фирсова