

РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКА НЕДВИЖИМОСТИ: ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРА ДО ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ

Червова А. В., Зарубин В. Н.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия (121059, г. Москва, Украинский б-р, д. 5, кв. 28)

В статье рассмотрены вопросы реформирования государственного регулирования рынка недвижимости с точки зрения развития земельно-кадастровых отношений. Доказано, что управление недвижимостью на современном этапе общественных отношений переросло систему государственного земельного кадастра и преобразовалось в комплексный механизм регулирования землепользования во взаимосвязи земельного участка и выполненных на нем улучшений. С учетом особенностей национально-демографического состава и традиции населения России предложено построение системы кадастрового учета, когда федеральные органы определяют минимально необходимый состав сведений государственного кадастра недвижимости и берут ответственность за финансирование их разработки, субъекты Российской Федерации дополнительно устанавливают состав и содержание требуемой информации с учетом региональных интересов и финансовых возможностей, а муниципальные структуры имеют право по своей инициативе дополнить состав сведений, требуемых вышестоящими инстанциями, компенсируя затраты на их сбор и актуализацию. Обоснована необходимость обеспечения информационной основы защиты прав граждан и юридических лиц на приобретение и развитие недвижимости, формирование устойчивой налоговой базы местного бюджета и контроля за состоянием и использованием государственного и муниципального недвижимого имущества.

Ключевые слова: рынок недвижимости, земельный участок, кадастр, оценка недвижимости.

REGULATION OF THE PROPERTY MARKET: FROM THE FROM THE STATE LAND CADASTRE TO STATE PROPERTY CADASTRE

Chervova A. V., Zarubin V. N.

Russian Academy of national economy and state service under the President of the Russian Federation, Moscow, Russia, 121059, g. Moscow, Ukrainian Boul. 5, kv. 28)

The article considers the issues of reforming the state regulation of the market of the real estate from the point of view of development of land cadastral relations. It is proved that the property management at the present stage of social relations into the system of state land cadastre and transformed into a complex system of regulation of land use in relationship to the land and made it improvements. Taking into account the peculiarities of ethno-demographic composition and traditions of the population of Russia proposed the construction of a system of cadastral registration, when Federal agencies determine the minimum composition of data of the state cadastre of real estate and take responsibility for the financing of their development, subjects of the Russian Federation additionally establish the composition and content of the required information with regard to regional interests and financial capabilities, and municipal structures have the right, on its initiative, to Supplement the information required by the authority, to compensate for the cost of their collection and updating. The necessity of ensuring the informational bases of protection of the rights of citizens and legal persons to the acquisition and development of real estate, formation of a stable tax base of local budgets and monitoring over conditions and use of state and municipal real estate.

Keywords: property market, land, cadastre, assessment of the property.

Введение

Земля – это важнейшее вещество природы, обладающее множеством присущих ей отличительных свойств: является главным фактором человеческой жизни, естественным условием труда и необходимой предпосылкой любого процесса производства.

Земля относится к невозпроизводимым средствам производства, созданным самой природой и в этой форме служащим материально-вещественной основой недвижимости. Она

пространственно ограничена, ничем не заменима, не подлежит износу. При определенных социальных предпосылках земля способна к товарному обращению, сопровождающемуся приростом добавленной стоимости. При оценке инвестиционно-строительных решений остаточная стоимость земельного участка рассматривается в качестве критерия эффективности вложения капитала.

Следовательно, можно утверждать, что земля является центром сопряжения всех общественных интересов, пределом государственного суверенитета, основой жизнедеятельности человечества. На всех стадиях исторического развития общество вынуждено учитывать логику возрастающей земельной зависимости и ради самосохранения насаждать жесткую систему землепользования, основанную на государственном земельном кадастре.

Цель исследования

Рассмотреть основные исторические этапы реформирования государственного регулирования рынка недвижимости с точки зрения развития земельно-кадастровых отношений. Обосновать, что управление недвижимостью в условиях нынешних общественных отношений переросло систему Государственного земельного кадастра и стало комплексным механизмом регулирования землепользования, которое включает земельный участок и произведенные на нем изменения.

Материал и метод исследования

Россия обладает крупнейшим в мире земельным фондом площадью 1 709,8 млн га или 12,5 % мировой территории, зафиксированной в Государственном земельном кадастре (далее – ГЗК).

Международно-признанное слово «кадастр» происходит от французского «cadastre» – «книга-реестр». В условиях многообразия форм собственности на землю книга-реестр означает набор мероприятий по учету, описанию и оценке земли, осуществляемой государством с целью ее налогообложения.

Для взимания земельных платежей, по меньшей мере, необходимы сведения о правовом статусе землепользователя, выплачивающего налог, и правовом режиме земель, учитываемом при установлении размера налога. Эти сведения включаются в регистрационную часть ГЗК. При выделении земельного участка обязательно устанавливаются его назначение и условия применения.

Таким образом, землепользование приобретает точное местонахождение, площадь и четкие границы, соответствующие характеристике кадастровой единицы в форме земельного участка. В мировой землеустроительной практике большинства стран он трактуется как часть поверхности земли, границы которой описаны и удостоверены, в установленном

порядке, уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью этого участка.

До принятия современной терминологии в качестве кадастровой единицы для учета земли в России традиционно использовались измерители площади сельскохозяйственных угодий, применяемые и в текущей отечественной статистике землепользования.

Вообще развитие земельно-кадастровых отношений в послереволюционный период носило противоречивый характер. Преобразования, начатые в 1917 г., наряду с упразднением частной собственности, заодно ликвидировали и службу государственного земельного кадастра, которая считалась одной из лучших в Европе. С проведением коллективизации в стране оценка земель и земельный кадастр в целом были признаны категориями буржуазного общества.

Впервые после октябрьского переворота потребность в возрождении земельного кадастра возникла в России при проведении Председателем Совета Министров СССР А. Н. Косыгиным экономической реформы 1965–1972 гг. В этот период были усовершенствованы методы бонитировки почв и экономической оценки земель, разработанные в конце XIX в. профессором Санкт-Петербургского университета В. В. Докучаевым. Подготовлены и утверждены Основы земельного законодательства СССР и союзных республик, включающие раздел о государственном земельном кадастре. Подготовлены земельная шнуровая книга в качестве земельно-учетного документа в сельскохозяйственных предприятиях и, частично, государственная земельная книга, предназначенная для регистрации землепользователей в городах и населенных пунктах.

По существу совокупность обозначенных документов характеризовала близкую к завершению попытку создания первого советского многоцелевого государственного земельного кадастра. Но фактически приступить к его формированию страна смогла лишь после устранения государственной монополии на землю и узаконения многообразия форм земельной собственности.

В Земельном кодексе РСФСР, утвержденном Верховным Советом РСФСР 25.04.1991 № 1103-1 [3], был особо выделен раздел о государственном земельном кадастре, где декларировались новые правовые нормы учета и регламентации земельной собственности в России. Вскоре был принят Закон Российской Федерации от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» [6], где устанавливались необходимые виды земельных платежей, нормативная цена земли и арендная плата за нее. И только после десятилетнего противоборства различных политических сил в Государственной Думе Российской Федерации, был подписан Президентом Российской Федерации В. В. Путиным Федеральный закон от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» [4].

Его формирование учитывало следующие особенности современной России:

- необходимость охвата огромной территории по площади и многообразию;
- отсутствие стабильности в экономической и финансовой политике страны, а, соответственно, в содержании и порядке ведения ГЗК;
- недостаточную правовую обеспеченность ведения ГЗК;
- жесткую политическую и ведомственную борьбу за право распоряжаться информацией о земле;
- отсутствие у значительной части населения желания юридически закрепить право на принадлежащие им земельные участки;
- большое влияние социальных факторов;
- огромное перераспределение земельной собственности, что требует больших объемов исходной информации¹ [1].

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 современной научной литературе ГЗК трактуется как государственный банк данных о земельных ресурсах на всей территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и частных землевладений. Он является основой примерно для 50 других кадастров и реестров, описывающих возможные условия хозяйственного потребления природных ресурсов. К их числу относятся лесной и водный кадастры, кадастры месторождений полезных ископаемых, животного и растительного мира, отраслевые ведомственные кадастры, как, например, региональные проектно-строительные и государственные градостроительные кадастры.

В настоящее время ГЗК представляет собой «систематизированный свод документированных сведений о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации»² [1], включая регистрацию землевладений и участков собственности, их кадастровый учет, количественный и качественный учет земельного фонда, государственную кадастровую оценку земель, включая бонитировку почв и стоимостную оценку земельных участков.

На этой базе произошло разграничение понятий государственного земельного кадастра и государственного кадастра недвижимости. Последний рассматривается как

¹ Варламов А.А. Земельный кадастр: в 6 т. Т. 1. Теоретические основы государственного земельного кадастра. М.: Колосс, 2004.

² Там же, ст. 1.

«систематизированный свод сведений об учтенном недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении государственной границы Российской Федерации, границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий»³.

Следовательно, ГЗК правомерно рассматривать как показатель местоположения, размеров, имущественных прав, учетной стоимости земельных участков, являющихся в совокупности основным источником общественного богатства страны и ее отдельных территорий, а государственный кадастр недвижимости – как свод сведений о результатах использования этих участков и капитализации недвижимости с учетом обеспечения сохранности ее исторических границ и состояния земельного фонда.

Структура любого кадастра определяется целевыми функциями, которые перед ним ставятся. Они позволяют понять назначение формируемой кадастровой информации, степень ее достоверности и новизны, глубину проникновения в сущность оцениваемых явлений. Применительно к содержанию данного исследования в нем идет речь о потенциальных возможностях государственного кадастра в управлении недвижимостью.

В соответствии с Федеральным законом от 24.04.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» [5] осуществляется кадастровый учет земельных участков, зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства. Однако положения этого Федерального закона не применяются в отношении участков недр, воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания и космических объектов, предприятий как имущественных комплексов, которые Гражданским кодексом Российской Федерации (ГК РФ) отнесены к недвижимому имуществу по факту необходимости их регистрации [2].

Статья 131 ГК РФ устанавливает право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение посредством государственной регистрации в едином градостроительном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. Регистрации подлежат: право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты, а также иные права в случаях, предусмотренных настоящим ГК РФ⁴.

Результаты исследования и их обсуждение

Некоторые авторы, рассматривая особенности развития земельно-кадастровых отношений в современной России, отдают предпочтение достоинствам земельного кадастра, полагая, что он более соответствует условиям преимущественно сельскохозяйственного

³ Статья 1 п. 2 Федерального закона от 24.04.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

⁴ Часть I, ст. 131 ГК РФ.

землепользования. Но с точки зрения обеспечения инвестиционных интересов страны, имеется достаточно оснований для разделения двух видов кадастров.

Принимая во внимание территориальные особенности России, ее национально-демографический состав и традиции населения, следует согласиться с предложением о построении системы кадастрового учета по следующему признаку:

- федеральные органы определяют на своем уровне минимально необходимый состав сведений государственного кадастра недвижимости и берут ответственность за финансирование их разработки;
- субъекты Российской Федерации дополнительно устанавливают состав и содержание требуемой информации с учетом региональных интересов и финансовых возможностей;
- муниципальные структуры имеют право по своей инициативе дополнить состав сведений, требуемых вышестоящими инстанциями, взяв на себя компетенцию затрат на их сбор и актуализацию.

Поскольку увеличение потребностей в информационных ресурсах, генерируемых кадастром недвижимости, наблюдается на всех уровнях власти и управления, постольку ведение кадастра на этих уровнях должно осуществляться на основе общих принципов единства технологии на всей территории Российской Федерации, обеспечения общедоступности и непрерывности актуализации содержащихся в нем сведений и их сопоставимости со сведениями, содержащимися в государственных тезаурусах.

Для управления общественными отношениями по поводу образования и правопользования недвижимостью целесообразно рассмотреть следующие объективные условия ее формирования:

- физические характеристики, позволяющие идентифицировать объект в процессе его развития;
- изменения правового статуса имущественного комплекса на протяжении его экономической жизни;
- оценка стоимости объекта для целей его налогообложения и национализации;
- особые эксплуатационные характеристики объекта, в частности, свидетельствующие о его природоохранном назначении.

Сочетание указанных характеристик способно обеспечить информационную основу гарантированной защиты прав граждан и юридических лиц на приобретение и развитие недвижимости, формирование устойчивой налоговой базы местного бюджета и контроля за состоянием и использованием государственного и муниципального недвижимого имущества.

Заключение

На основании изложенного возможен обоснованный вывод, что управление недвижимостью на современном этапе общественных отношений переросло систему ГЗК и преобразовалось в комплексный механизм регулирования землепользования во взаимосвязи земельного участка и выполненных на нем улучшений. Это порождает новые публичные требования к застройке земельных участков, стоимостные условия по оценке недвижимости и административно-технологические решения, связанные с совмещением функций Государственного кадастра недвижимости и Государственного земельного кадастра.

Список литературы

1. Варламов А. А. Земельный кадастр: в 6 т. Т. 1. Теоретические основы государственного земельного кадастра. – М.: Колосс, 2004.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
3. Земельный кодекс РСФСР: утвержден Верховным Советом РСФСР 25.04.1991 № 1103-1.
4. О государственном земельном кадастре: Федеральный закон от 02.01.2000 № 28-ФЗ.
5. О государственном кадастре недвижимости: Федеральный закон от 24.04.2007 № 221-ФЗ.
6. О плате за землю: Закон Российской Федерации от 11.10.1991 № 1738-1.

Рецензент:

Ярлыкапов А. Б., доктор экономических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва.