

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Пензенский государственный университет
архитектуры и строительства»
(ПГУАС)

Т.И. Хаметов

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КАДАСТР
НЕДВИЖИМОСТИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ
ОБЪЕКТАМИ НЕДВИЖИМОСТИ**

Пенза 2014

УДК 347.235.11:351.711 (035.3)
ББК 67.404:67.401
Х18

Рецензент – начальник отдела геодезии и картографии
Управления Росреестра по Пензенской
области В.М. Веревошкин;
кандидат экономических наук, доцент
кафедры «Кадастр недвижимости и
право» М.С. Акимов (ПГУАС)

Хаметов Т.И.

Х18 Государственный кадастр недвижимости в системе управления
объектами недвижимости: моногр. / Т.И. Хаметов. – Пенза: ПГУАС,
2014. – 216 с.
ISBN 978-5-9282-1128-8

Изложены теоретические и методические положения формирования и ведения государственного кадастра недвижимости в целях управления объектами недвижимости, а также информационного обеспечения градостроительной деятельности и управления объектами недвижимости, определения эффективности формирования и ведения государственного кадастра недвижимости.

Монография подготовлена на кафедре «Землеустройство и геодезия» и предназначена для студентов, обучающихся по направлению 21.03.02, 21.04.02 «Землеустройство и кадастры», а также работников управления Росреестра, Министерства государственного имущества, комитетов по управлению муниципальным имуществом.

ISBN 978-5-9282-1128-8

© Пензенский государственный университет
архитектуры и строительства, 2014
© Хаметов Т.И., 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ВВЕДЕНИЕ	6
Глава 1. УПРАВЛЕНИЕ ОБЪЕКТАМИ НЕДВИЖИМОСТИ НА ОСНОВЕ ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ	7
1.1. Развитие государственного кадастра недвижимости в России	7
1.2. Роль и место государственного кадастра недвижимости в системе управления объектами недвижимости	16
1.3. Опыт управления объектами недвижимости за рубежом	27
Глава 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ	38
2.1. Теоретические положения формирования и ведения государственного кадастра недвижимости	38
2.2. Формирование, кадастровый учет и регистрация объектов недвижимости	53
2.3. Методика ведения государственного кадастра недвижимости	73
2.4. Порядок ведения кадастровых дел	79
Глава 3. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕКТАМИ НЕДВИЖИМОСТИ	83
3.1. Формирование информационных ресурсов	83
3.2. Информационная система обеспечения градостроительной деятельности	95
3.3. Состояние информационного обеспечения управления объектами градостроительства в регионах Приволжского Федерального округа	106
Глава 4. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ НА ОСНОВЕ ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ	117
4.1. Организационно-экономический механизм формирования объектов недвижимости	117
4.2. Организационно-экономический механизм формирования и ведения государственного кадастра недвижимости	131

Глава 5. ОСОБЕННОСТИ КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКИ ЗЕМЕЛЬ И СТОИМОСТИ ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА.....	138
5.1. Государственная и кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения.....	138
5.2. Кадастровая оценка земельных участков, предоставляемых под объекты строительства различного назначения.....	149
5.3. Оценка стоимости объектов капитального строительства	164
Глава 6. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФОРМИРОВАНИЯ И ВЕДЕНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ.....	178
6.1. Методологические положения эффективности формирования и ведения государственного кадастра недвижимости	178
6.2. Факторы, влияющие на эффективность формирования и ведения государственного кадастра недвижимости	182
6.3. Показатели эффективности функционирования государственного кадастра недвижимости.....	186
6.4. Расчет эффективности Государственного кадастра недвижимости субъекта РФ	199
6.5. Оценка эффективности банка данных Государственного кадастра недвижимости об объектах недвижимости	204
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	209
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	212

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современные подходы к формированию и ведению государственного кадастра недвижимости (ГКН) должны быть направлены на создание системы земельно-имущественных отношений, которая позволит при обеспечении высокого уровня условий жизни, развитии предпринимательской и иной деятельности, умножении свойств недвижимости получить максимум поступления финансовых средств в федеральный, региональный и местный бюджеты. Исследованию этих вопросов посвящена данная монография, которая состоит из шести глав.

В первой главе рассмотрены роль и место государственного кадастра недвижимости в системе управления объектами недвижимости в России и зарубежный опыт.

Во второй главе изложены методические положения формирования кадастрового учета и регистрации объектов недвижимости, а также ведения кадастра недвижимости.

В третьей главе рассмотрено информационное обеспечение градостроительной деятельности и управления объектами недвижимости.

В четвёртой главе сформулирован организационно-экономический механизм формирования объектов недвижимости на основе ведения кадастра недвижимости.

В пятой главе изложены особенности кадастровой оценки земель и стоимости объектов капитального строительства.

В шестой главе приведены методы определения эффективности формирования и ведения государственного кадастра недвижимости.

Научная и практическая значимость результатов исследования, представленных в данной монографии, состоит в развитии автором теоретических и методических подходов, которые позволят на научной основе с учетом современных тенденций экономического развития страны обеспечить эффективное формирование и ведение ГКН с целью управления объектами недвижимости.

Предлагаемая система показателей оценки эффективности формирования и ведения ГКН позволяет оценить уровень земельно-кадастровых работ, используемых при управлении объектами недвижимости.

Результаты исследования могут быть использованы законодательными органами, территориальными органами и отделами Управления Росреестра, комитета по управлению муниципальным имуществом, осуществляющими функции по управлению земельными и имущественными ресурсами, а также в учебном процессе при подготовке студентов по направлению «Землеустройство и кадастр».

ВВЕДЕНИЕ

Важнейшей задачей, от решения которой зависит предпринимательский климат в стране и инвестиционная активность в регионах, является функционирование в России системы управления земельно-имущественными ресурсами в соответствии с произошедшими реформами в правовой, политической, экономической, социальной и управленческой системах, которые существенно изменили бы принципы и механизмы управления экономикой страны в целом и экономикой земельно-кадастровых действий в частности. В этой ситуации объективной необходимостью является решение вопросов, связанных с теорией и методологией формирования эффективных информационных и экономических механизмов в системе управления земельно-имущественными ресурсами на основе ведения ГКН и мониторинга земель, а также разработка практических рекомендаций, направленных на обеспечение эффективного функционирования ГКН. Недостаточно разработанные теория, методология и методика управления объектами недвижимости на основе ведения ГКН и мониторинга земель на различных территориальных уровнях определили актуальность исследования и подготовки к изданию данной монографии

Анализ экономической литературы позволяет сделать заключение о том, что наряду с наличием положительных результатов исследования в данной сфере, нельзя сделать вывод о достаточной проработке комплексного и системного подходов к решению вопросов формирования и ведения ГКН в целях эффективного управления объектами недвижимости. Так, требуют разработки теоретические и методические положения и практические рекомендации развития ГКН в системе управления объектами недвижимости, формирования сведений об объектах недвижимости, информационного обеспечения градостроительной деятельности и управления объектами недвижимости, кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков, предоставляемых под объекты строительства, оценки стоимости объектов капитального строительства, а так же определение эффективности формирования и ведения ГКН, выявления факторов и рисков, влияющих на эффективность его функционирования.

Глава 1. УПРАВЛЕНИЕ ОБЪЕКТАМИ НЕДВИЖИМОСТИ НА ОСНОВЕ ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ

1.1. Развитие государственного кадастра недвижимости в России

История развития государственного кадастра недвижимости в России определяется, прежде всего, уровнем экономического развития и характером отношений собственности. Начинается эта история с образованием государства и развитием налогообложения. Первые переписи земель с характеристикой их качества и количества относятся к XII в.

Наиболее яркое и полное описание земельных владений в России относится к периоду ликвидации феодальной раздробленности и возникновения централизованного государства. В описаниях приводились сведения о количестве земель во владениях, давалась оценка этих земель путем приведения их к определенным условным единицам. Для описания земель в XVI в. было создано специальное учреждение – Поместный приказ, которое стало общегосударственным руководящим центром, объединяющим все межевые, кадастровые и крепостные работы. Писцовый наказ 1622 г. возлагал на писцов измерение пашни, перелогов, сенокосов, лесов и других угодий.

Следующий этап развития кадастра объектов недвижимости был обусловлен политикой Петра I, он уничтожил поместную систему, сравнял прежние поместья с вотчинами и ввел подушную подать. Первое генеральное межевание было начато в 1754 г. Оно было основано на писцовом наказе 1684 г. и помимо учета земель имело целью лишение прав владения и изъятия не соответствующих документам земель [18, с.89.].

В России до XVII в. регистрация границ землевладений производилась в писцовых книгах, а с XVII в. – в межевых книгах. С середины XIX в. в России начали создавать регистрационную систему по европейскому образцу. По разработанной в 1893 г. вотчинной системе в России предусматривалось ведение поземельных книг, кадастра участков недвижимости и межевых описаний.

Поземельные книги велись судебными или нотариальными органами на основе вещного принципа, т.е. участкам недвижимости или по имениям. В поземельной книге регистрировались правовые отношения: имя собственника, права собственности, договоры, завещания, сервитуты и прочие права в других имениях, залоговое право и непосредственно закладные. В кадастр участков вносились сведения о местоположении, составе территории, стоимости и системе налогообложения участка.

Межевые описания содержали топографические и картографические материалы. Кадастр и межевые описания велись местной администрацией. Вотчинная система обеспечивала принципы гласности прав собственности

и общественного контроля за недвижимостью на территории страны, учитывала местные традиции землепользования и землевладения и соответствовала европейским принципам.

Дальнейшее развитие и совершенствование системы учета и оценки земельных ресурсов стимулировалось такими этапными реформами, как отмена крепостного права в 1861 г., предусматривавшая выкуп земли крестьянами у помещиков, отмену взимания выкупных платежей в 1905 г. и Указ 1906 г., дающий крестьянам право выделения или выхода из общин.

Новая аграрная политика России 1906 - 1910 гг. связана с именем Петра Аркадьевича Столыпина. 19 ноября 1906 г. вышел в свет Указа императора Николая II – "Об изменении и дополнении некоторых постановлений об крестьянском землевладении". Главное содержание реформы составило разрушение общины и насаждение частной крестьянской земельной собственности. Закон 1910 года еще более жестко проводил линию на ликвидацию общины и переход к частному крестьянскому землевладению. Он предусматривал обязательность перехода к личной собственности на землю в общинах. В этих общинах крестьяне автоматически становились новыми собственниками своих наделов.

После 1917 года земельные отношения в России резко изменились. Одним из первых законодательных актов о земле был Декрет "О национализации земли" 1918 года, причем этим актом была закреплена всенародная собственность на землю, трудовой характер землепользования, учреждено равное право на пользование землей, исходя из потребительской – трудовой нормы землепользования на землях сельскохозяйственного значения. А положения "О социалистическом землеустройстве" и "О мерах перехода к социалистическому землепользованию" 1919 года закрепили две основные формы: государственную и коллективную. Одновременно с этим земля фактически перестала являться объектом налогообложения. В то же время государство нуждалось в сведениях о земле. Эта потребность определяла состав сведений земельного кадастра и порядок его ведения.

Кадастр представлял собой сведенные в единую книгу регистрационные сведения по землепользователям, а также количественные и качественные характеристики земель.

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

В период с ноября 1989 г. По март 1990 г. Верховным советом СССР были приняты законы об аренде, о собственности и о земле. Эти законы разрешили гражданам арендовать земельные участки как внутри, так и вне колхозов и совхозов.

В декабре 1991 г. вышел Указ Президента "О неотложных мерах по проведению земельной реформы" и Постановление Правительства РФ "О

порядке реорганизации колхозов и совхозов". На основании этих документов колхозы и совхозы должны были принять решение о переходе к частной собственности.

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

От августа 1992 г. Постановлением Правительства Российской Федерации "О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации" было утверждено Положение о порядке ведения государственного кадастра, признана необходимость координации ведения земельного кадастра, обеспечения поэтапного перехода на автоматизированный метод получения, обработки, хранения и предоставления его данных. Кроме того, была указана необходимость проведения инвентаризации земель населенных пунктов.

Важными стали Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. "О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России" и Гражданский кодекс Российской Федерации, которые отнесли земельные участки и все, что прочно с ними связано, к недвижимости. В декабре 1993 г. были изданы указы Президента РФ: "О налогообложении продажи земельных участков и операций с землей"; "О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость"; "Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы"; Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации; Основные положения о залоге недвижимого имущества – ипотеке.

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года разрешило главный спорный вопрос в сфере земельных отношений. Конституция закрепила право частной собственности на землю в Российской Федерации и свободу распоряжения землей как одно из основных неотъемлемых прав человека, охраняемых законом.

Первым нормативным, правовым документом был Федеральный закон "О государственном земельном кадастре", который был принят 2 января 2000 г. В содержание земельного кадастра включено получение достоверных сведений о земельных участках и территориальных зонах как основных единиц кадастрового учета. Все прочие действия (ведения основного и текущего учета земель, составление баланса земель, бонитировка почв и экономическая оценка земель, государственное управление земельными ресурсами и др.) включены в земельную информационную систему [23, с.134].

В июле 2007 года был принят внесенный Правительством Российской Федерации закон "О государственном кадастре недвижимости". Этот закон дает основные понятия, что такое формирование объектов недвижимости, т.е. процесс, когда объект недвижимости выделяется из материального мира и становится право пригодным, правоспособным, в том числе для последующей регистрации прав на этот объект.

Кадастровая система обеспечивает правообладателей гарантиями прав на имущество, налоговые органы – актуальными сведениями об объектах налогообложения, рынок недвижимости – достоверной информацией о земельных участках и связанных с ними улучшениях, систему органов государственного и муниципального управления – данными для формирования государственной политики в сфере землепользования, учета недвижимости и развития территорий.

Принятие закона о государственном кадастре недвижимости, который вступил в силу с 1 марта 2008 года, ставит новые задачи по разработке соответствующих подходов и методик для применения в практике. Закон имеет несколько изменений и нововведений. В частности, в законе четко и подробно закреплено положение о процессе формирования объектов кадастрового учета.

С 1 марта 2009 года Федеральное агентство геодезии и картографии и Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости упразднены, а их функции переданы Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии. Теперь на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии возложены также функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

Существенно изменились технологии, применяемые при ведении кадастра недвижимости. Одним из первых данный закон предусматривает возможность необходимые для кадастрового учета, документы представлять в орган кадастрового учета не в бумажном виде, а в электронном, и более того, использовать для этой цели каналы связи общего пользования.

Предоставление сведений кадастра недвижимости также шагнуло на качественно новый уровень по сравнению с кадастром земельным. Так, в соответствии с приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 27.02.2010 № 75 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.

После 1917 года земля была национализирована и объявлена единой государственной собственностью, а все сделки с ней были запрещены. Кадастр представлял собой сведенные в единую книгу таблицы о каче-

ственных характеристиках земель страны, дифференцированных по пользователям сведений. Основой ведения кадастра служила развернутая система регулярно проводившихся за счет государственных средств обследований земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда. Сведения о землях промышленности, территориях городов и других населенных пунктов, в силу их малого влияния на планирование промышленного производства, приводились в кадастре укрупнено и недостаточно объективно. Получение сведений о землях обеспечивалось принятой системой распоряжения землей. Любой переход права конкретных лиц на землю осуществлялся путем изъятия у них земельных участков и предоставления их другим лицам на основании решений органов власти. Совокупность этих актов являлось составной частью Земельного кадастра.

До конца 1980-х годов при управлении объектами недвижимости страны исходили из приоритета общественной и кооперативной собственности на землю, в связи, с чем кадастровая система существенно отличалась от западноевропейских по принципам создания и использования. Она не оперировала участками собственности, ценами, оценками и ставками налогообложения, и поэтому не являлась кадастровой. Например, кадастр сельскохозяйственных земель содержал в качестве основной единицы хранения участок одного типа земельных угодий. Тип же этих угодий определялся на основании информации о качествах среды (почва, климат, условия водоснабжения, экологические условия) и экономических показателей (бонитет, балльная оценка). Это придавало системе сильную географическую направленность, принципиально отличающую такой кадастр от европейских аналогов.

В начале 1990-х годов земля становится объектом гражданского оборота и налогообложения, что обусловило необходимость пересмотра состава сведений и документов, содержащихся в земельном кадастре, а также порядка его ведения.

В 1993г. была попытка создания интегрированного кадастра России с изданием Указа президента Российской Федерации «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость», который мог стать поворотным в развитии отечественного земельного кадастра. На Росземкадастр была возложена организация ведения земельного кадастра, регистрация и оформление документов о правах на земельные участки и прочно связанную с ними недвижимость, то есть был сделан реальный шаг к формированию и регистрации единого объекта недвижимости. В 1993-1997 годах кадастр фактически развивался по типу западноевропейских многоцелевых кадастров. При этом земельный кадастр был первым этапом такой регистрации. Однако, с принятием в 1998 году Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» система регистрации прав была передана из ведения земельных органов в компетенцию учреждений юстиции. В итоге, попытка создания единого кадастра недвижимости оказалась нереализованной.

До настоящего времени на территории России существовало около пятидесяти различных реестров, баз данных и кадастров, необходимость создания и ведения которых решается на муниципальном уровне и в субъектах РФ самостоятельно. Несмотря на многообразие отдельных информационных систем, они не выполняют должной роли во взаимосвязанном процессе проведения земельно-имущественной политики, налогообложения, регистрации прав, улучшения среды жизнедеятельности и развития рынка недвижимости. В результате система налогообложения не охватывает все имеющиеся объекты недвижимости, стадии их создания и улучшения, собственников недвижимости, рыночную стоимость объектов и градостроительную ценность территорий, особенности объектов, исключаемых из оборота, изменение стоимости экономических активов вследствие инфляции в инвестиционной сфере. Не в полном объеме регистрируются федеральная, субфедеральная и муниципальная собственность, а также публичные сервитуты, устанавливаемые в отношении земельных участков и иных объектов недвижимости.

Все эти проблемы затрудняют проведение единой государственной информационной политики в отношении эффективного управления объектами недвижимости и создания важной ее компоненты – ГКН.

Вместе с тем, в условиях повышения самостоятельности хозяйственной деятельности регионов и муниципальных образований, необходима полная и достоверная информация о природном, экономическом, экологическом, техническом и правовом состоянии и предполагаемых изменениях территории, земельных участков и связанных с ними зданий, строений, сооружений, коммуникаций, сервитутах на их использование и изменение. Также для эффективного управления территориями, развития территориальной инфраструктуры и решения хозяйственных задач часто возникает необходимость в многоаспектной информации, включающей не только данные о каком-либо одном виде ресурса, но и данные о хозяйствующих субъектах, недвижимости, инфраструктуре, а также экологическая и социально-демографическая информация. Вследствие этого появились примеры взаимодействия ведомств, информационных и других систем учета объектов, результатом которых стала возможность получения заинтересованными лицами нужных сведений «из одного окна». Таким образом, постепенно создается полноценная информационная база управления устойчивым развитием территории в целом и отдельных областей в частности (Пермская область и др.). Все это способствовало созданию производных типов кадастра. По данным исследования [41, с.15] существующие в России кадастровые системы (рис. 1) можно классифицировать на следующие типы: общегосударственные кадастры природных ресурсов; комплексные территориальные кадастры; ведомственные отраслевые кадастры; кадастры организаций и предприятий.

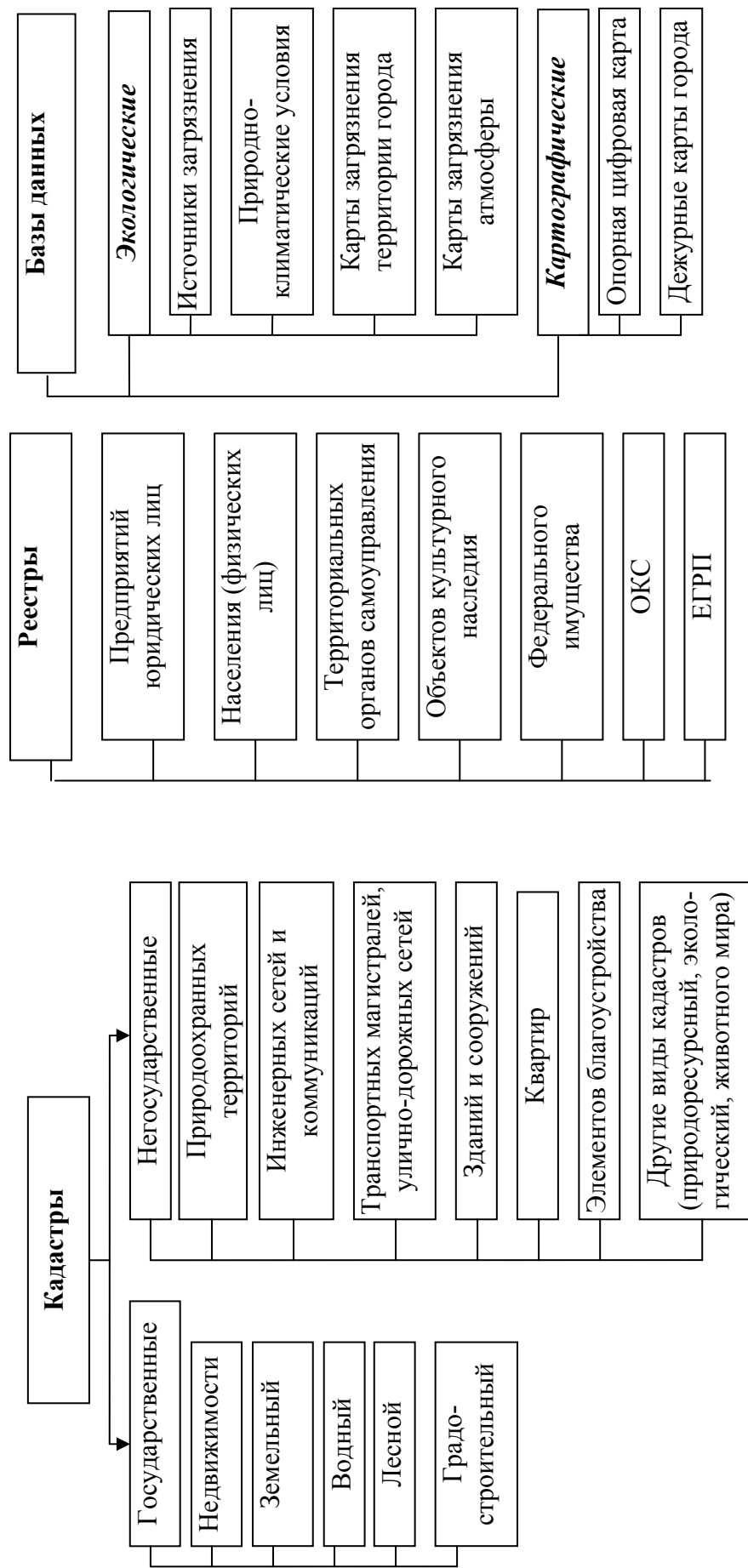


Рис.1. Классификация кадастров, реестров и баз данных России

Основным назначением таких кадастров было формирование информационной базы для принятия решений в сфере природопользования на территории, проведение массовой инвентаризации имущества РФ и формирование Единого кадастра недвижимости ведомства (министерства и т.п.), рациональное использование земельных ресурсов в рамках предприятия для информационного обеспечения государственный земельный кадастр (ГЗК) и мониторинга земель. Однако их ведение обеспечивает достоверность и надежность сведений государственных кадастров только на локальных уровнях, где легче всего отслеживать изменения, проводить инвентаризацию и т.д. При этом данные виды кадастров могут противоречить общегосударственным и не создают системную основу для объединения этих информационных ресурсов в целях их более эффективного совместного использования. Так, Министерство природных ресурсов России фиксирует леса и водные объекты, Росстрой – жилые здания и так далее. Деятельность учреждений в этой области не пересекается, а результаты, полученные одним ведомством, другими не учитываются и не сопоставляются.

Для удовлетворения запросов всех органов управления, частных и общественных организаций, населения. Необходима интегрированная кадастровая система, функции которой (планирование землепользования, регистрация прав, регистрация операций с недвижимым имуществом и его оценка, определение и учет налогообложения, ипотека и др.) тесно связаны между собой.

Мировой опыт показал, что интегрированная система кадастра уменьшает число ошибок, способна быстро обрабатывать операции с землей и недвижимостью, управлять информационными потоками и снижать затраты на проведение сделок, а также обеспечивает необходимой информацией для создания и координированной системы, учета регистрации объектов недвижимости и их управлением.

Наиболее развитая система кадастров находится в Швеции (табл.1).

Т а б л и ц а 1

Показатели национальных кадастровых систем

Страна	Россия	Швеция	Литва	США	Великобритания (Англия и Уэльс)	Германия
1	2	3	4	5	6	7
Приведенное число объектов недвижимости в расчете на 1-го работника	6000	1600	3600	Нет данных	2000	1000 ^{xx}
Доля самофинансирования за счет предоставления услуг, %	5	75	100	70 (без гос. земли)	85	65
Легитимность данных в электронном виде	Нет	Да	Да	Да	Да	Да
Интеграция с реестром регистрации прав	слабая	средняя	сильная	средняя	слабая	сильная

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5	6	7
Наличие системы массовой оценки объектов недвижимости	Только по земельным участкам	Да	Да	Да	Да	Да
Учет объектов недвижимости в электронных базах данных, %	33	100	70	На уровне графств	80 (только земельные участки)	100 ^{xxx}
Интеграция с налоговым реестром, %	33	100	70	–	–	100 ^{xxx}
Объединение земельного кадастра и реестра объектов недвижимости	Да	Да	Да	Да	Нет	Да

Примечание. Управление кадастровыми системами США и Германии децентрализовано. На федеральном уровне осуществляется координация отдельных направлений.

^{xx} – Данные по земле Саксония;

^{xxx} – Данные по земле Нижняя Саксония.

По другим странам можно отметить, что на состояние кадастровых систем влияет уровень развития нормативно-правовой базы, уровень финансирования новых проектов, а также количество объектов, подлежащих регистрации [26, 25, 64, 46].

Для обеспечения планомерного и последовательного проведения государственной политики в сфере земельно-имущественных отношений (ЗИО), направленных на эффективное использование земельных участков и иной недвижимости, активное вовлечение их в оборот, стимулирование инвестиционной деятельности на рынке недвижимости, формирование банка данных о земле и иной недвижимости как единого государственного ресурса с 2006 года Россия приступила к внедрению автоматизированной системы кадастра объектов недвижимости в пилотных регионах РФ – Кемеровской, Самарской и Тверской областях. В других регионах разработаны целевые программы по созданию автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости.

Программы направлены на достижение следующих результатов:

- создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости, позволяющей в рамках единого государственного ресурса обеспечить формирование сведений об объектах недвижимости как объектах оборота и налогообложения;

- создание автоматизированной базы о земельных участках и прочно связанных с ними объектах недвижимого имущества, осуществление

подготовки и ввода актуальной информации по результатам инвентаризации, межевания и государственного учета указанных объектов. По итогам кадастровой оценки для определения налогооблагаемой базы актуализируются экономические характеристики земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости по принципу наибольшей эффективности их использования;

- проведение разграничения государственной собственности на землю, регистрация прав собственности на земельные участки РФ, регионов, муниципальных образований и ввод информации в автоматизированные базы данных;

- создание системы электронного обмена сведениями между органами по формированию, кадастровому учету, технической инвентаризации, оценки, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, органами по управлению государственным и муниципальным имуществом, органами по управлению фондом недр, лесным фондом, водным фондом, налоговыми органами и др.;

- создание информационной базы о единых объектах недвижимости, позволяющей сформировать в налоговых органах фискальный реестр в целях перехода на взимание налога на недвижимость;

- создание единого государственного информационного ресурса автоматизированных баз данных о земельных участках и связанных с ними объектах недвижимости, об участках лесного фонда РФ, участках недр, обособленных водных объектах;

- формирование инфраструктуры научно-технического сопровождения, обеспечение информационной безопасности, подготовки и переподготовки кадров для работы с системами ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости, управления и распоряжения недвижимым имуществом;

- подготовка кадров в области ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости, а также кадров управленческого персонала в сфере управления землей и недвижимостью.

1.2. Роль и место государственного кадастра недвижимости в системе управления объектами недвижимости

Ход развития рыночной экономики и гражданского общества во многом зависит от состояния реформирования ЗИО и управления объектами ЗИК, которые непосредственно затрагивают интересы государства и муниципальных образований, хозяйствующих субъектов и миллионов граждан.

На современном этапе в условиях дефицита финансовых средств необходимых для улучшения состояния ЗИК и в целом для развития сферы

производства и обслуживания в стране взят курс на формирование источника инвестиций за счет продажи и аренды объектов недвижимости, земельного налога и налога на имущество. В мировой практике давно используется принцип самофинансирования развития городов за счет результатов управления объектами ЗИК. В этих условиях государственный кадастр недвижимости (ГКН) является одним из важнейших компонентов развития ЗИО и управления объектами недвижимости в составе земельно-имущественного комплекса (ЗИК) регионов России. Рассмотрим это утверждение более подробно.

Логическим (и экономически целесообразным) завершением процесса формирования многоцелевой кадастровой системы в России явилось создание на основе ГЗК Государственного кадастра недвижимости.

Основанием для такого вывода являются следующие положения:

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

- в соответствии с законодательством при ведении ГЗК и ГКН формируются кадастровые объекты, осуществляется государственный кадастровый учет на эти объекты и прав на них по единой общегосударственной системе. Под первичным учетным кадастровым объектом понимают земельный участок, включая иные объекты недвижимости, прочно связанные с этим участком, имеющие конкретные характеристики;

- только эти два кадастра из 14 кадастров, связанных с недвижимостью, имеют вертикальную государственную организационную структуру с подразделениями в административных районах и городах, информационно охватывая всю территорию страны;

- оба кадастра:

- обеспечивают административную и территориальную целостность, адресную регистрацию и учет конкретных объектов и субъектов земельных отношений, а также учет текущих изменений, происходящих с ними;

- являются единственным условием правового обеспечения доказательства существования конкретного объекта и права на него. Факт возникновения, существования или прекращения объекта или права на него, занесенный в ГЗК и ГКН, в дальнейшем можно оспорить только в судебном порядке;

- регулируют в законодательном порядке земельные отношения между собственниками и пользователями на земельные участки и прочно связанные с ними иные объекты недвижимости, а также и с государственными органами, возникающие в процессе признания и удостоверения государством факта существования и прекращения существования кадастровых объектов;

– определяют пространственное положение и идентификацию земельных участков и всех прочих объектов недвижимости, что особенно важно для застроенных территорий;

– определяют разнородную по структуре и составу ведомственную информацию и обеспечивают ей территориальную привязку;

– обеспечивают в соответствии с федеральным законодательством взаимодействие между держателями кадастровой информации и ее пользователями (органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими и физическими лицами), а также порядок ее предоставления.

Целью создания ГКН является обеспечение гражданского оборота недвижимости.

Задачами создания ГКН служат:

- ✓ Обеспечение гарантий прав собственников;
- ✓ Обеспечение эффективного сбора налогов на недвижимость;
- ✓ Эффективное и рациональное использование недвижимости.

Основные функции ГКН:

✓ Учетная. Государственный кадастровый учет объектов недвижимости для целей регистрации прав на них.

✓ Фискальная. Формирование налогооблагаемой базы, на основе определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, путем проведения массовой государственной кадастровой оценки для целей налогообложения.

✓ Информационная. Информационное обеспечение граждан бизнес - сообщества, органов государственной власти и управления достоверными и юридически значимыми сведениями об объектах недвижимости, их правовом положении и кадастровой стоимости.

Основные положения ГКН:

✓ Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним представляет собой юридический акт признания и подтверждения государством факта существования объекта недвижимости и его индивидуализации, как объекта права и налогообложения.

✓ Сведения государственного кадастра недвижимости имеют правовой характер.

✓ Записи в государственном реестре недвижимости являются единственным доказательством существования объекта недвижимости в его границах, понимаемых как пространственные пределы действия прав, а также установленного публично-правового режима его использования и состава его имущества.

Взаимосвязь ГКН с налогообложением:

• ГКН является источником сведений по налогооблагаемой базе и налоговой ставке объектов налогообложения;

- Кадастр недвижимости является одним из основных источников сведений для проведения кадастровой оценки недвижимости;
- Публичность сведений кадастра недвижимости позволяет правообладателям удостоверяться в правильности начисления налогов;
- На основе баз данных по кадастровой оценке создается основа для перехода в перспективе, к налогообложению в соответствии с рыночной оценкой.

Взаимосвязь ГКН и отраслевых учетов природных ресурсов:

- Кадастровый учет недвижимости и отраслевой учет природных ресурсов для целей управления ими осуществляется на единой пространственной основе, что позволит интегрировать сведения о территории;
- Иерархическая схема кадастра недвижимости позволяет получать на любых уровнях управления детальные или обобщенные сведения по РФ, субъектам РФ, муниципальным образованиям, кадастровым кварталам;
- Информационная связь кадастра недвижимости с иными отраслевыми кадастрами будет способствовать точности их ведения;
- В перспективе ставится задача информационной интеграции кадастра недвижимости и систем отраслевых кадастров.

Взаимосвязь ГКН и государственного прогнозирования и планирования:

- Информационное обеспечение органов власти;
- Оперативность доступа к кадастровым данным и их совместимость с иными государственными информационными ресурсами позволит осуществлять мониторинг состояния недвижимости и прогнозировать развитие различных процессов;
- Кадастровая недвижимость позволит контролировать стратегически важные элементы инфраструктуры страны, то есть энергетика, транспортные коммуникации, связь, топливный комплекс и защищать их в правовом отношении.

Основная цель создания ГКН состоит в обеспечении принятия управленческих решений на основании сбора и анализа информации о соответствующей предметной области. Задачи, которые решаются на основе ведения кадастра, следующие:

- учет и оценка объектов кадастрового учета;
- контроль за соблюдением соответствующего режима использования и охраны;
- формирование механизма ценообразования и обоснования взимания величины платежей;
- обеспечение требуемой кадастровой информацией планирования социально-экономического развития регионов и осуществления хозяйственной деятельности.

Основными источниками денежных поступлений от использования недвижимости являются:

- налоги на землю и имущество, взимаемые с лиц, обладающих вещными правами на объекты налогообложения;
- доходы физических и юридических лиц от использования объектов недвижимости;
- регистрационные сборы за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- плата за предоставление информации об объектах недвижимости.

Для определения размеров денежных поступлений от налогообложения и использования недвижимости необходимо иметь информацию о количественных и качественных характеристиках объектов недвижимости, находящихся на регулируемой территории. Решение этой задачи обеспечивается государственным кадастровым учетом объектов недвижимости. Для осуществления государственного учета необходима государственная регистрация прав на недвижимость и сделок с ней, в результате которой устанавливается правовой статус недвижимости. Стоимостная оценка объектов недвижимости, от которой зависит сумма налогообложения, производится по унифицированной методике, обеспечивающей единый порядок формирования базы налогообложения и установления размера компенсации в случае принудительного изъятия недвижимости у его собственника, а результаты оценки недвижимости признаются государством путем их государственной регистрации.

Государственный учет и регистрация прав на недвижимое имущество, включающие в себя фиксирование физических, стоимостных и юридических характеристик становится составной частью системы управления ЗИК с целью извлечения доходов, реализации прав собственников и развития.

Систематизация вышеуказанных учетных характеристик и регистрации, прав на объекты недвижимости, а также информационное обслуживание потребителей организовано в ГКН. Будучи информационной системой, ГКН является тем инструментом, который позволяет систематизировать сведения о земельных ресурсах, объектах капитального строительства, количестве, качестве, составе, местоположении и характере современного и перспективного их использования, а также увязать объекты недвижимости с их собственниками и проведение единой земельно-имущественной политики на всей территории РФ. Кадастровая информация позволяет идентифицировать объект недвижимости, определить его налоговую базу и показать пространственное положение по отношению к иным географическим объектам, а также принимать обоснованные управленческие решения по управлению ЗИК и развитию РН.

Для населенных пунктов важное значение приобретают характеристики земель, отвечающие строительным требованиям (геология грунта, уклон местности, глубина грунтовых вод, строений и другие). Для целей удовлетворения жилищно-бытовых, культурных и производительных потребностей населения кадастру недвижимости отводится роль дей-

ственного механизма контроля за эффективным использованием объектов недвижимости и стимулирования инвестиционной деятельности в реализации национальных проектов.

Сведения ГКН о границах и территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, территориальных зонах, а также о характеристиках земельных участков и связанных с ними ОКС могут использоваться для целей государственной регистрации прав на объекты недвижимости и их налогообложения, нужд государственного и муниципального управления, и реализации иных целей, предусмотренных законодательством Российской Федерации и её субъектов.

Такое назначение кадастра подтверждается его сутью и историческим развитием. Кадастр – это систематически поддерживаемый публичный реестр сведений о недвижимости на территории страны или региона, основанный на топографической съемке границ участков собственности, которым присваиваются надлежащие обозначения. Очертания границ участков и их обозначения отражаются на крупномасштабных картах. Институт кадастра характерен для стран континентальной Европы и представляет собой часть совершенствованной регистрационной системы юридического типа (табл.2). Кадастр отсутствует в Англии и США, где развита система ведения публичных записей и страхование титула. Гарантом обеспечения прав собственников является правовая система, которая основывается на престиже судебной власти.

Т а б л и ц а 2

Сравнительный анализ систем учета недвижимости
в европейских странах и России

Страна	Автоматизированная система кадастрового учета недвижимости	Технический учет зданий в земельной системе (наличие основных сведений о зданиях)	Систематическое информационное покрытие всей территории страны	Наличие системы многоцелевого кадастра	Участие в создании унифицированной, и как следствие единой системы кадастра ЕС
Франция	Существует	Отсутствует \ есть	Существует (за исключением 2 областей)	Есть	Да
Германия	Существует	Отсутствует \ есть	Существует	Есть	Да
Швеция	Существует	Отсутствует \ есть	Существует	Есть	Да
Норвегия	Существует	Отсутствует \ есть	Существует	Есть	Да
Россия	Существует (частично в некоторых крупных городах и районах)	Отсутствует \ Отсутствует	Отсутствует	Отсутствует	Нет

Подчеркивая место и роль ГКН в системе управления ЗИК следует отметить, что его функционирование позволяет достичь следующие цели:

1. Для системы регистрации прав на недвижимое имущество:
 - обеспечение идентификации объектов недвижимости для связи с Единым реестром прав на недвижимое имущество;
 - фиксирование (учет) границ действия права и в случае необходимости восстановления их, обеспечивая тем самым защиту интересов всех заинтересованных лиц;
 - определение правового режима объектов недвижимости исходя из общественных ограничений, устанавливаемых органами власти и управления в соответствии с их полномочиями;
 - обеспечение государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
 - признание государством факта существования или прекращения объекта учета.
2. Для фискальной (налоговой) системы государства:
 - предоставление информации об оценке объектов недвижимости для установления обоснованного взимания налогов.
3. Для участников рынка недвижимости (граждан и юридических лиц);
 - обеспечение сведениями об объектах недвижимости и характеристик их правового режима для принятия решений.
4. Для органов власти и управления:
 - обеспечение информационной основы для планирования рационального использования, мониторинга характеристик земель и землеустроительных проектов;
 - фиксирование и учет различного рода территориальных зон, определяющих категорий и виды земель, границы поселений, налоговые зоны и т.п.;
 - гарантии государственных и муниципальных прав собственности на земельные участки и иные объекты недвижимости имущества.
5. Для органов контроля и охраны земель:
 - обеспечение информацией, для целей контроля за использованием земель и экономического стимулирования их охраны.
6. Для отраслевых кадастров:
 - обеспечение учета и границ их действия.
7. Для органов землеустройства:
 - обеспечение уникальной идентификации объектов недвижимости;
 - обеспечение исходной информацией при проведении всех видов землеустройства, планирование и использование земельных ресурсов.
8. Для органов статистики:
 - обеспечение статистической информацией о количественных и качественных характеристиках земель.

Таким образом, ГКН обеспечивает в управлении ЗИК реализацию следующих функций:

- учетной – для обеспечения регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- фискальной – для формирования государством налогооблагаемой базы на основе реальных данных и определения кадастровой стоимости объектов;

- информационной – для обеспечения граждан и государства достоверными, юридически значимыми данными об объектах недвижимости, что позволит использовать эту информацию, как для государственного планирования, так и для эффективной реализации инвестиционных проектов.

Следует отметить, что экономистами не обозначены в достаточном объеме задачи, которые должен решать ГКН в системе управления ЗИК. В работах Гладкого В.И. [32] находим, что «Кадастр недвижимости является качественным решением задачи учета земель и недвижимых объектов в системе земельно-имущественных отношений», а также к задачам отнесены «Защита государством прав собственности на земельном участке и другие объекты недвижимости, а также проведение взвешенной налоговой (фискальной) политики в отношении их использования». Не сформулированы задачи и в Федеральном Законе о недвижимости.

Так как в качестве основы государственной учетно-информационной системы ГКН объективно выбран ГЗК, обладающий наиболее полной нормативной, методической и организационной базой, то к перечню задач, которые должна решать система ГКН правомерно отнести те, которые обозначены в работах и выделены в необходимом объеме Гальченко С.А. [30, с.23-24], а именно:

1. В области правовых отношений – обеспечение разграничения прав собственности на объекты недвижимости федеральными органами, органами субъектов Российской Федерации и муниципальными органами; государственная регистрация прав на недвижимость и сделок с ней; государственная и судебная защита прав на объекты недвижимости; обеспечение государственных гарантий вещных прав субъектов земельно-имущественных отношений на объекты недвижимости; обеспечение устойчивости его хозяйственного использования, а также территориальной, экономической и экологической устойчивости.

2. В области управления ЗИК – предоставление полной и достоверной информации для планирования и управления ЗИК территорий на базе данных количественного и качественного учета объектов недвижимости; обеспечение межведомственного взаимодействия при формировании объектов недвижимости; проведение государственного контроля за состоянием и использованием объектов недвижимости, а также изменений, происходящих на анализируемых территориях; обеспечение территориально-экономического планирования и функционального зонирования регионов; уточнение генеральных планов развития регионов;

создание механизма изъятия (выкупа) объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд.

3. В области экономики – совершенствование налогового администрирования в части достоверного источника информации, используемого для целей налогообложения; обеспечение поступления земельных платежей в бюджет территорий и расширение налогооблагаемой базы; проведение массовой кадастровой оценки объектов недвижимости; совершенствование механизма налогообложения недвижимости путем установления зависимости платежей от рыночной стоимости и доходности используемых объектов недвижимости; уменьшение количества субъектов земельно-имущественных отношений, пользующихся незаконными или необоснованными льготами; увеличение стоимости основных фондов предприятий, защита их от инфляции.

4. В области формирования рынка недвижимости, акций, облигаций и иных ценных бумаг – информационная поддержка рыночного оборота объектов недвижимости, развитие фондового рынка ценных бумаг (векселей, облигаций, залоговых обязательств и др.).

5. В области развития банковского сектора и страхования – обеспечение развития ипотечного кредитования под залог; страхование прав собственности (титолов) на недвижимость; регулирование механизмов взаимодействия банков, риэлтеров, страховщиков и иных участников рынка недвижимости.

6. В области инвестиционной политики – создание благоприятных условия для привлечения прямых инвестиций, включая иностранный капитал, а также использование ипотечного кредитования как одного из источников финансирования инвестиционных проектов.

7. В области информационных услуг – предоставление законодательными и исполнительными структурам, судам, банкам, юридическим и физическим лицам достоверной кадастровой информации об объектах недвижимости; информационное обеспечение геодезических, проектно-изыскательских и других работ, а также других ведомственных реестров и кадастров;

8. В области социальной политики – создание новых рабочих мест, развитие социальной и культурно-бытовой инфраструктуры, вывод производственных объектов с центра городов, улучшение экологической обстановки.

Обобщая вышеперечисленные задачи, выделим главную задачу ГКН – информационное обеспечение управления ЗИК и развития рынка объектов недвижимости. Наряду с ней к первоочередным задачам ГКН в системе управления ЗИК следует отнести:

- разработка и принятие единых стандартов, классификаторов, технологий, форматов и структуры данных, точностных характеристик и т.д.

- обязательность использования программно-целевого метода планирования ведения ГКН на всех административно-территориальных уровнях путем формирования программ приобретения оборудования, сбора информации, обучение персонала и т.д.

- необходимость ускорения и упрощения процедуры государственного кадастрового учета недвижимости, по которой не совершаются сделки на рынке недвижимости, для последующей регистрации прав на эту недвижимость;

- разработка стратегии развития ГКН в существующих условиях и открытой для будущего процесса ее корректировки. Это обусловлено невозможностью создания банка земельно-кадастровых данных одновременно на всей территории страны, вследствие больших затрат и отсутствия разработанных методик инвентаризации ранее учтенных данных;

- приспособление функционирования ГКН к динамичной среде (изменяющееся законодательство и структуры, участвующие в управлении ЗИК);

- формирование программно-технического обеспечения на основе анализа действительных потребностей с точки зрения их функциональности необходимых ресурсов и затрат, для создания и обслуживания новых систем.

В условиях вовлечения объектов недвижимости в рыночный оборот становится необходимым формирование регулируемого социально ориентированного рынка недвижимости, чтобы создать благоприятные условия для притока инвестиций в приобретенные населением объекты недвижимости. Решение о переходе к учету земельных участков в составе единого кадастра недвижимости соответствует наилучшему мировому опыту развитых стран с рыночной экономикой. Однако для становления и развития рынка недвижимости в России необходимо создание современной системы его информационного обеспечения [45], что является одной из важнейших проблем.

Сведения о сделках, кадастровом зонировании, кадастровой стоимости объектов недвижимости становятся необходимыми не только для органов управления и исполнительной власти, но и для организаций, осуществляющих межевание земель и строительство, а также инвесторов, банков, риэлтеров и других участников сделок с недвижимостью. Поэтому в задачи ГКН должно входить обеспечение кадастровой информацией не только участников процесса управления объектами недвижимости, но и профессиональных участников рынка недвижимости. Исходя из этого, к задачам информационного обеспечения ГКН следует отнести:

- предоставление необходимой информации органам управления и иным заинтересованным лицам;

- информационная поддержка рынка недвижимости и инвестиционных проектов;

- консультации по вопросам состояния и развития рынка недвижимости, а также по правовым вопросам использования недвижимости;
- анализ эффективности системы управления недвижимостью;
- прогноз развития рынка недвижимости и информационного рынка;
- прогноз землепользования и формирования объектов недвижимости.

Сам по себе ГКН (являясь информационной системой), не может выполнять какие-либо задачи. Они выполняются федеральными и территориальными органами Росреестра и заключаются в следующем:

- учет земельных участков и связанных с ними объектов недвижимости всех видов собственности;
- формирование правового режима использования земельных участков для последующей регистрации прав, ограничений и обременений;
- учет частей земельных участков и связанных с ними объектов недвижимости, имеющих иной правовой режим использования;
- присвоение объектам недвижимости и их частям уникальных идентификаторов для связи с системой государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- обеспечение исходной информацией органов землеустройства при проведении землеустроительных работ;
- учет различного рода характеристик территориальных зон, определяющих правовые режимы использования объектов в этих зонах;
- учет качественных характеристик земель;
- ведение мониторинга количественного и качественного состояния земель;
- фиксирование проектов землеустройства, а также изменений, происходящих при их реализации;
- обеспечение информацией об объектах недвижимости органов регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- обеспечение исходной информацией органов налоговой инспекции для взимания налогов;
- выдача по запросам субъектов деловой активности, профессиональных участников рынка недвижимости и органов власти информации различного рода о характеристиках земельных участков и связанных с ними объектов недвижимости.

На основе вышеизложенного дадим более полное определение понятию ГКН – это установленная государством система учета и оценки недвижимости, статусного информационного обеспечения, в том числе и для обеспечения процесса регистрации прав на недвижимость, направленная на регулирование и совершенствование земельно-имущественных отношений и включающая сведения о правовом, хозяйственно-экономическом, экологическом и природном состоянии территории земель, полученные при обобщении и систематизации статусной информации о земельных участках и иных объектах недвижимости. ГКН обеспечивает

защиту прав и интересов, как Российской Федерации, так и зарегистрированных землепользователей, инвесторов и других граждан и юридических лиц. Он обеспечивает государственные и муниципальные органы, всех субъектов рыночных земельно-имущественных отношений достоверной информацией о земельной и иной прочно связанной с ней недвижимости, условиях и формах ее использования.

В условиях рыночной экономики одной из важнейших функций ГКН является формирование и поддержка объектов гражданско-правовых сделок на основе земельных участков и связанных с ними объектов недвижимости. Для этого он включает в себя системы ведомственной регистрации, учета и кадастровой оценки объектов недвижимости, обеспечивающих формирование всей необходимой кадастровой документации, экономически обоснованных тарифов всех видов платежей, а также сбор платежей в бюджет. Это касается регулярных земельных платежей, и единовременных, связанных с развитием рыночного оборота объектов недвижимости и его кадастровым обеспечением. Кроме того, ГКН является основой градостроительного кадастра, фундаментом для создания единой системы информационно-правового обеспечения рыночного оборота городских земель, всего инвестиционного процесса, обеспечения на современном уровне всей системы информационно-правовой поддержки финансово-экономических воспроизводственных процессов инфраструктуры крупного города и региона.

Таким образом, ГКН является основой для дальнейшего реформирования земельно-имущественной политики и ее практического воплощения в системе управления объектами ЗИК.

1.3. Опыт управления объектами недвижимости за рубежом

Вовлечению недвижимого имущества в процесс создания национального богатства в зарубежных странах уделяется значительное внимание. В этой связи актуальным является ознакомление с особенностями информационных и организационно-экономических механизмов управления земельно-имущественными ресурсами в странах с развитой экономикой.

Недвижимостью, отождествленной в понимании автора с понятием земельно-имущественного комплекса, в зарубежных странах признаются земельные участки (обозначенные в реестре недвижимости, как отдельные единицы), включая расположенные на них здания, сооружения и другие объекты недвижимости, образующие вместе единое правовое пространство. Достоинство такого подхода к определению понятия недвижимости, по мнению отечественных экономистов [27, с. 28; 40, с.105 и др.], состоит в том, что оно позволяет: формировать систему управления объектами недвижимости ЗИК с позиций рационального (с точки зрения общества)

использования свойств земельного участка, а также иных объектов недвижимости, исходя из его функционального назначения, что вызывает необходимость улучшения управления землеустройством и землепользованием; включать недвижимость в систему регистрации и земельного кадастра (оценки и учета); сделать земельный участок (недвижимость) единицей налогообложения, залога и т.д.; в одном лице быть собственником земельного участка и расположенных на нем иных объектов недвижимости.

Регулирование земельно-имущественных отношений, управление территориями, формирование, учет, регистрацию и оценку объектов недвижимости в каждой стране осуществляют специальные органы по государственному управлению земельными ресурсами – земельные службы [26, с.10]. Их деятельность обеспечивается соответствующими нормативными и правовыми актами. В задачу земельных служб входит проведение единой земельной политики и обеспечение административного, правового и информационного управления земельно-имущественными ресурсами на территории своей страны.

Исходя из модели организации земельных служб функции управления в зависимости от политических, социально-экономических, природных и исторических условий в различных странах сосредоточены в единой национальной земельной службе или в минимальном числе министерств и ведомств, в государственных комитетах и службах при кабинетах министров или уполномоченных государством организациях. Деятельность единых земельных служб в ряде стран (Австралия, Швеция, Финляндия, Турция, Китай, Украина) позволяет, как правило, повысить эффективность государственного управления земельными ресурсами за счет сокращения временных и финансовых затрат на производство землеустроительных и кадастровых работ, улучшения обеспечения пользователей земельно-имущественной информацией, а также устранения дублирования функций различными министерствами и ведомствами. Так, выполнение действий одним Государственным коммерческим предприятием земельно-имущественной информации в штате Новый Южный Уэльс по регистрации, учету, оценке и формированию объектов земельно-имущественного комплекса позволило снизить удельные затраты на землеустройство и земельный кадастр, уменьшить численный состав персонала ведающего земельными делами, а также организовать рациональное использование и охрану земель Австралии .

В Турции управление земельными ресурсами базируется на единой регистрации земельного участка, государственного земельного кадастра и землеустройства, для чего создана единая служба – Генеральная дирекция земельной регистрации и кадастра [58]. Вопросы управления землепользованием на местном уровне решаются муниципалитетами. Планирование

развития территории страны 5-летнее и осуществляется на уровне регионов, провинций и муниципалитетов [59].

В Европейских странах управление земельными ресурсами сосредоточено в различных министерствах и ведомствах или подотчетных им организациях. В Германии, Австрии, Норвегии и др. странах функции по регистрации прав на земельные участки и иные объекты недвижимости выполняет министерство юстиции; по оценке собственности налогообложение – министерство финансов; по земельному кадастру, по геодезическим и картографическим работам – министерство экономики, транспорта и развития территории; по землеустройству и использованию сельскохозяйственного и лесного хозяйства, планированию развития городских территорий – министерство планирования и развития территорий.

В таких странах, как Англия, Шотландия, Канада (отдельные провинции) и Нидерланды, функции по регистрации прав на земельные участки и иные объекты недвижимости, земельному кадастру и оценке собственности выполняются в единой системе управления земельными ресурсами. Подобное объединение основных функций по управлению земельными ресурсами имеется и в земельных службах Франции, Индии, Израиля и Швейцарии.

В Нидерландах, в отличие от других стран, земельные дела (регистрация земли, земельный кадастр, землеустройство, топографо-геодезические работы при землеустройстве, картографирование для земельно-кадастровых целей) находятся в ведении Министерства жилищного строительства, территориального планирования и охраны окружающей среды [56].

Ознакомление с литературой по опыту управления земельными ресурсами за рубежом [26, 28, 35, 38, 39] позволяет отметить следующее. Основными методами государственного регулирования земельно-имущественных отношений являются: арендные (во Франции, Швейцарии, Финляндии, Канаде, Индии, где главными субъектами управления являются муниципальные образования); рыночные (в Испании, Греции, Кипре, Португалии, где имеется свободный рынок земельно-имущественных комплексов); арендные и рыночные (в большинстве высокоразвитых стран, в которых стимулируются выкуп земель в государственную собственность и рыночные сделки с объектами недвижимости, а также использование ипотечных механизмов финансирования).

Основными источниками финансирования земельных служб в различных странах являются: государственный, региональный или местный бюджеты (Чехия, Македония, Словакия, Италия, Латвия, Азербайджан, Греция, Испания); средства потребителей за оказанные им услуги (Австрия, Англия и Уэльс, Шотландия, Босния и Герцеговина, Ирландия, Нидерланды, Норвегия, Румыния, Португалия, Канада); бюджетные средства и средства потребителей (Финляндия, Венгрия, Молдавия, Турция, Люксембург, Словения) [56]. Например, «Бюджет Национальной земельной службы

Швеции составляет 175 млн долл. США, в том числе 55 млн – за счет государственного бюджета и 120 млн за счет сборов и оплаты услуг по формированию недвижимости, предоставлению информации и др.» [35, с. 546].

В целом, из всех стран Европы и Северной Америки 21% регистрационных систем полностью финансируются за счет государственных средств, 34% – за счет взимания платы с пользователей, 45% – за счет совместного финансирования пользователями и государством [26, с. 108].

За счет регистрации объектов недвижимости и сделок с ним Служба регистров Шотландии в 2002 г. получила 46,88 млн фунтов стерлингов (75,0 млн долл. США), а прибыль составила 5,6 млн. фунтов стерлингов [55].

Несмотря на законодательное закрепление частной собственности на земли различных категорий, в большинстве зарубежных стран наблюдается тенденция к увеличению количества земель в государственной собственности. Особенно это заметно по отношению к землям населенных пунктов. Это происходит в основном за счет выкупа земель государствами из частного сектора и развития долгосрочной аренды. Таким образом, государства расширяют свой контроль за рациональным и целевым использованием земель, получением стабильного дохода. Следует отметить, что за нецелевое использование земель различных категорий, несоблюдение экологических условий и т.п. правил землепользования установлены ощутимые штрафные санкции.

Муниципальным образованиям предоставлена возможность управлять землепользованием в границах своих территорий (зонирование, контроль за целевым использованием земель и т.п.), устанавливать ставки налога на земельные участки и на иное имущество, а также приемлемые формы и размер арендной платы.

Например, в Финляндии муниципальная собственность составляет почти 60% земель населенных пунктов. При этом утверждается, что использование земельных участков и иных объектов недвижимости в муниципальной собственности гораздо эффективней, чем в частной. Поэтому земельные участки на городских территориях не продаются, а только сдаются в аренду сроком до 60 лет – для жилищного строительства, до 30 лет – для промышленного строительства и от 30 до 60 лет – для коммерческих целей.

Все действия по операции с недвижимостью регулируются земельным кодексом, законом о формировании недвижимости и подразделяются на группы: операции по формированию новой недвижимости; организационные операции с недвижимостью; операции по определению границ недвижимости [60, с.183–184].

В большинстве стран земельный налог колеблется от 0,5 до 3% рыночной стоимости земли. Земельный налог взимается, как правило, с земельного участка со строениями или без них на уровне муниципальных образований.

Управление земельно-имущественными ресурсами осуществляется на основе функционирования земельно-информационной системы (ЗИС – LIS) [61, с. 297–298]. При этом земельно-информационные системы базируются на цифровых земельно-кадастровых картах и содержат, кроме земельной, социально-экономическую, экологическую информацию с пространственной привязкой.

В Нидерландах к основным задачам земельной политики государства, решаемым с помощью земельно-кадастровой информации, относят:

- обеспечение защиты прав землевладельцев и землепользователей;
- регулирование земельного рынка;
- оптимизацию планирования и организация городского и сельского землепользования;
- создание и поддержание базы для налогообложения земель;
- управление ресурсами окружающей природной среды.

Для обеспечения управления земельными ресурсами в 73% стран используются кадастровые карты, в 27% – топографические карты, в 48% – при проведении съемочных работ используются услуги частных и государственных землеустроителей, в 92% – функционируют единые системы сбора информации об использовании земель на основе реальных картографо-геодезических материалов [26, с. 108–109].

В связи с развитием на местах земельно-информационных систем часть функций по управлению картографо-геодезическим производством делегируется с национального на региональный уровень.

В США, Канаде и государствах Европейского экономического сообщества (Нидерланды, Германия, Франция, Великобритания, Испания, Италия и др.) отмечается развитие и поддержка государственными земельными службами различных информационно-консультационных служб в сфере организации рационального использования и охраны земли, оценки земли и недвижимости.

Важное значение в повышении эффективности управления земельными ресурсами придается развитию взаимосвязи кадастровых систем с системами регистрации прав на недвижимость. Эти системы функционируют в каждой стране в том или ином отличительном виде.

Под кадастровой системой имеется в виду кадастровая регистрация прав на объекты недвижимости и связанные с ними операции по разделению и правовому оформлению земельных участков. Под регистрацией (systematic registration) имеется в виду систематическое действие правового оформления, межевания и регистрации земельных участков на определенной площади [58].

В Германии, Австрии, Чехии, в отличие от большинства англоязычных стран, где земельная собственность защищена системой регистрирования (земельного титула – Land titling), действует система «поземельной книги + кадастра» (Grundbuch + Cadastre).

Поземельная книга служит для описания правовых условий владения земельными участками, сведений о владельцах, правах, обременениях и лицах, имеющих претензии. В кадастре имеется полная информация о земельных участках и иных объектах недвижимости на всей территории, включая геодезические и семантические данные.

С точки зрения функционирования кадастра недвижимости и системы регистрации прав на недвижимое имущество интересным представляется опыт Австрийской республики (рис.2), где данные о недвижимости сведены в Кадастре (Kadaster) и Поземельной книге (Grundbuch) с хорошо отлаженным механизмом взаимодействия между этими системами. Ведение системы Кадастра осуществляется 41 кадастровыми управлениями Федеральной службы метрологии и геодезии (BEV) при Министерстве экономики и труда, а система регистрации (Поземельные книги) – Управлениями 147 окружных судов (Grundbuchsabteilung) при Министерстве юстиции [38, с. 100–102].



Рис. 2. Схема формирования информации о земельных участках и взаимодействии служб, осуществляющих управление земельными делами в Австрии

Границы земельных участков и вопросы кадастрового учета определяются отдельными правовыми актами в соответствии с Законом о геодезии.

В Кадастре недвижимости приводятся данные об адресе, идентификационном номере, площади всего земельного участка и под застройкой, типе землепользования, а также графическое изображение границ земельного участка. При этом отличительной чертой кадастра является то, что в сведениях об объектах капитального строительства приводятся лишь адрес и координаты, а другие необходимые данные отражаются в реестрах зданий и жилых помещениях, ведение которых осуществляется в форме таблиц или списка и только на уровне федеральных земель.

Для регистрации права на недвижимость владелец подает заявку в Управление окружного Суда о внесении в Поземельную книгу соответствующей записи. Специальный служащий Суда принимает решение о регистрации права самостоятельно или по указанию судьи. Стоимость регистрации прав на недвижимое имущество составляет 1% от стоимости недвижимости. С учетом услуг нотариуса и налога на недвижимость, оплачиваемых покупателем, стоимость регистрации прав достигает 10% от стоимости недвижимости [39, с. 102].

Для целей государственного и муниципального управления территориями, информационного обеспечения рынка недвижимости и налогообложения в Австрии с 1985 года функционирует База данных при Федеральном вычислительном центре. Кроме этого для целей управления земельными участками и другими объектами недвижимости на государственном и муниципальном уровнях на основе данных Кадастра недвижимости действуют многофункциональные ГИС и другие информационные системы. Единая База данных о недвижимости содержит детальную многослойную и актуальную (постоянно обновляющуюся) информацию, доступную посредством сети Интернет любому пользователю, что дает государству, обществу и отдельному потребителю значительные преимущества и возможности.

В странах с развитой экономикой главной целью земельных служб наряду с защитой прав собственности является обеспечение функционирования рынка земли и иной недвижимости, информационное обслуживание государственного управления в этой сфере. Так, «в развитых странах на долю рынка земли и недвижимости приходится до 20% внутреннего валового продукта, а это в свою очередь подтверждает, что из имеющихся у общества ресурсов земля и расположенные на ней улучшения являются самым ценным ресурсом» [42, с.4]. Выделяются следующие сегменты рынка недвижимости: земля и строения, жилые здания, коммерческая и промышленная недвижимость, сельскохозяйственная земля, инвестиционный рынок всех видов недвижимости [62]. В зависимости от различных факторов оценка единого объекта недвижимости осуществляется с позиций разных подходов: рыночной стоимости; рыночной стоимости при текущем

пользовании; полезности; восстановленной стоимости с учетом внешнего износа [63].

Во всех странах одним из основных методов управления земельно-имущественными отношениями является государственная оценка земель для целей налогообложения. Несмотря на разные подходы к структурной организации кадастровой оценки земель, сама методология оценки основана на общих для всех стран стандартных методах оценки недвижимости (затратном, доходном, методе сравнительных продаж).

Проведение массовой оценки любых видов недвижимости для целей налогообложения выполняется под контролем и с участием государственных органов. При этом используются информация кадастра в оценочной модели и персональные компьютеры. В Швеции, Дании и Германии для этих целей используются классификация объектов недвижимости, составленная для различных оценочных моделей.

Базовая стоимость объектов недвижимости зависит в основном от оценочной зоны, в которой они расположены, и эта стоимость остается постоянной на протяжении 5–6 лет действия оценочной модели. Корректировка поправочными коэффициентами, понижающими или повышающими стоимость, допускается один раз в год.

В Англии оценка недвижимости для целей налогообложения осуществляется только правительственной организацией с периодичностью в 10 лет, во Франции – муниципалитетами по укрупненным оценочным показателям, рассчитанным государственной земельной службой.

Относительно периодичности проведения переоценки земель следует отметить, что в одних странах ее выполняют регулярно с учетом спроса и предложения (Дания, Швеция), в других, наоборот, оценочные нормативы длительное время не меняют, и в связи с этим имеют место случаи, когда налог взимается с цены земли меньше рыночной стоимости (Италия, Франция, Германия, Бельгия).

Считается, что при наличии ресурсов для проведения переоценки земель интервал должен быть минимальным, а лучше – ежегодным. На периодичность проведения переоценки земель оказывают влияние и политические решения, в целях популярности среди избирателей.

На основании вышесказанного можно сделать следующие выводы:

1. В отечественной научной литературе понятие «земельно-имущественный комплекс» рассматривается с позиций социально-правового и экономического подходов как система имущественных элементов и взаимодействия, формируемая в процессе использования и накопления общественно-полезных свойств этих элементов. При социально-правовом подходе земельно-имущественный комплекс рассматривается как физическая совокупность двух понятий: земельного участка и расположенных на нем иных объектов недвижимости с учетом их целей, функций использования. При экономическом подходе земельно-имущественный комплекс рассматривается с

позиции совокупности земельных и иных связанных с ними имущественных ресурсов в многообразии форм собственности и управления, а также с учетом структуры и развития земельно-имущественных отношений в обществе.

В настоящее время земельный участок и расположенные на нем улучшения (здания, сооружения, элементы инфраструктуры) не рассматриваются как единый недвижимый объект (комплекс) управления, представляющий собой целостность указанных элементов для выполнения предназначенной функции. По мнению автора, в основе рассмотрения понятия единого объекта недвижимости должно быть положение, по которому объектом управления является территория с расположенными на ней (юридически связанными) улучшениями в совокупности, а не разрозненно. Такой объект управления должен именоваться «земельно-имущественный объект (комплекс)».

2. Особенностью ЗИК является то, что это не просто определенный состав земельно-имущественных объектов, а их совокупность по обеспечению жизнедеятельности людей, что определяет ее системность и социальную направленность. Это искусственная система, созданная людьми для удовлетворения своих потребностей, функционирующая и развивающаяся посредством их деятельности.

3. Автором выделены следующие виды земельно-имущественного комплекса: земельно-имущественный комплекс субъекта Российской Федерации и муниципального образования; земельно-имущественный комплекс локального уровня.

Земельно-имущественный комплекс субъекта Российской Федерации и муниципального образования – это совокупность земельных ресурсов, объектов недвижимости и других связанных с ними ресурсов (с учетом уникальности земли как природного ресурса и базиса существования человечества), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации (или муниципального образования). Земельно-имущественный комплекс локального уровня – это объект имущественных прав, совокупность земли и расположенных на ней объектов недвижимости определенного функционального назначения, принадлежащий конкретному юридическому (или физическому) лицу.

ЗИК региона рассматривается с позиции структуры и развития земельно-имущественных отношений в обществе, отличается от ЗИК локального уровня социальной составляющей. Основной целью управления ЗИК локального уровня является эффективное и рациональное использование ресурсов предприятия.

4. По мнению автора, система управления объектов ЗИК соответствует признакам открытой, сложной и вероятностной экономической системы. Открытой она является потому, что ее функционирование невозможно без взаимодействия с внешней средой: на входе в систему сосредоточены материальные, трудовые и экономические потоки в ЗИК, информационные

потоки (правовые акты РФ и субъекта РФ, сведения о состоянии объектов ЗИК и т.п.); на выходе – увеличение поступлений финансовых средств в бюджет от использования объектов ЗИК, повышение эффективности землепользования, развитие социальной защиты населения.

5. В сфере регулирования земельно-имущественных отношений управляемой системой выступает ее земельно-имущественный комплекс, организованный по территориально-отраслевому принципу и объединяющий функциональные компоненты, структурные подсистемы (правового, организационного, экономического обеспечения; массового и индивидуального регулирования) и иерархические территориально-административные уровни.

На федеральном уровне ЗИК представлен территориально-производственной социально-экономической системой страны в целом, соответствующими системами крупных и крупнейших городов. Региональный ЗИК включает всех действующих на его территории участников земельных отношений и населенные пункты субъекта Федерации, а также средние и большие города федерального подчинения. Местный ЗИК образуется либо в границах сельского административного района, включая все его предприятия и населенные пункты районного назначения, либо малого города областного подчинения. Локальный ЗИК формируется в границах совместной собственности коллективного сельскохозяйственного предприятия или смежнорасположенной кооперированной группы сельского населения рабочего поселка, городского микрорайона.

6. Управление ЗИК – это целенаправленное воздействие государственных органов на данный объект и систему связанных с ним отношений с целью: увеличения доходов от имущества в бюджете города; стимулирования развития производства; поддержания объектов недвижимости в надлежащем состоянии (ремонт, реконструкция, реставрация); реализации жилищной программы; максимально полного удовлетворения потребностей юридических и физических лиц в конкретных объектах нежилого фонда; развития инфраструктуры; решения экологических проблем города.

Важным инструментом государственного управления ЗИК является система управления недвижимостью – совокупность законодательных актов, организационной структуры управления, технологической инфраструктуры и процедур взаимоотношений субъектов рынка по поводу объектов недвижимости. Целью системы является сохранение, развитие и эффективное использование недвижимости.

7. Автором разработана схема классификации объектов ЗИК по виду и функциональному назначению в соответствии с типологией зданий (сооружений) и видами объектов недвижимости.

8. К объектам недвижимости, сведения о которых должны быть внесены в систему ГКН, относятся: земельные участки, определяемые в соответствии с Земельным кодексом РФ; территориальные зоны, определяемые в соответствии с Земельным кодексом РФ; зоны с особыми условиями ис-

пользования территорий, определяемые в соответствии с Градостроительным кодексом РФ; объекты капитального строительства.

9. Зарубежный опыт системы управления и регулирования земельно-имущественных отношений может представлять интерес при решении вопросов совершенствования законодательства РФ в этой сфере, административной реформы, управления ресурсами земельно-имущественного комплекса, регулирования рынка недвижимости, а также формирования информационных систем на федеральном и муниципальном уровне. Управление земельно-имущественным комплексом осуществляют государственные органы, сосредоточенные, в зависимости от используемой в стране модели управления, в единой национальной службе или министерствах, комитетах, службах и др. организациях. Источниками финансирования управления земельно-имущественным комплексом в различных странах являются государственный, региональный и местный бюджеты, а также средства потребителей за оказанные им услуги. Управление земельно-имущественным комплексом основано на функционировании земельно-информационной системы и различных информационных служб.

Методами государственного регулирования земельно-имущественных отношений являются арендные и рыночные, направленные на достижение государственных интересов социально-экономического развития своей страны, а также развитие государственной и муниципальной собственности на земельно-имущественные ресурсы. Основными организационно-экономическими методами государственного регулирования земельно-имущественных отношений являются системы кадастрового учета, регистрации, кадастровой и рыночной оценки стоимости, а также налогообложение недвижимого имущества ЗИК.

Глава 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ

2.1. Теоретические положения формирования и ведения государственного кадастра недвижимости

Обзор существующих в РФ кадастровых систем, а также анализ подходов к их формированию и ведению в зарубежной практике позволяет отметить нижеследующие теоретические положения формирования и ведения ГКН.

Основополагающим фактором при формировании и ведении любой кадастровой системы выступает законодательная и нормативно-правовая база. Порядок формирования и ведения государственных кадастров устанавливается федеральными законами РФ. Наиболее полной нормативно-правовой и методической базой обеспечен государственный кадастр недвижимости. Под формированием и ведением (далее – функционированием) кадастра понимается более обширный по сравнению с государственным учетом набор функций, включающий функции сбора и подготовки данных, а также функций извлечения и распространения данных из кадастра. Если функция государственного учета является и должна выполняться государственными органами, то некоторые функции формирования и ведения могут осуществляться на основе свободной конкуренции.

Для обеспечения эффективности функционирования кадастра на всей территории необходимы единые принципы его формирования и ведения. К ним относятся:

- уникальность объекта кадастрового учета (обеспечивается присвоением объекту кадастрового номера, неповторимого во времени и пространстве);
- комплексный подход (при ведении кадастра должны учитываться все аспекты функционирования объекта и управления объектом – технические, экономические, экологические, организационные, социальные, правовые и др.);
- единство системы кадастра (обеспечивается единством использования правовой, нормативной и методической базы создания и ведения);
- единство технологии ведения кадастровых работ на разных уровнях;
- экономичность, выполнения кадастровых работ (например, путем использования автоматизированных компьютерных технологий и т.п.);
- целостность системы (сведения кадастра должны составлять единое целое, направленное на решение общей цели, а вся система должна отвечать поставленным задачам управления);
- непрерывность внесения изменяющихся характеристик объектов кадастрового учета, что обуславливает динамичный характер кадастровой системы;

- открытость сведений, необходимая для контроля со стороны общественности;

- сопоставимость и совместимость сведений государственных и иных кадастров, реестров, регистров и других информационных систем для создания единой информационной системы управления объектами кадастрового учета;

- унификации форм сбора, хранения и предоставления информации.

Соблюдение вышеуказанных принципов создания кадастровых систем позволяет обеспечить функционирование ГКН в соответствии с общегосударственными кадастрами, а соблюдение принципа единства технологии ведения кадастровых работ сопоставимость и совместимость сведений этих кадастров, образуя тем самым единое информационное пространство.

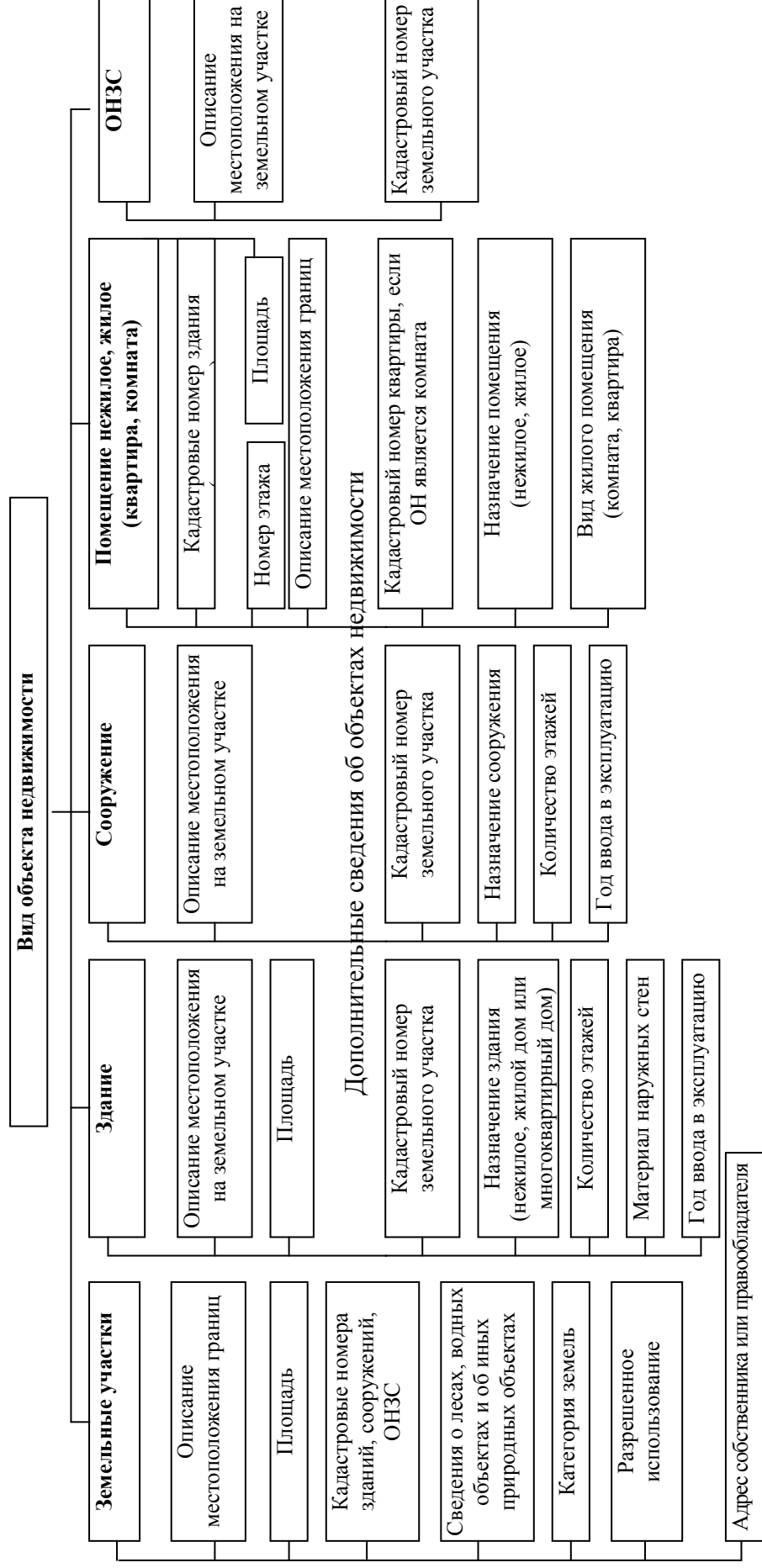
На рис.3 автором представлена схема состава и содержания сведений об ОН, необходимых для формирования ГКН согласно ФЗ «О ГКН» [8].

В ГКН должны содержаться сведения о существующих и вновь сформированных объектах учета, о территориях РФ и его субъектов, муниципальных образований и территориальных зонах, а также изменения сведений о них в случаях, предусмотренных законодательством. Порядок же его ведения на всей территории РФ должен быть единым.

Процессы функционирования кадастров предусматривают определение следующих позиций:

- объект учета;
- состав и содержание исходных данных;
- источник данных, требования к периодичности и форме предоставления;
- иерархичность данных (зависимость состава и содержания данных от уровня ведения кадастра);
- вид и форма основного документа кадастра;
- использование классификаторов, перечней кодов, справочников, адресов и реквизитов других информационных систем (фондов, архивов, реестров);
- банков данных;
- степень отнесения сведений кадастра к государственной тайне;
- исполнительный орган и структура органов управления;
- организационное, кадровое, техническое и технологическое обеспечение;
- обеспечение актуализации кадастровых данных.

Процессы функционирования ГКН, которые представляют собой последовательные действия по сбору, документированию, накоплению, обработке и хранению сведений об объектах недвижимости. можно разделить на основные, вспомогательные и временные. В основные процессы входит актуализация данных, накопление, а также обмен данными с окружением ГКН на всем протяжении его функционирования. Перечень основных и вспомогательных процессов функционирования ГКН приведен в табл. 3 и 4.



П р и м е ч а н и е :

К сведениям по всем объектам недвижимости относятся: кадастровый номер и дата его внесения в ГКН; ранее присвоенный государственный учетный номер (кадастровый, инвентарный или условный номер) и дата его присвоения; кадастровый номер иного объекта недвижимости, в результате раздела, выдела доли в натуре которого был образован объект недвижимости; адрес ОН или описание местоположения ОН; сведения о вещных правах на ОН и об обладателях этих прав в объеме сведений, которые содержатся в ЕГРП; сведения об ограничениях (обременениях) вещных прав на ОН и о лицах, в пользу которых они установленных в ЕГРП; сведения о кадастровой стоимости ОН, в т.ч. дата утверждения этой стоимости; сведения о кадастровом инженерере, выполнявшем кадастровые работы в отношении ОН; сведения о прекращении существования ОН, если он прекратил существование.

Рис. 3. Состав сведений ГКН по видам объектов недвижимости

Рассмотрим общие вопросы правового регулирования функционирования ГКН, на трех уровнях: на уровне Российской Федерации, на уровне субъекта Российской Федерации (кадастровый округ) и на уровне муниципального образования (кадастровый район). Распределение объектов ГКУ по уровням ведения ГКН, а также атрибуты учета и источники информации представлены в табл.3 и 4

Т а б л и ц а 3

Объекты ГКУ и основные процессы ведения ГКН

№ п/п	Наименование	Атрибуты учета	Уровни ведения ГКН	Источники информации
1	2	3	4	5
1	Земельные участки	Фиксирование характеристик (в том числе правового статуса после регистрации прав), сервитуты, кадастровый номер, нанесение на ДКК	Муниципальный Субъект Федерации Федеральный	Землеустроительные проекты (кадастровая съемка, инвентаризация и т.д.)
2	Здания и сооружения, объекты незавершенного строительства	Фиксирование характеристик, формирование сервитутов, нанесение на ДКК, присвоение кадастрового номера	Муниципальный Субъект Федерации Федеральный	БТИ и землеустроительные проекты
3	Помещения	Фиксирование характеристик, формирование сервитутов, присвоение кадастрового номера	Муниципальный Субъект Федерации Федеральный	БТИ
4	Сложные недвижимые вещи	Фиксирование характеристик, формирование сервитутов, нанесение на ДКК, присвоение кадастрового номера	Муниципальный Субъект Федерации Федеральный	БТИ и землеустроительные проекты
5	Правовые зоны	Учет территориальных зон, пересечение которых с земельным участком придает этому пресечению особый правовой режим	Муниципальный Субъект Федерации Федеральный	Решения органов власти, землеустроительные проекты
6	Учет налоговых и арендных зон	Учет оценочного зонирования территории	Муниципальный Субъект Федерации	
7	Учет стоимости объектов недвижимости	Учет нормативной цены земли, цен продаж и балансовой стоимости недвижимости	Муниципальный	
8	Учет новых и аннулированных старых сервитутов		Муниципальный	

Окончание табл. 3

1	2	3	4	5
9	Формирование отчетов для налоговой инспекции		Муниципальный Субъект Федерации Федеральный	
10	Формирование статистических данных		Муниципальный субъект Федерации Федеральный	
11	Обобщение статистических данных		Субъект Федерации Федеральный	Выборка из базы Сведения нижележащих уровней

Т а б л и ц а 4

Вспомогательные процессы ведения ГКН

№ п/п	Наименование	Назначение	Уровни ведения ГКН	Атрибуты учета	Источники информации
1	Формирование, учет и поддержание пространственных базисов	Осуществляется для обеспечения координатной привязки объектов недвижимости на ДКК (ДКП)	Р,С,Ф	Код базиса. Система координат. Формула и коэффициенты перехода к другим системам координат	Решение органов госучета
2	Ведение адресной системы	Осуществляется с целью обеспечения привязки объектов недвижимости к адресу			
3	Учет кадастровых округов				
4	Учет регистрационных округов		С,Ф		
5	Учет АТЕ		Р,С,Ф		
6	Учет опорных зон кадастровой нумерации		Р	Учетный номер, ссылка на ДКК, кадастровое дело, номера земельных участков	Землеустроительные проекты
7	Учет иных территориальных зон		Р,С,Ф		

Наиболее важным с точки зрения ведения ГКН, является уровень кадастрового района. Основным процессом ведения ГКН является ГКУ земельных участков и ОКС. Учет территориальных зон, требующий отдельного исследования, в данной работе не рассматривается. На рис.4 представлена общая схема ведения ГКН, отражающая основные процедуры и их взаимосвязь на уровне кадастрового района.

Основным субъектом земельно-кадастровых отношений, возникающих при ведении ГКН в кадастровом районе, является земельно-кадастровая палата ЗКП, которая получило условное название «орган кадастрового учета» (ОКУ). ОКУ входит в структуру территориальных органов Росреестра. Однако, в отличие от земельных комитетов, ОКУ вправе оказывать платные услуги населению, связанные с ведением ГКН.



Рис.4. Общая схема ведения ГКН в кадастровом районе

Органы кадастрового учета вправе запрашивать и безвозмездно получать сведения, если указанная информация необходима им для ведения государственного кадастра недвижимости или реализации иных функций.

По запросу органов государственной власти и органов местного самоуправления, выступающих в роли заказчиков работ по государственной кадастровой оценке объектов недвижимости, орган кадастрового учета предоставляет сведения государственного кадастра недвижимости, необходимые для проведения государственной кадастровой оценки недвижимого имущества.

Технология ведения ГКН предусматривает процедуру приостановления или отказа в ГКУ в соответствии с положениями ст.26 и 27 ФЗ [8].

Кроме ОКУ к субъектам земельно-кадастровых отношений, возникающих при ведении ГКН, относятся лица, организации и органы власти, которые являются инициаторами процесса ведения ГКН, источниками или потребителями сведений. К ним относятся:

- юридические и физические лица;
- органы местного самоуправления;
- органы по межеванию и формированию земельных участков;

- учреждения федеральной регистрационной службы по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- другие государственные организации (налоговые органы, Минимущества РФ, Росстрой, суды, МВД и пр.).

Рассмотрим каждого из субъектов кадастровых отношений.

Физические и юридические лица – обращаются с заявлением (далее будем называть их заявителями) на проведение ГКУ объектов недвижимости и предоставляют всю необходимую информацию. В заявлении содержатся сведения о намерениях лица по проведению кадастровой операции. Кроме того, заявитель должен представить персональные данные, а также документы, подтверждающие его право на заявленный объект. Помимо правообладателей с заявлением на проведение ГКУ могут обращаться уполномоченные правообладателями лица. Кроме того, физические и юридические лица имеют право на получение сведений из ГКН.

Органы местного самоуправления могут быть инициаторами ГКУ земельных участков и ОКС, находящихся в муниципальной собственности, а также результатов инвентаризации земель, проводящейся по их заказу. Органы местного самоуправления также являются потребителями справочной информации ГКН. Например, перечней объектов недвижимости, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Орган по межеванию и формированию ОН (ОМиФ) не является инициатором каких-либо процессов ведения ГКН. ОМиФ выполняет работы на основании сведений из ГКН, содержащихся в выписке для межевания. Результаты межевания являются исходной информацией для проведения ГКУ земельного участка. Возможны различные варианты взаимодействия ОКУ, заявителя и ОМиФ:

1) заявитель вначале обращается в ОКУ за выпиской для межевания, затем с этой выпиской обращается в ОМиФ для выполнения землеустроительных работ, затем с результатами межевания обращается в ОКУ для проведения кадастрового учета объекта;

2) заявитель обращается в ОКУ с заявкой на учет объекта, но если при этом выясняется, что для учета необходимо выполнить землеустроительные работы, заявитель делегирует ОКУ полномочия на взаимодействие с ОМиФ от его имени.

Управления регистрационной службы (УРС) получают через заявителя или предоставляют заявителю сведения об объектах кадастрового учета, необходимые для государственной регистрации прав. Эти сведения представляют собой Кадастровый план ОН. Непосредственно из ОКУ учреждение регистрационной службы эти сведения не получает. В соответствии с законом регистрации прав [6] УРС должны сообщать в ОКУ сведения о зарегистрированных правах. Согласно ФЗ [8] эти сведения должны представляться ОКУ в течение 5 рабочих дней со дня регистрации прав на

недвижимое имущество и сделок с ним. Сведения о зарегистрированных правах передаются в органы кадастрового учета либо в виде справки произвольной формы, либо в виде копии право подтверждающего документа. Технология ведения ГКН требует разработки и утверждения формы и регламента передачи сведений о правах из УРС в ОКУ. Обмен сведениями между органами кадастрового учета и УРС осуществляется на бесплатной основе.

Налоговые органы получают от ОКУ по месту размещения ОН сведения обо всех вновь учтенных ОН-ти, а также об их владельцах, об изменении характеристик объектов, по которым ранее были направлены сведения, влияющие на величину земельного налога, а также об изменении сведений о владельцах ОН-ти. Налоговые органы по месту нахождения ОН-ти в свою очередь после постановки на учет налогоплательщика или получения из налогового органа по месту жительства уведомления о постановке на учет налогоплательщика направляют в ОКУ копию данного уведомления. Обмен сведениями между органом кадастрового учета и налоговыми органами осуществляется на бесплатной основе в 10-дневный срок со дня учета сведений об ОН-ти и их владельцах в документах ГКН и в едином государственном реестре налогоплательщиков. Передача сведений осуществляется на бумажных или электронных носителях информации. В соответствии с ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» [10] персональные данные о налогоплательщике отнесены к категории конфиденциальной информации. Конкретные сроки и способы передачи сведений ОН-ти и их владельцах устанавливаются в «Соглашениях», заключаемых органом кадастрового учета с налоговыми органами. В настоящее время, в соответствии с п.4 ст.85 Налогового Кодекса РФ, органы, осуществляющие учет и (или) регистрацию недвижимого имущества, являющегося объектом налогообложения, обязаны сообщать о расположенном на подведомственной им территории недвижимом имуществе и его владельцах в налоговые органы по месту своего нахождения в течение 10 дней после регистрации имущества. Налажен обмен сведениями об объектах кадастрового учета между МНС РФ в лице налоговых инспекций и Минюстом в лице УРС [6], а также Росстроем в лице ФГУП «Ростехинвентаризация».

Минимущество РФ (территориальные органы – комитеты) получают необходимые сведения для управления государственным имуществом РФ. При этом территориальные органы Росреестра и его структурные подразделения в муниципальных образованиях ежемесячно до 20 числа месяца, следующего за отчетным, представляют по сведениям арендодателей в территориальные органы Минимущества России данные: о количестве заключенных договоров аренды, о начисленной арендной оплате, о задолженности по арендной плате и пени и сумме, невозможной к взысканию, о предъявлении и удовлетворении претензий и исков, о штрафах, наложенных в порядке

государственного контроля за использованием и охраной земель, о поступлении арендной платы в результате претензионно-исковой работы.

Организация функциональной взаимосвязи ГКН с его окружением должно осуществляться в соответствии со структурой органов административно-территориального управления, которая и обуславливает собственную трехуровневую структуру кадастра. На рис.5 представлена схема функциональной взаимосвязи и обозначения потоков данных на уровне муниципального образования.



Рис. 5 .Схема функциональной взаимосвязи ГКН

В целях ведения, обработки, хранения и предоставления сведений государственного кадастра недвижимости создается единая информационная система об объектах недвижимости, отношениях физических, юридических лиц и государства. Общие принципы предоставления сведений регулируются в п.4-11 ст.14 ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», согласно которым сведения ГКН являются федеральным государственным информационным ресурсом, т.е. защищаются законом наряду с другими ресурсами. Сведения ГКН об объектах недвижимости предоставляются в виде выписок по месту учета данного объекта по заявлениям граждан и организаций. Регламентируется порядок предоставления сведений, определяется состав лиц и органов, которым сведения предоставляются бесплатно.

Заинтересованное лицо получает сведения ГКН на платной основе. Максимальный размер и порядок внесения платы за предоставление сведений устанавливается Правительством. Конкретные размеры платы за предоставление сведений ГКН об определенном объекте недвижимости, а также за их копирование (документирование) определяются территориальными органами Росреестра России исходя из сложившихся затрат по согласованию с органами ценообразования в субъектах РФ. Размер платы зависит от вида и способа предоставляемых сведений, а также от категории заявителя. Так, в г. Пенза за предоставление сведений ГКН взимается плата в соответствии с табл.5, плюс стоимость копирования документов и налог с продаж.

Т а б л и ц а 5

Размер платы за предоставление сведений из государственного кадастра недвижимости

Форма представления	Плательщик	Вид документа					
		копия документа, на основании которого сведения об объекте недвижимости внесены в государственный кадастр недвижимости, руб. за 1 экз.		кадастровая выписка об объекте недвижимости, руб. за 1 экз.	кадастровый паспорт объекта недвижимости, руб. за 1 экз.	кадастровый план территории, руб. за 1 экз.	
В виде бумажного документа	Для федеральных органов исполнительной власти (их территориальных органов), органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, судов, правоохранительных органов, судебных приставов-исполнителей, имеющих в производстве дела, связанные с объектами недвижимого имущества и (или) их правообладателями	800	200	0	0	0	
	для иных органов государственной власти (государственных органов)	800	200	400	200	800	
	для физических лиц	800	200	400	200	800	
	для юридических лиц	2400	600	1200 <*>	600 <*>	2400 <*>	
В виде электронного документа	Для федеральных органов исполнительной власти (их территориальных органов), органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, судов, правоохранительных органов, судебных приставов-исполнителей, имеющих в производстве дела, связанные с объектами недвижимого имущества и (или) их правообладателями	250	50	0	0	0	
	для иных органов государственной власти (государственных органов)	250	50	150	150	150	
	для физических лиц	250	50	150	150	150	
	для юридических лиц	500	100	300 <*>	300 <*>	300 <*>	

Средства, получаемые в виде платы, взимаемой за предоставление сведений ГКН перечисляются в федеральный бюджет и используются исключительно на ведение ГКН.

Общая схема предоставления сведений ГКН представлена на рис.6

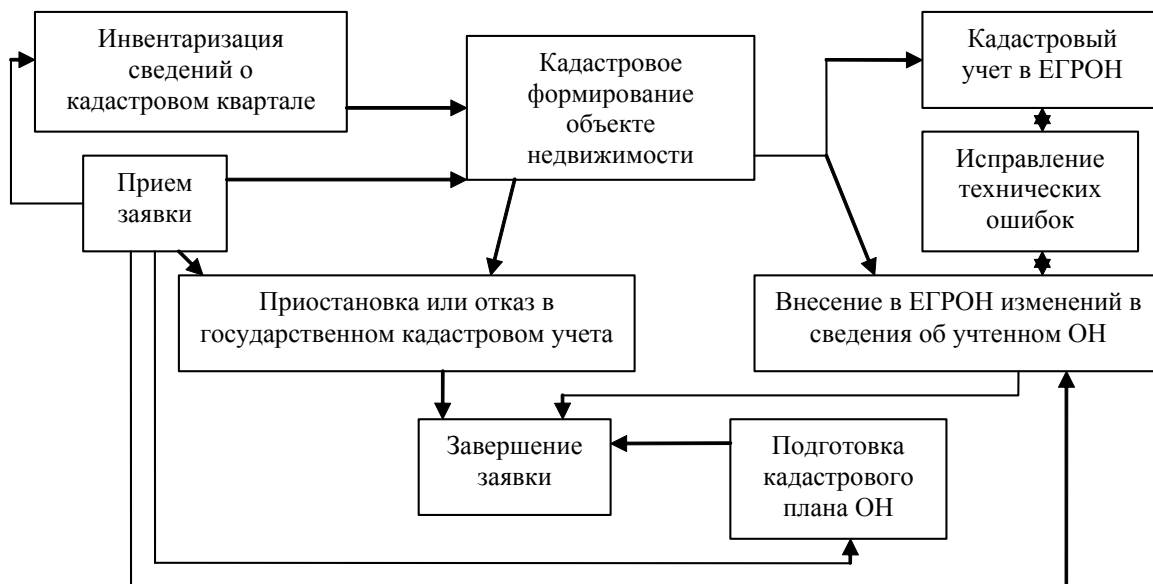


Рис.6. Схема предоставления сведений ГКН

Основной формой предоставления сведений является выписка из ГКН – кадастровый план или кадастровый паспорт объекта недвижимости. Кроме того, согласно Правилам, в отдельных случаях сведения предоставляются в виде копий хранящихся в кадастровом деле документов. Детали же и порядок предоставления сведений ГКН регулируются соответствующими нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований. В общем случае выписки, выполненные в соответствии с требованиями Росреестра, выдаются заявителю, а также могут быть отправлены по почте с уведомлением или по каналам связи по адресу, указанному в заявлении.

Выписки источника информации, «О государственном кадастре недвижимости», использование сведений ГКН способами или в формах, которые наносят ущерб или нарушают законные интересы правообладателей объектов недвижимости, а также нарушение органами и организациями обязанности по предоставлению сведений влечет за собой ответственность, предусмотренную законодательством РФ.

Сведения предоставляются на бумажных и электронных носителях. При несоответствии записей приоритет имеют записи на бумажных носителях.

Сведения о кадастровом делении территории подлежат обязательному опубликованию. Источники и порядок опубликования сведений о кадастровом делении территории РФ определяются органом правового регулирования. Сведения публичных каталогов недвижимости и публичные

кадастровые карты (планы) подлежат предоставлению неограниченному кругу лиц путем размещения в информационных системах общего пользования, в том числе в информационной сети Интернет.

В целях обеспечения информационного взаимодействия между органами государственной власти при проведении государственного кадастрового учета и отражения сведений в ГКН, или их предоставления в порядке предусмотренным законодательством, применяют схему взаимодействия, представленную на рис.7

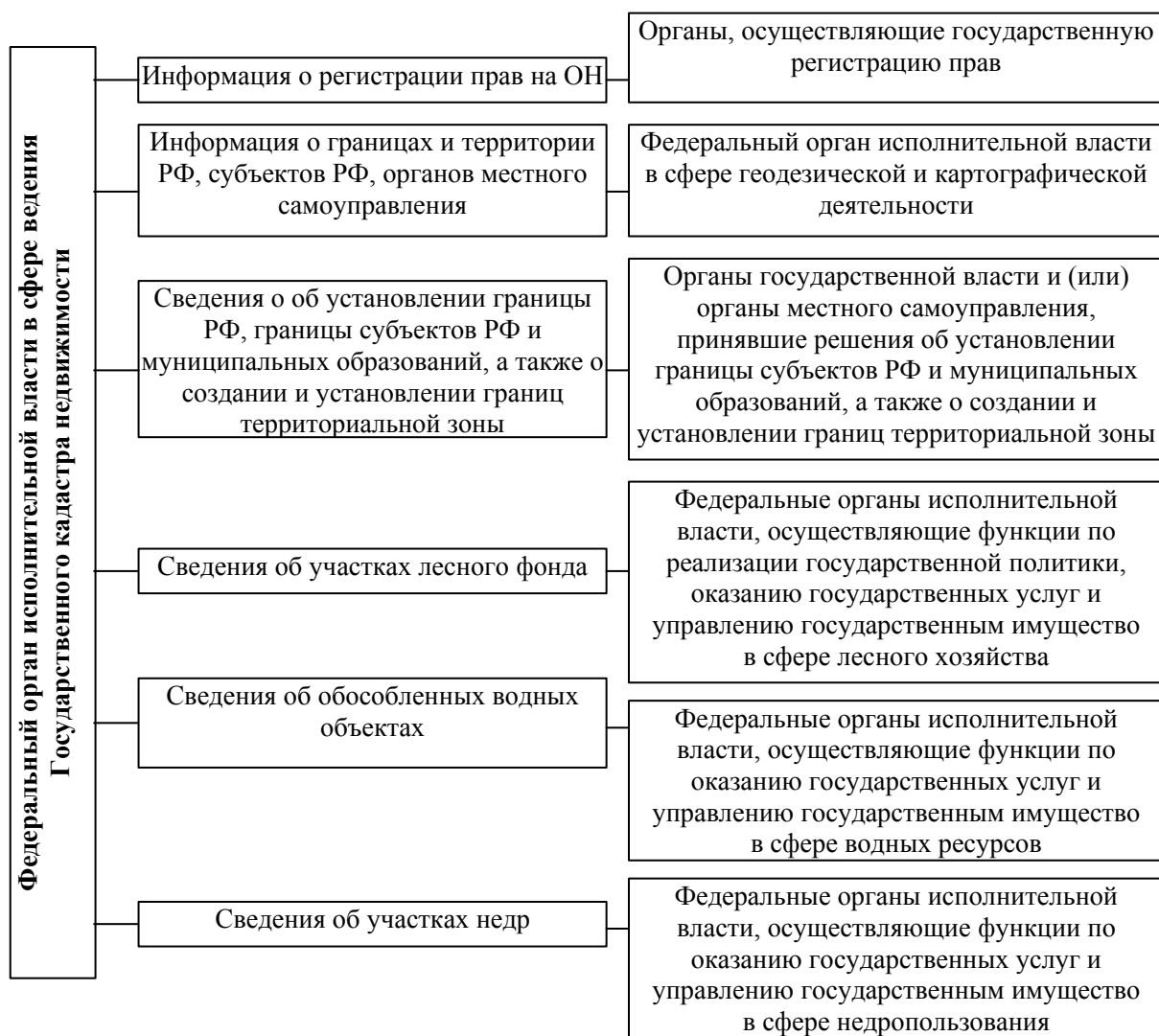


Рис.7. Схема информационного взаимодействия при ведении ГКН

Для этих же целей каждый субъект РФ должен составлять и вести служебный каталог кадастровой информации со всей историей изменений объектов недвижимости, а также иметь публичный каталог, с содержанием доступных широкому кругу потребителей основных сведений из этой кадастровой информации.

В соответствии с программой «Создание системы государственного кадастра недвижимости (2006-2011годы)» создана автоматизированная

система ведения государственного кадастра недвижимости (АС ГКН). Автоматизированная система представляет собой иерархическую систему сайтов, с порталами Роснедвижимости (сейчас Росреестра) и порталами субъектов РФ.

К целям, достижению которых должна способствовать система государственного учета недвижимого имущества относятся:

- создание эффективных механизмов государственного управления рынком недвижимости;
- эффективность экономической деятельности участников гражданского оборота на рынке недвижимости;
- упорядочение сбора налогов, связанных с объектами недвижимости и их правообладателями;
- возможность предоставления достоверной информации о зарегистрированных правах.

Данные цели могут быть достигнуты только в результате отлаженного взаимодействия между различными структурами, деятельность которых направлена на реализацию проводимых в РФ социально-экономических реформ. Основы взаимного сотрудничества с органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами по учету объектов недвижимости и учету государственного и муниципального имущества в сфере государственной регистрации прав установлены ст.7,8 в ФЗ [6] и в Федеральной программе поэтапного развития системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним посредством взаимного предоставления сведений.

Однако в связи с динамично развивающимися экономическими отношениями, это сотрудничество требует постоянного совершенствования. Так, законодатель не достаточно четко определяет объем сведений о правах на ОН подлежащих передаче в указанные органы учета. Формулировка ФЗ [6], согласно которой сведения должны предоставляться в том объеме, который необходим для их работы, не позволяет конкретизировать информацию, которая может быть предоставлена в рамках законодательства о государственной регистрации.

Предоставляется, что отправной точкой в решении вопроса информационного обмена должны служить совместные документы, заключенные на федеральном уровне между соответствующими структурами. Именно они должны определять как основные направления взаимодействия, так и объем информации, подлежащий передаче каждой из сторон. С учетом этого, должны строиться отношения между территориальными органами на уровне субъектов РФ.

Согласно ФЗ РФ [8] ответственность между органами регистрации прав и органами, осуществляющими ведение кадастра, четко разграничена, а информационные ресурсы ГКН и ЕГРП интегрируются. Теперь для

подтверждения права на ОН необходимо иметь выписку не из ЕГРЗ, а из ЕГРОН.

Для обеспечения формирования и ведения ГКН предусмотрены соответствующие документы, которые подразделяют на основные, вспомогательные и производные.

К основным документам Государственного кадастра недвижимости относят Единый государственный реестр недвижимости и дежурные кадастровые карты (планы).

Требования к оформлению, типовые формы документов Государственного кадастра недвижимости, порядок их заполнения и ведения устанавливает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции нормативно-правового регулирования в сфере экономического развития.

Единый государственный реестр недвижимости содержит сведения обо всех существующих и прекративших существование объектах и состоит из государственных реестров недвижимости кадастровых округов. В эти реестры включают государственные кадастровые книги, которые открываются на каждый кадастровый квартал и предназначены для кадастрового учета вновь созданного объекта недвижимости. Совокупность включенных в разделы кадастровой книги сведений, относящихся к одному объекту недвижимости, является официальным описанием недвижимого имущества в Государственном кадастре недвижимости. Официальное описание недвижимого имущества считается достоверным до момента внесения в него в установленном Федеральным законом [8] порядке учетных кадастровых записей об изменении характеристик либо о прекращении существования недвижимого имущества.

Дежурные кадастровые карты (планы) представляют собой картографические произведения, предназначенные для накопления с целью последующего отображения на издаваемых в установленном порядке публичных кадастровых картах (планах) сведений о кадастровом делении, пространственном положении объектов государственного кадастрового учета и территориальных зон.

Вспомогательные документы ГКН включают кадастровые дела и книги учета документов. Кадастровые дела открываются на каждый ОКУ и включают в себя все принятые на кадастровый учет документы, подготовленные по результатам формирования объектов недвижимости и являющиеся основанием для внесения сведений в государственный реестр недвижимости.

Книги учета документов содержат сведения о документах представляемых для проведения ГКУ, выписках из ГКН, выданных кадастровых паспортах, каталогах и справочных материалах, а также извещениях о проведении, приостановлении или об отказе в кадастровом учете.

Производные документы ГКН создают на основе содержащихся в основных и вспомогательных документах сведений об объектах кадастрового учета и предназначены для предоставления сведений заинтересованным лицам. К ним относятся каталоги недвижимости, федеральный баланс недвижимости, кадастровые паспорта ОКУ, выписки из ГКН, справочные и аналитические материалы.

Публичные каталоги недвижимости и сведений, отражаемых в кадастре недвижимости, являются справочными документами, предназначенными для ознакомления круга заинтересованных лиц со сведениями, содержащимися в Государственном кадастре недвижимости. Публичные каталоги составляют на основе сведений служебных каталогов недвижимости и содержат кадастровый номер объекта недвижимости и иные сведения, предусмотренные законодательством.

Федеральный баланс недвижимости представляет собой официальный документ, содержащий совокупность интегрированных за определенный промежуток времени натуральных и стоимостных характеристик различных видов объектов недвижимости, расположенных на определенной территории Российской Федерации. Порядок его ведения и перечень сведений определяет Правительство Российской Федерации. Сведения федерального баланса недвижимости предоставляют уполномоченному федеральному органу исполнительной власти в области статистики, а также иным федеральным органам исполнительной власти и организациям (органам) в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Публичные кадастровые карты (планы) предназначены для предоставления сведений Государственного кадастра недвижимости о кадастровом делении территории, о местоположении и кадастровых номерах объектах учета неопределенному кругу лиц. Карты издаются в виде изготовленных типографским способом карт (планов) с целью их последующего распространения, а также в виде цифровых карт (планов), предназначенных для опубликования в электронной сети Интернет.

Кадастровые паспорта объектов кадастрового учета предназначены для предоставления заинтересованным лицам официальных сведений Государственного кадастра недвижимости об определенных объектах и представляют собой выписки из основных документов Государственного кадастра недвижимости, содержащие текстовые описания индивидуальных характеристик определенных объектов и план (карту) объекта кадастрового учета. На их основании осуществляется регистрация объектов недвижимого имущества и сделок с ним.

Кадастровые справки предназначены для предоставления официальных сведений Государственного кадастра недвижимости налоговым органам, органам осуществляющим государственную регистрацию прав, а также органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и

органам местного самоуправления, а также организациям, осуществляющим составление и ведение региональных и муниципальных информационных ресурсов, создаваемых для целей регионального и муниципального управления. Содержат сведения обо всех учтенных и прекративших существование объектов учета за определенный период в объеме, необходимом для государственной регистрации прав, целей регионального и муниципального управления.

2.2. Формирование, кадастровый учет и регистрация объектов недвижимости

Для получения и внесения сведений в систему информационных ресурсов ГКН, а также для его ведения необходимо выполнить четыре основных действия:

1. Формирование объекта недвижимости.
2. Государственный кадастровый учёт земельного участка (инвентаризация) иных объектов и технический учет недвижимости.
3. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним.
4. Государственная кадастровая и рыночная оценка недвижимости.

Отметим, что первые три действия являются взаимосвязанными процессами, ибо основу системы ГКН должна составлять четкая система учета и регистрации.

При этом понимается под термином «учет» как формирование, так и собственно учет объекта недвижимости, а под термином «регистрация» – юридическое закрепление права некоторого субъекта на уже учтенный объект недвижимости.

Формированием земельного участка в различные периоды ведения земельного кадастра, а затем кадастра недвижимости подразумевало:

- действия сотрудников органа кадастрового учета (в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 06.09.2000 г. №660);
- формирование в случае предварительного согласования (проект границ, установление на местности, т.е. межевание, организация торгов, определение платы за подключение...) и предоставление без предварительного согласования) (ст.31,32 Земельного кодекса 2001 г.). В градостроительном кодексе понятие формирования не раскрывается;
- в рамках кадастровых действий с земельными участками осуществление действий по преобразованию объектов. Понятия формирования в государственном кадастре недвижимости в соответствии с ФЗ-221 нет. Это действие осуществляется с земельным участком до кадастрового учета.

Видами формирования являются: *раздел, перераспределение, выдел, объединение.*

После вступления в силу ФЗ-221 сведения об объектах капитального строительства становятся практически не связанными информационно с земельными участками, так как к частям объекта недвижимости, вносимым в государственный кадастр недвижимости в виде обременения, относятся только частный сервитут и арендованная часть земельного участка. По мнению автора, более целесообразно было бы сохранить учет части земельного участка под объектом (или объектами) недвижимости, как это было предусмотрено ФЗ-28 в Едином государственном реестре земель.

Цели создания системы государственного учета и регистрации можно сформулировать следующим образом:

а) для граждан и юридических лиц всех форм собственности - создание гарантий имущественных прав на недвижимость; развитие цивилизованного рынка недвижимости.

б) для государственных органов – увеличение доходов бюджета от налогов на объекты недвижимости и регистрационных сборов за сделки с недвижимостью; создание экономической основы для долгосрочного развития недвижимости и привлечения инвестиций за счет гарантий прав на нее; получение эффективных экономических рычагов для развития территорий за счет гибкой налоговой политики.

Достижению названных целей и должна служить система государственного учета регистрации и кадастровой оценки объекта недвижимости.

Порядок кадастрового учета, оценки и регистрации земельных участков и иных объектов недвижимости, а также состав землеустроительных, кадастровых и оценочных работ определяют соответствующие Федеральные законы [6; 3; 5; 8; 4; 7; 12]. Нормативно-правовые акты, регулирующие формирования и использование объектов недвижимости в соответствии с правилами землепользования и застройки (рис. 8.) лежат на стыке не менее трех федеральных законов Земельного кодекса РФ, ГК РФ и Градостроительного кодекса РФ, каждый из которых включает большое количество нормативно-правовых актов. В этой связи следует согласиться с мнением о том, что «с учетом избыточности и противоречивости российского законодательства трудно бывает выявить и грамотно построить логические цепочки, описывающие тот или иной процесс» [48, с.47].

Формирование объекта кадастрового учета – это комплекс работ, обеспечивающих индивидуализацию объектов кадастрового учета, а также подготовку документов, необходимых для проведения государственного кадастрового учета. Цель формирования объектов кадастрового учета (ОКУ) – это минимально необходимое описание объекта, позволяющее однозначно выделить его из совокупности других объектов. Формирование объектов недвижимости осуществляют для защиты прав и законных интересов правообладателей, в том числе граждан Российской Федерации и иных заинтересованных лиц, а также для учета недвижимого имущества в Государственном кадастре недвижимости, реги-

страции прав на недвижимое имущество и сделок с ним, налогообложения, нужд государственного и муниципального управления.

Деятельность по формированию объектов кадастрового учета регулируется соответствующим договором о формировании объекта кадастрового учета, который является публичным документом. Типовые формы этого договора, нормы времени на проведение работ по формированию ОКУ устанавливаются органом правового регулирования, а максимальные расценки утверждаются Правительством РФ с учетом видов объектов кадастрового учета.



Рис. 8. Структура земельного законодательства в сочетании с правилами землепользования и застройки

Перечень видов ОКУ и их индивидуализирующих характеристик, условий, при которых их формирование является обязательным или не проводится, а также общие требования к формированию объектов недвижимости предусмотрено соответствующими статьями ФЗ РФ.

Состав работ и перечень документов, создаваемых при формировании ОКУ, также устанавливается законодательно. Формирование объекта учета представляет собой совокупность землеустроительных и кадастровых действий для установления его пространственно-площадных характеристик, технического и экономического описания.

Землеустроительные действия по формированию объекта учета выполняются организациями или лицами, имеющими лицензию, выданную в установленном федеральным законодательством порядке [7; 9], на основании решений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства; договоров о проведении землеустройства; судебных решений. Землеустроительное формирование предоставляет исходные материалы для ведения ГКН. При этом кадастровая съемка выполняется с целью определения пространственно-площадных характеристик земельного участка и расположения иных объектов недвижимости на нем и в общих чертах включает: 1) установление (восстановление) и закрепление на местности границ земельного участка, определение координат точек границ. 2) определение местоположения иных объектов недвижимости. Установление (восстановление) границ земельного участка выполняется на основании сведений, учтенных в ГЗК, а также материалов определения границ земельного участка, полученных в результате кадастровой съемки, и сопровождается согласованием границ с собственниками, землевладельцами, землепользователями смежных с ним земельных участков. Результат согласования границ оформляется "Актом установления и согласования границ, к которому прилагается кадастровая карта земельного участка с согласованными границами. Закрепление на местности границ земельного участка выполняется только при наличии акта установления и согласования границ. Результаты выполнения землеустроительных действий помещаются в "Межевой план".

Кадастровые действия по формированию объекта учета (далее – **кадастровое формирование**) являются обязательной составной частью Государственного кадастрового учета и предназначены для проверки сведений о земельном участке, представленных заявителем, и возможности внесения этих сведений в документы ГКН. При этом проверяется достоверность представленных сведений, т.е. соответствие их тем данным, которые уже зарегистрированы в ГКН. Процедура кадастрового формирования может включать и непосредственно формирование земельного участка как объекта кадастрового учета. Это связано с тем, что результаты межевания могут не содержать сведения о тех земельных участках, которые должны быть учтены в ГКН в соответствии с волеизъявлением заявителя. Такое случается при делении одного земельного участка с кадастровым номером № 1 на две части (с последующим присоединением одной из частей к земельному участку № 2 (рис. 9) и учетом новых земельных участков под новыми кадастровыми номерами). В этом случае на основании заявителя о разделе земельного участка № 1 на новые земельные участки должны быть сформированы в ОКУ на основе межевого дела, полученного из ОМиФ по предъявлению кадастрового плана,

до этого выданного органом кадастрового учета заявителю. Межевое дело содержит план формирования участка с границей разделения и описанием частей участка, полученных в результате межевания (см. рис.10.)

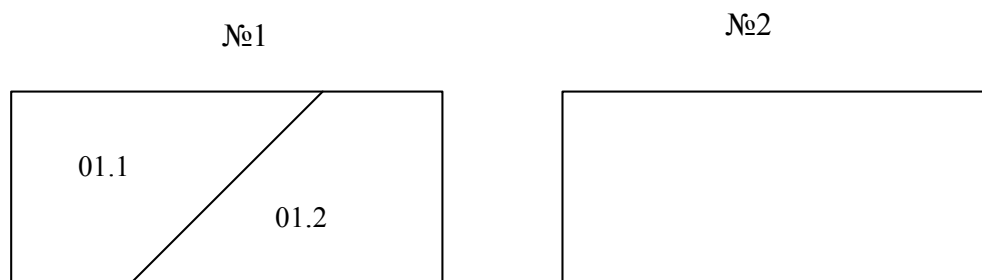


Рис. 9. Земельные участки до разделения

Новые объекты ГКУ (участки № 3 и № 4, рис. 4.) должны быть сформированы в ОКУ на основании заявления владельцев, сведений, учтенных в ГЗК, и материалов межевого дела.

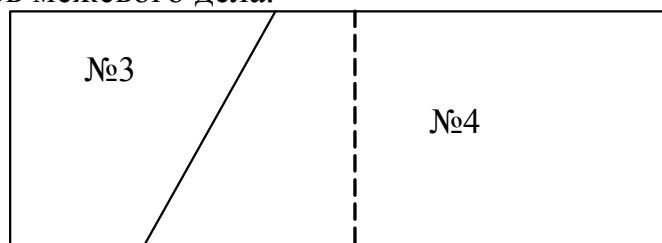


Рис.10. Земельные участки после разделения

В результате кадастрового формирования создаются сведения об объектах кадастрового учета – участках №3 и № 4 (рис. 10). Таким образом, реализуется следующая схема действий:

1. Землеустроительное формирование предмета сделки.
2. Заключение договора о продаже части участка № 1.
3. Регистрация договора сделки.
4. Учет разделения участка №1 с присоединением отделяемой части к участку №2, в результате чего получатся участки № 3 и № 4.
5. Регистрация права на участок № 3 и № 4.

Возможны и другие более изощрённые схемы учета новых участков, а также ситуация, когда для учета объектов вообще не требуется землеустроительное формирование. Такое случается при объединении двух ранее учтенных в ГЗК земельных участков в новый единый объект учета. В этом случае процедура формирования объекта учета сводится к кадастровому формированию нового объекта учета на основании заявления и документов, представленных заявителем, а также имеющихся в ГЗК сведений о двух прежних участках. После присвоения кадастрового номера объекту учета этот номер проставляется на Плане формирования участка.

Необходимость кадастрового формирования земельного участка возникает с момента обращения заявителя в орган кадастрового учета. Исходными данными для формирования служат:

- материалы дела по заявке, включающие материалы межевания и данные о предмете сделки; ЕГРЗ;
- кадастровые дела земельных участков, участвующих в сделке и смежных (в случае необходимости).

Кадастровое формирование земельного участка может проводиться как при наличии результатов межевания, так и для участков, не прошедших межевание. Процесс формирования объекта кадастрового учета включает:

- 1) создание «Плана формирования»;
- 2) проверку условий межевания и возможности ГКУ земельного участка;
- 3) составление Протокола формирования;
- 4) утверждение результатов формирования.

Установление пространственных, количественных и качественных, правовых и экономических сведений об объектах капитального строительства (ОКС) осуществляется на основе проведения Государственного технического учета и технической инвентаризации (далее – учета) с оформлением технического паспорта. Месту и роли учета ОКС (которых на территории РФ более 70 млн.) принадлежит первостепенное значение. Основными задачами учета ОКС в соответствии с постановлением Правительства РФ [17] являются:

- а) обеспечение полной объективной информацией органов государственной власти, на которые возложен контроль за осуществлением градостроительной деятельности;
- б) формирование в целях совершенствования планирования развития территорий и поселений обобщенной информационной базы;
- в) обеспечение полноты и достоверности сведений о налоговой базе;
- г) информационное обеспечение функционирования системы государственной регистрации права на недвижимое имущество и сделок с ним;
- д) сбор и представление сведений об объектах капитального строительства для проведения государственного статистического учета.

Согласно постановлению Правительства РФ [16] под учетом объекта подразумевается описание и индивидуализация его в Едином государственном реестре ОКС (ЕГРОКС), в результате чего он наделяется такими характеристиками, которые позволяют выделить его среди других ОКС и присвоить ему инвентарный и кадастровый номера. Являясь недвижимостью, объекты технического учёта, как правило, являются объектом гражданских прав (индивидуальные жилые дома, квартиры, здания). С точки зрения создания единой учетно-информационной системы, учет ОКС, как и кадастровый учет земельных участков является основой

имущественных отношений и источником актуализированных сведений для перенесения их в единый ресурс.

В табл.6 представлен состав сведений об ОКС, необходимых для внесения в ЕГРОКС согласно правилам его ведения.

Учет ОКС не имеет такого принципиального юридического значения, как кадастровый учет земельных участков. ОКС является не природными, а искусственно созданными трудом человека объектами и существуют объективно в том виде, в котором созданы (построены, реконструированы), и не нуждаются в «формировании».

Т а б л и ц а 6

Состав сведений ЕГРОКС

№ п/п	Источники и состав сведений об объекте недвижимости	Вид объекта недвижимости			
		зда- ние	соору- жение	ОН ЗС	поме- щение
1	2	3	4	5	6
Государственный земельный кадастр					
1	Кадастровый номер земельного участка (при наличии)	+	+	+	+
2	Координаты повторных точек контура	+	+	-	-
Технический паспорт и учетно-техническая документация ОТИ					
3	Кадастровый номер здания, сооружения (при наличии)	-	-	-	+
4	Инвентарный номер присваиваемый ОТИ по результатам технического учета и технической инвентаризации	+	+	-	+
5	Наименование объекта учета	+	+	+	+
6	Тип объекта учета в соответствии с перечнем	+	+	+	
7	Назначение объекта учета в соответствии с перечнем				
8	Адрес местоположения	+	+	+	+
9	Литера	+	+	+	+
10	Этажность, этажность подземная	+	-	-	-
11	Тип этажа	-	-	-	-
12	Номер этажа	-	-	-	-
13	Номер помещения на поэтажном плане	-	-	-	+
14	Общая площадь	+	-	-	+
15	Жилая площадь (основная площадь)	-	-	-	+
16	Количество жилых комнат	-	-	-	+
17	Протяженность, объем, площадь и высота, соответственно, для линейных, объемных, площадных и высотных сооружений	-	+	-	-
18	Материал и конструкция фундамента (в соответствии с перечнем)	+	+	-	-
19	Материал стен: перекрытия, крыши (в соответствии с перечнем)	+	-	-	-
20	Площадь застройки	+	-	-	-
21	Год строительства (ввода в эксплуатацию)	+	-	-	-
22	Год реконструкции (капитального ремонта)	+	-	-	-
23	Процент износа	+	-	-	-
24	Инвентаризационная стоимость	+	-	-	+

Окончание табл. 6

1	2	3	4	5	6
25	Дата определения инвентаризационной стоимости	+	-	-	+
26	Наименование ОТИ	+	-	-	+
27	Дата проведения технического учета и технической инвентаризации	+	-	-	+
28	Сведения о благоустройстве (для жилого фонда): наличие электро-, газо-, водоснабжения, канализации, лифтов, мусоропроводов и ванн	+	-	-	-
29	Примечание: сведения о нарушении СНиП, наличие разрешения на строительство и прочие сведения, имеющие существенное значение для ведения реестра	+			
30	Единый государственный реестр прав или учетно-техническая документация ОТИ, предоставляемые физическими и юридическими лицами:				
31	для физических лиц: фамилия, имя, отчество; а) идентификационный номер налогоплательщика (при его наличии); б) вид права; в) доля в праве на объект учета (в случае, если объект находится в общей долевой собственности); г) реквизиты правоустанавливающих и (или) правоподтверждающих документов: наименование, дата выдачи, номер документа; д) наименование и реквизиты документа, удостоверяющего личность				
32	для юридических лиц: а) полное и сокращенное наименование; б) идентификационный номер налогоплательщика; в) код причины постановки на учет в налоговом органе; д) юридический адрес; е) вид права; ж) доля в праве на объект учета (в случае если объект учета находится в общей долевой собственности); з) дата регистрации права; и) реквизиты правоустанавливающих и (или) правоподтверждающих документов: наименование, дата выдачи, номер документа; к) основной государственный регистрационный номер; л) сведения об ограничениях/обременениях (при их наличии): наименование ограничения/обременения; м) сведения о субъекте, в пользу которого установлены ограничения (обременения)				

ОКС возникают как вещи с момента их ввода в эксплуатацию и существуют реально без проведения учета. При учете происходит не формирование, а только описание реально существующего объекта. При этом объективными границами ОКС являются конструктивные элементы зданий и сооружений – стены, перегородки, потолки, покрытие.

В отличие от кадастрового учета земельных участков учет ОКС ведется в ЕГРОКС и регулируется не федеральными законами, а распорядительными актами исполнительной власти: постановлениями Правительства РФ [17] и приказами.

Несмотря на вспомогательное и описательное значение учета, его отсутствие в случае возникновения права с момента его государственной регистрации (сделки, новое строительство) делает невозможным приобретение прав на недвижимость, поскольку планы объектов являются необходимым документом для представления в учреждение юстиции. Для государственной регистрации учет ОКС является не только описанием объекта права, но и подтверждением юридического факта его существования. Пункт 2 ст. 17 Закона о государственной регистрации [6] предусматривает, что незаконченность работ по учету зданий, сооружений и их отдельных частей при государственной регистрации прав не допускается.

Являясь недвижимостью, объекты учёта, как правило, являются объектом гражданских прав (индивидуальные жилые дома, квартиры, здания). Но иногда понятие недвижимого имущества и ОКС может не совпадать. В п.3 постановления Правительства РФ [17] установлено, что ОКС, подлежащими учету, являются:

- а) объекты, завершённые строительством и принятые в эксплуатацию;
- б) самовольно возведённые завершённые строительством объекты (части объектов);
- в) объекты, незавершённые строительством, в том числе объекты, разрешение на строительство которых не выдавалось;
- г) бесхозные объекты.

Согласно п. 13 Правил ведения Единого государственного реестра объектов капитального строительства наряду с жилыми и нежилыми зданиями к ОКС относятся жилые комплексы, комплексы гражданских зданий, производственно-технологические комплексы, т.е. совокупности недвижимых вещей. Данные перечни иллюстрируют вышеуказанное о том, что объекты технического учета отнюдь не всегда являются объектом гражданских прав. Так, согласно ст. 222, 225 ГК РФ [2], самовольные постройки и бесхозные объекты не имеют собственников.

Кстати отметим, что в законодательстве Российской Федерации однозначного определения понятий здания и сооружения юридически не закреплено. В технической литературе к зданию, как объекту недвижимости, относят архитектурно-строительный объект, имеющий в качестве основных конструкций фундаменты, стены, покрытие и предназначенный для создания условий, необходимых для осуществления труда, проживания и социально-культурного обслуживания населения и хранения материальных ценностей. К сооружению относят инженерно-строительные объекты, которые предназначены для создания условий, необходимых для осуществления процесса производства путем выполнения тех или иных

технических функций, не связанных с изменением предмета труда (шахты, нефтяные скважины, дороги, плотины, водные каналы, эстакады и т.п.) или для выполнения различных производственных функций (например, инженерные коммуникации).

По периодичности ведения учет ОКС подразделяется на первичный, плановый и внеплановый. Первичному учету подлежат все объекты учета, учет которых ранее не проводился. Плановый учет должен осуществляться не менее одного раза в пять лет и служит для отображения изменений в характеристиках ОКС, произошедших с момента первичного технического учета или предыдущего планового. Внеплановый учет проводится при изменении технических или качественных характеристик объекта учета (перепланировка, реконструкция, переоборудование, возведение, разрушение, изменение уровня инженерного благоустройства, снос), а также при совершении сделок с объектом учета, подлежащих государственной регистрации.

Сейчас в обязательном порядке осуществляется учет лишь жилых зданий, вводимых в эксплуатацию после строительства, реконструкции и капитального ремонта. Обследование существующих зданий и фиксирование текущих изменений осуществляется по заявкам потребителей и носит по этой причине эпизодический характер. Практически на сегодня утрачена периодичность, ранее обусловленная нормативно установленными сроками проведения обследований.

Результатом учета является составленный на каждый объект, либо комплекс объектов, технический паспорт, в котором фиксируется наличие объекта в натуре, его местоположение, собственник (владелец), границы площади застройки объекта, состав, назначение, фактическое использование, технические характеристики (площадь, этажность, ширина, длина, высота, объем и пр.), инвентаризационная (для физического лица) и балансовая (для юридического лица) стоимости, состояние в виде износа, инвентарный, реестровый, кадастровый номера, а также отметка о внесении сведений о данном объекте в Реестр недвижимости.

В настоящее время ведение технического учета возложено в соответствии с Постановлением Правительства РФ [17, 52] на отделы технической информации (ОТИ). Они находятся в ведение различных органов (по управлению имуществом, ЖКХ, строительства и др.) субъектов РФ и муниципальных образований, в т.ч. ФГУ «Ростехинвентаризация». Они обязаны планировать, организовывать и осуществлять: паспортизацию объектов недвижимости; контроль технического состояния; инвентаризационную съемку земель, зданий, строений, сооружений и помещений; оценку и переоценку недвижимости, в том числе для целей налогообложения; консультации собственников по вопросам, связанным с государственным учетом недвижимости.

Например, в Пензенской области филиал ФГУП «Ростехинвентаризация», созданный в 2001 г., имеет 28 отделений, расположенных в каждом районном центре области. Объектами учета являются здания, строения, сооружения, собственниками которых являются юридические и физические лица, объекты, относящиеся к промышленности, энергетике, газификации, торговле, науке и т.д. Сплошная инвентаризация частного жилого фонда на основе промеров, работы с похозяйственными книгами, данными ранее проведенных инвентаризаций дала возможность увеличить налогооблагаемую базу области в два раза.

По данным Пензенского филиала ФГУП «Ростехинвентаризация», в его архиве имеется 472 370 инвентарных дел. Из них на 01.01.2014 г. переведены с бумажного носителя в электронную базу данных 472 370 дела, что составляет 100%.

По данным статуправления Пензенской области, многоквартирных домовладений в городах и селах – 246 446, проинвентаризовано 147 534, то есть 60 %, а электрические линии в сельской местности – лишь на 15 %. Если объекты энергетики, газификации в области проинвентаризованы полностью, то объекты промышленности, сельского хозяйства – в малом количестве, а дороги федерального, областного и муниципального подчинения еще не начали инвентаризировать. Положение усугубляется тем, что переводимые в электронную базу данных инвентарные дела содержат устаревшую информацию об ОКС, не обновленную с момента сдачи их в эксплуатацию.

Непосредственно в г. Пензе по состоянию на 01.01.2014г. была произведена общая оцифровка архивного материала и было переведено в электронную базу 100% инвентаризованных дел, в том числе внесено в единый государственный реестр ОКС 100% дел (табл. 7).

Т а б л и ц а 7

Данные по техническому учету (инвентаризации) объектов недвижимости по состоянию на 01.01.2014 г.

№ п/п	Наименование объектов инвентаризации	Количество объектов				
		Инвен- таризо- вано	Переведено в электронную базу		Внесено в ЕГРОКС (ЕГРОН)	
			дел	%	дел	%
1	Индивидуальное жилищное строительство	22839	22839	100	22839	100
2	Многоквартирные дома	3915	3915	100	3915	100
3	Нежилые здания и строения	4217	4217	100	4217	100
4	Дачи	4979	4979	100	4979	100
5	Сооружения	1541	1541	100	1541	100
6	Жилые помещения	191820	191820	100	191820	100
7	Нежилые помещения	11356	11356	100	11356	100
	Всего:	240667	240667	100	240667	100

Наблюдается дублирование разрозненных информационных реестров, наличие погрешностей в сведениях об объектах недвижимости, различия в идентификации объектов и субъектов права, а также сложности в проверке взаимного расположения объектов.

Государственный кадастровый учет объектов недвижимости – это приемка сформированных объектов, завершающаяся актом присвоения каждому сформированному объекту недвижимости кадастрового номера, который сохраняется за объектом до тех пор, пока он физически и/или юридически существует как единое целое, и внесением записи об этом объекте в государственный кадастр недвижимости. В соответствии со ст. 1 п.3 ФЗ РФ [8] «Государственным кадастровым учетом – недвижимого имущества (доли – кадастровый учет) признаются действия уполномоченного органа: по внесению в ГKN сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи, или подвергают прекращение существования такого имущества, а также иных предусмотренных настоящей ФЗ сведений о недвижимом имуществе. Таким образом, юридическое значение ГКУ заключается в формировании объекта гражданских правоотношений, т.е. сведения ГKN приобретают правовой характер.

Государственный кадастровый учет проводится федеральным органом исполнительной власти (далее – орган кадастрового учета), осуществляющим ведение ГKN в том кадастровом округе, в границах которого располагается объект недвижимости. Для целей проведения ГКУ осуществляется кадастровое деление территорий РФ на округа, районы и кварталы. Для однозначной идентификации объектов кадастрового учета им присваиваются кадастровые номера. Порядок кадастрового деления и присвоения кадастровых номеров устанавливается Правительством РФ. Основанием для проведения ГКУ является обращение правообладателя или иного уполномоченного им лица в орган кадастрового учета с соответствующим заявлением. Случаи возможного обращения с заявлением, порядок его принятия и рассмотрения, отказа и приостановления, а также внесение записей в ГKN предусмотрены в соответствующих статьях ФЗ РФ [8].

С этого момента в органе формирования заводится кадастровое дело, в котором помещаются все документы, относящиеся к данному объекту учета. Так как все документы, определяющие объект учета и регистрации, группируются в кадастровом деле, под формированием объекта недвижимости экономистами предлагается понимать формирование его кадастрового дела, а окончанием процесса формирования считать завершение формирования кадастрового дела.

По окончании формирования кадастрового дела оно передается в орган кадастрового учета для рассмотрения заявления о проведении кадастрового учета и проверки прилагаемых к нему документов. По результатам

проверки орган кадастрового учета принимает решение о проведении или приостановлении и об отказе в проведении государственного кадастрового учета. Проведение ГКУ включает следующие действия:

- 1) прием и проверку представленных заявителем документов;
- 2) присвоение кадастрового номера (в случае образования нового объекта кадастрового учета);
- 3) установление кадастровой стоимости объекта кадастрового учета;
- 4) составление описаний земельных участков и связанных с ним иных объектов недвижимости в ЕГРОН;
- 5) нанесение объектов недвижимости на дежурный кадастровый план;
- 6) внесение соответствующих записей в ГКН;
- 7) утверждение кадастрового ОКУ, либо внесение изменений и дополнений в кадастровый паспорт.

Перед внесением данных об объекте недвижимости в ГКН сведения, содержащиеся в его кадастровом деле, должны быть формализованы. Для этого, а также в целях внутреннего обмена данными об объекте недвижимости между подразделениями органов формирования, государственного учета и регистрации органом кадастрового учета разрабатывается регистрационная карта. Она может представляться в письменном или электронном виде.

В Пензе и Пензенской области на уровне района кадастровым учетом были заняты территориальные отделы Управления Роснедвижимости и филиалы кадастровых палат. По сути дела кадастровым учетом занимались кадастровые палаты. Они же вели базу данных, осуществляли прием заявителей и выдачу информации.

Итогом реформирования Роснедвижимости явилось следующее: остается только одна структура, которая осуществляет прием заявителей и выдачу им документов – территориальные отделы Росреестра. Существует одна региональная база данных (БД), внутри которой содержится вся кадастровая информация. Эта БД ведется в кадастровой палате, которая по своей сути становится основным органом по обработке кадастровой информации.

Процедура кадастрового учета осуществляется следующим образом: заявитель приходит в территориальное подразделение со своим заявлением для постановки на кадастровый учет или для получения информации из кадастра. Там он принимается, формируется заявка. Заявка формируется сразу в электронном виде в централизованной базе данных. Заявителю выдается расписка о принятых документах, в которой указывается дата, когда он должен прийти за результатами. После этого заявитель уходит, и вся дальнейшая работа осуществляется на основании принятых документов и технических сведений, которые содержатся в кадастре. Отсканированные документы привязываются к заявке, которая была сформирована централизованной базой.

После этого эта информация становится доступной на уровне субъекта РФ в кадастровой палате для проведения дальнейших действий. После осуществления кадастровой палатой необходимых базовых операций, в случае положительного решения формируется проект решения о постановке на кадастровый учет, и это решение становится доступным в рамках той же самой БД сотрудникам Управления Росреестра. Они рассматривают эту заявку, результаты проверок и принимают решение либо о проведении учета, либо об отказе проведения учета. В случае положительного решения сотрудники кадастровой палаты вносят информацию в кадастр. Необходимые документы после внесения информации в электронном виде поступают обратно в территориальное подразделение Росреестра для выдачи заявителю.

В результате использования автоматизированной системы ГКН значительно сокращается срок постановки на кадастровый учет - 20 дней, срок выдачи информации из кадастра – 4 дня. Главным назначением этой информационной системы является поддержка технологических процессов, централизация ресурсов на уровне субъекта, отслеживание соблюдения технологии, а также обеспечение всех заинтересованных потребителей достоверной и качественной информацией из кадастра.

Одной из основных решенных задач земельной реформы является переход от кадастрового учета земельных участков к кадастровому учету объектов недвижимости (ЗУ и ОКС) с объединением работ по их формированию. При этом специфичная система присвоения кадастровых номеров ОКС, трудно совместимая со структурами кадастровых номеров земельных участков и иной недвижимости, является основной проблемой создания единой системы учета. Решению этой задачи в действующем в Российской Федерации правовом поле способствует федеральный закон [8], в котором сформулирован ряд определений и регулятивных норм в отношении формирования объектов кадастрового учета. Это имеет важное значение, так как позволяет на порядок повысить эффективность и качество работ по учету объектов недвижимости в сравнении с затратами на выполнение работ в разное время и разными организациями. Это и одновременное определение координат границ земельных участков и ОКС как геодезическими методами, так и на основе материалов космической и аэрофотосъемки, а так же выполнение согласовательных работ с собственником и заинтересованными лицами одним кадастровым инженером, а не разными организациями и, как правило, в разное время. В два раза сокращаются транспортные затраты связанные с выездом на объект, а так же затраты времени у собственников при работе с одной организацией.

Обозначен состав работ по формированию объектов недвижимости и территориальных зон. При формировании объекта недвижимости исполнитель работ оказывает заявителю возмездные услуги по выполнению подготовительных работ, определению местоположения и границ, а также

качественных и количественных характеристик объекта недвижимости, осуществляет подготовку акта формирования объекта недвижимости. При формировании территориальных зон исполнителем осуществляется определение их местоположения и границ в Единой открытой системе координат, после чего готовится акт формирования территориальной зоны.

Однозначно определены категории объектов недвижимости, подлежащих постановке на кадастровый учет в качестве объектов гражданско-правовых отношений и налогообложения. К ним относятся – земельные участки; здания и сооружения, помещения, объекты, не завершённые строительством; сложные вещи (вещи, состоящие из совокупности двух и более объектов недвижимости с общим функциональным или иным назначением; территориальные и функциональные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий. Эта принципиальная новизна вносит ясность в толкование ст. 131 Гражданского кодекса РФ относительно объектов, подлежащих внесению в государственный кадастр объектов недвижимости.

Принципиальной новизной закона [8] является регулирование отношений, возникающих между физическими и юридическими лицами и субъектами предпринимательской деятельности, действующими в составе саморегулируемых организаций и оказывающими на конкурентном рынке услуги по формированию объектов кадастрового учета. Одной из приоритетных задач становится разделение процедур в сфере формирования, учета и оценки объектов недвижимости. Этап формирования земельных участков и ОКС возложен на рыночные структуры, саморегулируемые организации. Государство при этом ведет базу данных по кадастровому учету и кадастровой оценке недвижимости с сохранением за собой контрольных функций. Так, намечается доверить частным подрядчикам изготовление технических паспортов и планов ссылаясь на то, что землеустроительные работы при кадастровом учете земельных участков выполняют аккредитованные фирмы.

Перейдем к рассмотрению следующего звена системы формирования объектов недвижимости – государственной регистрации, которая может создаваться по двум разным причинам:

1. Обслуживание фискальной системы: недвижимость и их пользователи учитывались для правильного и полного взимания прямых имущественных налогов. Эта задача интересует главным образом государство, организующее соответствующую систему учета, которая, заметим, не зависит от форм собственности. Такая система учета носит название фискального кадастра, она может быть простой и обновляться лишь периодически. Пользователи не имеют стимулов для поддержки ее актуальности.

2. Вторая причина ведения системы регистрации принципиально отличается от первой и с ней может быть не связана. Это – обеспечение гарантий существования частной собственности на недвижимость, правовое

обеспечение рынка недвижимости, т.е. обеспечение юридической возможности передачи прав собственности при всевозможных сделках (купли-продажи, обмена, раздела, дарения, наследования, изъятия, залога, долевого владения, аренды). Собственники недвижимости заинтересованы в функционировании такой системы даже больше, чем государство. Система регистрации недвижимости, которая обеспечивает гарантии юридической доказательности прав собственности, носит название юридического кадастра и ведется юридической службой. Это могут быть суды низшей инстанции или же имеющие права суда специализированные нотариаты.

Существующая система государственной регистрации недвижимости в России имеет развитые исторические корни и вобрала в себя как преимущества, так недостатки и противоречия существовавших ранее аналогичных систем в России и за ее пределами. И в России, и за рубежом система регистрации недвижимости и прав на них имеет статус государственного института и трансформируется в русле общемировых процессов [91, с.35].

Согласно Гражданскому кодексу РФ, ч.1, 2 Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним:

- юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, перехода или прекращения, ограничения прав па недвижимое имущество;

- является единственным доказательством существования зарегистрированного права, которое может быть оспорено только в судебном порядке;

- проводится на всей территории РФ по единой системе записей о правах на недвижимое имущество в Едином Государственном Реестре Прав (ЕГРП);

- вступает в силу в день внесения соответствующих записей в ЕГРП;

- осуществляется по месту нахождения недвижимого имущества с регистрационного округа.

Таким образом, объекты недвижимости со своими конкретными характеристиками должны не только существовать «в натуре», по и быть зафиксированными документально в соответствии с требованиями, установленными законодательством, а именно – фиксирования объектов внесением объектов недвижимости и прав на них в ЕГРП. Виды государственной регистрации прав па недвижимое имущество и сделок с ним в соответствии с Федеральным Законом РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» приведены на рис.11.



Рис. 11. Виды государственной регистрации прав на недвижимое имущество в соответствии с законодательством РФ

Таким образом, в соответствии с законодательством не может быть объекта недвижимости без тех или иных прав на него и наоборот. Следовательно, единый объект недвижимости не признается существующим или окончательно сформированным, если он не соответствует формуле, т.е. наряду с объектами права (т.е. земельным участком и зданием или сооружением на нем) должны быть обозначены вид и субъект права.

$$\text{ОН} = [\text{Зем.уч.} + \text{Здания} + \text{Сооружения} + \text{Ограничения} + \text{Вид права} + \text{Субъект права}]$$

Если объект, права на него и совершаемые с ним сделки не прошли государственную регистрацию, то есть юридически не оформлены, то объект как бы не существует, а права и сделки с ним являются недействительными.

Регистрация права на объект недвижимости производится при наличии кадастрового учета этого объекта, т.е. наличии у объекта кадастрового номера.

Поскольку в понятие "объект недвижимости" входит как собственно объект, так и правовое отношение субъекта к объекту, то возможны два варианта реализации процедуры ГКУ объекта недвижимости и регистрации права на него:

1. Орган кадастрового учета проверяет правильность формирования объекта учета, после чего передает правоустанавливающие документы на него в орган регистрации. В этом случае ГКУ объекта недвижимости (занесение сведений о нем в ГКН) производится после того, как будет выполнена процедура регистрации права на этот объект.

2. Орган государственной регистрации проверяет законность права субъекта на объект недвижимости, после чего материалы на объект передаются в орган кадастрового учета. В этом случае регистрация права (запись сведений о наличии права в формы регистрации) выполняется после того, как будет произведен ГКУ объекта недвижимости.

Оба варианта в равной мере обеспечивают целостность описания объекта учета. В результате, в Государственном кадастре недвижимости находятся сведения об объектах, право в отношении которых зафиксировано в формах государственной регистрации, а в последних содержатся сведения о правах в отношении объектов, технические, экономические и другие характеристики которых находятся в Государственном кадастре недвижимости.

В том случае, когда занесение сведений об объекте учета в Государственный кадастр производится после экспертизы правоустанавливающих документов, процедура ГКУ объектов недвижимости выполняется в два этапа.

Первый этап включает следующие операции: проверка полноты и правильности формирования кадастрового дела; заполнение регистрационной карты на объект недвижимости; присвоение объекту недвижимости кадастрового номера. Две первых операции могут частично совмещаться, поскольку по мере заполнения регистрационной карты выявляется полнота представления данных об объекте недвижимости в его кадастровом деле. При проверке правильности указания адреса объекта недвижимости и правильности определения его границ органом кадастрового учета используется дежурный кадастровый план. На этот план, который может быть представлен в электронном или картографическом виде, наносятся координаты (адреса) и размеры (площади) объектов недвижимости, прошедших ГКУ.

План позволяет отслеживать общую обстановку на территории, в границах которой происходит учет объектов недвижимости, исключить наложение объектов или, наоборот, предпринять меры для устранения появления "пустот" (неиспользуемых территорий). После того, как установлена правильность описания объекта недвижимости, ему присваивается кадастровый номер. На этом этапе факт присвоения объекту кадастрового номера является свидетельством того, что сведения об объекте могут быть

занесены в ГКН при условии, что орган государственной регистрации подтвердит законность права Заявителя на данный объект. После завершения первого этапа процесса ГКУ объекта недвижимости регистрационная карта объекта с проставленным на ней кадастровым номером и регистр титулов передаются в орган государственной регистрации.

Орган государственной регистрации анализирует правоустанавливающие документы и принимает решение о регистрации прав Заявителя на объект недвижимости или об отказе в регистрации. При положительном решении в орган кадастрового учета возвращается регистр титулов, регистрационная карта, свидетельство о государственной регистрации и его копия.

После этого выполняется второй этап процесса ГКУ объекта недвижимости. Сведения об объекте недвижимости заносятся в Государственный кадастр недвижимости. Объект недвижимости наносится на дежурный кадастровый план, копия свидетельства о государственной регистрации помещается в регистр титулов, кадастровое дело закрывается и сдается в архив. Оригинал свидетельства о государственной регистрации передается в орган формирования для вручения Заявителю.

Если в дальнейшем объект недвижимости не будет изменять свои характеристики, то при изменении правообладателей этого объекта выполнение процедуры учета не потребуется. В то же время новые правоустанавливающие документы на данный объект, представляемые органом формирования, будут приобщаться службой архива к его кадастровому делу, позволяя отслеживать всю правовую "историю" объекта недвижимости. Кроме того, при возникновении правовых споров в отношении объекта недвижимости материалы, содержащиеся в его кадастровом деле, могут представляться в качестве официально признанных государством сведений о технических и экономических характеристиках этого объекта и его правовом статусе.

Сведения об экономических характеристиках объектов кадастрового учета формируются при выполнении государственной кадастровой оценки, особенности и развитие подходов к которой подробно изложены в 5 главе монографии.

Кадастровая оценка проводится в отношении учтенного в Государственном кадастре недвижимости недвижимого имущества. Определение кадастровой стоимости осуществляется привлекаемыми органами государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном законодательством о закупках для государственных и муниципальных нужд, оценщиками, соответствующими требованиям ФЗ РФ [11] об оценочной деятельности не чаще одного раза в три года и не реже одного раза в пять лет. Кадастровая оценка проводится в соответствии с Федеральными стандартами оценки и методическими указаниями по решению представительного органа государственной власти субъекта РФ в отношении недвижимого имущества, расположенного на территории соответствующего

субъекта РФ, в объеме, необходимом для проведения государственной кадастровой оценки.

В целях формирования базы данных, необходимой для проведения кадастровой оценки, органом кадастрового учета на основе сбора, обработки, учета и хранения документированных материалов государственной кадастровой оценки недвижимости, а также сведений о рынке недвижимости, в том числе о сделках с недвижимостью, и сведений о значениях факторов, оказывающих влияние на их стоимость, формируется государственный фонд данных государственной кадастровой оценки недвижимости.

Материалы и сведения государственного фонда данных государственной кадастровой оценки недвижимости используются органом кадастрового учета при рассмотрении жалоб лиц, обладающих вещными правами на недвижимое имущество, а также оценщикам при проведении кадастровой оценки.

Таким образом, на основе результатов рассмотрения порядка формирования, проведения ГКУ и кадастровой оценки объектов недвижимости можно сделать следующие выводы:

- формирование объектов учета в ГКН представляет собой процесс описания и индивидуализации объекта учета, в результате которого на основе взаимодействия нескольких организаций создаются документы, подтверждающие существование объекта, и характеристики, позволяющие однозначно выделить его из других объектов,

- проведение землеустроительного формирования, в отличие от кадастрового формирования объектов учета в ГКН не всегда является обязательным для формирования объектов учета в ГКН;

- землеустроительное формирование может проводиться согласно ст. 69 ЗК РФ [3] как организациями, так и лицами, имеющими лицензию, выданную в установленном федеральным законодательством порядке (в настоящее время выдано более 2 тыс. лицензий)

- в целях снижения стоимости и повышения качества проведения землеустроительных работ, связанных с землеустроительным формированием объектов учета в ГКН, важно развитие рыночных отношений при жестком контроле со стороны Роснедвижимости и его территориальных органов;

- проведение государственного кадастрового учета является довольно развитой и сложной процедурой, хотя и обладает рядом недостатков;

- отсутствуют положения об учете территориальных зон и других объектов государственного кадастрового учета;

- представляется необходимым совершенствование электронного документооборота, обеспечивающего взаимодействие органов по проведению ГКУ, органов, отвечающих за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и иных органов, использующих сведения ГКН в целях эффективного управления объектами недвижимости;

- государственная кадастровая оценка учитывает в большей степени региональные и в меньшей – местные особенности оцениваемых земель,
- существующая процедура государственной оценки земель населенных пунктов дает ряд несопоставимых результатов.
- государственная кадастровая оценка постепенно заменяется рыночной оценкой, а также при ее проведении используются самые современные экономико-математические методы ,позволяющие быстро проводить данную оценку в полуавтоматическом или автоматическом режиме и применять передовой международный опыт .

2.3. Методика ведения государственного кадастра недвижимости

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.

Порядок не определяет правила воспроизведения кадастровых сведений на кадастровых картах.

Порядок не применяется в отношении сооружений, расположенных на территории более чем одного кадастрового округа [8, ст.15].

Государственный кадастр недвижимости состоит из следующих разделов:

- реестр объектов недвижимости;
- кадастровые дела;
- кадастровые карты.

Реестр объектов недвижимости представляет собой документ, в котором содержатся записи об объектах недвижимости в текстовой форме путем описания внесенных в государственный кадастр недвижимости сведений о таких объектах.

Кадастровые дела представляют собой совокупность скомплектованных и систематизированных документов, на основании которых внесены соответствующие сведения в государственный кадастр недвижимости.

Кадастровые карты представляют собой составленные на единой картографической основе тематические карты, на которых в графической форме и текстовой форме воспроизводятся кадастровые сведения о земельных участках, зданиях, сооружениях, об объектах незавершенного строительства, 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, кадастровом делении территории Российской Федерации, а также указы-

вается местоположение пунктов опорных межевых сетей. Орган кадастрового учета ведет кадастровые карты, предназначенные для использования неограниченным кругом лиц (далее – публичные кадастровые карты). Состав сведений публичных кадастровых карт, а также состав сведений иных кадастровых карт и виды таких карт в зависимости от целей их использования устанавливаются органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений. Публичные кадастровые карты подлежат размещению на официальном сайте органа кадастрового учета в сети "Интернет".

При внесении кадастровых сведений в Реестр объектов недвижимости уполномоченными должностными лицами органа кадастрового учета выполняются следующие кадастровые процедуры:

- внесение сведений о ранее учтенных объектах недвижимости;
- постановка на государственный кадастровый учет (далее – кадастровый учет) объекта недвижимости;
- учет изменений объекта недвижимости (в том числе учет части объекта недвижимости и учет адреса правообладателя объекта недвижимости);
- снятие с кадастрового учета объекта недвижимости;
- 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;
- исправление технических и кадастровых ошибок в кадастровых сведениях.

Исходя из задачи придать вещным правам на формируемые объекты недвижимости особую, повышенную надежность, стабильность и защищенность, в стране создается единая система государственного учета недвижимости, в которую входят следующие элементы: формирование – оценка – регистрация и документирование.

Основу системы государственного учета составляет технический учет объектов недвижимости, путем проведения технической инвентаризации и регистрации документов об обязанностях правообладателей по содержанию недвижимости.

Основной недостаток сложившейся системы учета объектов градостроительной деятельности недоработанная система присвоения номеров объектам недвижимости, имеющая свою специфику, трудно совместимую со структурами кадастровых номеров земельных участков и иной недвижимости.

Государственный учет и техническая инвентаризация осуществляется в соответствии с законодательством РФ [2] подразделениями ФГУП «Ростехинвентаризация» (БТИ), которые обязаны планировать, организовывать и осуществлять паспортизацию объектов недвижимости; конт-

роль технического состояния; инвентаризационную съемку земель, зданий, строений, сооружений и помещений; оценку и переоценку недвижимости, в том числе для целей налогообложения; консультации собственников по вопросам, связанным с государственным учетом недвижимости.

Результатом технической инвентаризации является составленный на каждый формируемый объект, либо комплекс объектов недвижимости, технический паспорт, в котором фиксируется наличие объекта в натуре, его местоположение, собственник (владелец), границы площади застройки объекта, состав, назначение, фактическое использование, технические характеристики (площадь, этажность, ширина, длина, высота, объем и пр.), инвентаризационная (для физического лица) и балансовая (для юридического лица) стоимости, состояние в виде износа, инвентарный, реестровый, кадастровый номера, а также отметка о внесении сведений о данном объекте в Реестр недвижимости.

В условиях развивающегося рынка недвижимости (когда объект недвижимости выступает в качестве товара), появления большого числа собственников, регламентации их прав, обязанностей и ответственности за эксплуатируемую недвижимость необходимо установление принципиально новых подходов к проблеме формирования, эксплуатации и сохранности объектов капитального строительства, а именно:

- 1) полного учета технических, экономических, экологических и потребительских характеристик не только здания в целом, но и помещений в нем и прилегающих территорий;

- 2) обеспечение потребителей необходимой информацией о зданиях, помещениях, правилах пользования и безопасной эксплуатации;

- 3) решение задач по налогообложению, кредитованию, страхованию недвижимости.

Основой информационного наполнения ГКН сведениями об ОКС является их паспортизация, обеспечивающая многоцелевую, полную и достоверную информацию о количественных и качественных показателях объекта недвижимости. Сейчас в обязательном порядке осуществляется техническая инвентаризация лишь жилых зданий, вводимых в эксплуатацию после строительства, реконструкции и капитального ремонта. Обследование существующих зданий и фиксирование текущих изменений осуществляется по заявкам потребителей и носит по этой причине эпизодический характер.

Практически на сегодня утрачена периодичность, ранее обусловленная нормативно установленными сроками проведения обследований. Поэтому техническую инвентаризацию следует рассматривать как часть паспортизации, решающей не только вопросы учета, но и безопасности эксплуатации недвижимости, осуществления правовых отношений на рынке недвижимости.

Технический паспорт объединяет сведения, касающиеся эксплуатации и обслуживания, создающие необходимые условия для согласования интересов всех сторон, задействованных в содержании требуемого состояния объекта. Однако этим вопросам, а также контролю за эксплуатацией объектов недвижимости не уделяется достаточного внимания при проектировании, заказе-застройке и строительстве зданий.

Паспортизация необходима для проведения единой политики по учету, сохранности, содержанию, эксплуатации всех объектов недвижимости, а также для создания условий реализации прав граждан на рынке недвижимости. В этих целях целесообразно создание на основе паспортизации всех объектов недвижимости системы паспортов: городов, районов, зданий и отдельных помещений. Это будет способствовать совершенствованию организационно-методических и социально-экономических основ паспортизации, как информационно-правовой системы учета отношений, использования потребительской ценности формируемых объектов недвижимости, обеспечивающей их сохранность и надлежащее содержание, реализацию прав и ответственности собственников, арендаторов и нанимателей недвижимости, а также необходимые сведения и технико-правовые рекомендации по безопасной эксплуатации и правилам пользования жилым зданием для потребителей.

Цель паспортизации предполагает реализацию следующих задач:

- многоцелевое применение информации о недвижимости;- выявление рыночных факторов повышения ценности и доходности недвижимости в увязке задачи развития и реализации областных программ;
- реализацию установленных Конституцией и законами прав граждан на жилище и их особенностей (для физических и юридических лиц) при его эксплуатации в современных условиях хозяйствования и развития различных форм собственности. Условиями совершенствования системы паспортизации являются;
- определение юридического статуса паспортизации и паспортов на различные объекты недвижимости;
- рассмотрение роли паспортизации как неотъемлемой части ГКН, регистрирующего всю необходимую информацию о состоянии объекта недвижимости, его использования и ценности;
- расширение назначения паспортизации недвижимости в современных условиях в зависимости от уровней управления и ее предназначения в системе управленческих решений и обеспечении информацией граждан, юридических лиц;
- выявление специфики паспортизации различных типов недвижимости, территориальных образований;
- выявление условий технического обеспечения и оптимальных программных средств для системы паспортизации;

- создание принципиально новых видов паспортов, включающих правовой, организационно-технический, экономический и нормативный разделы.

Необходимость проведения паспортизации недвижимости обусловлена тем обстоятельством, что прежняя практика инвентаризации домостроений, ориентированная на единого собственника в лице государства, неадекватна новым условиям и не соответствует потребностям развития многоукладного недвижимого имущества и становления рынка недвижимости. Усиливающаяся дифференциация недвижимости по степени комфортности, модернизация проектов домостроений с учетом нужд различных категорий населения, расширение сферы вторичных операций, реализация механизма ипотечного кредитования требуют новых подходов к паспортизации и придания ей большого динамизма, гибкости и значимости.

Назначение паспортизации заключается в создании достоверной информации о недвижимости, включающей вопросы сбора, накопления, хранения и доведения сведений о ее состоянии, качественных и иных характеристиках, правилах безопасной эксплуатации и ответственности за их несоблюдение до органов власти, управления субъектов РФ, органов управления жилищно-коммунальным хозяйством и других пользователей..

Документально оформленная информация приобретает юридическую силу и предназначается для физических и юридических лиц, органов власти и их служб (имущественных, экономических, финансовых, налоговых) при реализации их прав, обязанностей, полномочий по эксплуатации и сохранности недвижимости.

Организация системы паспортизации включает: установление ее владельца, распорядителя и заказчика; научно-методическое, нормативно-правовое и финансовое обеспечение; организацию кадастровой службы; осуществление контроля работ по внедрению паспортизации, подготовку кадров; создание базы паспортизации (банка данных).

Владельцами, распорядителями и заказчиками паспортизации являются: на областном уровне. Правительство субъекта РФ; на местном уровне власти территориально-административных единиц и уполномоченные органы. Научно-методическое и нормативно-правовое обеспечение паспортизации организует ФГУП «Ростехинвентаризация».

Потребителями паспортной информации выступают: федеральные органы управления; областные органы законодательной и исполнительной власти и управления; муниципальные органы управления административных округов и районов, органы самоуправления; предприятия и учреждения всех организационно-правовых форм собственности, в т.ч. имеющие на балансе в оперативном управлении недвижимость, а также арендующие ее; физические лица (собственники, наниматели и арендаторы); специализированные научные, проектные, плановые, ремонтно-строительные и эксплуатационные организации, осуществляющие разработку и формиро-

вание программ строительства, инвестирования, реконструкции, модернизации и эксплуатации недвижимости.

Подразделения «Ростехинвентаризация», ответственные за порядок составления и ведения паспортов, а также предприятия и организации-собственники объектов недвижимости обязаны периодически обновлять данные, вносить изменения в паспорта и в банк данных.

При обеспечении сведениями ГКН требуется, чтобы ОКС были четко определены, сформированы и юридически описаны. В этой связи организация стандартизации описания, оценки и технического учета объектов недвижимости в градостроительстве на основе их инвентаризации является важнейшей задачей, стоящей перед подразделениями Росреестра. Особое значение при этом принадлежит геодезическому обеспечению сбора данных о пространственном положении объектов недвижимости и которое составляет основную часть работ по технической инвентаризации.

Геодезические работы при проведении технической инвентаризации отличаются от работ, связанных с картографированием территорий, строительством и т.п. Они отличаются, прежде всего, особыми требованиями к точности геодезических измерений. Ошибки в определении геометрических параметров земельных участков, строений и т.п. искажают их количественные и качественные показатели, что в итоге приводит к судебным разбирательствам между владельцами недвижимости и налоговыми органами.

Следует отметить, что существующая методика проведения технической инвентаризации, применяемая в практической деятельности ФГУП «Ростехинвентаризация», состояние проведения инвентаризации и обследования, в частности – установление степени износа конструкций и здания в целом не отвечают современным требованиям.

Источник финансирования и порядок проведения обследования документально не определен. Это усложняет контроль за ходом проведения обследования. На наш взгляд, является недопустимым тот факт, что обследование технического состояния объекта финансирует инвестор, непосредственно заинтересованный в результатах экспертизы. Логичным является то, что он получает такое заключение, которое желает.

Обычно инвесторам выгодно аварийное состояние объекта, подлежащего только сносу. Такая экспертиза не может считаться независимой и поэтому не должна являться основанием для установления оценки технического состояния здания (сооружения).

В целях улучшения сложившейся ситуации целесообразно разработать и реализовать 3-5-летнюю программу по изучению технического состояния ОКС (прежде всего – жилого фонда) и полной их инвентаризации, а также учету на единой картографической основе за счет муниципальных источников.

Для создания единого информационного пространства при формировании объектов недвижимости необходимо наличие действующих электронных систем технической инвентаризации и кадастрового учета.

2.4. Порядок ведения кадастровых дел

Кадастровые дела представляют собой раздел ГКН, состоящий из:

- 1) кадастровых дел объектов недвижимости;
- 2) кадастровых дел территориальных зон;
- 3) кадастровых дел зон с особыми условиями использования территорий;
- 4) кадастровых дел кадастрового деления;
- 5) кадастровых дел геодезической основы ГКН;
- 6) кадастровых дел картографической основы ГКН;
- 7) кадастровых дел участков Государственной границы Российской Федерации;
- 8) кадастровых дел границ между субъектами Российской Федерации;
- 9) кадастровых дел границ муниципальных образований;
- 10) кадастровых дел границ населенных пунктов.

Кадастровые дела включаются в номенклатуру дел органа кадастрового учета и подлежат постоянному хранению. Ведение номенклатуры дел, формирование и оформление кадастровых дел осуществляются с учетом нормативных требований Росархива.

Кадастровые дела ранее учтенных земельных участков государственного земельного кадастра являются составной частью кадастровых дел объектов недвижимости ГКН. В кадастровое дело помещаются документы, на основании которых внесены сведения в ГКН об объектах недвижимости, территориальных зонах, зонах с особыми условиями использования территорий, кадастровом делении, геодезической и картографической основе ГКН, участках Государственной границы Российской Федерации, границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований и границах населенных пунктов. Кадастровое дело может состоять из нескольких частей, томов. Объем каждой части, тома не должен превышать 250 листов.

В кадастровое дело могут включаться документы на бумажном и на электронном (машиночитаемом) носителе, обеспечивающем продолжительное хранение информации. Документы в кадастровое дело включаются по мере их поступления в орган кадастрового учета. В кадастровое дело при его оформлении помещаются:

- ✓ обложка дела, реквизиты которой заполняются по установленной форме;
- ✓ титульный лист кадастрового дела;

✓ лист – заверитель, на котором цифрами и прописью указывается количество листов в кадастровом деле, особенности отдельных документов;

✓ лист – заместитель кадастрового дела, включаемый в кадастровое дело вместо временно изъятого из дела документа;

✓ внутренняя опись документов, помещенных в кадастровое дело, оформляемая на отдельном листе по установленной форме.

На обложке дела указываются: полное и сокращенное наименование органа кадастрового учета; номенклатурный индекс, заголовок и дата кадастрового дела (тома, части); крайние даты документов дела; количество листов в деле (томе, части); срок хранения («Хранить постоянно») и архивный шифр дела, который состоит из номера фонда, номера описи и номера дела по описи. Обложка дела и лист – заверитель оформляются при подготовке кадастрового дела к архивному хранению.

Внутренняя опись документов кадастрового дела составляется специалистом органа кадастрового учета, ответственным за ведение кадастровых дел. Во внутренней описи документов кадастрового дела указываются:

✓ номер по порядку (порядковый номер документа, помещенного в дело), индекс дела;

✓ реквизиты документа (наименование, регистрационный номер, дата и т.п.);

✓ номера листов документа, на которых расположен каждый документ (для документов на машиночитаемом носителе – вид и количество машиночитаемых носителей);

✓ дата включения документа в кадастровое дело;

✓ место хранения документа (идентификатор кадастрового дела в соответствии с пунктом 90 Порядка и номер документа в кадастровом деле, если документ помещен в иное кадастровое дело, либо наименование органа (организации), осуществляющего хранение документа);

✓ подпись, фамилия и инициалы специалиста органа кадастрового учета, ответственного за ведение кадастровых дел.

К внутренней описи составляется итоговая запись, в которой указывается цифрами и прописью количество включенных в нее документов и отдельно количество листов внутренней описи. Итоговая запись к внутренней описи составляется при подготовке кадастрового дела к архивному хранению. На титульном листе кадастрового дела указывается идентификатор кадастрового дела:

✓ вид кадастрового дела;

✓ кадастровый номер объекта недвижимости (для кадастровых дел объектов недвижимости);

✓ индивидуальное обозначение территориальной зоны (для кадастровых дел территориальных зон);

✓ индивидуальное обозначение зоны с особыми условиями использования территорий (для кадастровых дел зон с особыми условиями использования территорий);

✓ номер единицы кадастрового деления (для кадастровых дел кадастрового деления);

✓ индивидуальное обозначение единицы административного или кадастрового деления (для кадастровых дел геодезической или картографической основы ГКН);

✓ обозначение участка Государственной границы Российской Федерации (для кадастровых дел участков Государственной границы Российской Федерации);

✓ наименование субъектов Российской Федерации, между которыми установлена граница (для кадастровых дел границ между субъектами Российской Федерации);

✓ наименование муниципального образования или населенного пункта (для кадастровых дел границ муниципальных образований или границ населенных пунктов).

Кадастровое дело объекта недвижимости формируется после присвоения объекту недвижимости кадастрового номера из учетного дела, состоящего из помещенных в одну обложку: заявления, документов, необходимых для кадастрового учета, документов, поступивших в порядке информационного взаимодействия, а также оформленных уполномоченным должностным лицом органа кадастрового учета протокола проверки и соответствующих решений.

Документы, необходимые для осуществления учета изменений объекта недвижимости или снятия с кадастрового учета объекта недвижимости, после принятия уполномоченным должностным лицом органа кадастрового учета решения о кадастровом учете изменений объекта недвижимости или решения о снятии с кадастрового учета объекта недвижимости, изымаются из учетного дела и включаются в кадастровое дело соответствующего объекта недвижимости. Документы, не включенные (не подлежащие включению) в кадастровые дела, помещаются в соответствующие номенклатурные дела и хранятся в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Формирование кадастрового дела осуществляется в органе кадастрового учета по месту принятия решения о кадастровом учете. Если поступивший в орган кадастрового учета документ содержит сведения о нескольких объектах недвижимости одного вида, такой документ помещается в кадастровое дело объекта недвижимости с наименьшим кадастровым номером. В описи кадастровых дел иных объектов недвижимости в отношении такого документа указываются сведения в объеме, указанные выше. Порядка, включая место его постоянного хранения. Если поступивший в орган кадастрового учета документ содержит сведения о

земельных участках и иных объектах недвижимости, такой документ помещается в кадастровое дело земельного участка с наименьшим кадастровым номером.

Кадастровые дела кадастрового деления могут подразделяться на дела кадастрового деления территории кадастрового округа на кадастровые районы и дела кадастрового деления территории кадастровых районов на кадастровые кварталы. В этом случае каждое кадастровое дело идентифицируется кадастровым номером соответствующей единицы кадастрового деления.

Допускается осуществлять хранение документов и материалов, содержащих сведения о геодезической или картографической основе ГКН, в местах хранения документов и материалов государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства. В этом случае во внутренней описи соответствующих кадастровых дел геодезической или картографической основы указываются сведения в объеме, указанном выше, включая место постоянного хранения документа и его формат.

Глава 3. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕКТАМИ НЕДВИЖИМОСТИ

3.1. Формирование информационных ресурсов

Развитие рынка земли и недвижимости и управление социально-экономическим развитием территории не может не учитывать правовой статус объектов недвижимости, как уже размещенных, так и подлежащих строительству и эксплуатации. Именно поэтому, между органами, обеспечивающими управление развитием территории, должно быть установлено постоянное информационное взаимодействие.

Важнейшими инструментами, призванными обеспечить функционирование всей системы имущественных отношений (в том числе обеспечение регистрации права собственности), являются информационные системы, обеспечивающие поддержку процессов формирования объектов недвижимого имущества, постановку их на государственный кадастровый учет и регистрацию прав.

Важная роль в процессе управления объектами недвижимости он в современных условиях отводится экономико-организационному содержанию механизма формирования информационного пространства.

В соответствии с Федеральным законом [10] информация – это сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления; информационные ресурсы – отдельные документы и массивы документов, а также документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах). В условиях современных технологий сбора, обработки и хранения информации информационный ресурс – это специально-организованный набор баз данных, которые адекватно отображают совокупность предметных областей всех пользователей системы, именуемый в дальнейшем информационной базой (ИБ).

Большая часть информационных ресурсов, которая представляет общественный интерес, создается за счет государственных средств. Поэтому государство вправе заботится об их централизованном сборе, хранении и создании условий для доступа к ним.

Автор разделяет мнение экономистов о выделении по непосредственному назначению трех основных групп информационных ресурсов [30, с 9]:

- государственные (различные кадастры; управленческая, социальная, статистическая, финансовая и коммерческая информация для решения задач развития отраслей народного хозяйства);

- специальные (экономическая, научно-техническая, производственная, технологическая, маркетинговая информация предназначенная для специалистов отдельных отраслей народного хозяйства);

– общедоступные (правовая, политическая, учебная, справочная, архивная информация, информация о рынке недвижимости).

На современном этапе, когда информация быстро меняется, имеется большое количество территориально распределенных объектов, органов управления и сбора информации, повышение качества информационных ресурсов для решения задач по управлению объектами недвижимости, по мнению большинства экономистов, зависит от состояния информационного обеспечения на различных территориальных уровнях и в ведомствах.

Под информационным обеспечением управления объектами ЗИК следует понимать процесс сбора и предоставления обработанной соответствующим образом информации о земельных участках и связанных с ними ОКС, о территориальных зонах, обременениях в использовании земли в целях фиксации в документах ГКН, а также обмена информацией между заинтересованными пользователями в соответствии с их информационными потребностями. Информационное обеспечение должно решать следующие задачи:

- правовую поддержку управления объектами ЗИК;
- обслуживание Государственных органов управления федерального, регионального уровней и органов местного самоуправления (ОМС), в т.ч. для формирования, ведения ГКН и документирования сведений об объектах недвижимости;
- предоставление информации государственным органам для решения задач налогообложения и стратегического планирования;
- обслуживание юридических лиц для решения задач внутрихозяйственного устройства территории, а также внешних задач на рынке недвижимости;
- информационное обслуживание физических лиц для решения локальных задач по объектам недвижимости;
- обеспечение анализа эффективности управления объектов недвижимости, прогноза развития земельного и информационного рынков.

Некоторые экономисты [20, с. 242] информацию об объектах недвижимости разделяют на следующие виды:

1. Информация о сделках с земельными участками и иными объектами недвижимости (рыночные цены на земельные участки и иные объекты недвижимости, информация об арендной плате за земельные участки и иные объекты недвижимости).

2. Информация о факторах и объектах, формирующих стоимость земельных участков и иных объектов недвижимости, которую, в свою очередь, подразделяют на информацию в процессе проведения кадастровой оценки земель.

3. Статистическая информация, включая экономико-статистические данные, собранные в процессе проведения кадастровой оценки земель (как первичные, так и производные).

4. Общая информация о результатах кадастровой оценки земель: кадастровые номера земельных участков; площадь земельных участков; виды разрешенного использования земель; удельные показатели кадастровой стоимости земель различных категорий и видов использования; налоговая база для расчета земельного налога (кадастровая стоимость земельных участков, нормативная цена земли).

С учетом мнений ряда экономистов, автором предложена классификация видов информации для целей информационного обеспечения эффективного управления земельно-имущественным комплексом региона (рис. 12).

К документам информационного обеспечения управления объектами ЗИК следует отнести:

- стратегическую информацию (документы нормативно-правового характера);
- оперативную или методическую информацию (распоряжения, письма, решения и указания по формированию и использованию объектов недвижимости);

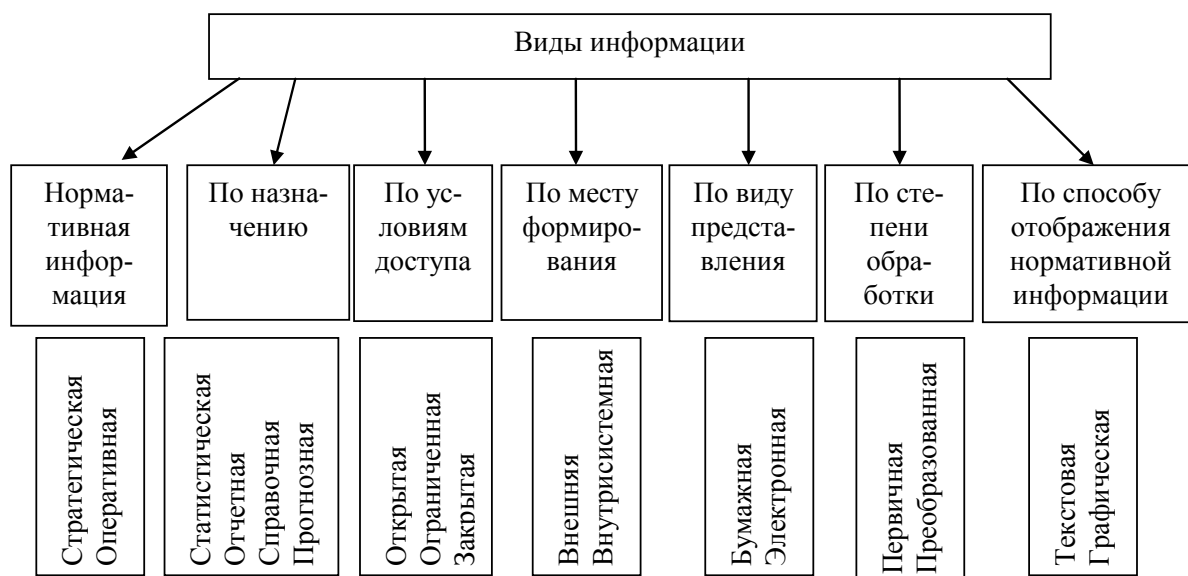


Рис. 12. Классификация видов информации для управления ЗИК региона

- внешнюю или тематическую информацию (земельно-кадастровую, геодезическую, градостроительную, архитектурно-планировочную и пр.);
- статистическую или учётную информацию (перечень земельных участков и иных объектов недвижимости; их правовые, экономические характеристики;
- налоговые поступления, в т.ч. земельные платежи, сведения о сделках с землей;
- прогнозную информацию (планы развития территорий, прогноз поступления налогов и пр.);
- справочную информацию (справочники общего и специального назначения, методические материалы, классификаторы и кодовые словари, различного рода описания объектов недвижимости и их атрибутов).

Под «формированием» информационных ресурсов следует понимать создание в полном объеме упорядоченной совокупности необходимых сведений о пространственных, правовых, технических, экономических и социальных характеристиках объектов недвижимости и представление их в виде документов информационной системы ГКН.

Совокупность таких сведений о конкретном объекте C_o , позволяющих осуществить его однозначную идентификацию, можно выразить в виде следующей формулы:

$$\sum_{i=1}^n C_o = C_{\text{пр}} + C_{\text{экол}} + C_{\text{прав}} + C_{\text{техн}} + C_{\text{экон}} + C_{\text{соц}},$$

где $C_{\text{пр}}$, $C_{\text{экол}}$, $C_{\text{прав}}$, $C_{\text{техн}}$, $C_{\text{экон}}$, $C_{\text{соц}}$ – соответственно, пространственные, экологические, правовые, технические, экономические и социальные сведения (характеристики) об объекте недвижимости.

Внесение сведений (характеристик) в систему информационных ресурсов достигается проведением:

- кадастрового учета земельных участков и технического учета (инвентаризации) ОКС, обеспечивающей ведение Единого реестра объектов недвижимости (сведения о пространственных, количественных и качественных характеристиках);

- регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обеспечивающей ведение реестра прав (сведения о правовых характеристиках);

- кадастровой и рыночной оценки объектов недвижимости, обеспечивающей ведение реестра оценок (сведения о экономических характеристиках);

- учета правовых зон, обеспечивающего ведение каталога зон (сведения о пространственных данных и правилах регулирования земельно-имущественных отношений в пределах этих зон).

Классификация количественных и качественных характеристик объектов недвижимости (ОН) представлена на рис. 13.

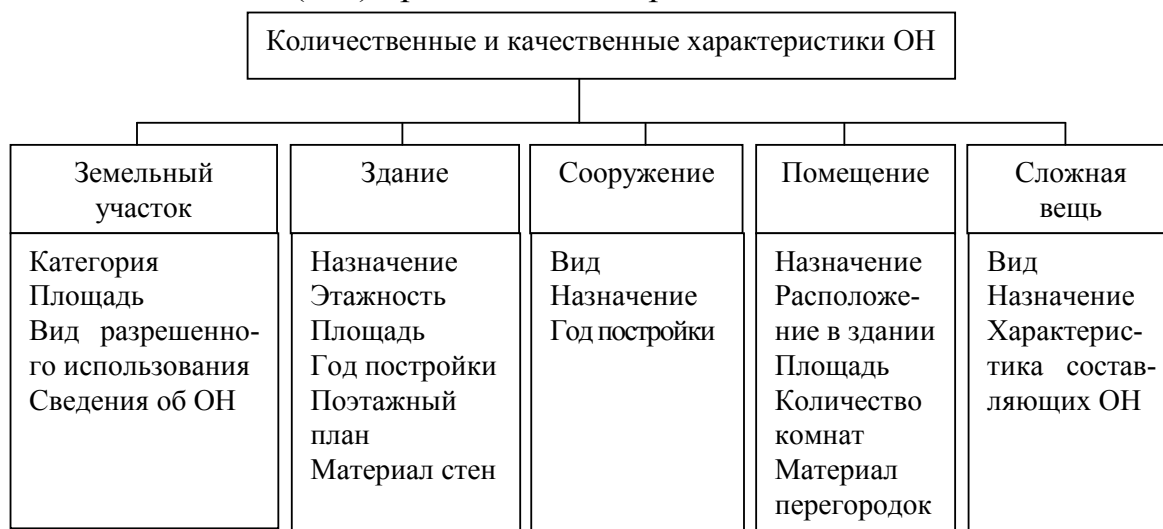


Рис. 13. Классификация количественных и качественных характеристик объектов недвижимости

Источниками формирования информационных ресурсов ГКН являются:

- различные кадастры и ведомственные реестры;
- органы государственной власти;
- территориальные органы министерств и ведомств;
- органы, осуществляющие кадастровый и технический учет объектов недвижимости (ФГУ ЗКП и ФГУП «Ростехинвентаризация»);
- органы, осуществляющие регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним (УФРС);
- риэлторские фирмы и другие организации, осуществляющие операции с объектами недвижимости;
- юридические и физические лица, предоставляющие информацию об объекте недвижимости при постановке на государственный кадастровый учет и регистрации прав;
- материалы информационных служб и научных исследований.

Основой формирования информационных ресурсов ГКН должно стать единое информационное пространство системы сбора, хранения и представления данных об объектах недвижимости на всех административно-территориальных уровнях управления [33, с. 2]. Информационное пространство – совокупность баз данных, технологии их ведения и использования, информационно-телекоммуникационных сетей и систем, функционирующих на основе общих принципов и по правилам, обеспечивающим информационное взаимодействие организаций и граждан, а также удовлетворение их информационных потребностей .

Несмотря на то, что в министерствах, ведомствах и организациях накоплены значительные объемы пространственных данных об объектах землеустройства и градостроительства, в России пока не создано единое информационное пространство. Пространственные данные (ПД) – это цифровые данные об объектах, представленные в местной системе координат, сведения о местоположении, форме и свойствах объекта. Описание ПД об объектах недвижимости выполняется с использованием базовых пространственных данных (БПД) (рис. 14).

Имеющиеся ПД до настоящего времени не согласованы между собой по методам получения и обработки, систематизации и хранения, обмена и отображения, имеют различные уровни полноты, достоверности и точности.

К причинам, затрудняющим совместное использование ПД, относятся: отсутствие единой системы идентификации; отставание законодательства; наличие ограничений на распространение ПД; не актуальность материалов государственного картографо-геодезического фонда РФ.

В Государственном картографо-геодезическом фонде из имеющихся 50 млн единиц хранения информации (картографических дел) 80 % единиц хранения устарело. Только 5 % дел не имеет грифа «Секретно», т.е. находится в открытом доступе. Картографический материал М 1:10 000 на

84,7 % требует обновления, а данные крупномасштабных карт (М 1:500, 1:1000, 1:2000) практически полностью не актуальны [50, с.30]. Потеря актуальности материалов картографо-геодезического фонда РФ приводит к снижению эффективности формирования и использования информационных ресурсов.

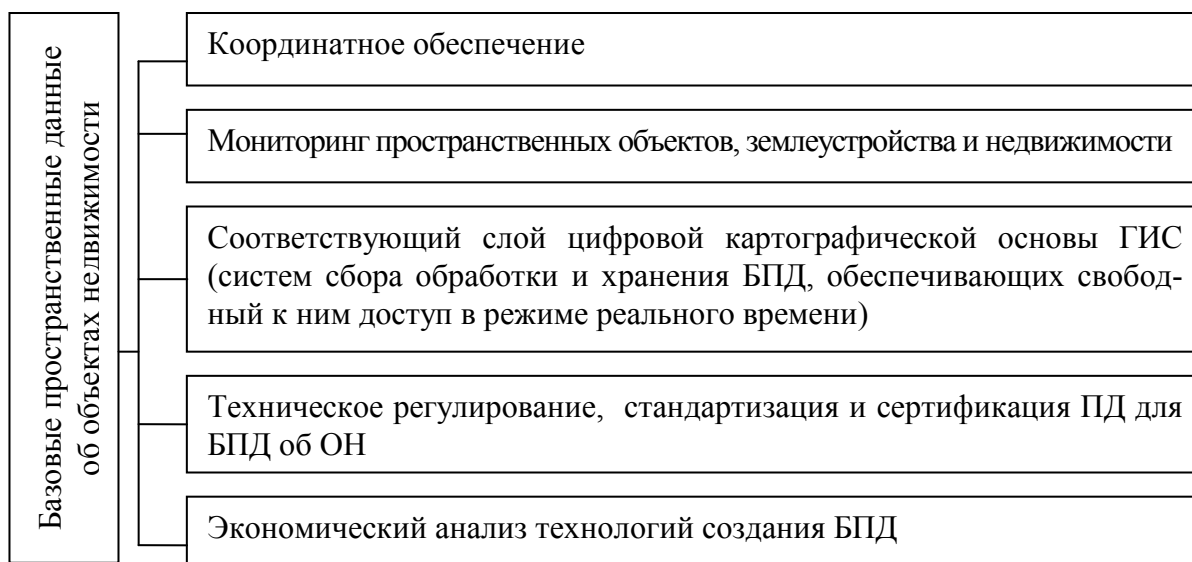


Рис.14. Базовые пространственные данные об объектах недвижимости

Формирование и использование информационных ресурсов осуществляют в основном Росреестр, МПР России, Минтранс, Минсельхоз, МЧС и Минобороны России. Отраслевая специфика определяет состав и содержание ПД, требования к методам и точности их получения, а также конечной продукции, при создании которой были использованы ПД.

Именно отсутствие единого информационного пространства и инфраструктуры пространственных данных (ИПД), не позволявшее, по мнению многих экономистов ранее создать информационную систему управления объектами недвижимости в субъектах РФ, обусловило необходимость создания и объединения в ГКН разрозненных информационных систем земельного и градостроительного кадастра, технического учёта, ведомственных кадастров, реестров и регистров в сфере земли и иной недвижимости. В системе ГКН будут сосредоточены ПД более чем на 100 млн. объектов недвижимости.

Для формирования и учёта такого количества объектов недвижимости необходимо применение наиболее эффективных методов определения координат географических объектов, основанных на современных спутниковых, геоинформационных и цифровых технологиях сбора и обработки информации [50, с.88].

Обеспечение координатами кадастра объектов недвижимости, государственного мониторинга земель и землеустройства осуществляется в соответствии с Федеральными законами «О геодезии и картографии» [9], «О

государственном земельном кадастре» [10], «О землеустройстве» [7] и Положением об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденным постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 года №846.

К основным направлениям повышения эффективности картографо-геодезических работ следует отнести [28, с.108]:

- разработку предложений по отражению на картах (планах) дополнительной информации, касающейся объектов недвижимости, линейных сооружений и коммуникаций, с одновременным исключением информации, потерявшей свою актуальность, для чего необходимо внедрить в производство «Условные знаки, применяемые при землеустройстве»;
- уточнение перечня сведений, подлежащих засекречиванию;
- установление сроков обновления планов и карт с тем, чтобы исключить старение информации и своевременно выявить количественные и качественные изменения в состоянии земель;
- переход на современные методы выполнения картографо-геодезических работ с использованием спутниковых, геоинформационных цифровых технологий;
- координацию выполнения картографо-геодезических работ для обеспечения земельно-кадастровых работ.

В целях обеспечения информационного взаимодействия между органами государственной власти при проведении государственного кадастрового учета и отражения сведений в ГКН или их предоставления в порядке, предусмотренном законодательством, применяют схему взаимодействия, приведённую на рис. 15

Для этих же целей каждый субъект РФ должен составлять и вести служебный каталог кадастровой информации со всей историей изменений объектов недвижимости, а также иметь публичный каталог, содержащий доступные широкому кругу потребителей основные сведения из этой кадастровой информации.

В задачи создания информационного пространства ГКН входит:

- 1) создание модели единой информационной инфраструктуры взаимодействия органов, осуществляющих учет, государственную регистрацию прав и налогообложения объектов недвижимости;
- 2) разработка и согласование общей инфраструктуры для обмена информацией;
- 3) апробация инфраструктуры в рамках пилотного проекта на региональном уровне;
- 4) организация взаимодействия между органами, работающими с информацией об объектах недвижимости, и кредитными, дисконтными организациями;
- 5) разработка методики использования общей инфраструктуры информации об объектах недвижимости для поддержки кредитного рынка;

- 6) определение общей структуры информации об объектах недвижимости для муниципального управления и планирования землепользования;
- 7) разработка методологии и системы использования информации для управленческих решений муниципалитетами;
- 8) разработка методики управления ПД и обмена информацией на местном уровне в целях муниципального управления.



Рис. 15. Схема информационного взаимодействия при ведении ГКН

Основными источниками формирования пространственных данных являются:

- геодезические, картографические данные, сосредоточенные в хранилищах на территории РФ;
- кадастры природных ресурсов (месторождений полезных ископаемых, водный и лесной кадастры), содержащие миллионы единиц хранения (МПР РФ);
- землеустроительная документация, материалы и данные мониторинга земель, находящиеся на хранении во всех субъектах РФ (территориальные органы Росреестра);
- материалы и данные об ОКС, содержащиеся в архивах различных ведомств каждого субъекта РФ (Росстрой РФ, Ростехинвентаризация, БТИ, ОТИ).

Единое информационное пространство обеспечивается путем: соглашения между различными ведомствами об условиях обмена информационными ресурсами; выработки единой методики идентификации объектов недвижимости на всех территориальных уровнях; формирования единой структуры банков данных, форматов, классификаторов, справочников для всех структур в сфере управления объектами недвижимости; согласованности программно-технических средств и совместимости технологий информационного взаимодействия; пространственной привязки ведомственной информации к цифровой топографической основе кадастра недвижимости [20, с. 230].

Формирование единого информационного пространства ГКН является многоцелевой задачей и ее необходимо решать силами всех ведомств на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Основной проблемой здесь является координирование работы, связанной с недвижимостью, ибо ведомственная разобщенность порождает дублирование, переизбыток, отсутствие должного качества и достоверности информации. Кроме того, имеются различия в техническом и программном обеспечении, в технологии ведения кадастрового и технического учета объектов недвижимости, а также в уровне профессиональной подготовки персонала управленческих служб.

К основным условиям формирования единого информационного пространства на территории административного образования относятся:

- 1) разделение функций (Росреестр – актуализация сведений о земельных участках и об ОКС, ведение реестра прав на недвижимость и сделок с ним; Федеральное агентство по управлению государственным имуществом – разработка и уточнение программ приватизации, рекомендаций по управлению недвижимостью; Главное управление архитектуры и градостроительства – зонирование земли, ведение адресного реестра, контроль за использованием земель населенных пунктов и ее застройкой);

2) синхронизация работы ведомств федерального и муниципального уровней (обмен информацией в режиме реального времени по единым принципам и правилам ведения информационной базы);

3) автоматизация стандартных приемов сбора и выдачи информации;

4) публичный характер информации об объектах недвижимости.

Согласно Указу Президента РФ от 12 мая 2008 №724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» функции специализированного государственного учреждения при Правительстве Российской Федерации «Российский фонд федерального имущества» исполняет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (ФАУГИ). В ведении ФАУГИ находится Росимущество, Российский фонд федерального имущества и Росреестр [65].

Пространственные данные государственного управления объектами недвижимости формируются на федеральном, региональном и локальном уровнях. На практике управление их формированием и использованием осуществляется в основном по иерархической (ведомственной) схеме, при которой орган исполнительной власти руководит всеми функциями подчиненных ему организаций (независимо от пересечения по своему составу информационных ресурсов различных ведомств).

Для организации управления пространственными данными на территории всей РФ необходимо осуществление методического руководства, координация формирования и использования отдельных видов информационных ресурсов независимо от их отраслевой или региональной принадлежности.

Формирование и использование пространственных данных и координация их внутри отраслей осуществляется соответствующими федеральными органами исполнительной власти. При организации управления пространственными данными региональных и межрегиональных органов и организаций федерального подчинения необходимо сочетать ведомственную и территориальную схемы управления. Управление пространственными данными осуществляется органами исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными ими организациями.

Результаты анализа состояния информационно-технологического обеспечения формирования и использования пространственных данных позволяют автору сделать следующие выводы:

– требует совершенствования построение единой защищенной федеральной сети передачи данных, обеспечивающей информационный обмен между федеральными органами государственной власти и их территориальными подразделениями;

– между отдельными ведомствами сохраняются значительные различия в уровне обеспеченности средствами вычислительной техники и информационно-технологической инфраструктуры;

– не созданы в достаточном количестве прикладные информационные системы, обеспечивающие приоритетные информационные потребности федеральных органов государственной власти, а функциональность существующих систем требует существенного расширения;

– информационные системы отдельных ведомств фрагментарны и не интегрированы на федеральном уровне, недостаточное количество центров координации и управления государственными информационными ресурсами;

– внедрение комплексных информационных систем сдерживается из-за недостоверности первичных пространственных данных, невозможности организации оперативного доступа к базам данных на ведомственном и межведомственном уровне;

– принятые и введенные в действие в России международные стандарты в области защиты информации не составляют целостной основы для решения проблем информационной безопасности, особенно в части нормативного регулирования разработки и сертификации безопасности информационных технологий.

При формировании единых пространственных данных о недвижимости необходимо соблюдать следующие принципы: унифицированность кадастрового и технического учета; модульность построения; автоматизация сбора, обмена и выдачи информации; совместимость с ГИС-технологией; обеспечение экономической безопасности.

Унифицированность предполагает организацию учета объектов недвижимости в зависимости от их пространственного размещения, отраслевой принадлежности и функционального назначения. В этом случае база данных должна включать пространственный модуль, что предполагает зонирование территории и наличие функциональных модулей (физические характеристики, имущественные права и ограничения прав), модуля стоимостных характеристик объектов недвижимости.

Раздельное ведение функциональных модулей реестра объектов недвижимости и реестра прав на недвижимое имущество вышеуказанными ведомствами должно предусматривать организацию обмена информацией при соблюдении единых принципов формирования информационной базы и синхронизации работы этих ведомств. Пространственный модуль предполагает построение тематической карты (масштаб 1:2000 или 1:500) размещения объектов различного назначения, транспортных магистралей и коммуникаций, земель территорий различного назначения. Объекты должны иметь координатную и адресную привязку. Такой модуль должен базироваться на специализированной географической информационной системе, которая позволяет не только получать информацию об объектах на карте, но и прогнозировать развитие территории, выбирать варианты ее застройки.

Модуль физических характеристик объектов недвижимости включает их актуализацию в зависимости от типа и назначения (земельный участок, здания жилого и нежилого фонда, сооружения и т.п.). Модуль имущественных прав на недвижимые имущества содержит данные о всех собственниках и пользователях недвижимости на территории административного образования. При этом должны быть учтены: права собственности (федеральная, муниципальная, частная), иные имущественные права (пользование, владение, распоряжение), переход прав, ограничения (обременения) прав (аренда, сервитут, ипотека, арест).

Модуль стоимостных характеристик учитывает краткосрочную и долгосрочную динамику стоимости объектов недвижимости (ввод, выбытие, переоценка). Этот модуль должен содержать данные о первоначальной и восстановительной стоимости объекта, его износе, остаточной стоимости; рыночной стоимости объекта и его стоимости при совершении с ним сделок, ипотеке, страховании; рыночной стоимости прав аренды и стоимости сданных в аренду площадей объекта.

Обеспечение экономической безопасности информационного пространства предполагает предоставление заинтересованным сторонам полной и достоверной информации, межведомственное взаимодействие при формировании объектов недвижимости, государственный контроль за их состоянием и использованием.

Формирование банка данных информационных ресурсов ГКН следует осуществлять на основе комплексного финансирования со стороны государства и владельцев недвижимости, а также других участников информационного рынка. На рис. 16 показана схема формирования банка данных информационных ресурсов ГКН кадастрового района с указанием источников финансирования, вида предоставляемых сведений в обязательном порядке и по соглашению сторон [53, с.172].

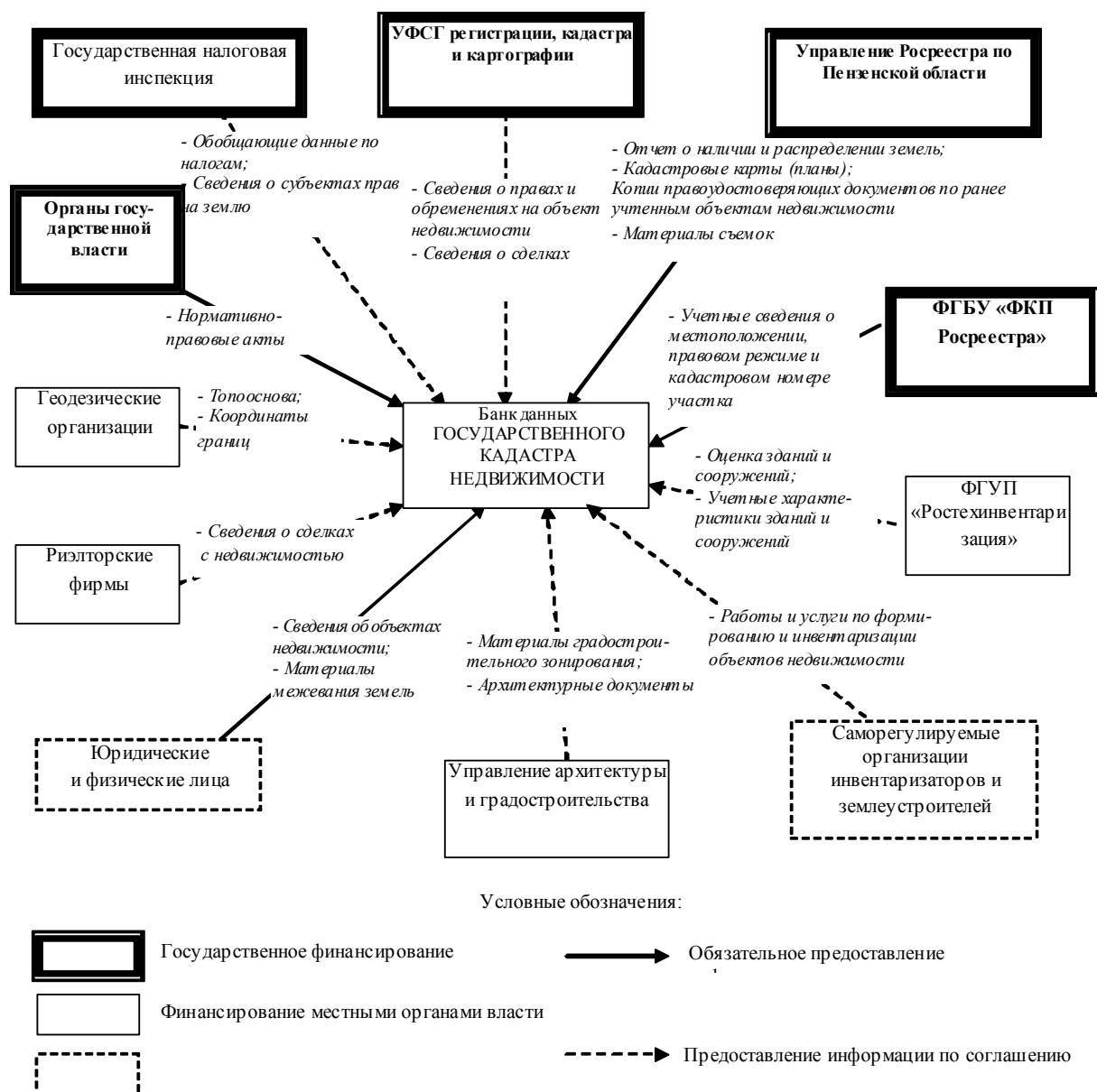


Рис. 16. Схема формирования информационных ресурсов ГКН

3.2. Информационная система обеспечения градостроительной деятельности

В настоящее время использование информационных технологий и, в частности, информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД), для поддержки принятия решений по эффективному использованию городских земель, является приоритетным для органов государственного управления. С помощью ИСОГД может быть организован эффективный доступ к большому объему информации об

объектах, имеющих пространственную привязку, и следовательно система может обеспечить собираемость налогов на недвижимость, которые являются существенным вкладом в местный бюджет.

Представляет интерес создание службы по совершенствованию формирования и ведения ИСОГД в г. Пензе. Эта служба концентрирует в себе все функции по ведению информационной системы обеспечения градостроительной деятельности в г. Пензе и возлагает на себя обязанности администрирования, обеспечения функционирования, актуализации сведений, программное и техническое обеспечение, мониторинг, принятие заявок от граждан, контроль и ведение ИСОГД, формирование и использование ресурсов.

Для создания такой службы предложен перечень оборудования, материального, технического и программного обеспечения, необходимые для организации работы сотрудников службы, а так же рассчитана их стоимость на период с 2012-2014 года. В результате экономического расчета определено, что из средств местного бюджета необходимо выделить 39837738 руб. в расчете на 3 года с 2012-2014 гг. При этом главным образом ожидается получение социального эффекта, поскольку работа предлагаемой службы сформирована по типу «одного окна», что ускорит сбор, формирование и передачу информации потребителям, которыми являются физические и юридические лица, и различные муниципальные организации.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ [1] информационные системы обеспечения градостроительной деятельности – организованный в соответствии с требованиями Кодекса систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства и иных, необходимых для осуществления градостроительной деятельности сведений. Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности включают в себя материалы в текстовой форме и в виде карт (схем).

Целью ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности является обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверными сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства.

Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности включают в себя:

1) сведения:

а) о документах территориального планирования Российской Федерации в части, касающейся территорий муниципальных образований;

б) о документах территориального планирования субъектов Российской Федерации в части, касающейся территорий муниципальных образований;

в) о документах территориального планирования муниципальных образований, материалах по их обоснованию;

г) о правилах землепользования и застройки, внесении в них изменений;

д) о документации по планировке территории;

е) об изученности природных и техногенных условий на основании

з) о геодезических и картографических материалах;

2) дела о застроенных и подлежащих застройке земельных участках;

3) иные документы и материалы.

Дела о застроенных или подлежащих застройке земельных участках открываются на каждый земельный участок. В дело о застроенном или подлежащем застройке земельном участке помещаются разрабатываемые и принимаемые при подготовке документации по планировке территории, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объекта капитального строительства копии следующих документов и карт (схем):

1) градостроительный план земельного участка;

2) результаты инженерных изысканий;

3) сведения о площади, о высоте и об этажности объекта капитального строительства, о сетях инженерно-технического обеспечения, разделы проектной документации, предусмотренные пунктами 2, 8-10 части 12 статьи 48 настоящего Кодекса, или схема планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объекта индивидуального жилищного строительства;

4) документы, подтверждающие соответствие проектной документации требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий;

5) заключение государственной экспертизы проектной документации;

6) разрешение на строительство;

7) решение органа местного самоуправления о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

8) решение органа местного самоуправления о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования;

9) документы, подтверждающие соответствие построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства проектной документации;

10) акт приемки объекта капитального строительства;

11) разрешение на ввод объекта в эксплуатацию;

12) схема, отображающая расположение построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства, рас-

положение сетей инженерно-технического обеспечения в границах земельного участка и планировочную организацию земельного участка;

13) иные документы и материалы.

6. В дело о застроенном или подлежащем застройке земельном участке помещаются сведения о земельном участке и выданные до введения в действие настоящего Кодекса технические паспорта на объекты капитального строительства, расположенные на данном земельном участке.

7. Сведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности систематизируются в соответствии с кадастровым делением территории.

8. Сведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности являются открытыми и общедоступными, за исключением сведений, отнесенных федеральными законами к категории ограниченного доступа.

Создание системы информационного обеспечения регулирования градостроительной деятельности необходимо для решения задач:

1) формирования банков данных о состоянии, использовании и условиях использования территории, необходимых органам государственной власти и местного самоуправления при выполнении ими обязанностей по организации территориального планирования и регулирования развития территории (в частности, для обеспечения разработки документов территориального планирования и проектов планировки территории исходными данными);

2) предоставления организациям, решающим задачи планирования и регулирования развития территории, необходимой исходной информации;

3) предоставления организациям, решающим задачи отраслевого планирования и регулирования, необходимой градостроительной информации;

4) предоставления потенциальным инвесторам информации, необходимой для выбора объектов инвестиций и составления бизнес-планов;

5) мониторинга реализации градостроительных решений; соблюдения градостроительных ограничений и регламентов; изменений состояния, использования и условий использования территории;

6) учета и регистрации содержащихся в документах территориального планирования градостроительных решений и градостроительных ограничений;

7) учета и регистрации содержащихся в документах регулирования развития территории (проектах планировки и межевания территории, правилах землепользования и застройки, проектах застройки, градостроительных планах) градостроительных решений и градостроительных регламентов;

8) учета случаев неисполнения градостроительных решений и несоблюдения градостроительных ограничений (или регламентов);

9) предоставления физическим и юридическим лицам доступа к хранимой в системе информации.

Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности создаются на муниципальном уровне и поэтому по правовому статусу являются не государственными, а муниципальными ИС.

ИСОГД более близка к кадастру застроенных территорий и по информационной ёмкости, и по характеру решаемых задач, в том числе второго уровня сложности. По своей сути, эта система является «преемником» ранее существовавшего государственного градостроительного кадастра. В организационном плане эта система более гибкая, чем ГКОН, так как наряду с федеральной правовой базой должна ориентироваться на региональные и муниципальные правовые акты, учитывающие местные условия.

Структура ИСОГД состоит из 7 обязательных разделов (баз данных) и дополнительного числа разделов, устанавливаемых самим муниципальным образованием. В первой базе данных содержатся все геодезические и картографические сведения и материалы, относящиеся к территории данного муниципального образования: каталоги координат и высот геодезических пунктов, топографические карты и планы всех масштабов, космические и аэрофотоснимки территории, материалы дистанционного зондирования земли (ДЗЗ) и т.п. Здесь же содержатся сведения об административно-территориальном устройстве этого муниципального образования.

Во второй базе данных содержатся сведения и материалы всех видов инженерных изысканий для строительства, выполненных на территории муниципального образования. Иначе говоря, эта база данных содержит сведения об изученности природных и техногенных условий, на основе выполненных инженерных изысканий, включая графическое отображение полученной информации.

В третьей базе данных содержатся документы территориального планирования данного муниципального образования: генеральные планы (для городских округов, городских и сельских поселений), или схемы территориального планирования муниципальных районов. Здесь же хранятся сведения из схемы территориального планирования субъекта РФ в части, касающейся данного муниципального образования.

В четвертой базе данных содержатся материалы градостроительного зонирования этого муниципального образования: правила землепользования и застройки и градостроительные регламенты.

В пятой базе данных содержится информация о земельных отношениях на территории данного муниципального образования, т.е. полные сведения о застроенных и подлежащих застройке земельных участках (в том числе об их размерах, площади, обременениях и фактической стоимости), а также сведения о земельных участках, предоставленных гражданам и юридическим лицам для целей, не связанных со строительством. Здесь же

хранится информация о резервировании земельных участков для государственных и муниципальных нужд, и сведения об изъятии земельных участков у граждан и юридических лиц.

В шестой базе данных содержатся все документы по планировке территории данного муниципального образования: проекты планировки, проекты межевания и градостроительные планы земельных участков. В седьмой базе данных содержатся сведения о всех объектах капитального строительства, на которые были выданы разрешения на строительство и разрешения на ввод этих объектов в эксплуатацию. Отдельно в этой базе данных хранится информация об объектах незавершённого и самовольного строительства.

Таким образом, базы данных ИСОГД содержат в полном объёме сведения, необходимые для планового градостроительного развития конкретного муниципального образования, для социально-экономического развития территории и управления всеми происходящими на ней процессами.

Приведённая структура ИСОГД является базовой, т.е. общей для всех ИС. В то же время конкретные муниципальные образования могут дополнять базовую структуру дополнительными разделами (базами данных), необходимость в которых устанавливается органом местного самоуправления. Единственное требование – они не должны дублировать сведения, содержащиеся в основных разделах ИСОГД.

Таким образом, информативно ИСОГД более подробна, чем ГКН, что позволяет использовать её как для решения технических задач первого уровня, так и для принятия управленческих решений на данной территории, хотя как кадастровая система ИСОГД и не в полной мере отвечает требованиям решения задач второго уровня.

В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [10] информационная система – это совокупность:

- содержащейся в базах данных информации,
- информационных технологий,
- технического обеспечения.

Техническое обеспечение ИСОГД включает: сервера, сети передачи данных (каналы связи), персональные компьютеры, принтеры, плоттеры, сканеры и т.п.

Информационные технологии и техническое обеспечение ИС ОГД должны обеспечивать автоматизацию:

- учетно-регистрационных действий,
- размещения и актуализации,
- хранения,
- анализа,
- предоставления сведений.

Так как ИСОГД содержит сведения не только в текстовой форме, но и в виде карт (схем), то кроме СУБД для обработки и отображения графических данных должна использоваться ГИС-компонента.

В настоящее время остается нерешенным вопрос о принятии требований, обеспечивающих единство и согласованность программного обеспечения ведения ИСОГД. Эти требования должны обеспечивать, в том числе, совместимость с ГКН, возможность получения и интеграции данных на уровнях субъекта РФ и РФ, размещение общедоступных сведений ИСОГД в сети Интернет.

Информация (информационные ресурсы), содержащаяся в ИСОГД, должна обладать следующими свойствами:

- полнота,
- актуальность,
- позиционная точность (точность положения объектов),
- тематическая точность (точность количественных атрибутов, корректность неколичественных атрибутов, классификаций объектов и их отношений),
- технологичность (определяется дополнительными затратами, требующимися для анализа и обработки данных, например, текстовый документ в бумажном представлении требует сканирования и распознавания, а графический документ в растровом представлении требует дополнительной векторизации и привязки к системе координат).

Согласно этим требованиям технические средства ГИС должны включать вычислительное оборудование, достаточное для загрузки и функционирования необходимых программных средств, в том числе:

- выделенный сервер, обеспечивающий функционирование системы управления базами данных (СУБД) по хранению пространственных данных;
- автоматизированное рабочее место – персональный компьютер и дополнительное периферийное оборудование.

Передача данных между сервером базы данных (БД) и рабочими местами пользователей ГИС должна осуществляться через сеть Интернет и основываться на технологии "тонкого клиента". При использовании этой технологии должна быть организована удаленная обработка данных с передачей по каналам сети Интернет (или с применением технологий этой сети) служебной информации и данных в оперативном режиме без возможности сохранения данных на клиентском рабочем месте. Для обеспечения такого взаимодействия требуется наличие картографического Веб-сервера, позволяющего осуществлять обработку данных с применением технологии "тонкого клиента".

Программные средства ГИС должны состоять из СУБД, геоинформационной системы с реляционной структурой хранения пространственных и семантических данных и в случаях использования Интернет – карто-

графического Веб-сервера. При этом СУБД обеспечивают хранение, ГИС – обработку и отображение пространственных данных, а картографический Веб-сервер – доступ к специализированным приложениям (которые обеспечивают функции работы с данными) посредством сети Интернет.

СУБД должна соответствовать следующим общим требованиям:

- возможность реализации распределенной архитектуры СУБД;
- обеспечение механизмов поддержки целостности и непротиворечивости данных (хранение семантических и пространственных данных в едином хранилище);
- обеспечение хранения пространственных данных в векторной и растровой формах;
- обеспечение механизмов и возможностей разграничения прав доступа и защиты данных, включая обеспечение хранения закрытой информации ограниченного доступа с соблюдением законодательства о государственной тайне;
- обеспечение хранения семантических словарей и классификаторов;
- обеспечение хранения классификаторов ГИС (словаря типов объектов и правил кодификации), определение способов перехода от одного классификатора к другому.

СУБД и ГИС по структуре пространственных данных ГИС должны соответствовать следующим требованиям:

- использование векторной объектной модели хранения пространственных данных;
- возможность хранения и отображения объектов разного характера локализации (точки, линии, полигоны и т.д.) на одном слое;
- обеспечение возможности создания сложных и составных пространственных объектов, состоящих из объединения нескольких объектов различного характера локализации;
- возможность прямого взаимодействия ГИС с пространственными и семантическими данными, хранящимися в БД.

ГИС по вводу и редактированию графических данных должна соответствовать следующим требованиям:

- возможность создания и редактирования векторных объектов любого типа в любом слое;
- возможность отображения, ввода и редактирования в пределах одного слоя объектов, построенных по данным различной точности (например, при несовпадающих границах смежных объектов).

По отображению картографических слоев ГИС должна соответствовать следующим требованиям:

- включение и отключение отображения слоя;
- масштабирование и прокрутка карты в окне;
- отображение объектов слоя в заданном масштабном диапазоне;
- отображение карты (слоя) полностью или в заданном масштабе;

- подписывание объектов слоя (по произвольной комбинации семантических полей);

- возможность изменять стиль оформления всех объектов слоя или только выбранных объектов (условные обозначения, легенды, использование графического классификатора);

- возможности создания новых условных знаков в форматах, поддерживаемых операционной системой Windows (растровых, TrueType и т.д.). СУБД и ГИС по реализации пространственных запросов и проведению географического анализа должны соответствовать следующим требованиям:

- построение запросов и создание выборок пространственных объектов на основе атрибутивных, пространственных и атрибутивно-пространственных данных;

- поиск объекта по любой атрибутивной информации, имени, адресной и координатной информации;

- получение информации об объекте или группе объектов;

- геометрические измерения на карте (длин, расстояний, площадей, дирекционных углов и азимутов);

- геокодирование (создание объектов по адресной и координатной информации);

- визуализация информации с использованием различных способов картографических изображений и деловой графики.

- отсутствие плагинов (plugins) к браузеру на рабочем месте пользователя;

- обеспечение доступа пользователей к картографическому серверу только через интерфейс стандартного Интернет браузера по возможности без необходимости установки какого-либо дополнительного клиентского программного обеспечения;

- доступ к данным, хранящимся в СУБД, через стандартные протоколы доступа к данным ODBC, Oracle Spatial, Microsoft SQL Server;

- наличие сервисов WEB Map Services, WEB Feature Services;

- предоставляемая серверная лицензия должна обеспечивать доступ неограниченного числа пользователей Интранет/Интернет к данному картографическому серверу.

Для эффективного совместного использования информации ГИС с пользовательскими пространственными данными, содержащимися в других ГИС, должна обеспечиваться поддержка следующих дополнительных функциональных возможностей:

- обеспечение интеграции ГИС-компоненты в различные приложения;

- возможность получения картографических данных из удаленных источников информации через Интернет (при этом каждое обновление на рабочем месте пользователя не должно приводить к возникновению сетевого трафика более 100 КБ);

- возможность публикации картографической информации в Интернет;
- наличие свободно распространяемых приложений для просмотра картографических данных;
- возможность разработки специализированных приложений.

При этом в соответствии с ч.7 ст.14 [10] не допускается эксплуатация ГИС без надлежащего оформления прав на использование ее компонентов, являющихся объектами интеллектуальной собственности. Технические средства, предназначенные для обработки информации, содержащейся в ГИС, в том числе программно-технические средства и средства защиты информации, должны соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании.

В соответствии с частью 2 статьи 57 [2] органы государственной власти или органы местного самоуправления, соответственно принявшие, утвердившие, выдавшие документы, содержащиеся в которых сведения подлежат размещению в ИСОГД, в течение семи дней со дня принятия, утверждения, выдачи указанных документов направляют соответствующие копии в орган местного самоуправления городского округа, орган местного самоуправления муниципального района, применительно к территориям которых принимаются, утверждаются, выдаются указанные документы. Следовательно, в ИСОГД направляются (размещаются) исключительно копии соответствующих документов.

1. В соответствии с пунктом 2.1.29 [13] в зависимости от способа копирования различают: ксерокопии, фотографические, гектографические, стеклографические, ручные и др. виды копий. Существует понятие электронной копии документа. Копии различаются также в зависимости от того, каким образом они удостоверены: авторизованные, заверенные, нотариальные, незаверенные.

В некоторых случаях к копии приравниваются и дубликаты. Эту форму документов и предлагается использовать для размещения в ИСОГД.

Таким образом, необходимо принять требования к документам и их копиям, содержащиеся в которых сведения подлежат размещению в ИСОГД.

Для этого следует выделить разработчиков документов, размещаемых в ИСОГД, и органы власти, утверждающие (принимающие, выдающие) такие документы. Разработчиками документов, размещаемых в ИСОГД, могут быть органы власти или иные организации, действующие, в том числе, и на договорных условиях. Таким образом, требования необходимо предъявлять как на стадии разработки документов, так и на стадии их утверждения.

Вместе с тем, для размещения в ИСОГД в зависимости от уровня градостроительной активности и объемов градостроительной документации в конкретном муниципальном образовании документы целесообразно направлять в разных представлениях:

1) в случаях с низким уровнем градостроительной активности только в бумажном представлении;

2) в случаях со средним уровнем градостроительной активности в бумажном и/или растровом представлениях;

3) в случаях с высоким уровнем градостроительной активности в бумажном или растровом представлениях, а также в формате, допускающем технологически эффективную актуализацию частей документов.

Таким образом, необходимо также разработать и утвердить технические требования к формату документов, подлежащих размещению в ИСОГД в электронном виде. Для налаживания эффективной работы при ведении ИСОГД необходимо разработать и утвердить Единый классификатор объектов градостроительной деятельности и Единый классификатор градостроительной документации.

Одним из самых трудоемких этапов создания ИСОГД является первоначальное формирование информационных ресурсов ИСОГД, как в случае, когда сведения распределены по архивам органов власти различных уровней и организаций, так и в случае, когда имеется некая информационная система [44] определен порядок инвентаризации и передачи в информационные системы обеспечения градостроительной деятельности органов местного самоуправления сведений о документах и материалах развития территорий и иных, необходимых для градостроительной деятельности, сведений, содержащихся в документах, принятых органами государственной власти или органами местного самоуправления.

Предусмотренные в настоящее время меры по обеспечению полноты и актуальности сведений ИСОГД ставят под сомнение целостность сведений ИСОГД. Опыт Градостроительного кадастра Москвы и других городов показал, что полноту и актуальность сведений ИСОГД можно обеспечить только в случае обязательности регистрации и учета документов, необходимых для осуществления градостроительной деятельности в соответствующих муниципальных ИСОГД. Кроме того, ИСОГД должна являться единственным официальным источником предоставления зарегистрированных в ней сведений.

Для обеспечения целостности сведений ИСОГД необходимо:

1) разработать и утвердить Перечень документов, приобретающих юридическую силу только после регистрации в ИСОГД;

2) ввести ответственность за несвоевременное направление документов (не вошедших в упомянутый Перечень, но подлежащих размещению в ИСОГД на общих основаниях) в ИСОГД.

Одним из обойденных вниманием федеральными нормативно-правовыми актами, регулирующими информационное обеспечение градостроительной деятельности, остается вопрос об устранении выявленных в результате размещения в ИСОГД несоответствий и ошибок в документах.

Имеется мнение, что в случае выявления несоответствий и ошибок в документах, служба ИСОГД должна направить соответствующие уведомления с требованиями их устранения. Кроме этого, предусмотреть возможность отказа в размещении документов в ИСОГД, например, в случае предоставления неполного комплекта документов или в случае несоответствия утвержденным требованиям.

3.3. Состояние информационного обеспечения управления объектами градостроительства в регионах Приволжского Федерального округа

В настоящее время, несмотря на активно ведущиеся работы в области градостроительной деятельности, обеспеченность городских округов Приволжского федерального округа информационными системами обеспечения градостроительной деятельности, а также проектной градостроительной документацией остается довольно низкой. Кроме того, одним из наиболее остро стоящих вопросов является отсутствие согласованности и взаимодействия органов исполнительной власти.

Недостаточность опыта муниципальных образований в данной сфере деятельности негативно отразилось на эффективности процесса внедрения и дальнейшего функционирования систем. В состав Приволжского федерального округа входят 14 субъектов РФ: республики Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Чувашия; Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области, а также Пермский край. Центр округа – город Нижний Новгород. На территории Приволжского федерального округа имеется 71 муниципальное образование, имеющее статус городского округа, но лишь в восьми из них утверждены постановления о создании ИС ОГД. Табл. 8 содержит сведения об обеспеченности регионов, входящих в состав федерального округа, различной градостроительной документацией и адресными планами городских округов.

Данные по обеспеченности региона генеральными планами городских округов и размещенными в сети "Интернет", правилами землепользования и застройки городских округов и размещенными в сети "Интернет", а также адресными планами городских округов, размещенными в сети "Интернет" представлены в табл.8.

Низкая обеспеченность ИСОГД городских округов вызвана рядом объективных причин: 1. Отсутствие или низкий уровень ранее создаваемых на территории ПФО информационных систем.

Т а б л и ц а 8

Статистические данные об информационном обеспечении
градостроительной деятельности
регионов Приволжского федерального округа

ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ РЕГИОНА					
	генеральными планами городских округов, %	генеральными планами городских округов, размещенными в сети «Интернет»	правилами землепользования и застройки городских округов, %	правилами землепользования и застройки городских округов, размещенными в сети «Интернет»	адресными планами городских округов, размещенными в сети «Интернет»
Республика Башкортостан	55,6	11,1	44,4	22,2	33,3
Кировская область	50,0	50,0	33,3	33,3	16,7
Республика Марий Эл	66,7	33,3	66,7	66,7	00,0
Республика Мордовия	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Нижегородская область	80,0	60,0	60,0	40,0	40,0
Оренбургская область	55,6	44,4	44,4	44,4	11,1
Пензенская область	100,0	100,0	100,0	100,0	66,7
Пермский край	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7
Самарская область	30,0	30,0	50,0	40,0	20,0
Саратовская область	25,0	25,0	50,0	25,0	0,0
Республика Татарстан	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
Удмуртская Республика	80,0	80,0	60,0	60,0	60,0
Ульяновская область	33,3	33,3	33,3	33,3	66,7
Чувашская Республика	40,0	20,0	60,0	40,0	20,0

2. Низкая эффективность процедур информационного обмена между ИСОГД, Государственным кадастром недвижимости и другими информационными системами.

3. Низкая обеспеченность градостроительной документацией.

4. Недостаточность средств муниципальных бюджетов городских округов, необходимых для создания и ведения системы, а также отсутствие возможности финансирования проводимых работ средствами региональных бюджетов.

5. Отсутствие контроля ведения ИСОГД со стороны органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ.

6. Недостаточное методическое обеспечение создания и ведения ИСОГД со стороны органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ.

7. Отсутствие квалифицированных кадров для работы с системами.

8. Отсутствие четких требований к документам, размещаемым в ИС ОГД.

9. Наличие в ПФО закрытых административно-территориальных образований, характеризующихся определённой спецификой управления.

После проведенного анализа различных вариантов создания ИСОГД в городе Пензе разработчики Программы пришли к выводу, что такую масштабную задачу необходимо решать только программно-целевым методом. Риски при реализации Программы отсутствуют.

Долгосрочная целевая программа «создание информационной системы обеспечения градостроительной деятельности в городе Пензе (2009-2016)» разработана в соответствии с главой 7 [1] и направлена на создание муниципальной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности

Цели и задачи Программы – создание комплексной информационной системы для обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверными сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, создания комплексного организационно-технического механизма, обеспечивающего разработку и эффективное осуществление муниципальных программ в различных сферах жизнедеятельности города.

За расчетный срок реализации Программы в городе Пензе будет создана информационная система обеспечения градостроительной деятельности. Ход исполнения программных мероприятий по годам и в целом подлежит проверке и контролю через систему основных целевых индикаторов.

Достижение цели Программы осуществляется посредством решения задач Программы. Они сформулированы таким образом, чтобы охватить весь комплекс проблем, требующих решения. Задачи являются также основанием для разработки системы мероприятий с привязкой к временному графику реализации Программы.

Задачи программы:

- создание и сопровождение базы данных ИСОГД,
- пусконаладочные работы комплекта основного и периферийного оборудования, необходимого для функционирования создаваемой системы,
- обслуживание и оптимизация программно-аппаратного комплекса [43].

Ресурсное обеспечение и технико-экономическое обоснование

В соответствии со ст. 57 Градостроительного кодекса РФ ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности осуществляется органами местного самоуправления городских округов. Финансовое обеспечение целевой Программы, необходимое для решения задач, осуществляется за счет средств бюджета города Пензы (рис.17).

Социально-экономическая эффективность целевой Программы обусловлена следующими факторами:

1) объединение информационных ресурсов города для обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверными сведениями, необходимыми при осуществлении градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, приведет к созданию благоприятной и комфортной городской среды с учетом экологической, демографической ситуаций и статистических данных;

2) сокращение времени сбора и анализа данных для принятия;

3) обеспечение возможности применения мощного аппарата математического и статистического анализа для представления сегодняшней ситуации в городе в целом и прогнозирования процессов развития в перспективе, решения задач градостроительного регламентирования и регулирования развития территории города, эффективного регулирования рынка недвижимости, упрощения процессов оформления прав на объекты недвижимости, проведения аукционов в области недвижимости;

4) повышение степени автоматизации текущей деятельности и типовых процессов обработки информации в организациях и структурных подразделениях органов городского управления;

5) повышение эффективности контроля над деятельностью подразделений администрации, предприятий и служб;

6) обеспечение доступа населения к открытым информационным ресурсам города.

Выполнение мероприятий Программы внесет весомый вклад в социально-экономическое развитие города Пензы.

Распределение объемов финансирования программы по годам:

2009 г. – 9805 тыс. руб.

2010 г. – 25895 тыс. руб.

2011 г. – не предусмотрено.

2012 г. – не предусмотрено.

2013 г. – не предусмотрено.

2014 г. – 8416,2 тыс. руб.

2015 г. – не предусмотрено.

2016 г. – 5926,29 тыс. руб.

По данным рис. 17, следует, что происходит снижение финансирования начиная с 2010 г. Это связано с тем, что вся основная работа по осуществлению программы ,должна быть проделана до 2013 года.

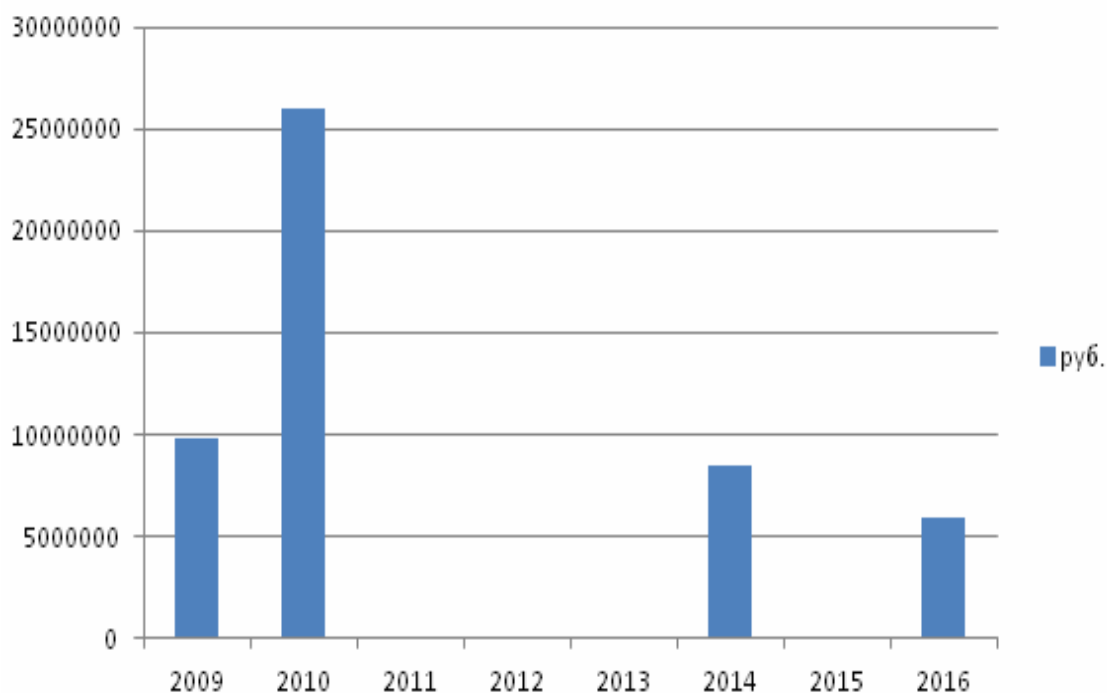


Рис. 17. Распределение объемов финансирования по годам

К мероприятиям по организации управления и контроля за реализацией Программы относятся:

1. Управление реализацией Программы и контроль за ходом ее выполнения осуществляет в установленном порядке заказчик Программы – Администрация города Пензы в лице Управления по имущественным и градостроительным отношениям.

2. Управление по имущественным и градостроительным отношениям Администрации города Пензы организует ведение отчетности по реализации Программы по установленным формам.

3. Управление по имущественным и градостроительным отношениям Администрации города Пензы направляет:

- 3.1) в отдел по стратегическому развитию, инвестициям и целевым программам Администрации города Пензы и Финансовое управление города Пензы по запросам необходимую информацию о подготовке и реализации Программы;

- 3.2) ежегодно до 1 марта в отдел по стратегическому развитию, инвестициям и целевым программам Администрации города Пензы и Финансовое управление города Пензы доклады о ходе реализации Программы и использовании финансовых средств;

- 3.3) ежегодно до 1 марта в отдел по стратегическому развитию, инвестициям и целевым программам Администрации города Пензы и Финан-

совое управление города Пензы общее значение учтенных объектов на начало отчетного года.

4. Основные сведения о достижении целевых индикаторов и объемах финансирования Программы Управлением по имущественным и градостроительным отношениям Администрации города Пензы ежегодно публикуются в средствах массовой информации и на официальном сайте Администрации города Пензы в сети Интернет.

5. Управление по имущественным и градостроительным отношениям Администрации города Пензы каждое полугодие представляет отчет о реализации Программы по форме, установленной Постановлением Главы администрации города Пензы об утверждении целевой программы, в Администрацию города Пензы.

Оценка эффективности Программы осуществляется Управлением по имущественным и градостроительным отношениям Администрации города Пензы по итогам ее исполнения за отчетный финансовый год и в целом после завершения реализации целевой программы.

6. Управление по имущественным и градостроительным отношениям Администрации города Пензы ежегодно до 1 марта года, следующего за отчетным периодом, представляет в отдел по стратегическому развитию, инвестициям и целевым программам Администрации города Пензы и Финансовое управление города Пензы сведения об оценке эффективности реализации целевой программы за отчетный финансовый год по установленным формам.

Оценка эффективности реализации целевой программы осуществляется путем присвоения каждому целевому индикатору соответствующего балла (рис. 18, 19):

- ✓ при выполнении целевого индикатора – 0 баллов;
- ✓ при увеличении целевого индикатора – плюс 1 балл за каждую единицу увеличения;
- ✓ при снижении целевого индикатора – минус 1 балл за каждую единицу снижения.

Для оценки эффективности реализации целевой программы применяются основные целевые индикаторы (далее – целевые индикаторы):

1) соотношение количества земельных участков города Пензы, отраженных в ИСОГД, к количеству земельных участков, подлежащих включению в систему, на конец 2009 года – 20%, на конец 2010 года – 60%, на конец 2011 – 70%, на конец 2012 года – 75%, на конец 2013 года – 80%, на конец 2014 года – 82%, на конец 2015 года – 83%, на конец 2016 года – 85%;

2) соотношение количества объектов градостроительной деятельности, отраженных в ИСОГД к общему количеству объектов недвижимости, подлежащих включению в систему, на конец 2009 года – 20%, 2010 года – 40%, 2011 года – 70%, 2012 года – 75%, 2013 года – 80%, 2014 года – 82%, 2015 года – 83%, 2016 года – 85%;

3) соотношение количества объектов инженерной инфраструктуры, отраженных в ИСОГД, к общему количеству объектов инженерной инфраструктуры, подлежащих включению в систему, на конец 2009 года – 20%, 2010 года – 60%, 2011 года – 70%, 2012 года – 75%, 2013 года – 80%, 2014 года – 82%, 2015 года – 83% и 2016 года – 85%.

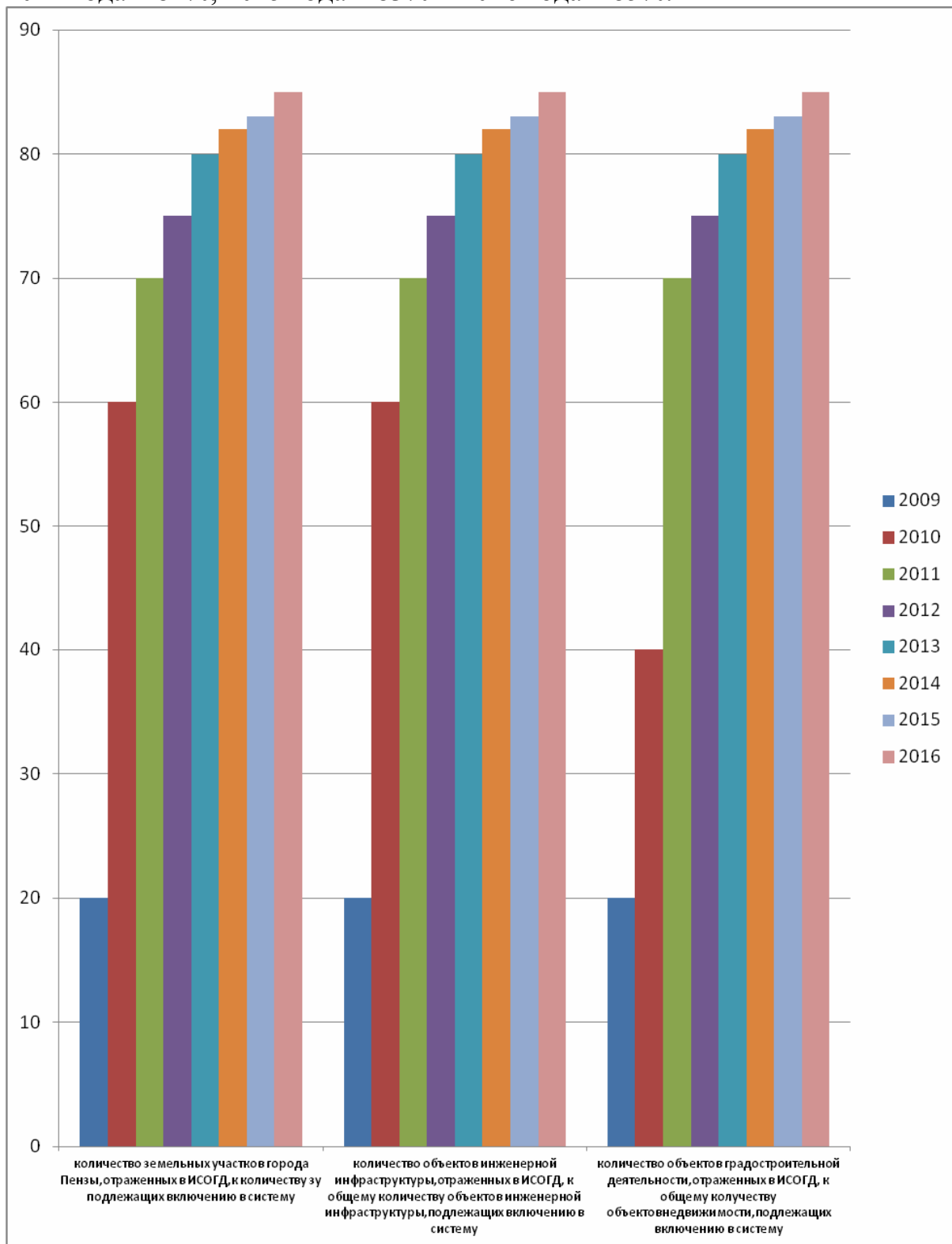


Рис. 18. Расчетное значение целевого индикатора, %

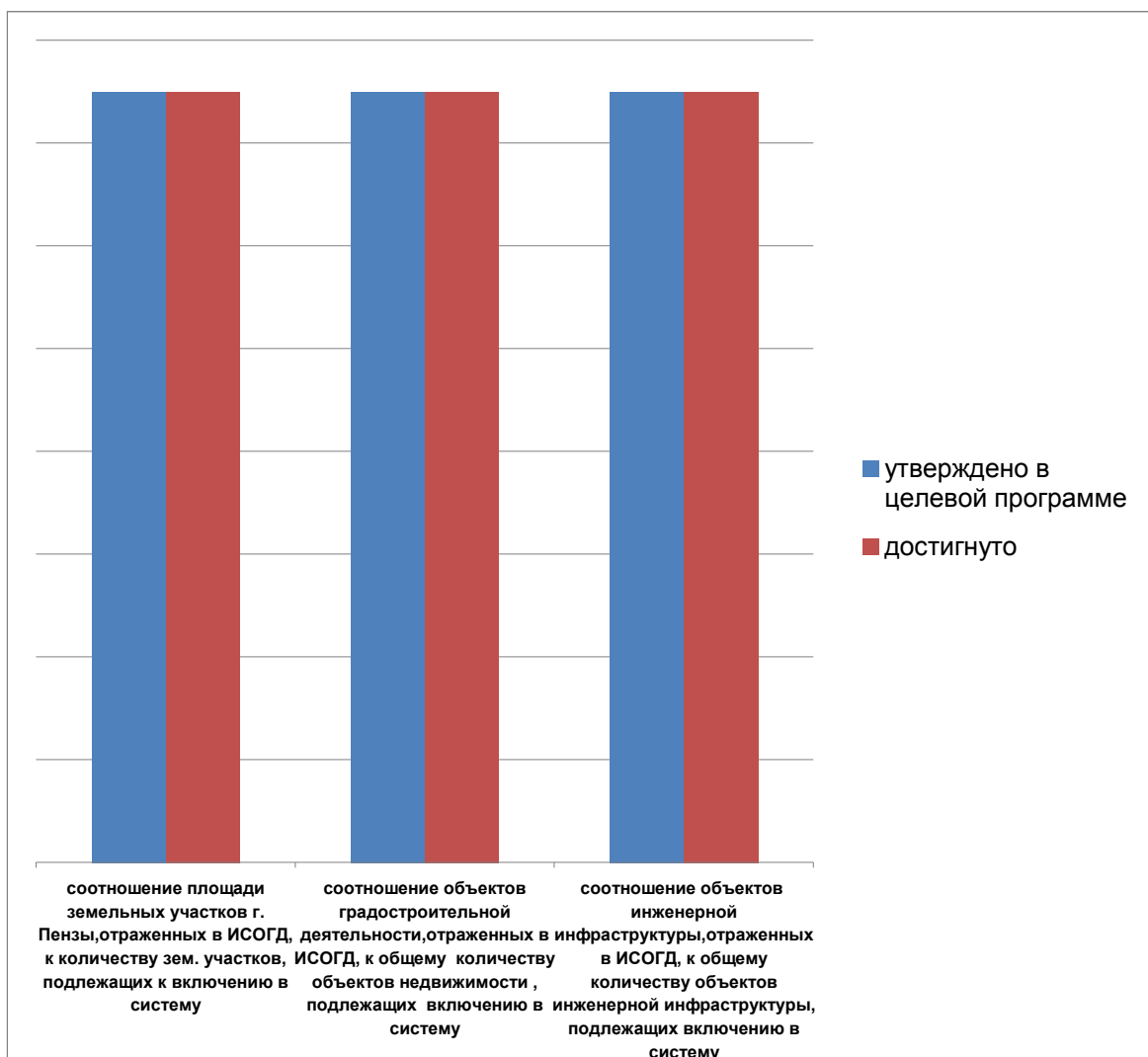


Рис. 19. Оценка основных целевых индикаторов за 2012 г.

Сравнив две выше представленные диаграммы, можно сказать, что выполнение целевых индикаторов за 2012 год было проведено успешно, и до 2016 года осталось выполнить 10 % работ.

Процесс внедрения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности представляется достаточно сложным для органов местного самоуправления муниципальных районов, прежде всего из-за недостатка кадровых и материальных ресурсов. Один из вариантов облегчения задачи – поэтапное становление вышеуказанной структуры:

1 этап – прием документов, направляемых в информационную систему; их систематизация и хранение; предоставление заявителям копий таких документов.

2 этап – выполнение работ по ведению отдельных тематических дежурных карт и планов первоочередной значимости, отображающих состояние территории и динамику происходящих на ней изменений.

3 этап – выполнение полномасштабного комплекса работ по всем направлениям, включая ведение и подготовку на постоянной основе

различных дежурных карт и планов, информационно-аналитических материалов и исследований. Проведение работ по актуализации документов, материалов, карт, схем, чертежей.

На третьем этапе должна быть уже сформирована специальная служба, подведомственная уполномоченному в области градостроительной деятельности органу, которая выполняла бы весь комплекс работ по ведению ИСОГД.

В связи с созданием специальной службы органы местного самоуправления должны разработать и принять:

- положение о такой Службе;
- должностные инструкции для работников;
- нормы об ответственности за создание и предоставление заявителям недостоверной информации в соответствии с действующим законодательством;
- порядок определения размера платы за предоставление сведений, содержащихся в ИСОГД, устанавливаемой органами местного самоуправления.

На данный момент в городе Пензе нет структурного подразделения или службы, которые выполняли бы весь перечень мероприятий необходимых для ведения ИСОГД. Предлагается для совершенствования создать службу в полномочия которой будут входить:

- Администрирование
- Обеспечение функционирования ИСОГД
- Проведение мероприятий по развитию системы
- Актуализация сведений
- Программное и техническое обеспечение
- Контроль и ведение ИСОГД
- Формирование и использование информационных ресурсов
- Мониторинг объектов градостроительной деятельности
- Принятие заявок от граждан

Организация управления и контроля за реализацией Программы:

1. Управление реализацией Программы и контроль за ходом ее выполнения осуществляет в установленном порядке заказчик Программы - Администрация города Пензы в лице Управления по имущественным и градостроительным отношениям.

2. Управление по имущественным и градостроительным отношениям Администрации города Пензы организует ведение отчетности по реализации Программы по установленным формам.

3. Управление по имущественным и градостроительным отношениям Администрации города Пензы направляет:

3.1) в отдел по стратегическому развитию, инвестициям и целевым программам Администрации города Пензы и Финансовое управление

города Пензы по запросам необходимую информацию о подготовке и реализации Программы;

3.2) ежегодно до 1 марта в отдел по стратегическому развитию, инвестициям и целевым программам Администрации города Пензы и Финансовое управление города Пензы доклады о ходе реализации Программы и использовании финансовых средств;

3.3) ежегодно до 1 марта в отдел по стратегическому развитию, инвестициям и целевым программам Администрации города Пензы и Финансовое управление города Пензы общее значение учтенных объектов на начало отчетного года.

4. Основные сведения о достижении целевых индикаторов и объемах финансирования Программы Управлением по имущественным и градостроительным отношениям Администрации города Пензы ежегодно публикуются в средствах массовой информации и на официальном сайте Администрации города Пензы в сети Интернет.

5. Управление по имущественным и градостроительным отношениям Администрации города Пензы каждое полугодие представляет отчет о реализации Программы по форме, установленной Постановлением Главы администрации города Пензы об утверждении целевой программы, в Администрацию города Пензы.

Оценка эффективности Программы осуществляется Управлением по имущественным и градостроительным отношениям Администрации города Пензы по итогам ее исполнения за отчетный финансовый год и в целом после завершения реализации целевой программы.

6. Управление по имущественным и градостроительным отношениям Администрации города Пензы ежегодно до 1 марта года, следующего за отчетным периодом, представляет в отдел по стратегическому развитию, инвестициям и целевым программам Администрации города Пензы и Финансовое управление города Пензы сведения об оценке эффективности реализации целевой программы за отчетный финансовый год по установленным формам.

Оценка эффективности реализации целевой программы осуществляется путем присвоения каждому целевому индикатору соответствующего балла:

- при выполнении целевого индикатора – 0 баллов;
- при увеличении целевого индикатора – плюс 1 балл за каждую единицу увеличения;
- при снижении целевого индикатора – минус 1 балл за каждую единицу снижения.

Наиболее сложными остаются процессы принятия решения по градостроительным вопросам, т.к. серьезно обострена проблема сбора сведений о существующих градостроительных объектах, их принадлежности и современном использовании. Актуальной видится работа местных учетных

и регистрационных организаций в режиме "одного окна", цель которого упростить процесс документооборота, сопровождающего долгий и трудный процесс оформления гражданами и юридическими лицами разрешений на строительство и дальнейшую работу с недвижимостью.

Любому застройщику (участнику рынка недвижимости) для оформления необходимых документов нужно пройти все перечисленные организации по несколько раз, затратить немало времени и средств на оплату справок, согласующих подписей или печатей. Затянутость и громоздкость процесса оформления разрешительной документации сильно тормозят развитие рынка недвижимости, а отсюда – ограничивают поступления в бюджет от платы за недвижимость.

Развитие рынка земли и недвижимости и управление социально-экономическим развитием территории не может не учитывать правовой статус объектов недвижимости, как уже размещенных, так и подлежащих строительству и эксплуатации. Именно поэтому, между органами, обеспечивающими управление развитием территории, должно быть установлено постоянное информационное взаимодействие.

Важнейшими инструментами, призванными обеспечить функционирование всей системы имущественных отношений (в том числе обеспечение регистрации права собственности), являются информационные системы, обеспечивающие поддержку процессов формирования объектов недвижимого имущества, постановку их на государственный кадастровый учет и регистрацию прав.

В настоящее время использование информационных технологий и, в частности, информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, для поддержки принятия решений по эффективному использованию городских земель является приоритетным для органов государственного управления. С помощью ИСОГД может быть организован эффективный доступ к большому объему информации об объектах, имеющих пространственную привязку, и следовательно система может обеспечить собираемость налогов на недвижимость, которые являются существенным вкладом в местный бюджет.

Глава 4. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ НА ОСНОВЕ ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ

4.1. Организационно-экономический механизм формирования объектов недвижимости

Необходимость функционирования ГКН, являющегося важной компонентой повышения эффективности системы управления ЗИК, требует разработки организационно-экономического механизма формирования ОН (рис.20.). К основным элементам этого механизма следует отнести инструментарий управления ОН, алгоритм формирования и ведения ГКН, методику функционирования ГКН. Рассмотрим их содержание.

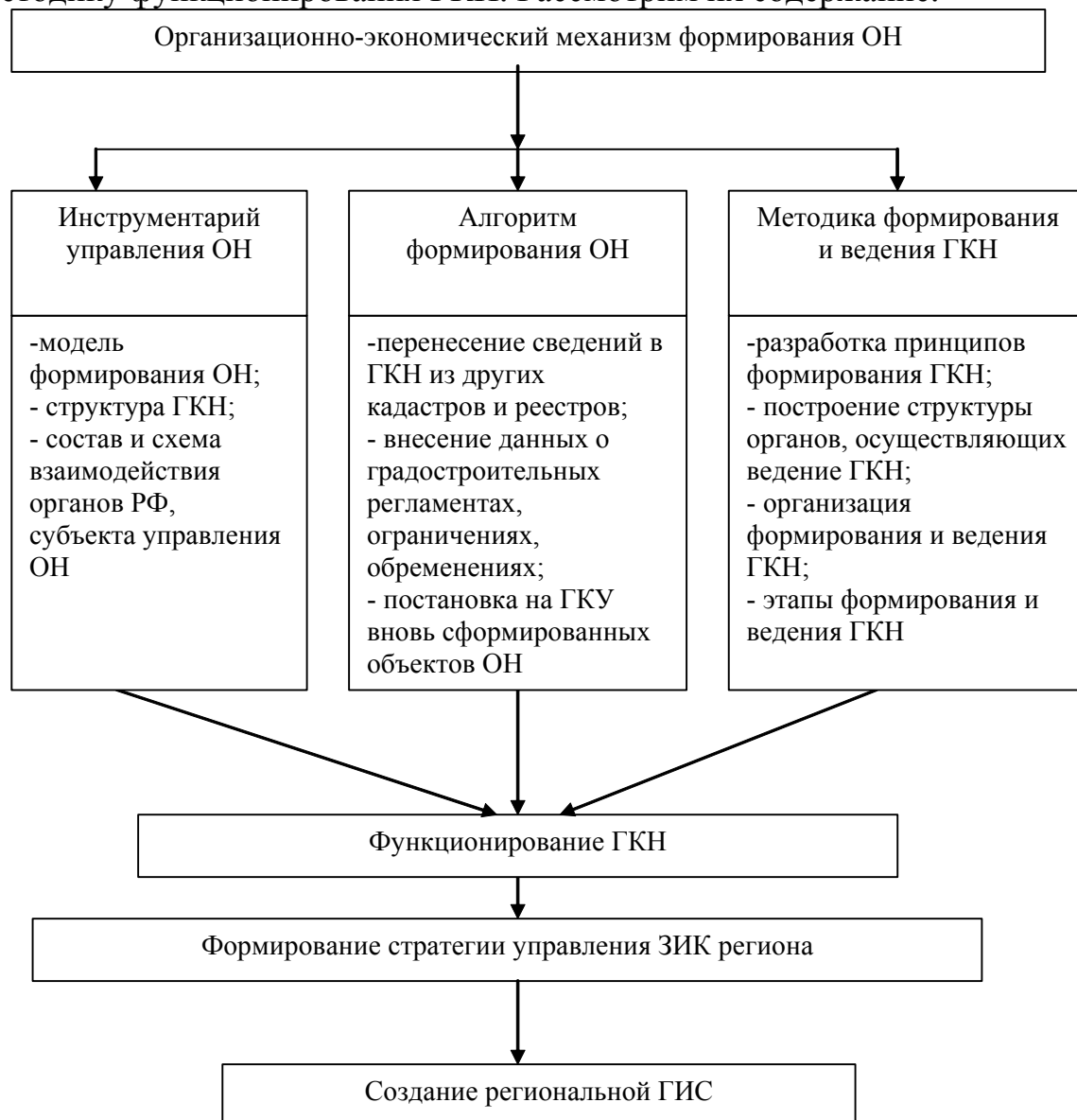


Рис.20. Схема организационно-экономического механизма формирования объектов ГКН

Схема формирования объектов недвижимости представлена на рис. 21, и предназначена для обеспечения следующих функций:

- закрепление границ административно-территориального образования;
- разграничение и закрепление права собственников недвижимости;
- перенесение в ГКН сведений об ОН из существующих кадастров и реестров, а также о градостроительных регламентах, ограничениях и т.п.;

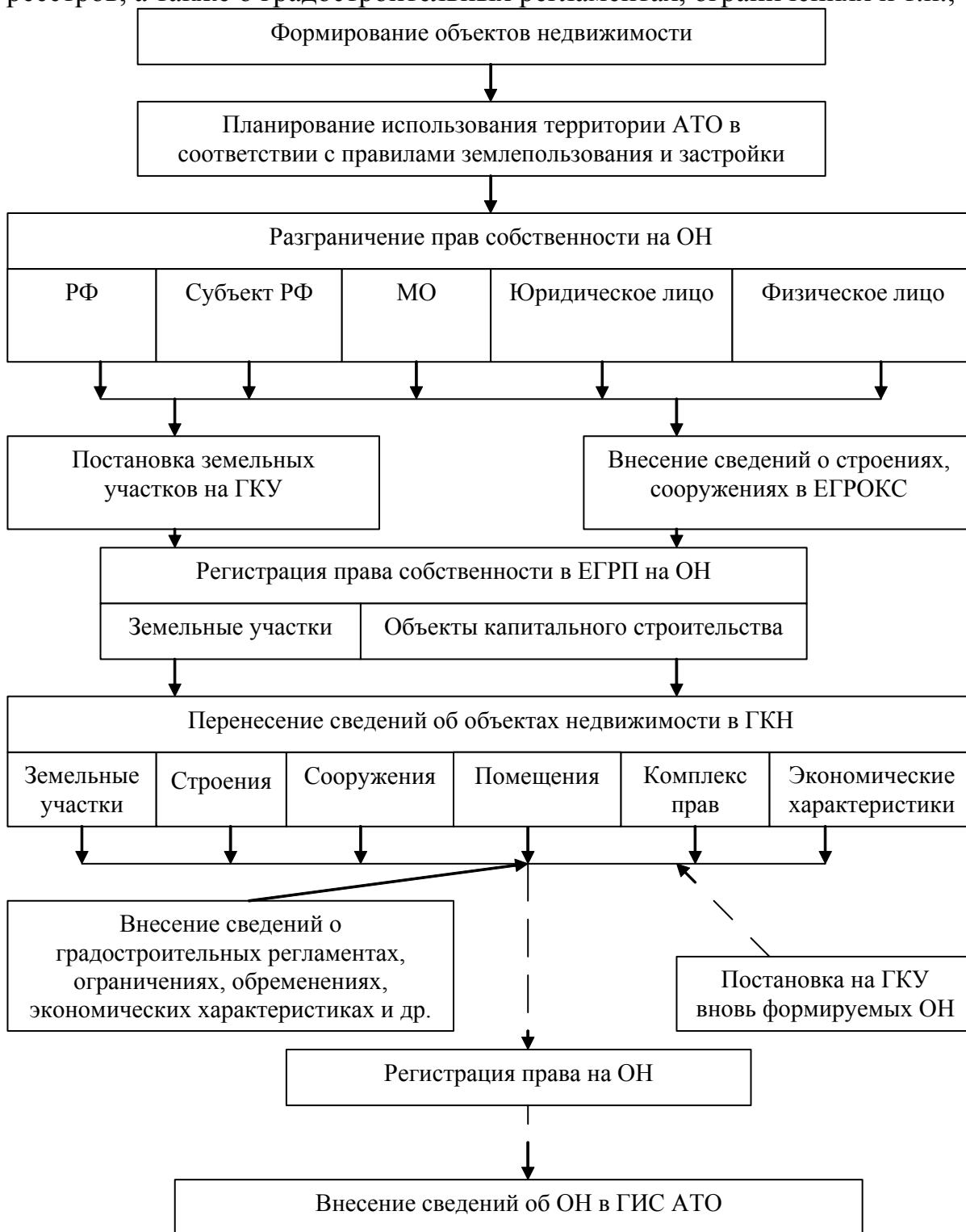


Рис.21. Модель формирования объектов недвижимости

- проведение ГКУ, ГКО и регистрации права на вновь формируемые ОН;
- внесение данных об ОН в границах административно-территориального образования (АТО) в ГИС в целях управления ОН-ти и контроля за их использованием, соблюдения норм и правил действующего законодательства в сфере ЗИО, разработки программ развития.

Создание структуры ГKN осуществляется на основе формирования единой базы данных об ОН. Формирование и ведение ее в виде единой информационной системы, должно выполняться одним органом и включать в себя кадастровые округа, районы, блоки, кварталы, земельные участки, графику, строения, сооружения, комплекс прав, экономические характеристики.

Все данные размещаются в шести разделах (пяти реестрах и графической базе данных) и включают количественные, качественные и правовые характеристики объекта. Описание ОН должно быть систематизировано. Характеристики должны быть заключены в блоки, подразделы, а те в свою очередь в разделы (земельные участки, строения и т.п.).

Основой при формировании ОН должен быть топографический план М1:500.

Состав раздела графики ГKN представлен на рис. 22.

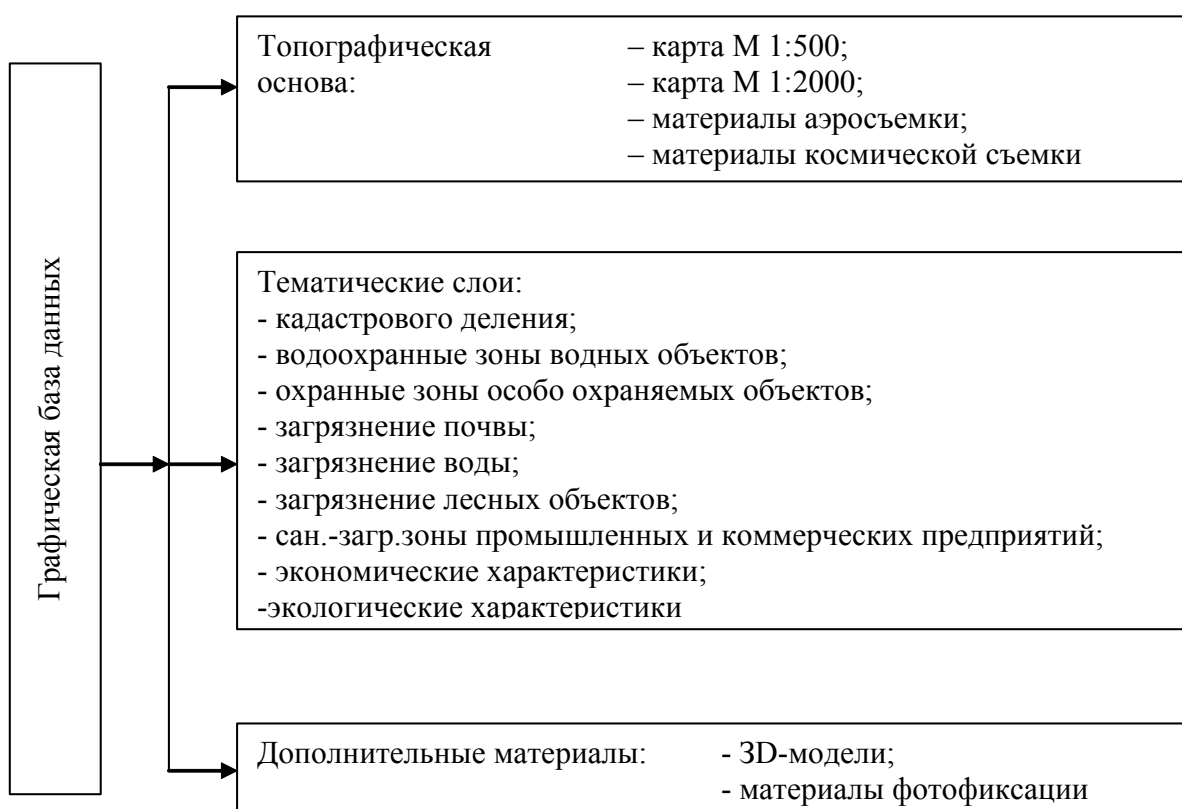


Рис.22. Графическая база данных ГKN

Для формирования графической базы данных наряду с земельными участками необходима геодезическая привязка ОКС.

На каждый ОН формируется кадастровое дело. Таким образом, сформированная структура ГКН может являться основой методики функционирования ГКН, т.к. позволяет идентифицировать и определять индивидуальные характеристики ОН на всей территории РФ.

Состав и схема взаимодействия органов РФ и субъектов управления объектами недвижимости представлена на рис.23.

Предусмотренная в данной схеме служба «одного окна» значительно сокращает затраты на формирование ОН, оформление сделок, исключает ошибки использования данных и дублирования функций, в том числе необходимость разных ведомств вести свою картографическую основу.

Рассмотрим следующее звено организационно-экономического механизма функционирования ГКН – алгоритм пообъектного формирования при постановке на ГКУ.

Обеспечению системного подхода к формированию ОН не способствуют разночтения по этому вопросу в нормах гражданского, земельного, градостроительного и экологического законодательства.

Для гражданского законодательства в сфере регулирования вещных прав на ОН и их оборота характерно следующее:

1. Существенные различия в определении вещных прав, которые могут возникать на здание (право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, сервитут) и на ЗУ (право собственности, право постоянного (бессрочного) пользования, право постоянного пожизненно наследуемого владения, сервитут), препятствуют выработке единого режима оборота указанных объектов.

2. Разночтения в нормах ГК РФ и ЗК РФ относительно приобретения прав постоянного (бессрочного) пользования земельным участком находящейся в государственной или муниципальной собственности.

3. Необоснованность различий в правовом регулировании оборота ЗУ и оборота зданий. ГК РФ установлены специальные правила для сделок по купле-продаже и аренде зданий, сооружений и иных ОН, но отсутствуют правила для таких же сделок с земельными участками к которым применяются общие правила Гражданского законодательства.

4. В ряде случаев в законодательстве имеются пробелы в регулировании отношений, возникающих по поводу судьбы ЗУ при совершении сделки с находящимся на нём зданием и наоборот. Это относится к передаче ОН в доверительное управление, поскольку отсутствуют нормы, касающиеся передачи в доверительное управление зданий и сооружений вместе с ЗУ, на которых они расположены.

5. Отсутствует чёткое определение характера, природы права, которое собственник здания расположенного на чужом ЗУ, приобретает на этот участок, без чего невозможно чётко определить содержание прав собственника здания на соответствующий земельный участок.

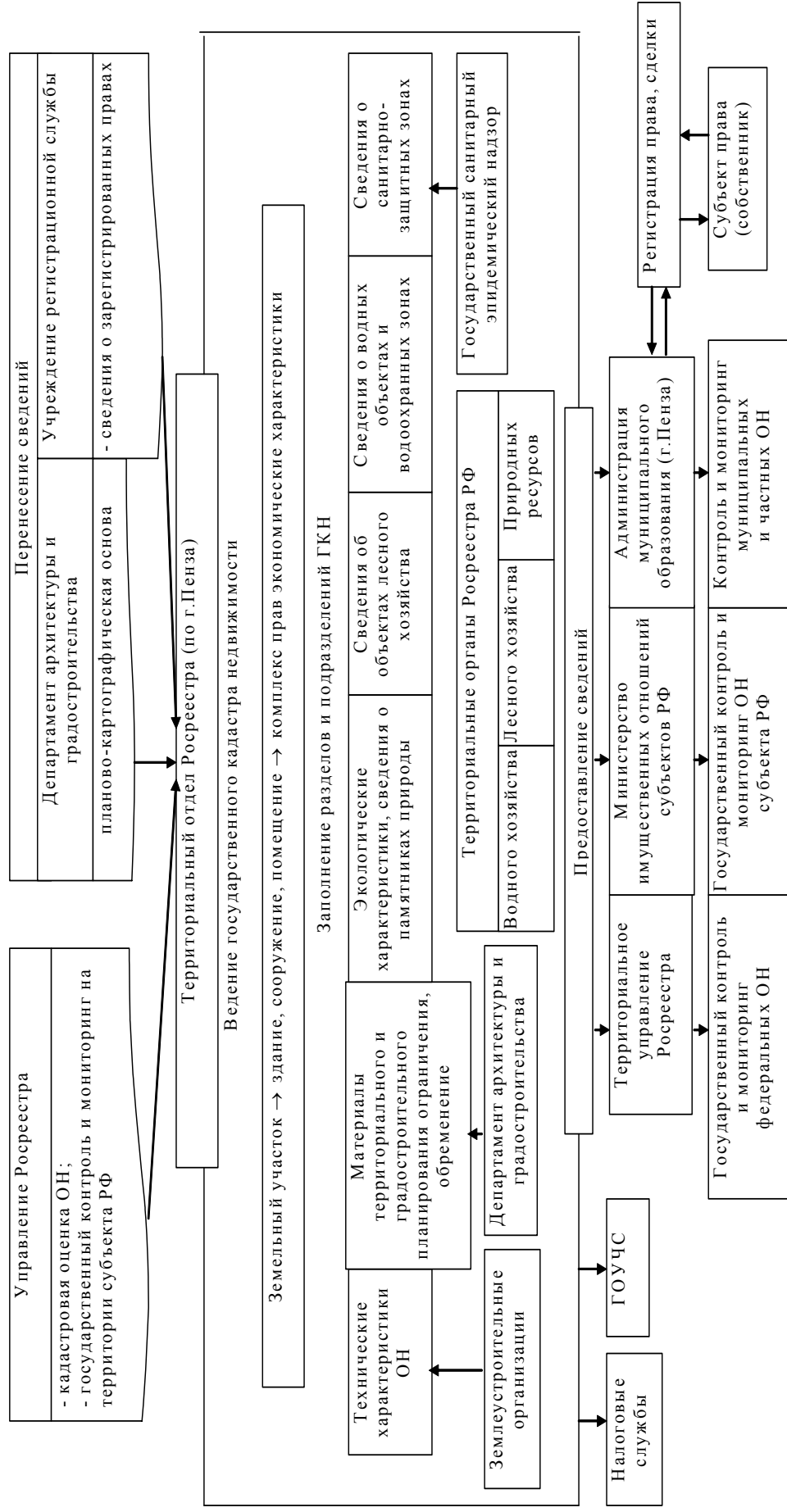


Рис. 23. Состав и схема взаимодействия органов управления ОН

Таким образом, непоследовательность Гражданского законодательства РФ в части регулирования оборота ЗУ и расположенных на них ОН не способствует формированию единого ОН.

В статье 1 ЗК РФ установлен основной принцип землепользования, заключающийся в «единстве судьбы ЗУ и прочно связанных с ним объектов», согласно которому все прочно связанные с ЗУ объекты следуют судьбе ЗУ, за исключением случаев, установленных ФЗ [3]. Тем самым, земельное законодательство пытается вернуть «строение – земельный участок» в традиционное состояние: земля – главная вещь, строение на ней – принадлежность. Однако ГК РФ, в ведении которого входит регулирование соотношений земельного участка и строения как ОН, не объединяет правовой режим ЗУ и здания (сооружения) на нем, отчетливо определяя их как самостоятельные объекты. В этой связи следует согласиться с мнением, что «разрыв в правах на недвижимость и на земельный участок, на котором находится данная недвижимость, чреват для его собственника негативными последствиями, приводящими в конечном счете к возможной утрате объекта собственности.

Гражданский кодекс не столько однозначно определяет верховенство строения над земельным участком, сколько отделяет эти объекты друг от друга и отдает предпочтение динамике собственности на здания и сооружения перед вещными правами на земельный участок. Так при отчуждении строения покупателю одновременно с передачей права собственности на такую недвижимость передаются права на ту часть земельного участка, которая занята этой недвижимостью и необходима для ее использования. Передаваемые на землю строения права могут быть не только вещными, но и обязательственными, срочными, например, арендные. Эта конструкция свидетельствует о приоритете строения над земельным участком – земля следует судьбе строения.

В целях реализации на практике принципа «единой судьбы» ЗУ и расположенных на нём иных объектов недвижимости необходимо создать такой правовой механизм регулирования, при котором собственник здания обязательно должен иметь право пользования ЗУ, на котором расположено это здание, в рамках какого-либо вечного или обязательного института. Если собственник здания и собственник ЗУ совпали в одном лице, их «разделение» в последующем не допускается (за исключением оговоренного в законе случая), когда использование ЗУ в целях, в которых он изымается, невозможно без прекращения права собственности на здание. Если здание находится на ЗУ, изъятом из гражданского оборота, оно всё же может быть отчуждено и новый собственник здания приобретает другое, отличное от права собственности, право на ЗУ.

С точки зрения «технического оформления» принципа «единой судьбы» земельный участок и расположенных на нём объект недвижимости важно обеспечить одновременность регистрации перехода прав на здание

и на ЗУ или перехода права на здание и возникновение права на чужой земельный участок, на котором расположено здание.

Для создания единого объекта недвижимости его формирование осуществлялось по следующей типовой схеме:

1. На владение (использование) земельным участком документы оформляют органы архитектуры и градостроительства, структуры по управлению НИ и земельными ресурсами.

2. На владение (использование) зданием или сооружением документы оформляют уполномоченные организации ОТИ, КУМИ и земельными ресурсами.

3. Градостроительные требования разрабатывают органы архитектуры и градостроительства.

4. Проверку, согласование и утверждение землеустроительной документации для постановки земельного участка на ГКУ осуществляют органы Роснедвижимости.

5. Постановку на ГКУ земельных участков осуществляют кадастровые палаты

6. Государственную регистрацию прав/ сделок на НИ осуществляют учреждения регистрационной службы

Таким образом при выполнении кадастровых работ по формированию ОН и осуществлению сделок с ними (табл.9) лицензионная организация по Землеустроительным работам осуществляла работы по инвентаризации и межеванию ЗУ. УФАКОН осуществляло проверку и утверждение материалов землеустроительных работ. Департамент архитектуры и Министерства имущественных отношений готовят распоряжения о предоставлении ЗУ. Комитет по управлению госимуществом (КУГИ) и земельными ресурсами осуществляют оформление договора аренды. Кадастровая палата по области ведёт ЕГРЗ, осуществляет учёт земель, присваивает кадастровые номера ЗУ. Органы юстиции осуществляли государственную регистрацию прав собственника объекта недвижимости, оформляли и вели ЕГРП на объектах недвижимости, осуществляли приём, проверку и правовую экспертизу документов.

При предоставлении земельного участка в городе задействовано несколько организаций, каждая из которых играет свою роль при формировании объекта недвижимости. При предоставлении ЗУ физическим и юридическим лицам заявитель обращается в организацию архитектуры и градостроительства (рис.24) Этот орган отправляет заявление в Землеустроительную организацию для проведения инвентаризации ЗУ и выдаёт заявителю чертёж ЗУ М1:500 и градостроительную информацию о земельном участке.

Т а б л и ц а 9

Исполнители и содержание кадастровых работ по формированию ОН до перехода на создание единого объекта недвижимости

№ п/п	Наименование организации	Функции
1	Органы архитектуры и градостроительства, Министерства имущественных отношений субъектов РФ	Подготовка распоряжения главы администрации о предоставлении земельных участков
2	Землеустроительная организация	Подготовка материалов землеустроительных работ
3	Пензенский филиал ФГУП «Ростехинвентаризация»	Инвентаризация зданий и сооружений. Технический учет объектов жилого фонда. Присвоение инвентарных номеров зданиям и сооружениям
4	Комитет по управлению муниципальным имуществом и земельными ресурсами	Оформление договоров аренды
5	УФАКОН по Пензенской области	Проверка и утверждение материалов землеустроительных работ
6	ФГУ «ЗКП» по г.Пенза	Ведение ЕГРЗ, учёт земель. Присвоение кадастрового номера ЗУ
7	ГУФРС по Пензенской области	Гос.регистрация прав собственности на НИ. Ведение ЕГРП на НИ. Приём, проверка документов и их правовая экспертиза

Землеустроительная организация выполняет инвентаризацию ЗУ и формирует технический отчёт по инвентаризации, который утверждается подразделением УФАКОН по Пензенской области.

В зависимости от целевого назначения и площади ЗУ распоряжение на его представление готовится либо органами архитектуры и градостроительства, либо Министерством имущественных отношений области.

Заявитель с этим распоряжением обращается в землеустроительную организацию для проведения работ по межеванию ЗУ документы которого также утверждаются подразделением УФАКОН. Кроме того, землеустроительная организация готовит описание ЗУ, которое она сдаёт в ФГУ «ЗКП» для проверки на положения с соседними ЗУ-ми. Проверенное «Описание ЗУ» возвращается в землеустроительную организацию и сдаётся в подразделение УФАКОН вместе с землеустроительным делом по проведению межевания ЗУ. Там описание проверяется, визируется и возвращается в землеустроительную организацию.

Для постановки на ГКУ заявитель, показав «Описание ЗУ» и имея на руках копии правоустанавливающих документов обращается в ФГУ «ЗКП» и получает кадастровый номер ЗУ в виде выписок из ЕГРЗ.

Для оформления договора аренды на ЗУ заявителю необходимо обратиться в КУМИ.

После постановки на ГКУ в ГУФРС осуществляются регистрация договора и права/сделки на ЗУ.

Если на ЗУ находятся строения, то заявителю надо обратиться в филиал ФГУП «Ростехинвентаризация» для проведения технической инвентаризации строений, которые затем также регистрируются в государственном учреждении юстиции.

Кроме того, весь этот процесс дополнительно сопровождается получением исходных данных и разрешений на производство работ в организациях управления геодезии и картографии, ФГУ «ЗКП» и др.

При предоставлении ЗУ под строительство министерство имущественных отношений Пензенской области готовит и утверждает постановление «Об утверждении проектных границ», которое является основанием для выполнения землеустроительных работ по ЗУ и постановки на ГКУ. Только после завершения работ по формированию ЗУ органом архитектуры, либо Министерством имущественных отношений субъекта РФ готовится распоряжение «О предоставлении ЗУ», а в КУМИ или в Министерстве имущественных отношений готовится договор аренды ЗУ.

Таким образом, для регистрации права/сделки с объектами недвижимости необходимо было пройти не менее двух «кругов», затрачивая финансовые и временные ресурсы.

Указанные недостатки при формировании ОН исключаются в предлагаемом алгоритме формирования ранее и вновь предоставленных ОН для постановки их на ГКУ и регистрации права/сделки (рис. 25).

Данный алгоритм объединяет процессы инвентаризации ЗУ по заявочному принципу, межевание ЗУ, топосъемку и техническую инвентаризацию строений, постановку на ГКУ и ГР права/сделки, а также обеспечивает взаимодействие всех участников процесса формирования объекта недвижимости.

При формировании ранее предоставленных объекта недвижимости администрация рассматривает имеющиеся документы и заявку на регистрацию права, дается заключение о возможности предоставления объекта недвижимости. При не возможности – предлагаются альтернативные варианты и при положительном решении готовит и передает направление в землеустроительные организации для выполнения комплекса технических работ по формированию объекта недвижимости и определению его характеристик.

При предоставлении вновь формируемых ОН администрация своими силами или посредством направления в землеустроительную организацию (ЗУО) готовит проект межевания территории, который учитывает:

- природные характеристики ЗУ;
- наличие на территории и за ее пределами инженерных коммуникаций;

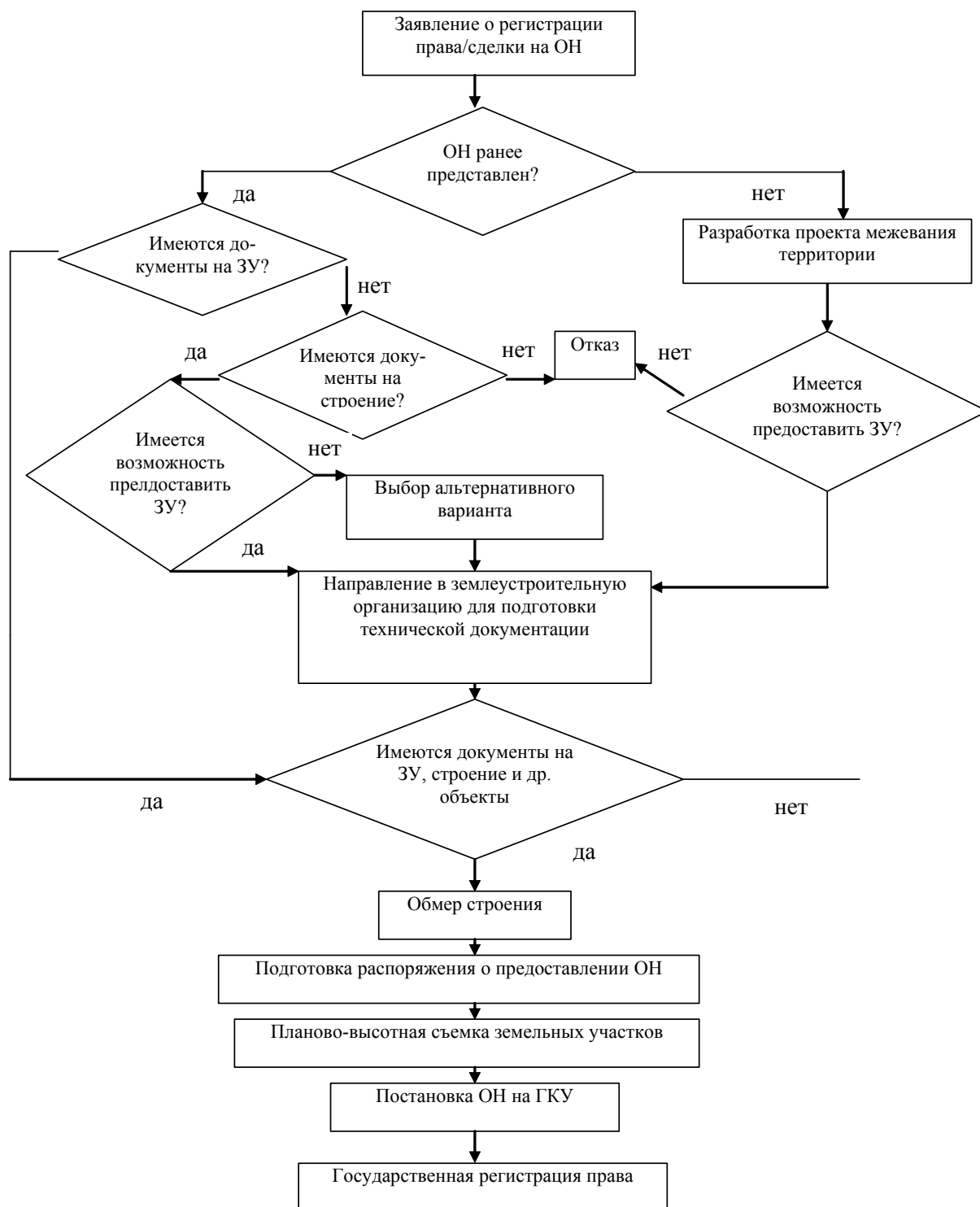


Рис. 25. Алгоритм формирования объекта недвижимости

- материалы территориального планирования и зонирования целевое назначение будущего объекта недвижимости;
- ограничения, обременения в использовании объекта недвижимости.

Затем администрация готовит направление и материалы в ЗУО для работ по формированию объекта недвижимости. ЗУО выполняет работы (определение, согласование, закрепление границ земельного участка,

топосъемка территорий и техническая инвентаризация строений) и таким образом формирует количественные и качественные характеристики объекта недвижимости. Утверждение технического задания на выполнение работ и отчетных документов возлагается на Росреестр.

На основании материалов ЗУО администрация формирует документы о предоставлении ЗУ и передает в Росреестр для постановки на ГКУ.

Затем ОН в Росреестре дополняется необходимой информацией и заносится в соответствующие разделы и подразделы ГКН, формируя экономические, правовые и др. характеристики, а также осуществляет регистрацию права/сделки посредством заполнения раздела «Комплекс прав».

Такой алгоритм значительно сокращает сроки постановки ОН на ГКУ, регистрацию права, исключает многократные полевые работы на ОН и сводит их к выполнению одной организацией, что в свою очередь позволяет избегать ошибки и несовместимость данных. Преимуществом данного подхода является и то, что у собственника ОН отпадает необходимость обращения в несколько организаций при регистрации права.

Согласно земельному кодексу РФ порядок предоставления земельных участков под застройку, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предусматривает их оформление в течении 3-5 месяцев, что влечет за собой увеличение стоимости квадратного метра жилой площади. На практике этот срок еще более удлинняется в связи с проблемами связанными с порядком формирования земельных участков и торгов, а также получения разрешения на застройку земельного участка. Кроме того, при отсутствии градостроительной документации перевод земельного участка из одной категории в другую осуществляется в течении года, что дополнительно приводит к удорожанию строительства до 20 процентов. Все это и другое приводит к дефициту земельных участков, препятствует динамичному развитию землепользования и градостроительства, а в итоге сдерживает темпы строительства и выполнение программ по обеспечению жилья.

Анализ состояния проведения формирования земельных участков и торгов в г. Пензе показал следующее. Формирование земельных участков идет медленно в силу объективных причин, вызванных как необходимостью выполнения требования Федеральных законов, так и несовершенством утвержденных тарифов на подключение объектов к системам коммунальной инфраструктуры. Отдельные застройщики годами не приступают или медленно осваивают выделенные земельные участки. Администрация не использует к таким застройщикам процедуру изъятия земель. Заказчики-застройщики не удовлетворены состоянием оценки выставаемых на торги земельных участков. В одних случаях она завышена, а в других настолько занижена, что застройщик несет большие убытки при прокладке сетей и выполнении других неучтенных оценщиками работ. Застройщик на этапе захода на земельный участок (строительную

площадку) вынужден брать кредит в банке из-за значительных расходов (затраты на покупку участка, разработку проекта, требования УКС заранее подписать договор на отчисление). Увеличивается число контролирующих и согласующих организаций с возрастанием платы за свои услуги почти ежеквартально. Заказчики-застройщики вынуждены идти на увеличение своего штата, так как специалисты не успевают готовить возросшее количество документов и ходить по инстанциям для их согласования.

Согласно законодательству при заключении договоров долевого участия в строительстве заказчик-застройщик обязан регистрировать их, выплатив регистрационной палате почти 4 тыс. рублей за каждый. А при регистрации собственности должен вновь платить, кроме той суммы, которую вносят инвесторы, получая документы на купленную квартиру. Выходит, что с одного и того же договора плата взимается трижды.

Имеются претензии по качеству экологических обоснований каждого земельного участка. Строители начинают его осваивать, а оказывается, что с точки зрения экологии на нем нельзя возводить жилье, хотя средства уже потрачены.

На задержку с проведением формирования земельных участков и торгов оказывает влияние и то, что КУМИ готовит документы одновременно на все земельные участки сразу, а не поэтапно, например на 20-50 и выставлять их на торги. Удобный для освоения земельный участок составляет площадь 1-1,5 га и 2-3 га. Большие участки, под комплексную застройку, могут купить и оперативно освоить не все застройщики.

К проблемам, препятствующим к обеспечению земельными участками застройщиков, можно отнести и такие как:

- отсутствие приемлемого механизма процедуры резервирования земельных участков органами государственной власти субъектов РФ;
- несоблюдение в муниципальных образованиях требований документации градостроительного планирования, предусматривающей порядок застройки жилых районов (резерв земельных участков для такой застройки практически отсутствует);
- монополизация земельного рынка, в том числе подпольное выделение земельных участков.

К комплексу мер, направленных на эффективное формирование и предоставление земельных участков застройщикам в г. Пензе следует отнести:

1. Проведение ревизии всех постановлений, связанных с предоставлением земельных участков, на предмет выявления неисполненных условий, которые могут быть основанием для отмены постановления. В них есть пункты, которые дают возможность воздействовать на застройщиков, например: организация, в течении четырех месяцев с момента выхода постановления должна отмежевать землю и представить документацию в

администрацию города. Если это не сделано, следует отменить постановление.

2. Разработать систему мониторинга с использованием программ контроля исполнения постановления о предоставлении земельного участка для строительства с целью оперативного регулирования негативных процессов по его освоению. Для этой цели необходимо создание электронной базы, которая позволит отслеживать нарушения по исполнению выданных постановлений и выяснить причины их невыполнения.

3. Организациям и ведомствам, которые выдают технические условия на подключение объектов к инженерным сетям, а также иные условия, необходимые для формирования земельного участка, проектирования, строительства, с одной стороны и администрацией города с другой, заключить соглашения о порядке выдаче технических и иных условий (согласно Градостроительного кодекса- бесплатно).

4. В каждой организации, независимо от ведомственной принадлежности разработать и утвердить регламенты по оказанию услуг связанных с предоставлением земельных участков, а также схемы взаимодействия с организациями, участвующими в подготовке исходно- разрешительной документации, начиная от поступления заявления на предоставление участка до государственной регистрации построенного объекта. При этом следует максимально сократить количество административных барьеров.

5. Формирование и выделение земельных участков осуществлять в строгом соответствии с градостроительной документацией, то есть Градостроительного кодекса и градостроительного устава Пензенской области.

6. Обеспечить опережающее формирование земельных участков силами служб городской администрации и за счет её средств для последующего выставления земельных участков на аукционы.

7. Затраты на формирование участков учитывать при продаже. До аукциона обеспечить земельный участок всеми инженерными сетями.

8. Создать городскую структуру по строительству и реконструкции инженерной инфраструктуры с целью обеспечения земельных участков для жилищного строительства необходимыми инженерными сетями. Средства, которые получает администрации города от продажи участков на аукционах, направлять в том числе и на формирование инфраструктуры тех земельных участков, которые в последующим будут выставляться на аукционы.

4.2. Организационно-экономический механизм формирования и ведения государственного кадастра недвижимости

Выше было отмечено, что земельный кадастр являлся основой создания ГКН. Земельный кадастр наиболее проработан с точки зрения нормативно-правовой базы, его ведение проводится по единой на всей территории РФ методике, на базе программного комплекса и Единого Государственного Реестра земель.

Однако земельный кадастр имеет недостатки:

- отсутствие обмена информацией между земельным кадастром и информационными системами о строениях и иных объектах недвижимости, о правах на них;
- расхождения и дублирование данных об ОКС (по данным БТИ и ЗУО);
- отсутствие связей между существующими кадастровыми системами, реестрами и системами учета, что не позволяет получить объективных сведений и характеристик об объектах недвижимости определенной территории.

Для исключения недостатков и для обеспечения устойчивого развития территории необходимо создание интегрированной (комплексной) территориально-информационной системы, включая формирование и взаимосогласованное ведение различных реестров, кадастров и регистров, обеспеченных органами государственной власти и муниципальных образований достоверной и комплексной информацией о жизнедеятельности человеческого общества. Действия такой системы возможны в рамках ГКН.

Предлагаемая методика [36] формирования и ведения ГКН базируется на технологии формирования ОН и состоит из 10 основных частей (рис. 26).

Согласно ст.2 ФЗ [6] ГКН является систематизированным сводом сведений об объектах кадастрового учета, прошедших ГКУ, сведений об административно-территориальном и кадастровом делении в виде текстовой, цифровой, графической и картографической информации.

Целью ГКН является формирование единой системы данных об ОН, на всех административно-территориальных уровнях. Правовое обоснование ГКН составляют:

- ФЦП «Создание автоматизированной системы ведения ГЗК ГКУОН (2002-2007гг.)» утвержденный постановлением правительства РФ от 25.10.2001 г. №745;
- подпрограмма «Создание системы КН (2006-2011 гг.)» федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения ГЗК ГКУОН (2002-2007 гг.)» утвержденной постановлением правительства РФ от 13.09.2005г. №560.



Рис.26. Алгоритм формирования и ведения ГКН

Подпрограмма «Создание системы КН (2006-2011 гг.)», ФЦП «Создание автоматизированной системы ведения ГЗК и ГКУОН (2002-2007 гг.)» была направлена на создание системы ГКУ ОН, обеспечивающей реализацию государственной политики эффективного и рационального использования и управление земельными ресурсами и иной недвижимостью в интересах укрепления национальной экономики, повышение благосостояния граждан, обеспечение государственных гарантий прав собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество, формирование полного достоверного источника информации об ОН, а также совершенствование государственных услуг оказываемых организациям и гражданам органами государственной власти и органов местного самоуправления.

Социально-экономическая эффективность реализации подпрограмм достигается за счет создания развитой информационной инфраструктуры государства, позволяющей обеспечить рациональное использование земель и иной недвижимости как внешних составляющих национального богатства России.

Подпрограмма представляла создание ГКН в целях обеспечения гарантий прав собственности и иных вещных прав на НИ, их социальную и экономическую защищенность.

Эффективность реализации мероприятий подпрограммы состоит в создании условий для регулярного роста налоговой базы по земельному налогу и налогам на имущество, а так же сборов полученных за ведение ГКУ ОН и предоставление сведений из ГКН.

Решение задач подпрограммы основывалось на реализации ФЦП «Создание автоматизированной системы ведения ГЗК и ГУ ОН (2002–2007 гг.)». Их решение было вызвано необходимостью:

- создания системы взаимосвязанных программных мероприятий, ориентированных в пространстве и во времени согласованных по составу исполнителей;
- согласования структуры, объектов и источников материальных, трудовых, финансовых и информационных ресурсов;
- установления единого органа управления, обеспечивающего межведомственную координацию действий исполнителей программы, контроль за ходом ее выполнения, расходованием финансовых (в том числе бюджетных) средств и корректировку отдельных мероприятий.

Реализация программы будет способствовать проведению радикальных преобразований по трем основным направлениям:

- Реформирование правоотношений на ЗУ и иную недвижимость путем разграничения государственной собственности на землю, законодательного оформления правовой концепции ОН и приватизации ЗУ;
- Стимулирование эффективного использования земли и развитие рынка недвижимости посредством создания ГКН, проведение террито-

риального зонирования земель поселений и иных территорий для установления разрешенного использования земель и градостроительных регламентов, организации эффективного контроля за охраной и использованием земельных ресурсов;

- Создание благоприятных условий для инвестиций а развитие рынка недвижимости в результате упрощения процедур получения застройщиками прав на ЗУ для строительства, развития конкуренции на рынке услуг по формированию и техническому описанию ЗУ и иной недвижимости, развития ипотечного кредитования с использованием в качестве обеспечения земельных участков.

Федеральный закон «О государственном кадастре объектов недвижимости» является нормативно-правовой базой для формирования структуры, а так же порядка создания и ведения ГКН.

Финансирование работ по созданию и ведению ГКН осуществлялось в соответствии с подпрограммой «Создание системы кадастра недвижимости (2006–2011 гг.)». Ведение ГКН должно осуществляться по следующим позициям:

- единство системы и технического ведения;
- ГКН должен быть государственным, т.е. управление и методика обеспечения кадастра, его обновление должно осуществляться по единым для страны требованиям независимо от территориальной принадлежности;
- непрерывность внесения в ГКН изменяющихся характеристик ОН;
- «единой судьбы» земельного участка и расположенных на нем строений;
- открытость сведений ГКН;
- сопоставимость и совместимость сведений ГКН со сведениями, содержащихся в других государственных и иных кадастрах, реестрах, информационных ресурсах.

ГКН должен отвечать требованиям полной функциональности, т. е. такой кадастр должен реализовать следующие функции:

- учетная – для обеспечения регистрации права;
- фискальная – для формирования налогооблагаемой базы на основе реальных данных и определения стоимости объектов на основании государственной кадастровой оценки осуществляемой для целей налогообложения;
- информационная – для предоставления по требованию достоверной кадастровой информации об объектах недвижимости.

Картографическая информация должна сочетаться с базами данных реестров земель, строений, комплексных прав, экономических характеристик.

Создание такой базы данных требует кооперации многих государственных структур. Каждая из них располагает информацией, которая требуется другой структуре для выполнения определенных задач. Эти структуры

должны обмениваться данными и избегать их дублирования и пересечения функций.

Функции по ведению ГКН и контролю за его ведением возлагается на органы Росреестра. Кроме того, отдельные разделы и подразделы будут заполнять различные уполномоченные на то организации (комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов, департамент архитектуры и градостроительства).

Ведение ГКН должно обеспечиваться внесением данных в единую автоматизированную базу данных, содержащую рассмотрение выше реестра и графическую базу данных через средства компьютерной сети или средств телекоммуникаций. Такие средства позволяют оперативно пополнять базу данных изменяющейся информацией об объектах недвижимости.

Автоматизированная система позволит вести обмен сведениями между государственными и муниципальными информационными ресурсами, осуществить хранение сведений и документов ГКН и оперативно предоставить необходимые сведения. Кроме того, АИС обеспечит хранение большого объема документов в цифровом виде, что позволит отследить судьбу и историю ОН и обеспечит гарантию прав собственников недвижимого имущества устаревшая и неактуальная информация об ОН будет храниться в архивных фондах АИС.

Кроме того, наряду с электронной базой данных, вся информация об ОН должна храниться на бумажных носителях. Для каждого ОН формируется кадастровое дело, которое включает данные по характеристикам всех выше перечисленных разделов (реестров) электронная база данных, а так же графические материалы (черт, планы, схемы, карты, материалы фото фиксации, 3D-модели и др.).

Первый этап (первичный учет) на пути формирования ГКН – процесс переноса и интеграции сведений об ОН, хранящихся в различных организациях, кадастрах, реестрах в единую систему ГКН.

Следующий этап (текущий учет) – этап формирования базы данных об ОН, который заключается в инвентаризации и формировании объектов ГКУ, постановки на ГКУ. Одним из этапов такого учета является процесс межевания земельных участков. Для земель I–IV категорий ОН заключается в обмере ЗУ, строений, коммуникаций и иной ситуации. Данный вид работ должен выполняться землеустроительными организациями, имеющими лицензии на выполнение геодезических и картографических работ, что позволит избежать расхождения и дублирования данных. Современные геодезические приборы одновременно со съемной ситуацией позволяют производить съемку рельефа, что дает полное представление об ОН. Для ОН, имеющих особое историко-культурное значение необходимое производить их фото фиксацию.

Единство этих сведений складывается на основе формирования единой информационной системы. По сути, межевание должно включать в себя проведение топосъемки, которая позволит регулярно обновлять графическую основу ведения ГКН.

Современные технологии позволяют создавать системы, связывающие атрибутивную и графическую информацию. Все характеристики ОН хранятся в атрибутивной базе данных, связанной с графической базой данных. Семантическая информация будет дополняться графическим представлением об объекте (фотографии, планы, схемы).

Достоинством такой организации системы данных является то, что она будет хранить максимальный объем информации об ОН, его частях, кроме того, информация может быть отображена графически при помощи ГИС в виде тематических слоев. Это позволит легко ориентироваться пользователям и потребителям информации в целях эффективного управления устойчивым развитием территории.

Сочетание базы данных и картографической информации позволит сделать выборку индикаторов устойчивого развития территории. Обработанная информация базы данных ГКН позволит получить численные значения индикаторов.

Кроме того, в муниципальный ГИС должны поступать сведения из других источников: комитеты, организации, службы.

В настоящее время в разработках проектов в среде геоинформационных систем (ГИС-приложений) широко используется инструментарий, включающий как полнофункциональные инструментальные ГИС (зарубежная и отечественная), так и программные средства, приспособление для решения определенного круга геоинфраструктурных задач, в том числе и задач по управлению территорией. Современные ГИС позволяют на основе запросов проводить тематическое картографирование. Такие карты позволяют наиболее эффективно решать задачи территориального управления.

Одним из наиболее привлекательных средств ГИС – технологий России является их способность интегрировать (увязывать в единую систему) как разнородную информацию, так и различные функциональные задачи. Это свойство базируется на том факте, что вся разнородная информация (алфавитно-цифровая, графическая, картографическая, видео и фотоснимки, математические описания процессов) необходимая для организации и управления какой либо деятельностью, напрямую или косвенно относящейся к территории РФ и ее окружению, последовательно может быть привязана к карте или объектам (объекту) России (или части ее территории).

Таким образом, можно непосредственно соотнести численные показатели устойчивого развития определенной территории и на основе их

интеграции сделать выводы о развитии региона, муниципального образования.

Собранная в единую систему кадастровая информация об ОН, а так же наиболее современные средства информационного обеспечения позволяют использовать кадастровую информацию для управления развитием региона, муниципального образования. Данная задача может быть решена на основе мониторинга посредством ГИС-технологии. В связи с тем, что система мониторинга включает в себя подсистему анализа данных наблюдения, она может проводиться на основе работы ГИС – технологий.

Предоставление сведений ГКН закрытого характера (координаты пунктов ГГС и границ ОН) должно осуществляться бесплатно органам государственной власти и местного самоуправления, государственным и частным организациям, участвующим в заполнении тех или иных разделов и подразделов ГКН, налоговых служб, а так же структурам, обеспечивающим безопасность жизни населения.

За плату должны предоставляться сведения собственникам и владельцам ОН. Категория сведений носящих общий характер (материалы территории, планирование территории) должны быть доступны всем участникам ЗИО и населению посредством Интернет технологий.

Процесс формирования ГКН требует финансовых и временных затрат. Формирование ГКН осуществляется в четыре этапа.

Последний этап формирования (заполнения) ГКН включает:

- перенесение сведений и интеграция сведений об ОН из ГЗК, ЕГРОКС, ЕГРП и других кадастров, реестров. Перевод информации с бумажных носителей в электронный вид;

- постановку ОН на ГКУ;

- заполнение разделов и подразделов ГКН, характеристик ОН.

Контроль за проведением землеустроительных работ и по ведению ГКН возлагается на Росреестр РФ.

Рассмотренная методика функционирования ГКН позволяет формировать информационную базу данных недвижимого имущества по единой методике на территории всей страны, которая будет доступна органами государственной власти и органа местного самоуправления. Оперативность внесения в базу данных и их доступность позволяют повысить эффективность управления ОН региона, муниципального образования и обеспечить их устойчивое развитие.

Глава 5. ОСОБЕННОСТИ КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКИ ЗЕМЕЛЬ И СТОИМОСТИ ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

5.1. Государственная и кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения

За период осуществления государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения накоплен значительный как положительный, так и отрицательный опыт проведения соответствующих работ.

Проведение кадастровой оценки земель позволяет получить:

- оценочное зонирование территории административно-территориальных образований на основе устойчивых во времени оценочных параметров;
- показатели нормативной стоимости земли типичных по использованию земельных участков по оценочным зонам территории административно-территориальных образований;
- показатели кадастровой стоимости конкретных земельных участков;
- базу данных рыночной стоимости земли и других объектов недвижимости по административно-территориальным образованиям для формирования региональных информационно-аналитических комплексов, ведения мониторинга рыночной стоимости земли и недвижимости и индексации результатов оценки при значительном изменении стоимости земель.

В основе оценки сельскохозяйственных земель лежит определение кадастровой стоимости земли, которая призвана обеспечить объективное налогообложение земель, проведение эффективной налоговой и инвестиционной политики, совершенствование уровня управления земельными ресурсами.

Одной из основных задач государственного управления земельными ресурсами является оценка земель и установление обоснованной платы за землю. Стоимостная оценка земли является важнейшим экономическим инструментом управления рациональным использованием земельных ресурсов на стадии выбора и обоснования проектных решений, служит механизмом создания цивилизованной системы налогообложения и ценообразования, имеет большое значение для составления имущественных договоров относительно земель и права их аренды на вторичном рынке.

В целях внедрения экономических методов управления земельными ресурсами и повышения на этой основе эффективности использования земель Правительством Российской Федерации было утверждено постановление «О государственной кадастровой оценке земель» от 25.08.1999 № 495.

В соответствии с пунктом 5 статьи 65 Земельного кодекса Российской Федерации для целей налогообложения и иных случаях, предусмотренных Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами, устанавливается кадастровая стоимость земельного участка.

С 2006 года, согласно п. 1, ст. 396 Налогового кодекса РФ, налогообложение земельных участков, расположенных в пределах муниципального образования, на территории которого введен налог, осуществляется от их кадастровой стоимости.

Таким образом, основная задача государственной кадастровой оценки земель – создать единую систему для налогообложения всех земель Российской Федерации.

Для целей государственной кадастровой оценки земель категории земель могут быть представлены различными видами разрешенного использования, состав которых определен соответствующими Методическими документами (табл.10.).

Т а б л и ц а 10

Категории земель с соответствующими методическими документами

Категория земель	Методический документ
1	2
Земли сельскохозяйственного назначения, в том числе: - сельскохозяйственные земли, кроме земель садоводческих, огороднических и дачных объединений; - земли садоводческих, огороднических и дачных объединений	Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 сентября 2010 г. N 445 "Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения"
Земли населенных пунктов	Методические указания, утвержденные Приказом Минэкономразвития РФ от 15.02.2007 № 39
Земли промышленности и иного специального назначения	Методика, утвержденная Приказом Росземкадастра от 20.03.2003 № П/49
Земли особо охраняемых территорий и объектов	Методические рекомендации, утвержденные Приказом Минэкономразвития России от 23.06.2005 № 138
Земли лесного фонда	Методика, утвержденная Приказом Росземкадастра от 17.10.2002 № П/336
Земли водного фонда	Методика, утвержденная Приказом Минэкономразвития от 14.05.2005 № 99

Кадастровая стоимость земельного участка определяется в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации.

Работы по государственной кадастровой оценке земель полностью автоматизированы, что обеспечивается применением специальных программных комплексов. Порядок проведения государственной кадастровой оценки земель всех категорий на территории Российской Федерации для целей налогообложения и иных целей, установленных законом, определен Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденными постановлением Правительства РФ от 08.04.2000 № 316. Для проведения указанных работ привлекаются оценщики или

юридические лица, имеющие право на заключение договора об оценке, в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Согласно п. 10 Правил проведения государственной кадастровой оценки земель утверждение государственной кадастровой оценки земель осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Результаты государственной кадастровой оценки земель после их утверждения вносятся в государственный кадастр недвижимости и не подлежат изменению до очередной кадастровой оценки. Однако, в соответствии с п. 13 Правил проведения государственной кадастровой оценки земель, при проведении государственного кадастрового учета вновь образуемых земельных участков, а также текущих изменений, связанных с изменением категории земель, вида разрешенного использования или уточнением площади земельных участков, определение их кадастровой стоимости осуществляется на основе результатов государственной кадастровой оценки земель. Расчет кадастровой стоимости указанных земельных участков осуществляется согласно Приказу Минэкономразвития РФ от 12.08.2006 № 222.

Кадастровая оценка является массовой и так же, как и кадастр имеет государственный статус. Такой высокий статус кадастровой оценки придаёт ей особую значимость, приоритет, а заодно и возлагает большую ответственность на организаторов и исполнителей работ.

Государственная кадастровая оценка в Российской Федерации берет свое начало с 1999 года с выхода Постановления правительства РФ № 945 «О государственной кадастровой оценке земель». В 1989-1991 годах в масштабах России выполнены уникальные и единственные в своем роде работы по массовой внутрихозяйственной оценке земель всех существовавших на тот момент сельскохозяйственных предприятий. В результате работ оценку получили каждое поле, рабочий участок или земельный контур внутри землепользования колхоза или совхоза.

Методические документы по государственной кадастровой оценке земель содержат концептуальные положения по массовой оценке земель той или иной категории. В развитие каждого из методических документов для исполнителей работ разработаны технические указания с подробным описанием технологического процесса и особенностей применяемых методов оценки.

В 2002 году специалистами РосНИИземпроекта совместно с ФГУП «ФКЦ «Земля» подготовлен первый вариант Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения, утвержденных Росземкадастром 23 мая 2002 г. Вместе с методическими материалами по государственной кадастровой оценке сельскохозяйственных угодий 2000 года, они были положены в основу

Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения, утвержденных приказом Минэкономразвития № 145 от 4 июля 2005 г.

Работы по государственной кадастровой оценке сельскохозяйственных угодий I тура проведены в Российской Федерации в 2000-2001 годах, при этом в подавляющем большинстве субъектов РФ силами Гипроземов (в Европейской части РФ из 50 субъектов землеустроительными предприятиями оценка проведена в 42 субъектах). В результате проведенной оценки получены следующие показатели кадастровой стоимости земель. Средняя по РФ кадастровая стоимость сельскохозяйственных угодий составила 11040 руб./га при максимальной величине 43560 руб./га – по Краснодарскому краю и минимальной – 400 руб./га – по некоторым субъектам РФ. Показатель 400 руб./га был принят за абсолютный минимум кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий в РФ.

В 2006 году выполнен II тур государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения. При этом рассчитаны следующие значения кадастровой стоимости. Средняя по РФ кадастровая стоимость сельскохозяйственных угодий составила 20570 руб./га при максимальной величине 83920 руб./га – по Краснодарскому краю и минимальной – 860 руб./га – по ряду субъектов РФ. Значение кадастровой стоимости, равное 860 руб./га было принято за абсолютный минимум кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий в РФ, каковым и остается по сегодняшний день.

Приказом Минэкономразвития России № 445 от 20.09.2010 года утверждены новые Методические указания по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения. Они имеют ряд существенных отличий, которые заключаются в следующем.

В организационно-методическом плане вместо двухэтапной организации работ: субъект РФ – земельный участок предложен одноэтапный подход – только земельный участок.

В методологическом плане:

- вместо анализа фактических данных за последние годы об урожайности культур и затратах на их возделывание справедливо предлагается использование показателей нормативной продуктивности (исходя из свойств почв) и нормативных затрат, получаемых на основе технологических карт. Нормативные показатели продуктивности и затрат используются также в Методических рекомендациях по определению рыночной стоимости земельных участков сельскохозяйственного назначения:

- определение наилучшего и наиболее эффективного использования земельного участка по текущему виду землепользования – создания оптимального севооборота на основе возможного (по агроклиматическим параметрам) перечня выращиваемых сельскохозяйственных культур с

учетом максимальной доходности и при условии соблюдения экологических требований;

– расчет показателей прибыли предпринимателя и коэффициента капитализации для земельных участков в субъекте РФ.

Эти и многие другие нововведения в методических подходах сопровождаются коренными изменениями в технологии выполнения земельно-оценочных работ. В III туре оценки исполнители работ не обеспечиваются, как это происходило ранее, централизованно разработанными Техническими указаниями, специальным программным обеспечением, типовой структурой отчета об оценке и другими необходимыми нормативно-методическими материалами, а вынуждены разрабатывать их самостоятельно.

Вместе с тем, при разработке Методических указаний не решен ряд принципиальных моментов, непосредственно определяющих величину кадастровой стоимости.

1. Не определен порядок выполнения расчетов для участков, сведения о местоположении границ которых отсутствуют в государственном кадастре недвижимости (ГКН).

2. Не представляется возможным составление экспликаций площадей земельных участков по почвенным разновидностям без проведения векторизации (оцифровки почвенных карт). Этот вид работ приводит к удорожанию государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения, но он необходим, да и в дальнейшем полученные материалы найдут разнообразное функциональное применение: для целей земельного контроля, охраны земель, для составления паспорта плодородия земельного участка и др.

3. В методических указаниях нет однозначных требований к порядку определения рыночных (прогнозных) цен реализации сельскохозяйственных культур, расчета прибыли предпринимателя и коэффициента капитализации. Такие требования должны быть четко и однозначно определены.

Для целей практической реализации Методических указаний Некоммерческим партнерством «Кадастр-оценка» разработаны и утверждены (Протокол Правления №29 от 27.12.2010 года) Технические указания по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения. Они детализируют положения Методических указаний и формируют механизм их практической реализации.

Следует отметить, что качество результатов государственной кадастровой оценки свидетельствует об уровне и эффективности государственного управления этим видом деятельности. Результаты этой работы затрагивают интересы миллионов россиян, всех собственников земель, землевладельцев и землепользователей, формируют у них представление о государстве, насколько оно справедливо, или не справедливо, распределяет налоговое бремя между своими гражданами. К сожалению, эта ответственность ещё не осознана в полной мере ни заказчиками работ, выступающими от имени

государства, ни большинством представителей оценочного сообщества, и в первую очередь оценщиками, имеющими отношение к выполнению массовой оценки.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ массовая или кадастровая оценка формирует налогооблагаемую базу для земельных участков и для всех единых объектов недвижимости. Однако, в результате недостаточной организованности при проведении государственной кадастровой оценки земель, порой неумелого руководства этим, довольно сложным процессом, отношение к кадастровой оценке в регионах стало негативным. Хотя сама идея массовой оценки абсолютно верна, что подтверждает мировой опыт. И в Российской Федерации в течение 10 лет кадастровая оценка пытается доказать свою состоятельность [2].

По состоянию на конец 2010 года на всей территории Российской Федерации было проведено два тура кадастровой оценки земель. С 2011 года начаты работы III тура. Работы очередного тура массовой оценки выполняются начиная с земель сельскохозяйственного назначения. Проведение нового тура земельно-оценочных работ земель сельскохозяйственного назначения вызвано тремя причинами.

Во-первых, с момента проведения предыдущего тура оценки прошло 5 лет – максимальный законодательно допустимый срок действия показателей оценки без их актуализации.

Во-вторых, приказом Министерства экономического развития (№445 от 20.09.2010) приняты новые Методические указания по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения. [3]

В-третьих, показатели кадастровой стоимости земель по объектам оценки за прошедший период утратили свою актуальность.

Очередной тур земельно-оценочных работ должен быть проведен с соблюдением следующих, исторически сложившихся основных принципов:

- методическое единообразие;
- сопоставимость результатов.

Земли сельскохозяйственного назначения включают сельскохозяйственные угодья: пашню, сенокосы, пастбища, многолетние насаждения и залежь, а также другие виды несельскохозяйственных угодий. Площадь земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации на 1 января 2010 г. составляет 400,0 млн. га или 23,4% земельного фонда страны, в том числе сельскохозяйственные угодья – 196,1 млн. га.

Работы по государственной кадастровой оценке земель является логическим продолжением работ по массовой экономической оценке сельскохозяйственных угодий. Государственная кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения проводится по шести группам земель, выделяемым по функциональному назначению и особенностям формирования рентного дохода в сельскохозяйственном производстве:

I группа – сельскохозяйственные угодья;

II группа – земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, проездами, прогонами для скота, коммуникациями, полегающими лесополосами, зданиями, строениями и сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, а также нарушенные земли, находящиеся под промышленной разработкой общераспространенных полезных ископаемых: глины, песка, щебня и т.д.;

III группа – земли под замкнутыми водоемами;

IV группа – земли под древесно-кустарниковой растительностью (за исключением полегающих лесополос), болотами, нарушенные земли;

V группа – земли под лесами, не переведенные в установленном законодательством порядке в состав земель лесного фонда и находящиеся у землевладельцев (землепользователей) на праве постоянного (бессрочного) или безвозмездного пользования;

VI группа – земли, пригодные под оленьи пастбища.

Государственная кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения включает определение удельных показателей кадастровой стоимости каждой из шести групп земель и определение кадастровой стоимости земельных участков, занятых сельскохозяйственными угодьями в целях реализации положений статьи 79 "Особенности использования сельскохозяйственных угодий" Земельного кодекса Российской Федерации.

Государственная кадастровая оценка земель городских и сельских населенных пунктов, садоводческих, огороднических и дачных объединений осуществляется на основании статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости, а также иных методов массовой оценки недвижимости.

Государственная кадастровая оценка сельскохозяйственных угодий вне черты городских и сельских поселений и земель лесного фонда осуществляется на основе капитализации расчетного рентного дохода. Государственная кадастровая оценка иных категорий земель вне черты городских и сельских поселений осуществляется на основе капитализации расчетного рентного дохода или исходя из затрат, необходимых для воспроизводства и (или) сохранения и поддержания ценности их природного потенциала.

Кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения необходима для точного обоснования установленной арендной платы за пользование земельными угодьями или же земельного налога. Объектами оценки могут выступать все объекты, находящиеся как во владении юридических, так и физических лиц. Оценке могут подвергаться следующие сельскохозяйственные угодья:

- пашня. Данное угодье систематически используется для посева многолетних трав, сельскохозяйственных культур, а также в качестве чистых паров;

- пастбище. Угодье сельскохозяйственного назначения, которое используется для систематического выпаса животных;

- сенокос. Данное сельхоз угодье используется систематически для сенокосения. Сенокосы, в свою очередь, подразделяются на суходольные, заболоченные и заливные.

- залежь. Это такой земельный участок, который в настоящее время не используется владельцем даже под пар.

Кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения может осуществляться также в отношении тех сельскохозяйственных угодий, которые не используются под сенокос, не относятся к залежам и могут быть использованы в качестве пастбища.

Кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения проводится в несколько этапов. На первом этапе необходимо предоставить кадастровую стоимость одного гектара земли сельскохозяйственного назначения. К тому же должны быть приложены и базовые нормативы. На втором этапе оценка земель заключается в оценке по административным районам, а также землевладениям.

Во время осуществления второго этапа кадастровой оценки необходимо, чтобы средневзвешенная кадастровая стоимость земельных угодий соответствовала величине, которая была получена на первом этапе работы. Кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения на первом этапе определяет такие базовые показатели, как оценочные затраты, оценочная продуктивность, кадастровая стоимость, стоимость производства валовой продукции, а также расчетный рентный доход.

Используя базовые оценочные показатели затрат и продуктивности, установленные на первом этапе, осуществляется кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения второго этапа. При этом все результаты оценки должны быть сопоставимы.

Кадастровая оценка предполагает расчет показателей по следующим критериям:

- плодородие почвы,
- местоположение почвы для определения рентного дохода,
- технологические свойства,
- кадастровая стоимость сельскохозяйственных земель.

Показателем плодородия почвы является балл бонитета. Его используют при расчете валовой продукции, а также количества затрат на объекте оценки. Кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения и ее технологические свойства должны рассчитываться с учетом рельефа почвы, ее энергоемкости, контурности, каменистости, удаленности от

хозяйственного центра. Все полученные значения в процессе работы должны быть переведены в коэффициенты и баллы.

Балл бонитета необходимо определять в следующей последовательности:

- установление свойств почвы и ее признаков, которые весьма существенно влияют на ее плодородность;
- на основании установленных ранее признаков рассчитываются средние физические значения для конкретной почвы;
- кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения при расчете балла бонитета использует пересчет всех свойств и признаков почв (каким образом они влияют на урожайность);
- используя совокупность признаков и свойств, необходимо рассчитать среднегеометрический балл;
- используя корректировку среднегеометрического балла, необходимо произвести расчет совокупного почвенного балла.

Кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения, в частности, удельного показателя кадастровой стоимости, имеет следующую последовательность:

✓ Дифференциация базовых нормативов продуктивности сельхозугодий. В расчет включаются все рентообразующие факторы: местоположение, плодородие почвы, ее технологические свойства.

✓ Определение рентного дохода на основе полученных ранее индивидуальных нормативов.

✓ Расчет индивидуальных показателей кадастровой стоимости в границах землевладения.

Чтобы получить расчетный рентный доход, необходимо сложить абсолютный и дифференциальный рентный доход.

Эффективность проведения кадастровой оценки земель к настоящему времени значительно возросла по сравнению с периодом начала выполнения работ. Так, если объем земельных платежей в целом по Российской Федерации в 2000 году составлял 24,7 млрд руб., в 2005 году – 48,5, то в 2010 году (в соответствии с данными, приведёнными руководителем ФНС М.В. Мишустиним на расширенном заседании коллегии Росреестра, состоявшемся в феврале 2011 года) – уже 115 млрд руб. Таким образом, объем земельных платежей удваивается через каждые 5 лет. За прошедшие 10 лет земельные платежи выросли в 4,6 раза и на сегодняшний день они полностью определяются результатами государственной кадастровой оценки земель. Вместе с тем и «цена ошибки» кадастрового оценщика, либо других участников этой деятельности также многократно возросла.

2011 год являлся «ударным» по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения. В соответствии с планами Росреестра работы по этой первой по Земельному кодексу Российской Федерации и важнейшей с точки зрения продовольственной безопасности

России категории земель намечено выполнять в 72 субъектах РФ. На сегодняшний день работы проводятся уже в нескольких субъектах РФ. Одновременно, начаты работы по государственной кадастровой оценке объектов недвижимости. Это гораздо более ответственная с точки зрения анализа объективности полученных результатов работа. Её результаты, их справедливость и обоснованность, сопоставимость стоимости объектов недвижимости с различными характеристиками между собой, на основе которых будет формироваться налогообложение, станут ещё более болезненными для граждан, чем неточности и ошибки земельного налогообложения.

В этих условиях у Минэкономразвития, как уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности не всегда хватает сил для контроля за этим важнейшим как с государственной точки зрения, так и с точки зрения каждого налогоплательщика видом деятельности, имеющим как экономические, так и социальные последствия. Стабильности в обществе могут способствовать лишь объективные результаты оценки, формирующие справедливую налогооблагаемую базу.

Результатом справедливой оценки станет сохранение, во-первых, стабильности в обществе, что на сегодняшний день, возможно, самое главное и, во-вторых, надёжное и устойчивое наполнение местных бюджетов. Справедливое налогообложение, устанавливаемое с учётом анализа допустимой тяжести налогообложения для правообладателей земельных участков (объектов недвижимости) стабилизирует ситуацию с платежами и даёт довольно высокий показатель собираемости налогов (отношение собранного налога к запланированному объёму). Вполне приемлемым уровнем собираемости налога можно считать показатель в 95-98%. Однако имеющийся опыт введения земельного налога, основанного на кадастровой стоимости, свидетельствует о другом. В отдельные годы при довольно резком повышении земельного налога, его собираемость по субъектам РФ снижалась до 60–70 %.

В сложившихся условиях предлагается формирование в Национальном совете по оценочной деятельности подразделения по решению проблем государственной кадастровой оценки и координации этого важного направления оценочной деятельности. Существует ряд проблем определения кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения:

1. Не определен порядок выполнения расчетов для участков, сведения о местоположении границ которых, отсутствуют в государственном кадастре недвижимости (ГКН).

2. Не представляется возможным составление экспликаций площадей земельных участков по почвенным разновидностям без проведения векторизации (оцифровки почвенных карт). Этот вид работ приводит к удорожанию государственной кадастровой оценки земель сельскохозяй-

ственного назначения, но он необходим, да и в дальнейшем полученные материалы найдут разнообразное функциональное применение: для целей земельного контроля, охраны земель, для составления паспорта плодородия земельного участка и др.

3. Некорректность использования фактической урожайности вместо потенциальной (нормативной). Например среднемноголетние данные об урожайности в Московской области значительно выше (следовательно, и налог, и кадастровая стоимость будут выше, чем в Калужской области). Обусловлено это тем, что в Московской области в до перестроечные времена удобрений вносилось больше (на уровне стран Западной Европы) и насыщенность техникой была выше. В настоящее же время количество техники и объемы вносимых удобрений на единицу площади резко сократились, баланс гумуса стал отрицательным. Однако фермеры, работающие в Боровском районе Калужской области и Нарофоминском районе Московской области на одинаковых землях и в одинаковых условиях, будут платить налог на сельскохозяйственные земли, различающийся более чем в 6 раз. Таким образом, оценивается не земля, а уровень хозяйствования 20-летней давности. Если земли одинаковые, то и налог существенно различаться не должен.

4. Межрегиональная несопоставимость оценок. Земли соседних областей, а иногда и земельно-оценочных районов внутри областей оцениваются по-разному, даже если находятся в близких природных условиях. В субъектах Российской Федерации приняты шкалы с разными свойствами. В расчеты оценочных показателей заложены не единые для России экономические нормативы. В каждом регионе существуют свои нормативы, отражающие средние по региону (оценочному району) экономические условия сельскохозяйственного производства. Так, в одних областях (Нижегородская, Волгоградская) за 100 баллов принимается содержание гумуса, равное 5%, а в других (Воронежская, Краснодарский край) – 7%. Регрессионные уравнения связи урожайности со свойствами почв в разных регионах различны. Несопоставимость оценок исключает возможность использования результатов земельно-оценочных работ на едином рынке земель России.

5. Не учитываются климатические показатели. Известно, что одна и та же почва в разных климатических условиях будет иметь различную продуктивность, а, следовательно, и разную оценку.

6. Не учитывается пригодность земель под различные культуры и ассортимент возделываемых культур. Совершенно очевидно, что чем шире ассортимент возделываемых культур, тем выше должна быть оценка. В настоящий же момент различия в уровне затрат на выращивание культур и поддержание плодородия почв во внимание не берутся.

7. Принятие единого для всех субъектов Российской Федерации коэффициента капитализации (0,03), что является экономически необоснованным.

Отмеченные недостатки методических подходов приводят к несоответствию значений кадастровой стоимости земель и данных природно-сельскохозяйственного районирования. Например, кадастровая стоимость земель сельскохозяйственного назначения в Пензенской области составляет 18 020 руб. за 1 гектар, в Башкирии – 17 460 руб., в Ивановской области – 18 350 руб., в Ярославской области – 18 780 руб. Между тем, по всем показателям – почвенным и климатическим характеристикам, возможностям возделывания более ценных культур, размерам полей, доле пашни в сельскохозяйственных угодьях – Ивановская и Ярославская области уступают Пензенской области и Башкирии.

При проведении кадастровой оценки в субъектах Российской Федерации одни и те же черноземы с близкими свойствами, находящиеся в Орловской области (Троснянский район) и в Ульяновской области (Инзенский район) при одинаковых баллах бонитета почвы (55), одинаковых технологических свойствах и местоположении имеют кадастровую стоимость, различающуюся почти в 2 раза.

Необходимо также отметить, что величина абсолютной ренты (минимальный доход, который может быть получен с сельскохозяйственных угодий) не может быть одинаковой для всей территории России (860 руб. за 1 га). Худшие земли в Краснодарском крае и Архангельской области существенно различаются.

Таким образом, несмотря на многолетний опыт земельно-оценочных работ в нашей стране, оценка стоимости сельскохозяйственных угодий сопряжена с большими трудностями как в методическом, так и информационном отношении.

5.2. Кадастровая оценка земельных участков, предоставляемых под объекты строительства различного назначения

В соответствии с действующим законодательством в отношении каждого земельного участка в обязательном порядке определяется его кадастровая стоимость. Кадастровая стоимость земельного участка - это публичный эквивалент стоимости земельного участка, который учитывается при исчислении земельного налога, арендной платы за пользование земельными участками, выкупной стоимости земельного участка при его приобретении из государственной и муниципальной собственности, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством.

Очевидно, что размер кадастровой стоимости является одной из основных составляющих, определяющих экономическую эффективность использования земельного участка и затраты, связанные с приобретением и использованием земельных участков. Неправильное определение кадастровой стоимости земельного участка может привести к многомиллионным потерям для его правообладателей либо по существу заблокировать отдельные способы его использования (например, путем застройки).

Нормативные документы, определяющие правила и порядок проведения государственной кадастровой оценки земель направлены на формирование единого подхода к решению этих вопросов в городах и других поселениях. Однако различия между городами по характеру землепользования и разработанности градостроительной документации не позволяют на федеральном уровне унифицировать весь процесс кадастровой оценки. Поэтому разработка методики государственной кадастровой оценки земель направлена в сторону выработки единого методологического подхода к системе оценки при предоставлении возможности выбора конкретного варианта оценки на местном и региональном уровне с учетом наличия необходимой информации.

Таким требованием является ориентация кадастровой оценки на рыночную стоимость земельных участков. В законодательстве и в практике оценки под рыночной стоимостью земельного участка понимается наиболее вероятная цена, по которой данный объект может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства. Однако на земельный рынок в городах влияют многие чрезвычайные, но обычные для современной России обстоятельства и риски. Это существенно влияет на формирование рыночной стоимости и не позволяет иметь надежную информационную базу для проведения кадастровой оценки земель городов.

Кадастровая оценка требует научного определения понятия её предмета – кадастровой стоимости, а также разработки детальных процедур и правил обеспечения при массовой оценке точности расчета кадастровой стоимости каждого земельного участка. Кадастровая стоимость земельного участка есть приведенная к рыночной стоимости средняя стоимость единицы площади земельного участка в составе земель населенных пунктов в зависимости от вида разрешенного использования без учета улучшений и рассчитанная по установленным правилам для целей налогообложения и иных случаев, предусмотренных законодательством. Данное определение позволяет одновременно с реализацией заложенных в Земельном кодексе РФ различных вариантов налогообложения земельных участков по видам использования и обеспечить сведениями об их стоимостных характеристиках информационную базу ГКН.

Оценка кадастровой стоимости земельных участков становится необходимым звеном при формировании экономического механизма, регулирования землепользования в условиях становления рынка земли. Эффективность ее проведения определяется сформированными возможностями получения платы за землю в консолидированный бюджет при реализации поставленных целей земельной политики. Вопрос о создании идеального механизма формирования кадастровой оценки земельных участков на основе их рыночной стоимости находится в центре как научных, так и политических дискуссий во всех странах. Международные стандарты проведения массовой оценки стоимости отсутствуют.

Исходным при оценке типичных земельных участков в конкретных территориальных зонах является разделение рынка земельных участков на различные его сегменты в зависимости от типичных разрешенных видов деятельности. Данному подходу соответствует оценка рыночной стоимости земельных участков в соответствии со сложившимися сегментами рынка. В первую очередь должны быть определены порядок, основания и методы проведения оценки именно рыночной стоимости земельных участков и установлен единый порядок проведения территориального оценочного зонирования.

По мере развития практики оценочных работ появляется возможность в целях государственной кадастровой оценки земель все более полного использования преимуществ именно рыночной информации и ее обработки на основе рыночных подходов к оценке. Информационная база Росреестра не позволяет еще во многих городах использовать в качестве территориальных зон первичные кадастровые кварталы.

Все рыночные подходы к оценке земельных участков могут быть использованы для оценки кадастровой стоимости территориальных зон в городах. Для оценки жилых зон с многоэтажной застройкой исходным является *сравнение стоимости* квартир, а для приносящей доход недвижимости – доходный подход. Для оценки промышленных зон в основном используется затратный подход к оценке. Эти подходы и конкретные методы оценки рекомендуется использовать для определения цены единицы сравнения (квадратный метр, гектара) или для определения цены выбранного базового участка.

При оценке застроенных земельных участков в основном применяется резидуальная методика, (техники остатка для земли). Однако ее использование имеет для оценки земельных участков ряд существенных недостатков. Прежде всего, из-за относительно небольшой доли стоимости собственно земельного участка в общей стоимости объекта недвижимости (включающего его застройку или улучшения), любые, даже небольшие количественные несоответствия между ростом общей стоимости объекта недвижимости и изменением затрат на его застройку часто приводят к ошибкам в расчете стоимости земельных участков. Трудности определения

стоимости застроенных земельных участков дополняются сложностями учета реальных различий в площади земельных участков, относимых к различным домовладениям.

Наиболее сложной является оценка земельных участков под промышленными объектами, являющихся основным источником наполнения бюджета города налоговыми платежами. Другие участки, как правило, застроены объектами, имеющими льготы по налогу (жилые и социальные объекты), или арендуют земельные участки (коммерческие предприятия) и выплачивают арендную плату. При разработке методики кадастровой оценки земель существует альтернатива – строить методику на основе систематизации индивидуальных особенностей промышленных земельных участков или исходить из систематизации общих закономерностей (факторов) на уровне отдельных административно-территориальных единиц. Возможности выбора конкретного метода определения кадастровой стоимости определяются как доступностью информации, так и другими действующими организационно-техническими ограничениями.

Сложность кадастровой оценки земельных участков под промышленными объектами связаны с тем, что сам имущественный комплекс предприятий обычно состоит из множества элементов. Градостроительное законодательство в отношении этих элементов не соответствует реалиям рыночной экономики. Требуемая для проведения кадастровой оценки землеустроительная документация часто отсутствует, что не позволяет проводить оценку отдельных имущественных комплексов внутри единого предприятия, что затрудняет широкое использование этих данных в рамках определения кадастровой стоимости земельных участков. Поэтому, по мнению Волович Н.В. [67], разработка методики государственной кадастровой оценки земель должна быть направлена, прежде всего, в сторону выработки единого методологического подхода к оценке при предоставлении возможности выбора с учетом наличия необходимой информации и качества разработанных градостроительных регламентов конкретного варианта оценки на местном и региональном уровне.

Рассмотрим возможный порядок применения общепринятых подходов к кадастровой оценке земель населенных пунктов .

При оценке кадастровой стоимости земель выделенных территориальных зон с многоэтажной жилой застройкой следует использовать следующие информационные базы:

- ✓ данные Управления Росреестра о сделках с квартирами;
- ✓ база данных филиала ФГУП «Ростехинвентаризация»;
- ✓ данные о предложениях квартир основных риэлтерских фирм города.

База данных Управления федеральной регистрационной службы (УФРС) состоит из адреса квартир (улица, номер дома, номер квартиры), количества комнат, общей площади, даты сделки и цены сделки. База о данных ОТИ включает в себя адрес дома, количество этажей, количество

квартир в доме, строительный объем, материал стен, общую площадь квартир в доме, жилую площадь всех квартир, год постройки, год последней инвентаризации и износ. После совмещения баз данных УФРС и ОТИ общая база будет отсортирована по различным типам жилья в зависимости от этажности дома, материала стен, года постройки.

В жилой застройке преобладают три основных типа многоэтажных жилых домов:

- 95-я серия панельных 9- и 10-этажных жилых домов (стандартной и улучшенной планировки), возраст в основном 20 лет;
- «хрущевки» – четырех- и пятиэтажные панельные и кирпичные дома постройки конца 50-х – начала 80-х годов;
- кирпичные многоэтажные, в том числе элитные дома.

После разбиения базы данных по основным типам жилья квартиры сгруппируются по выделенным территориальным зонам. Основой деления является разбиение города на отдельные жилые районы. Внутри районов основными критериями группировки выступают удаленность от главных магистралей и сложившееся восприятие отдельных зон населением города (например, 2-й и 3-й микрорайоны и т.д.).

Такие оценочные зоны, как правило, совпадают с жилыми районами. Оценка промышленных районов должна проводиться в рамках оценки данных территориальных зон.

Для выравнивания базы данных по времени продажи в течение календарного года внутри каждой территориальной зоны квартиры могут быть расположены во временном возрастающем порядке по месяцам продаж. Для каждой зоны проводится графический анализ (точечный график, где на оси X находился временной ряд, а на оси Y – цены за квадратный метр жилья). Это позволит визуально отследить рост цен на недвижимость и сделки, которые выпадают из данного ряда.

После нахождения среднего значения цены квадратного метра жилья в месяц или в квартал в зависимости от количества сделок в эти периоды определяются отклонения от среднего значения. Предельно допустимым отклонением принято считать значение 20%. Все значения, не попадающие в диапазон отклонений 20 %, исключаются из оценки.

Для приведения цен продаж на 01.01. 2014 г. для каждой выделенной территориальной зоны строится линия тренда. В результате построения различных типов линий тренда, можно выявить, например, что наиболее точно описывал процесс повышения цен на квартиры в анализируемый период линейный тренд вида

$$y=ax+b,$$

где y – цена кв.м; x – номер месяца; a , b – свободные члены.

Систематизация сделок по продажам квартир позволит использовать две методики расчета стоимости земли под многоэтажными типовыми домами: метод остатка и метод единицы сравнения (рентно-затратный).

Метод остатка для земли служит наиболее распространенным методом оценки земель в жилых зонах с многоэтажной застройкой и является формой применения в прикладных расчетах классического определения земельной ренты как остаточного дохода от использования объекта недвижимости после компенсации основных расходов из полученного валового дохода. При оценке кадастровой стоимости типовых земельных участков в жилых зонах с многоэтажной застройкой исходным источником информации являются данные о ценах сделок на вторичном и первичном рынках, в т.ч. с использованием данных риэлтерских фирм. Их анализ следует проводить по следующим этапам:

1. Группировка продаж по типам жилых объектов и по отдельным районам и микрорайонам города (как правило, поквартально, исходя из принципов комплексности застройки).

2. Построение временных рядов (помесячная динамика) в каждой группировке, получение общего и индивидуальных индексов цен по каждой зоне и типу жилья.

3. Экспертный анализ, задача которого - исключить особые условия сделок.

4. Обработка информации методами математической статистики с целью исключения сильно отклоняющихся от средних значений данных, т.е. таких, которые более чем на 20% отличаются от среднеарифметического значения. На данном этапе оценки в итоге определяется усредненное значение рыночной цены объекта недвижимости вместе с относящимся к нему земельным участком.

5. Определяется общая стоимость всех квартир в многоквартирном доме, которая принимается за рыночную стоимость данного жилого дома. Для этого используется или суммирование стоимости всех квартир, или средние данные по стоимости кв. метра общей площади квартир и общей площади дома.

6. Рассчитывается приведенная стоимость строительства типового жилого дома различных проектов.

7. Рассчитывается накопленный износ жилых объектов по данным ОТИ.

8. На основании расчетной плотности застройки определяется искомая стоимость земельного участка.

Методом остатка для земли первоначально определяется рыночная стоимость квадратного метра жилья для разных оценочных районов и типов жилья в них. Из этой рыночной стоимости вычитается его восстановительная стоимость с учетом износа.

Полученная стоимость относится к земельному участку, приходящемуся на 1 кв. м квартиры. При использовании данного метода необходимо как можно точнее определить современную (восстановительную) стоимость затрат на строительство жилых зданий разного типа. При расчете затрат на строительство могут быть использованы сметные цены по

данным основных застройщиков (строительных подрядных организаций). Так, средняя стоимость 1 кв. м общей площади квартир жилых домов в 2013 г. составила, например, в г. Пензе 40 тыс. руб.

На следующем этапе определяется совокупный износ типовых домов в каждой оценочной зоне. При этом общий годовой износ в «хрущевках» принят в размере 1% в год, а для других типов многоэтажных домов принят равным физическому износу по методике ОТИ и составляет для панельных домов – 1% в год, для кирпичных-0,7% в год.

Для каждого оценочного участка рассчитывается на основе данных ОТИ средний износ домов, участвовавших в сделках купли-продажи квартир. После вычитания из рыночной цены 1 кв. м стоимости строительства 1 кв. м с учетом износа будет выделена рыночная стоимость земли, приходящаяся на 1 кв. м жилья. Не исключены случаи, когда в районе с большей стоимостью жилья земля получится дешевле, чем в районе, где стоимость жилья меньше. Это связано с тем, что расчет, исходя из современной восстановительной стоимости, проводится по домам, построенным 30-40 лет назад в период массового жилищного строительства. Это является нелогичным и искажает конечные результаты расчетов. Чтобы частично устранить данное противоречие, предлагается производить оценку типового земельного участка на основе расчетов только по современным и наиболее массовым сериям типовых домов.

Вторым существенным фактором, влияющим на погрешности при определении кадастровой стоимости земельных участков являются различия в плотности застройки жилых зон в разные периоды домами разных проектов и этажности. Отсутствие утвержденных коэффициентов сравнения кадастровой стоимости земельных участков с разной плотностью застройки заставляет использовать экспертный метод для конкретизации основной закономерности влияния этого фактора. Закономерность заключается в том, что с ростом плотности застройки (прежде всего этажности) стоимость растет не линейно. Это связано с известными пределами повышения интенсивности использования земельных участков. Начиная с определенной высоты строящегося здания затраты на его строительство и эксплуатацию не обеспечиваются повышением доходности. Другим фактором является ценность самой придомовой территории. Для определения итогового значения кадастровой стоимости необходимо иметь данные о балансе территорий оценочных жилых районов (процентное соотношение общей жилой площади каждого типа домов к общей жилой площади домов всех типов).

Наличие рекомендуемых нормативов землеотводов, в том числе утвержденных как строительные нормы и нормативы при проектировании и строительстве, частично решает этот вопрос. Кроме того, можно использовать показатели плотности застройки.

Использование метода остатка для земли в силу значительной погрешности из-за износа и сложности расчета реальной стоимости строительства, по мнению отдельных экономистов [29], возможно в большей степени при расчете инвестиционной стоимости проекта новой застройки.

Предлагается использовать другой метод – метод единицы сравнения (рентно-затратный). Он в большей степени соответствует задачам массовой оценки застроенных участков. Этот метод массовой оценки кадастровой стоимости земельных участков под многоэтажными домами связан с выявлением внутригородской ренты по местоположению и определением базовой стоимости земли для территориальных зон города с наихудшим (предельным) местоположением. Накопленная в УфРС информация по совершенным сделкам с недвижимым имуществом позволяет выполнять этот расчет. Для этого в границах селитебной части города выделяется базовый, микрорайон (жилой район), где стоимость земли под типовыми многоэтажными домами, рассчитанная методом остатка, является минимальной и близка к стоимости земли под малоэтажной застройкой или домовладениями усадебного

Данная стоимость принимается в качестве базового показателя для пограничной с селитебной части города территориальной зоны «№ ____». Цена квадратного метра жилья (с приведением рассмотренной выше плотности застройки) в домах многоэтажной застройки разного типа в этой зоне заменяется на базовую стоимость квадратного метра земли. Далее находят среднее значение между полученными стоимостями квадратного метра общей площади жилых помещений в «хрущевках», кирпичных домах и панельных домах 95-й серии. На те районы, в которых нет значений стоимостей квадратного метра жилья по какому-либо типу (вследствие отсутствия таких домов) могут быть экстраполированы значения по имеющимся близлежащим районам путем использования коэффициентов корреляции между стоимостью кв. м жилья в домах различного типа.

На следующем этапе рассчитываются различия в стоимости 1 кв. м общей площади жилых помещений по каждой зоне по сравнению с аналогичным показателем в территориальной зоне «№ ____». Это различие характеризует сложившиеся рентные различия в стоимости жилья в различных зонах. Получение конечного показателя стоимости типового земельного участка в каждой территориальной зоне определяется путем сложения рентного показателя базовой кадастровой стоимостью в зоне «№ ____» и приведением полученной суммы стоимости общей площади жилых помещений в каждой из зон к кадастровой стоимости земли путем применения показателя плотности застройки. В расчете можно принять показатели плотности застройки из Методических указаний Государственной кадастровой оценки земель (ГКОЗ) РФ.

При кадастровой оценке земельных участков в каждой из территориальных зон нельзя ограничиваться оценкой только земельных участков

под жилой застройкой. Значительная часть коммерческих объектов выполняет обслуживающую функцию для окружающей застройки. Соответственно, расчет стоимости земли под данными объектами дополняет расчет стоимости земли под основной застройкой. В силу роли платежей за землю (в основном в форме арендной платы) под приносящей доход недвижимостью их оценка должна выделяться в качестве самостоятельной задачи. Соответственно, основным показателем для расчета их стоимости служит ставка потенциальной или реальной арендной платы. Непосредственно для проведения расчетов необходимы следующие данные:

- ✓ ставка аренды за единицу занимаемой площади зданий и сооружений;
- ✓ характеристики объекта недвижимости (структура площади, год постройки, величина накопленного износа);
- ✓ расходы по содержанию объекта (прежде всего, коммунальные);
- ✓ восстановительная стоимость объекта;
- ✓ плотность застройки (соотношение площади объекта и земельного участка);
- ✓ ставка капитализации по данному типу объектов.

По мере сбора информации, выявленные коммерческие объекты группируются по местоположению и наносятся на карту города. С учетом концентрации объектов в тех или иных частях города на плане городской застройки осуществляется выделение следующих зон:

- деловой центр (центры) города (основное назначение - общественно-деловая застройка для обслуживания всего города);
- коммунально-складские зоны.

Для данных зон расчет стоимости земли по доходному методу является основным.

Общий порядок расчета стоимости земли под коммерческими объектами:

1. Потенциальный валовый доход (ПВД) – потери от недозагрузки и т.п. + прочие доходы = Действительный валовый доход (ДВД).
2. ДВД – общие расходы = ЧОД (чистый операционный доход).
3. ЧОД / ставка капитализации = Стоимость объекта недвижимости.
4. Стоимость объекта недвижимости – восстановительная стоимость объекта с учетом износа - Стоимость земельного участка.
5. Стоимость земельного участка/площадь земельного участка* = Стоимость 1 кв. м земли.

Расчет ставки капитализации проводится путем систематизации сравнения стоимости аренды и цен продажи аналогичных объектов, близких по местоположению и функциональному использованию. В целом для торговой недвижимости (капитальных зданий). ставка капитализации составляет, по данным риэлтерских агентств и экспертному мнению оценщиков, 20-25%, в том числе для объектов в центральной деловой

части города 25-30%. По некапитальным зданиям эта ставка выше примерно на 10 пунктов. Для офисной недвижимости ставка капитализации составляла 15-18%, а для складов – 11-13%.

Наибольшее влияние на стоимость земли под объектом коммерческой недвижимости, рассчитываемую доходным методом, оказывают базовая доходность объекта недвижимости (величина арендной платы за вычетом коммунальных платежей), норма доходности по аналогичным объектам (ставка капитализации), а также плотность застройки. Поэтому именно данные показатели нуждаются в тщательном обосновании. Учитывая, что в настоящее время отсутствует градостроительная документация по выделению участков, а также закрепление границ участков на местности, площадь земельных участков под данными объектами принимается, как правило, на основе или специальных обследований (инвентаризация типичных земельных участков в данной зоне), или утвержденных Росстроем РФ и Росреестром удельных показателей земельной доли, приходящейся на 1 кв. м общей площади зданий.

Слабость обоснования приведенной доходности коммерческой недвижимости к стоимости занимаемого земельного участка не позволяет широко использовать этот подход к оценке кадастровой стоимости этих зон. Однако таким образом можно разработать рекомендации по установлению ставок арендной платы применительно к различным видам использования земельных участков в зонах со смешанной застройкой.

В заключение отметим, что наилучшим решением будет использование в качестве кадастровой стоимости земельных участков в зонах со смешанной застройкой показателей стоимости на основе оценки земельного участка под типовыми жилыми зданиями.

Оценка земель промышленности в основном осуществляется на основе затратного подхода. Это определяется тем, что экономика крупных предприятий не позволяет непосредственно использовать сравнительный и доходные подходы к оценке занимаемых ими территорий. Традиционными способами оценить землю, занимаемую промышленными предприятиями, можно только после того, как большинство из них будет работать с реальной прибылью, а балансы предприятий будут соответствовать реальным данным. Это ставит вопрос о сложности применения массовой оценки к землям, занимаемым промышленными объектами в настоящее время.

Сложность оценки земельных участков под объектами недвижимости промышленности требует различного подхода к оценке жилых и промышленных зон, с определением возможных направлений их оценки. Большинство промышленных объектов имеет значительное по размерам землепользование. Поэтому единственным реальным вариантом оценки является индивидуальный подход к каждому крупному предприятию, который может формировать самостоятельную территориальную зону. Подход к оценке земельных участков под предприятиями, располо-

женными в центральных зонах города и в промышленных зонах на окраинах города за пределами селитебной части, должен быть различен.

На основании имеющегося опыта работ по оценке промышленных земель в других странах и исходя из опыта такой работы в российских городах, можно предложить следующий порядок проведения кадастровой оценки земель, занятых промышленными объектами.

В соответствии с землеустроительной документацией в границах городской черты выделяются земельные участки, занимаемые промышленными объектами. Данные участки объединяются в соответствии со своей территориальной принадлежностью в промышленные зоны (районы). Формирование зон строится на основании генерального плана развития города, другой градостроительной документации с учетом действующих ограничений на размещение и застройку промышленных земель. Кроме того, на территории города выделяются коммунально-складские и научно-производственные зоны (районы). Оценка этих территориальных зон должна вестись с применением всех известных подходов к оценке. Наличие информации по стоимости аренды позволяет использовать доходный подход, а зарегистрированные сделки купли-продажи офисных или складских помещений – сравнительный.

В определенных случаях, когда трудно определить функциональное назначение этих земель и окружающих земельных участков, вся данная зона может рассматриваться как зона смешанной застройки.

По каждой из выделенных зон составляется баланс территории. Баланс территории промышленных и близких по функциональному назначению зон связан с распределением площади всей территории на такие части, как:

- застройка промышленных объектов,
- инженерно-транспортная инфраструктура,
- резервные территории,
- санитарно-защитные зоны,
- жилая и другая застройка,
- неиспользуемые территории.

Основным методом оценки земель непосредственно под промышленными объектами может стать затратный метод. Это связано с тем, что именно стоимость подключения (освоения) промышленной площадки является для промышленного предприятия более важным фактором, чем собственно его локальное местоположение. Поэтому стоимость земельного участка промышленных предприятий определяется как сумма стоимости неосвоенного участка в данной территории и затрат по освоению этого участка.

Применение затратного метода оправданно к оценке только части площадей, непосредственно занимаемых промышленными предприятиями и цехами, профиль деятельности которых в ближайшей перспективе не

изменится. В других случаях затраты на данный конкретный вид улучшений будут являться излишними (табл. 11).

Т а б л и ц а 11

Варианты использования земли промышленности
с учетом условий рынка недвижимости

Объекты с хорошей рыночной перспективой (гибкие возможности перепрофилирования)			Объекты с плохой рыночной перспективой (слабые шансы альтернативного использования)		
1 Продолжение прежней деятельности предприятия	2а Использование в близких с прежним видах производства	2б Смена вида производства	3а разделение земельного участка	3б обнос объекта	4 Не застроенные участки

Использование затратного метода оправданно при вариантах 1 и 2а использования оцениваемых земельных участков. Оценка для вариантов 2б и 3а предполагает отдачу преимуществ доходному методу (определение разницы между доходом от продажи или сдачи в аренду участка и необходимыми инвестициями). При вариантах 3б и 4 оценка стоимости земельного участка осуществляется методом прямого сравнения продаж свободных под застройку земельных участков с учетом стоимости тех улучшений, которые непосредственно могут быть использованы при новом виде разрешенного использования оцениваемой площади [29, с. 240].

Данные варианты оценки можно применять и для промышленных объектов, расположенных в селитебной части города. Для этих предприятий оценка может проводиться с учетом возможного их перепрофилирования в обозримый период с учетом использования смежных участков за вычетом необходимых инвестиций, что в итоге определяет возможность не выделять эти отдельные промышленные участки из состава зон с другой функциональной застройкой.

Оценка земель, занимаемых административными и складскими объектами, проводится в основном методом капитализации возможного дохода от сдачи этих объектов в аренду. В случае получения стоимости земли ниже, чем рассчитанная вышеприведенным методом стоимость свободного участка под застройку, за итог принимается стоимость свободного участка.

Санитарно-защитные зоны оцениваются преимущественно по цене повышенных затрат на воспроизводство живого надпочвенного слоя вместе с необходимыми для функционирования санитарно-защитного слоя лесными культурами (стоимости восстановления лесов) и возможного использования этих территорий под застройку. Для этого определяется экономия затрат от использования свободной инженерно-транспортной инфраструктуры.

Для промышленных объектов, удаленных от селитебной части города, базовая стоимость промышленной зоны может быть приравнена к

утвержденной в данном населенном пункте стоимости перевода лесных или сельскохозяйственных земель соответственно в земли под застройку или к стоимости восстановления живого надпочвенного слоя вместе с лесными и нелесными культурами с увеличением данной стоимости на стоимость затрат по подготовке площадки под строительство (вертикальная планировка, топосъемка и изыскательские работы), а также стоимости затрат на подключение площадки к объектам инженерно-транспортной инфраструктуры. Данный метод является классическим применением затратного подхода к оценке. Особенность его будет связана с использованием не прямо затрат на освоение городских территорий (стоимости затрат на создание и воспроизводство улучшений городских земель), а прежде всего тех расходов, которые определены в договорах с энергетическими и другими коммунальными предприятиями по объему оказываемых услуг.

Расчет стоимости улучшений включает следующие виды подключений: электроснабжение, теплоснабжение, водоснабжение и канализация, газоснабжение, утилизация промотходов, подъездные железнодорожные пути и автомагистрали. Расчет по укрупненным показателям применительно к застроенным промышленными предприятиями территориальным зонам неприемлем. В силу уникальности крупных промышленных объектов и наличия у них собственной инженерной инфраструктуры выравнивание стоимости этих земельных участков путем усреднения затрат на освоение площадки приводит к перераспределению кадастровой стоимости и не дает необходимой доказательной базы.

Основным фактором ценообразования на земельный участок является степень подключения конкретных промышленных зон и площадок к объектам внешней инфраструктуры. Решением его может быть постановка задачи оценщикам в виде индивидуализации расчета стоимости этих подключений на основании заключенных договоров. Одновременно это позволит сблизить показатели рыночной и кадастровой стоимости, т.к. при совершении любых сделок с такими участками в первую очередь в расчет берется экономия затрат в силу сохранения прежних условий подключений к объектам инженерно-транспортной инфраструктуры.

Оценка стоимости каждого из подключений для конкретной промышленной зоны (промышленного предприятия) состоит из определения стоимости головных источников и стоимости инженерных сетей, связанных с их деятельностью. Если головные источники и магистральные сети обслуживают только одну промышленную зону, то вся их восстановительная стоимость непосредственно относится на стоимость улучшений земельного участка. Если головные источники и магистральные сети относятся к нескольким промышленным зонам, то стоимость распределяется пропорционально объемам оказываемых услуг для каждой зоны. Данные для расчетов берутся из договоров с энергетическими и другими

коммунальными предприятиями, занимающимися оказанием соответствующих услуг, а также у самих промышленных предприятий.

Стоимость электро- и теплоисточников, а также электрических и тепловых сетей определяется на основе расчета их стоимости на единицу мощности.

Распределение по конкретным промышленным потребителям идет в зависимости от потребляемой ими мощности, которая также может быть как заявленной в договоре, так и фактической. В силу того, что расчет стоимости земли ведется как расчет долговременных улучшений, независимо от современного состояния промышленности, логично взять в основу расчета полную восстановительную стоимость (ПВС) основных фондов на единицу установленной мощности, которая распределяется между предприятиями в зависимости от договорных мощностей электро- и теплоснабжения. Стоимость электрических и тепловых сетей добавляется к стоимости соответствующих головных источников.

Методика оценки стоимости улучшений для земель промышленности выражается следующей формулой:

$$V_{ji} = \sum_{j=1}^n \left(\frac{V'j + Vj}{Qj} \times Q'ij \right),$$

где V_{ji} – стоимость j -го подключения по i -му предприятию; $V'j$ – первоначальная стоимость основных производственных фондов головных источников; Vj – первоначальная стоимость основных производственных фондов инженерных сетей; Q – установленная мощность головных источников по j -му подключению; $Q'ij$ – договорная мощность потребления по i -му предприятию j -го подключения.

В случаях, когда предприятия имеют собственные источники теплоснабжения (котельные), их стоимость также относится к стоимости улучшений данной промышленной площадки. Стоимость данных улучшений рассчитывается по стоимости основных городских теплоисточников, приведенных на единицу их мощности, исходя из мощности котельных предприятий. По такому же принципу распределяется стоимость подключений по водоснабжению и канализации. В расчет по водоснабжению берутся, соответственно, стоимость водозаборов и водоводов и лимиты водопотребления, установленные для промышленных предприятий.

Отведения газопроводов рассчитываются исходя из их протяженности и стоимости прокладки 1 км газопроводов соответствующего диаметра.

Стоимость железнодорожных и автомобильных подъездных путей рассчитывается на основе статистических данных об их протяженности и стоимости прокладки 1 км.

Поскольку оценивается стоимость земли в пределах промышленной зоны, объединяющей несколько предприятий, рассчитываются средние значения по каждой составляющей улучшений (теплоснабжение, электро-

снабжение и т.д.), которые впоследствии суммируются и образуют общее значение стоимости улучшений в расчете на единицу площади:

$$V_j = \frac{\sum_{i=1}^n V_{ji} \times S_i}{\sum_{i=1}^n S_i},$$

где V_j – стоимость j -го подключения по промышленной зоне; S_i – площадь i -го предприятия.

$$V_n = \sum_{j=1}^n V_j,$$

где V_n – стоимость улучшений по данной промышленной площадке в расчете на единицу площади.

Итоговые показатели кадастровой стоимости земель в различных промышленных зонах города путем расчета стоимости освоения промышленных площадок могут не соответствовать предложенной Методикой ГКОЗ населенных пунктов пропорции 1:3 между кадастровой стоимостью промышленных и жилых зон. Кадастровая стоимость земельных участков под промышленными предприятиями, расположенными в центральной части города, существенно выше, чем аналогичные участки на периферии при равных затратах на первоначальное изъятие земель под застройку. Это связано с тем, что в селитебной части города в силу и повышенной платы за землю, и наличия спроса на новые участки под застройку, а соответственно, более высокой стоимости земли, предприятия имеют возможность повысить интенсивность землепользования путем передачи части земель для другого вида использования..

Различия в кадастровой стоимости промышленных зон в центре и на периферии позволяют устанавливать эффективные дифференцированные ставки платежей за землю. Однако стимулирование этого процесса повышением базы налогообложения промышленных предприятий благодаря использованию в качестве базы налогообложения рыночной стоимости земельных участков в жилых зонах может привести только к росту издержек производства у предприятий и мало согласуется с политикой поддержки отечественного производителя. Поэтому подход к оценке кадастровой стоимости земельного участка действующего предприятия должен исходить именно из такого вида, разрешенного его использования как производственная деятельность.

Нельзя согласиться с выводами тех авторов, которые противопоставляют кадастровую и рыночную стоимость как основанные соответственно на текущем и наиболее эффективном использовании (в соответствии с правовым зонированием) земельных участков. Преимущество кадастровой оценки в том, что не подавляется деятельность существующих

ющих предприятий обременительным земельным налогом. Недостаток в том, что не в полной мере используются необходимые экономические стимулы для изменения землепользования, а также в закреплении на неопределенный период текущего и неэффективного использования земельных участков

Повышение интенсивности использования промышленных площадок (в том числе путем фактического перепрофилирования самих предприятий) позволяет строить промышленную, налоговую и земельную политику исходя из единых требований. Поэтому несмотря на сложности индивидуализации расчета по стоимости улучшений промышленных земельных участков, совершенствование методов такой оценки не имеет альтернатив применительно к крупным промышленным территориям.

5.3. Оценка стоимости объектов капитального строительства

Оценка строений, помещений и сооружений для целей налогообложения производится по их инвентаризационной стоимости, в соответствии с которой устанавливается ставка налога на объекты недвижимости на основании действующих нормативных правовых актов. Стандарты оценки, обязательные к применению субъектами оценочной деятельности, утверждены постановлением Правительства РФ [18].

При построении модели оценки объектов капитального строительства необходимо учитывать три основных группы факторов:

- характеристики местоположения (удаленность от центра города, удаленность от центральных магистралей и транспортных узлов, удаленность от локальных центров влияния);
- характеристики локального местоположения объекта недвижимости на земельном участке (отдельно стоящее здание или встроенное помещение, удобство подъезда или прохода к помещению и т.д.);
- физические характеристики объектов недвижимости (тип здания, физический износ здания, внутреннее состояние помещения, качество планировки помещения, наличие санитарно-технического и электротехнического оборудования, наличие оборудования связи и т.д.).

В этом случае модель оценки стоимости объекта должна быть представлена функцией трех групп ценообразующих факторов (удалённость от центра, локальное месторасположение, физические характеристики), каждая из которых в свою очередь может быть представлена обобщающим коэффициентом. Причем влияние ценообразующих факторов будет различным для разных типов объектов недвижимости (жилые, общественные, промышленные и т.д.). Поэтому коэффициенты должны быть классифици-

рованы по типам недвижимости, а их анализ следует проводить по каждому классу объектов. Модель будет иметь следующий вид:

$$C_{\text{инв}}^i = C_{\text{баз}}^i \cdot K_{\text{мест}}^i \cdot K_{\text{участ}}^i \cdot K_{\text{физ}}^i,$$

где $C_{\text{инв}}^i$ – инвентаризационная стоимость объекта недвижимости; $C_{\text{баз}}^i$ – базовая стоимость объекта недвижимости; $K_{\text{мест}}^i$ – коэффициент значимости характеристик местоположения в масштабах города; $K_{\text{участ}}^i$ – коэффициент значимости характеристик локального местоположения объекта недвижимости; $K_{\text{физ}}^i$ – коэффициент значимости характеристик физического состояния объекта недвижимости; i – тип использования объекта недвижимости (офисное, торговое, производственное, складское и т.д.).

Определение инвентаризационной стоимости строений и сооружений для целей налогообложения осуществляется по восстановительной стоимости, скорректированной на величину стоимостного выражения износа на предусмотренную действующим законодательством дату, по состоянию на которую производится оценка объекта для целей налогообложения.

Восстановительная стоимость строений и сооружений рассчитывается по сборникам укрупненных показателей восстановительной стоимости (УПВС) с ее пересчетом по индексам и коэффициентам изменения стоимости строительной продукции. Коэффициенты индексации можно получить в региональных центрах ценообразования.

Инвентаризационная стоимость помещений, площадей определенного функционального назначения рассчитывается исходя из инвентаризационной стоимости строения или сооружения, неотъемлемой частью которого они являются, по соотношению показателей (метров погонных, метров квадратных, метров кубических) помещения и объекта в целом. Сведения об инвентаризационной стоимости объектов налогообложения определяются на основании данных технических паспортов.

Стоимость объекта оценки, согласно положения по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» (ПБУ 6/01), утвержденного приказом Минфина России от 30 марта 2001 г. №26 н, определяют затратным подходом.

Затратный подход предполагает в качестве определения инвентаризационной стоимости для объектов недвижимости ее восстановительную стоимость, с учетом износа и введения поправочных коэффициентов, исчисляемую суммой затрат в рыночных ценах, существующих на дату проведения оценки, на создание идентичного объекта оценки, с применением идентичных материалов и технологий. В случае невозможности расчета восстановительной стоимости (отсутствия стандартов, идентичных рассматриваемым) для оценки объекта недвижимости следует использовать стоимость замещения. Стоимость замещения рассчитывается как сумма

затрат на создание аналогичного объекта с учетом его износа, в существующих рыночных ценах на дату проведения оценки.

Восстановительная стоимость наиболее точно характеризует современную стоимость конкретного объекта. Расчет восстановительной стоимости или стоимости замещения выполняются следующими методами:

1. На основе единичных сметных норм. Данный метод является наиболее точным, но и наиболее трудоемким.

2. По укрупненным нормам (1 м^3 кирпичной кладки, 1 м^2 кровельных покрытий и т.п.).

3. По укрупненным показателям сметной стоимости. Стоимость единицы измерения объекта-аналога (1 м^3 , 1 м^2 и т.п.) умножается на число единиц оцениваемого объекта.

4. Путем умножения балансовой стоимости на соответствующий индекс переоценки основных фондов, утверждаемый Госкомстатом.

По мнению автора, инвентаризационную стоимость объектов недвижимости следует определять по третьему методу, т.е. по укрупненным показателям сметной стоимости (УПВС, УПБС, УПС ГСК и др.). Это наиболее простой широко применяемый способ оценки объекта недвижимости. Изменения в уровне качества и потребительских свойств можно корректировать поправками.

Укрупненные показатели стоимости учитывают следующие виды затрат:

– стоимость строительно-монтажных работ по объекту, включая санитарно-технические и электромонтажные работы, работы по устройству внутренних слаботочных сетей, а также стоимость сооружения лифтов и мусоропроводов;

– стоимость освоения и инженерной подготовки территории;

– стоимость инженерного оборудования территории, включая прокладку сетей водоснабжения, канализации, теплогазоснабжения, ливнестоков, электроснабжения, сетей радиофикации и телефонизации;

– затраты на благоустройство отведенной под строительство территории, включая стоимость работ по вертикальной планировке и устройству подъездов на территории жилой части микрорайона или квартала, а также работ по озеленению этой части.

Исходя из вышеизложенного, инвентаризационную стоимость объекта недвижимости, с учетом его потребительских свойств и факторов износа, можно рассчитать по формуле:

$$C_{\text{он}}^{\text{и}} = k_{\text{уд}} \cdot (C_{\text{в}} - \text{И}),$$

где $C_{\text{он}}^{\text{и}}$ – инвентаризационная стоимость объекта недвижимости; $k_{\text{уд}}$ – коэффициент удорожания, который определяется в зависимости от потребительских свойств объекта недвижимости; $C_{\text{в}}$ – восстановительная стоимость объекта недвижимости; И – накопленный износ объекта недвижимости.

$$k_{уд} = k_{инт} \cdot k_{отд} \cdot k_{тз},$$

где $k_{инт}$ – интегральный индекс изменения цен на строительные-монтажные работы; $k_{отд}$ – коэффициент качества внутренней отделки; $k_{тз}$ – коэффициент территориальной зоны.

Коэффициенты корректировки инвентаризационной стоимости определяются территориальными организациями ценообразования, согласовываются с Росстроя России и утверждаются региональными органами исполнительной власти. При этом они не должны превышать граничных значений данных коэффициентов и индексов, которые устанавливает Федеральное агентство по строительству и ЖКХ.

Рекомендуемый порядок идентификации корректировочных коэффициентов следующий:

1. Коэффициент территориальной зоны:

1) территория разбивается на зоны по выбранному критерию зонирования (например, градостроительной ценности);

2) зоны нумеруются в соответствии с возрастанием величины выбранного критерия;

3) определяется коэффициент неравномерности, который зависит от типа и размеров города и его можно определить по формуле

$$\varphi = \frac{C_{\max} - C_{\min}}{C_{\min} \cdot n_z},$$

где $C_{\max}$ – примерная цена продажи объекта недвижимости в зоне с максимальным значением выбранного критерия; $C_{\min}$ – примерная цена продажи объекта недвижимости в зоне с минимальным значением выбранного критерия; n_z – количество территориальных оценочных зон;

4) рассчитывается коэффициент территориальной зоны по следующей формуле

$$k_{мз} = 1 + \varphi \cdot N_z,$$

где N_z – номер зоны в соответствии с величиной выбранного критерия зонирования $1 < N_z < n_z$.

При отсутствии разработок по зонированию территории границы оценочных зон можно назначить в зависимости от удаленности территорий от центра (табл. 12).

Т а б л и ц а 12

Категория города	Расстояние от центра города в долях среднего радиуса города для оценочных зон				
	0	I	II	III	IV
Крупнейшие	0,15	0,15 ... 0,3	0,3 ... 0,5	0,5 ... 0,7	Свыше 0,7
Крупные	0,2	0,2 ... 0,4	0,4 ... 0,7	Свыше 0,7	-
Большие	0,2	0,2 ... 0,4	0,4 ... 0,7	Свыше 0,7	-
Средние	0,2	0,2 ... 0,5	Свыше 0,5		-
Малые	0,2	0,2 ... 0,5	Свыше 0,5	-	-

2. Коэффициент отделки. Отделку объектов недвижимости рекомендуется разделить на три группы: простая, улучшенная и высококачественная.

В зависимости от применяемых материалов, их качества, вида и характера отделочных работ коэффициент отделки $k_{отд}$ рекомендуется назначать в следующих пределах:

- простая отделка - 1 ... 1,2;
- улучшенная отделка - 1,2 ... 1,5;
- высококачественная отделка - 1,5 ... 2.

При наличии у объекта недвижимости помещений с различным видом отделки данный коэффициент назначают по тому виду, который имеет максимальный объем.

Уточнение значения коэффициента отделки необходимо проводить непосредственно в процессе оценки объекта недвижимости при условии, что на региональном уровне будет разработана необходимая нормативная и методическая база (для ее создания рекомендуется применять территориальные единичные расценки). Эта процедура может быть осуществлена в следующей последовательности:

1) формирование модели отделки на 1 м^2 , которая характеризуется средним уровнем потребительских свойств. Стоимость элементов модели отделки определяется как сумма стоимости отделочных работ и стоимости материала отделки:

$$C_{отдi}^M = C_{Mi}^M + C_{Pi}^M,$$

где $C_{отдi}^M$ – стоимость i -го элемента отделки модели; C_{Mi}^M – стоимость материала изготовления i -го элемента отделки модели; C_{Pi}^M – стоимость работы по изготовлению i -го элемента отделки модели;

2) определяется перечень возможных элементов отделки с различным уровнем качества работ и материала. Стоимость i -го элемента отделки на 1 м^2 определяется по формуле

$$C_{отдi}^M = C_{Mi} + C_{Pi}$$

где $C_{отдi}$ – стоимость i -го элемента отделки; C_{Mi} – стоимость материала изготовления i -го элемента отделки; C_{Pi} – стоимость работы по изготовлению i -го элемента отделки;

3) рассчитывается отношение стоимости возможных элементов отделки к стоимости элементов отделки схожего типа сформированной модели, которая характеризуется средним уровнем потребительских свойств:

$$k_{отдi} = \frac{C_{отдi}^M}{C_{отдi}^M},$$

где $k_{отдi}$ – коэффициент качества i -го элемента отделки. Результат расчета оформляется в виде таблицы.

Форма таблицы

№	Наименование элемента отделки	Коэффициент качества элемента отделки $k_{отдi}$
1	2	3

4) при оценке отделки объекта недвижимости из сформированной таблицы выбирается элемент отделки схожий по потребительским свойствам объекту оценки, на основе которых рассчитывается коэффициент качества отделки данного объекта недвижимости по следующей формуле

$$k_{отд} = \sum_{i=1}^n k_{отдi} \cdot \eta_i,$$

где $k_{отд}$ – коэффициент качества отделки; $k_{отдi}$ – коэффициент качества i -го элемента отделки; η_i – удельное содержание данного элемента отделки в общем объеме.

Восстановительная стоимость (C_B) объекта недвижимости определяется следующим образом:

$$C_B = F_{он} \cdot H_{см}^{укр},$$

где $F_{он}$ – площадь объекта недвижимости, m^2 ; $H_{см}^{укр}$ – укрупненные сметные нормы на здания и сооружения.

Определение накопленного износа рассмотрим ниже.

Определение инвентаризационной стоимости нежилых объектов недвижимости (производственного, складского и иного назначения) проводится индексным методом (путем индексирования балансовой стоимости).

Для определения стоимости возмещения ущерба, нанесённого стихийным бедствием при условии частичного разрушения объекта недвижимости и возможности его восстановления и дальнейшей эксплуатации, необходимо определить перечень разрушенных или частично разрушенных частей здания (конструктивных элементов), их объем. В стоимостном выражении стоимость возмещения ущерба одного конструктивного элемента можно определить по следующей формуле:

$$C_{ущi} = C_{он}^и \cdot \delta_i \cdot \beta_i,$$

где $C_{ущi}$ – стоимостное выражение ущерба от разрушения (частичного разрушения) i -го конструктивного элемента; $C_{он}^и$ – восстановительная стоимость объекта недвижимости; δ_i – доля стоимости i -го конструктивного элемента в стоимости объекта недвижимости; β_i – степень разрушения i -го конструктивного элемента.

Коэффициент δ_i определяется в зависимости от капитальности здания и массивности оцениваемого элемента объекта недвижимости. Этот коэффициент может быть установлен по результатам диагностики неразрушающи-

ми методами контроля объекта недвижимости. При невозможности восстановления и дальнейшей эксплуатации данного элемента здания (сооружения) его необходимо считать полностью разрушенным.

Общий ущерб составит:

$$C_{\text{ео}}^{J<0} = \sum_{i=1}^n C_{\text{ущ}i},$$

где i – количество оцениваемых элементов объекта недвижимости, $1 < i < n$. При невозможности восстановления объекта недвижимости стоимость ущерба приравнивается к инвентаризационной стоимости объекта недвижимости:

$$C_{\text{ущ}}^{\text{общ}} = C_{\text{он}}^{\text{и}}.$$

Как при массовой, так и при индивидуальной оценке предпочтительны методы, основанные на раздельном подходе к оценке недвижимости, позволяющие получать наиболее адекватные результаты, так как природа стоимости зданий и земли различна. Изменения стоимости зданий и земли во времени разнонаправлены: стоимость зданий падает с течением времени в связи с физическим и моральным износом, а стоимость земли, как правило, растет.

Общая формула стоимости объектов недвижимости городской застройки может быть определена по формуле

$$C_{\text{гз}} = (F_{\text{гз}} \cdot H_{\text{гск}}^{\text{укр}} - I_{\text{ср}}) \cdot k_{\text{уд}},$$

где $F_{\text{гз}}$ – площадь городской застройки, м^2 ; $H_{\text{гск}}^{\text{укр}}$ – укрупненная норма стоимости на градостроительные комплексы (например, УПС ГСК); $I_{\text{ср}}$ – средний износ по объектам недвижимости оцениваемого комплекса городской застройки; $k_{\text{уд}}$ – коэффициент удорожания. Средний износ по объектам недвижимости рассматриваемого комплекса городской застройки определяется как:

$$I_{\text{ср}} = \frac{\sum_{i=1}^N I_n}{N},$$

где I_n – износ по n -му объекту недвижимости комплекса городской застройки, $1 < n < N$; N – количество объектов недвижимости в оцениваемом комплексе городской застройки.

Коэффициент удорожания определяется как произведение коэффициента территориальной зоны, где расположен оцениваемый комплекс городской застройки, и коэффициента, учитывающего инфляцию:

$$k_{\text{уд}} = k_{\text{гз}} \cdot k_{\text{инф}}.$$

Для массовой оценки индивидуальной застройки на настоящее время не разработаны укрупненные показатели, поэтому для подобной оценки необходимо определить основные типы строений (по назначению, материалу основных несущих и ограждающих конструкций и т.д.), их количество, рассчитать суммарную площадь строений по выбранным типам и на основе укрупненных показателей для отдельно стоящего объекта недвижимости, узнать общую стоимость территории индивидуальной застройки.

Стоимость комплекса объектов индивидуальной застройки можно определить по формуле

$$C_{из} = k_{уд} \cdot \sum_{j=1}^M C_j,$$

где C_j – стоимость j -й группы объектов недвижимости по выбранному критерию с учетом износа, $1 < j < M$; $k_{уд}$ – коэффициент удорожания, определяется аналогично случаю городской застройки.

$$C_j = C_j^{сум} - И_{ср},$$

здесь $C_j^{сум}$ – общая стоимость объектов недвижимости j -й группы, определяется по формуле:

$$C_j^{сум} = \sum_{i=1}^N F_{ij} \cdot H_{из},$$

здесь F_{ij} – площадь i -го объекта недвижимости j -й группы $1 < i < N$; $H_{из}$ – нормативная стоимость 1 м^2 площади объектов недвижимости j -й группы, определяется по укрупненным показателям стоимости (УПВС, УПБС и т.п.).

По мнению ряда авторов [21, 25], наиболее точным является визуальный (экспертный) метод расчета физического износа. При этом физический износ определяется: для жилых зданий – на основании «Правил оценки физического износа жилых зданий ВСН 53-86 Госгражданстрой», утвержденных приказом Государственного комитета по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР от 24 декабря 1986 г. № 446; для зданий и сооружений (кроме жилых зданий) – на основании «Методики определения физического износа гражданских зданий», утвержденной приказом по Министерству коммунального хозяйства РСФСР от 27 октября 1970 г. № 404, и «Рекомендаций по технической инвентаризации и регистрации зданий гражданского назначения», принятых Росжилкоммунсоюзом к введению в действие с 1 января 1991 г.

В оценочной практике износ, как общая потеря стоимости объекта под влиянием действия различных факторов, определяется тремя классическими методами: сравнения продаж, эффективного возраста (оставшегося срока экономической жизни) и разбиения.

Метод сравнения продаж состоит в выявлении рыночной оценки накопленного износа объекта путём сопоставления его восстановительной стоимости с текущими ценами продаж аналогичных объектов. Достоинство – объективность в условиях активного рынка недвижимости. Недостатков больше – обезличенность износа, отсутствие информационной базы, трудоёмкость расчётов (кроме расчётов по сравнению продаж, требуется определять стоимость земельных участков и улучшений всех сравниваемых объектов).

Метод эффективного возраста предполагает учет всех факторов износа в одном показателе – эффективности возраста. Основан на экспертизе строений оцениваемого объекта и положении о том, что эффективность возраста (ЭВ) так относится к типичному сроку экономической жизни (ЭЖ), как накопленный износ (И) к восстановительной стоимости (C_v). Накопленный износ, %, рассчитывается по формуле [200, с. 99]:

$$И = \frac{ЭВ}{ЭЖ} \cdot C_v,$$

где ЭЖ – срок экономической жизни; C_v – восстановительная стоимость.

Достоинства метода: менее трудоёмкий и не зависит от активности рынка. Недостатки: юридическая уязвимость оценки (из-за интуитивного характера учёта воздействия факторов функционального износа и окружающей среды); не даёт (как и метод сравнения продаж) различий между типами и видами износа, а также по срокам жизни отдельных конструкций.

Метод разбиения состоит в последовательной оценке, %, физического ($И_{физ}$), функционального ($И_{фун}$), внешнего (экономического) износа ($И_{вн}$). Не имеет указанных недостатков и чаще используется в оценочной практике. Общий износ (И, %) рассчитывается по формуле

$$И = 1 - (1 - И_{физ}) \cdot (1 - И_{фун}) \cdot (1 - И_{вн}).$$

Следует отметить, что оценка физического износа не представляется трудной по сравнению с определением функционального и внешнего износа, так как основана на данных нормативной базы по строительству и машиностроению, нормах амортизации и прочих используемых показателях.

Моральный (функциональный) износ имеет две формы. Первая форма морального износа – это относительное уменьшение величины восстановительной стоимости зданий по сравнению с современной стоимостью их производства, которое проявляется в результате технического прогресса в строительстве, повышения производительности труда и освоения производства новых и более долговечных строительных материалов, конструкций и изделий. В стоимостном выражении моральный износ первой формы определяется по формуле

$$M_1 = C_v(1 - \Delta C),$$

где M_1 – часть стоимости объекта недвижимости, утраченная в результате морального износа первой формы; C_v – восстановительная стоимость объекта недвижимости; ΔC – ежегодное снижение стоимости строительства объектов недвижимости.

Вторая форма морального износа определяет устаревание здания или его элементов по отношению к современным архитектурным, объемно-планировочным, конструктивным, технологическим, санитарно-гигиеническим и другим требованиям. Моральный износ этой формы M_2 следует учитывать: по объемно-планировочным дефектам; по отсутствию отдельных элементов благоустройства; по конструктивным дефектам. Вторая форма морального износа количественно будет равна величине затрат на осуществление необходимых воспроизводственных мероприятий. Таким образом

$$M_2 = \sum_{i=1}^n C_i,$$

где C_i – стоимость i -го мероприятия (замена оборудования, перепланировка, устранение конструктивных дефектов, улучшение внешнего вида и интерьеров жилого здания или помещения); n – общее число мероприятий. Для жилых многоквартирных домов выражение, определяющее M_2 , можно записать в следующем виде:

$$M_2 = \sum_{j=1}^m C_j + C_e,$$

где C_i – стоимость i -го мероприятия по j -му жилому помещению; C_e – то же, по общедомовой части; m – общее число квартир; $j = 1, 2, 3, \dots, m$.

По мнению ряда авторов, прежде всего, следует уделить особое внимание внешнему износу, так как снижение стоимости основных фондов ЗИК происходит именно по причине экономического влияния. Объекты ЗИК, особенно промышленные, являются по-своему уникальными и требуют иных алгоритмов расчета внешнего износа, присущего недвижимости в силу ее фиксированного положения. Он является экономическим устареванием и представляет собой убытки, вызванные внешними, по отношению к недвижимости, факторами. Внешний износ измеряется капитализированной величиной потерь арендной платы, оцениваемой при помощи валового арендного мультипликатора или капитализацией этих потерь.

В экономической литературе внешний износ в основном связывается с месторасположением объекта по отношению к основным транспортным, коммуникативным, коммерческим и другим сооружениям, а также изменением положения рыночных и законодательных условий. Однако в период кризиса в стране при смене формаций стало очевидным, что на внешний износ наибольшим образом влияет экономическая ситуация, имеющая место на конкретном предприятии, в конкретных условиях существования.

Именно эта ситуация приводит к значительному приросту коэффициента внешнего износа, являющегося составной частью накопленного износа. Это особенно важно потому, что в условиях нестабильной работы промышленных предприятий ЗИК именно этот фактор является основополагающим при определении внешнего износа. И именно этот фактор практически не рассматривается оценщиком при выполнении работы по оценке недвижимости.

Отказ от расчета внешнего износа приводит к отклонению полученного значения от реального, т.е. полученная стоимость объекта недвижимости затратным подходом является завышенной, поскольку внешний износ может достичь значений до 60 % от стоимости объекта. На сегодняшний день это особенно актуально для оценки недвижимости, выполняемой при реорганизации предприятия и в иных случаях, когда внешний износ имеет место.

Однако в РФ практически не существует способов определения внешнего износа, безоговорочно принимаемых всем оценочным сообществом. При сравнительном и доходном подходах внешний износ учитывается автоматически. В затратном подходе его необходимо учесть в накопленном износе. В то же время имеются предложения, которые заслуживают внимания с точки зрения применения их для определения внешнего износа объектов ЗИК.

По мнению ряда авторов [21, 25], наиболее целесообразным при оценке внешнего износа является метод сравнения продаж аналогичных объектов.

Определение внешнего износа в соответствии с ним можно достичь путем введения коэффициента к стоимости, который бы учитывал влияние внешних факторов на оцениваемый объект.

$$B = k_{\text{ви}} \cdot C_{\text{в}},$$

где B – величина внешнего износа; $k_{\text{ви}}$ – коэффициент внешнего износа. Для этого необходимо разделить весь массив объектов недвижимости на группы по определенному признаку однородности (например, функциональному назначению) при условии, что проведено зонирование городской территории. В рамках каждой группы объектов недвижимости рассматривается стоимость 1 м². На базе этого показателя определяется коэффициент внешнего износа, как следующее соотношение:

$$k_{\text{ви}} = \frac{C_{B_j}^{N_0} - C_{B_j}^{N_i}}{C_{B_j}^{N_0}},$$

где $C_{B_j}^{N_0}$, $C_{B_j}^{N_i}$ – стоимость объекта недвижимости j – n группы в 0-й и i -й зоне.

В наиболее общем виде выражение для оценки общего износа объектов недвижимости выглядит следующим образом:

$$И = \Phi + M_1 + M_2 + B,$$

где И – общий накопленный износ недвижимости; Φ – физический износ; M_1 – первая форма морального износа; M_2 – вторая форма морального износа; В – внешний износ. Таким образом, стоимость оцениваемого объекта с учетом уровня накопительного износа составит:

$$C_c = C_b - И,$$

где C_c – стоимость с учетом износа; C_b – восстановительная стоимость.

Многие авторы сходятся на том, что внешний износ имущественных комплексов возникает вследствие воздействия макро- и микрофакторов.

Макрофакторы – это общее состояние отрасли, причинами которого является снижение спроса на продукцию, уменьшение государственных дотаций и прочие факторы, приводящие к снижению доходности в данной отрасли. То же можно сказать и про экономическую ситуацию в регионе. Ситуация в отрасли в целом может быть достаточно хорошей, но в местной промышленности, в таких отраслях, как сельское хозяйство, пищевая промышленность, швейная промышленность и т.п. (применительно к малым и средним предприятиям), в отдельных регионах может быть кризис. Предприятия работают на местные рынки. Снижение платежеспособного спроса в данном конкретном регионе сказывается на доходности этих предприятий, а соответственно – на их стоимости.

Микрофакторами может быть признано несоответствие отраслевым, региональным показателям показателей загрузки мощностей и доходности на конкретном предприятии. При сравнительном и доходном подходе это учитывается через соответствующие отраслевые коэффициенты или напрямую через поток дохода конкретного предприятия. При затратном же подходе это должно учитываться через внешний износ.

Макроэкономические факторы могут быть учтены через разницу в уровне доходов населения конкретного региона по сравнению со средним значением по РФ. Доходность по отраслям обычно хорошо коррелирует со средними заработными платами по этим отраслям, поэтому отраслевую составляющую также можно учесть через данный показатель.

$$И_{\text{вн. макро}} = 1 - \frac{ЗП_{\text{рег}}}{ЗП_{\text{РФ}}} \cdot \frac{ЗП_{\text{отр}}}{ЗП_{\text{РФ}}},$$

где $И_{\text{вн. макро}}$ – макроэкономическая составляющая внешнего износа, %; $ЗП_{\text{РФ}}$ – средняя заработная плата по России, руб.; $ЗП_{\text{рег}}$ – средняя заработная плата в регионе, руб.; $ЗП_{\text{отр}}$ – средняя заработная плата в отрасли, руб.

Здесь сразу возникает вопрос о том, какой будет внешний износ, если заработная плата в регионе или отрасли выше среднероссийского показателя.

теля. Так как износ означает уменьшение стоимости, то значение износа (в процентах) не может быть отрицательным, т.е. приводящим к увеличению базы расчета, стоимости нового объекта. Если объект востребован на рынке, спрос на товары, производимые с помощью оцениваемого имущественного комплекса, высок, то положительное значение внешнего износа будет учтено в увеличении предпринимательской прибыли на стадии строительства (создания) комплекса. В данной же формуле при соотношении заработной платы в регионе (или отрасли) к средней по РФ, большем единицы, необходимо принять значение, равное 1.

Микроэкономическая составляющая внешнего износа при таком методе расчета должна учитывать меньшую отдачу от имущества на конкретном предприятии по сравнению со средней отдачей на предприятиях рассматриваемой отрасли в конкретном регионе. В качестве показателя можно принять фондоотдачу. Фондоотдача на оцениваемом предприятии сравнивается со средней по региону в соответствующей отрасли. Для этого можно использовать статистические сборники, публикуемые органами государственной статистики.

$$И_{\text{микро}} = 1 - \frac{ФО_{\text{предпр}}}{ФО_{\text{рег}}},$$

где $ФО_{\text{предпр}}$ – фондоотдача на оцениваемом предприятии, руб.; $ФО_{\text{рег}}$ – фондоотдача в регионе по соответствующей отрасли, руб.

Представляет интерес методика расчета внешнего износа, опирающаяся на степень загрузки производственных мощностей или дохода предприятия. Изменение уровня загрузки мощности предприятия и падение производства также являются внешними причинами, приводящими к экономическому устареванию. В этой ситуации правильно и удобно использовать экономические показатели работы предприятия, такие как уменьшение дохода, или загрузки мощностей. Эти показатели опосредованно указывают на наличие экономического устаревания, в которых практически учитываются все факторы внешних воздействий.

Использование отраслевых показателей падения производства некорректно в настоящее время, поскольку в стране преодолен массовый спад производства. Падение производства в настоящее время в большей степени зависит от невозможности преодолеть последствия наступившего кризиса и неэффективности управления.

Смысл этой методики состоит в том, что если мощности загружены на 70 %, то присутствует внешний износ не менее 30 %. «Не менее», потому что реальное снижение доходности больше снижения объемов производства, поскольку присутствуют постоянные затраты.

В общем виде расчет производится по следующей формуле

$$И_{\text{вн}} = 1 - \frac{N_{\text{факт}}}{N_{\text{макс}}},$$

где $И_{\text{вн}}$ – внешний износ; $N_{\text{факт}}$ и $N_{\text{макс}}$ – соответственно фактическая и максимальная загрузка производственных мощностей (выпуск продукции), ед.

В качестве максимального объема выпуска продукции можно использовать проектную или максимально достигнутую мощность с момента запуска комплекса.

По сравнению с предыдущим методом данный метод лишен такого недостатка, как возможность получения положительных значений износа, поскольку фактический выпуск продукции никогда не может быть выше максимального.

При невозможности использования известных алгоритмов, внешний износ предлагается рассчитывать по формуле

$$И_{\text{вн}} = \frac{Д_2 - Д_1}{Д_2} \cdot 100 \%,$$

где $Д_2$ – доход предприятия или обособленного производства, либо изолированного подразделения (филиал) на дату оценки; $Д_1$ – тот же самый доход на соответствующую дату предыдущего года.

Взятый годовой доход опосредованно учитывает все факторы внешних экономических воздействий на данное предприятие (обособленное производство).

Глава 6. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФОРМИРОВАНИЯ И ВЕДЕНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ

6.1. Методологические положения эффективности формирования и ведения государственного кадастра недвижимости

Государственный кадастр недвижимости призван обеспечить актуальной юридически значимой информацией такие важнейшие потребности общества, как гарантии прав собственности и надежной защиты прав владений недвижимостью; поддержку системы налогообложения земли и недвижимой собственности; гарантии ипотечных кредитов; развитие и контроль земельного оборота; государственный контроль за использованием и охраной земель; рассмотрение земельных споров; проведение земельной реформы, включая приватизацию земли; развитие территорий, планирование и эффективное использование их земельных ресурсов; рациональное использование окружающей среды; сбор статистических данных о состоянии и использовании земельных ресурсов.

Эффективная система кадастра создается за счет организации системы землепользования и территории регионов, создания оптимальных пропорций в структуре земельного фонда и землепользования, их территориального размещения, улучшения экономической, налоговой, инвестиционной политики на территориях, что сказывается, в конечном счете, на эффективности материального производства

В системе государственного кадастра недвижимости существует такое понятие как *эффект*, под которым понимают результат земельно-кадастровых действий, выраженный в абсолютных и относительных показателях рассчитываемых по определенным формулам, а под эффективностью понимают – проведение определенного объема и вида земельно-кадастровых действий для повышения качества и объема использования земельных и информационных ресурсов. Эффективность и эффект системы ГКН можно подразделить на экономическую, экологическую, организационно-технологическую, информационную и социальную составляющие. В зависимости от охвата территории, периода освоения, степени воздействия и других факторов эффективность системы ГКН можно подразделить на ряд подсистем.

Экологическая эффективность земельного кадастра характеризуется уровнем использования земельных и природных ресурсов, их воспроизводством на основе земельно-кадастровой информации, степенью влияния ГКН на формирование экологически равновесного и устойчивого землепользования, улучшение экологических условий жизни населения. Критерии экологической эффективности – предотвращение ухудшения

природной и антропогенной среды, снижение заболеваемости населения и увеличение продолжительности жизни людей. Далее рассмотрены факторы, влияющие на эффективность управления земельными ресурсами:

Экологический эффект государственного кадастра недвижимости зависит от периода освоения системы. Он может быть первичным, промежуточным и конечным:

- первичный эффект заключается в снижении отрицательного воздействия на окружающую среду, улучшении ее состояния, снижении объема загрязнений и концентрации вредных веществ в почве и воде, а также в воздухе до максимально предельных допустимых норм, увеличении площади пригодных к использованию земель, сокращению уровня шума, загазованности и т.д.;

- промежуточный эффект – снижение загрязнения природной и антропогенной среды до минимально допустимых норм;

- конечный эффект заключается в повышении продолжительности жизни населения, снижении заболеваемости людей, эффективности общественного производства и увеличении валового национального продукта страны [22, с.49]

Под экономическим эффектом ГКН понимают результативность государственной и муниципальной деятельности по созданию и ведению системы земельного кадастра и управлению земельными ресурсами, характеризуемую отношением полученного экономического эффекта (результата) к затратам ресурсов, а также достижения наибольшего объема земельно-кадастрового производства при применении ресурсов определенной стоимости. Экономический эффект от деятельности органов, ведущих государственный кадастр недвижимости, определяется отношением полученных результатов к производственным затратам.

Учитывая функционирование различных объектов и субъектов земельных отношений в стране в условиях нового экономического механизма, наличие между ними множества экономических, технологических и социальных взаимосвязей, эффективность кадастра необходимо рассматривать с трех сторон: на уровне страны – народнохозяйственную, на уровне региона (область, район) – региональную, на уровне конкретного землевладения (землепользования) – хозрасчетную (коммерческую) эффективность.

С методологической точки зрения данная дифференциация видов эффективности кадастра позволяет сделать следующие выводы.

В первом и втором случаях система кадастра выступает в качестве государственного действия для распределения земельного фонда страны и региона по категориям, субъектам земельных отношений, угольям и регулирования экономики страны и регионов в целях обеспечения экономической и земельной политики. Поэтому кадастр с точки зрения его народнохозяйственной и региональной эффективности следует рассматривать как неотъемлемую составляющую общественного производства, без

которого организовать экономическую деятельность страны и региона невозможно. Народнохозяйственное значение кадастра обуславливается также его взаимосвязью с народнохозяйственным планированием, формированием рыночного механизма в экономике, повышением занятости и уровня жизни населения [19, с.81].

Хозрасчетная (коммерческая) эффективность кадастра отражает возможности самообеспеченности и самодостаточности системы ГКН, развития земельно-кадастровых предприятий за счет средств, получаемых в виде платы за предоставление сведений государственного кадастра недвижимости, оказания услуг и иных источников, не запрещенных законодательством.

Различают абсолютный и прямой, фактический и расчетный экономический эффект системы кадастра. Прямой эффект получают за счет реальной экономической отдачи от земельно-кадастровых действий (увеличение сбора земельного налога, платы за информацию и оказание услуг и т.д.). Абсолютный эффект системы ГКН складывается из прямого эффекта и части косвенного, опосредованного эффекта, получаемого вследствие принятия экономически эффективного управленческого решения по развитию территории на основе земельно-кадастровой информации. При этом варианты использования информации могут быть различные и, соответственно, различный эффект.

Фактический эффект системы определяется существующими единовременными затратами и ежегодными издержками на освоение и ведение системы ГКН. Расчетный эффект определяет размер и состав расходов, их отдачу на перспективу с учетом нормативных показателей. Фактический и расчетный эффект могут не совпадать вследствие экономических, организационных, административных, правовых причин.

Абсолютный эколого-экономический эффект может быть выражен через прирост объемов валовой продукции, чистого дохода и прибыли за счет освоения, трансформации и улучшения земель, введения экологически целесообразной системы севооборотов. Кроме того, этот эффект может быть выражен через снижение производственных затрат, экономию потерь живого и общественного труда, снижение себестоимости продукции, уменьшение износа основных фондов.

Социальная эффективность кадастра выражается в двух аспектах: общенациональная и индивидуальная. В первом случае результатом социальной эффективности кадастра является формирование земельных отношений, создание многообразных субъектов земельных отношений и охрана их прав. Она вытекает из значения земли как объекта социально-экономических связей и направлена на развитие и улучшение социальных условий страны, общества и отдельного физического или юридического лица.

Во втором случае социальная эффективность кадастра обеспечивает высокий уровень удовлетворения потребностей в земельно-кадастровой

информации и услуг на потребительском рынке; минимизацию времени, затрачиваемого потребителями на получение информации и услуг; высокое качество сервисного обслуживания; равнодоступность всех членов общества к земле как основе их жизнедеятельности [18, с. 34].

Социальный эффект измеряется отношением натуральных показателей, выражающих социальный результат, к затратам, требуемым для его достижения.

Социальными результатами могут быть улучшение физического развития населения и сокращение заболеваемости, увеличение продолжительности жизни и периода активной деятельности, улучшение условий труда и отдыха, поддержание экологического равновесия, сохранения памятников природы, заповедных зон и других охраняемых территорий, создание благоприятных условий для роста и развития культуры населения и другие показатели.

Информационная эффективность кадастра во многом формируется за счет ее информационного обеспечения. Информационное обеспечение ГКН строится как логическое следствие функциональной структуры системы, должно соответствовать ее целевому назначению и следующим принципам функционирования:

- ✓ формирование, хранение, автоматизированная обработка и выдача по запросам показателей разноаспектной информации о землях в форме конкретных и обобщенных справок для своевременного системного анализа данных выработки управленческих решений;

- ✓ решение в автоматизированном режиме типовых управленческих задач: статистической отчетности, планирования и прогнозирования, землеустройства и др.

Организационно-технологическая эффективность кадастра отражает эффективность процесса планирования, организации, управления и технико-технологического обеспечения земельно-кадастрового процесса. Критерием является степень освоения государственного кадастра недвижимости и характеризуется показателями достижения обоснованного уровня технологической эффективности системы.

Основным показателем, определяющим экономическую целесообразность затрат, является годовой экономический эффект.

При определении экономической эффективности обязательным условием является сопоставимость всех показателей во времени, по ценам и тарифным ставкам заработной платы, используемым при определении показателей, по элементам затрат. Экономические показатели определяются на основе действующих на момент расчета оптовых цен, тарифов и ставок заработной платы. Экономический эффект по каждой группе показателей определяется на основе анализа статистической, бухгалтерской и оперативной отчетности, специальных обследований или результатов прогноза.

Определение экономической эффективности деятельности осуществляется с учетом объекта капиталовложений на его создание, которые рассчитываются с применением фактора времени в тех случаях, когда эти вложения реализуются в течение ряда лет. Социальные, экологические, политические и иные результаты, не поддающиеся стоимостной оценке, рассматриваются как дополнительные показатели эффективности и учитываются при принятии управленческих решений.

6.2. Факторы, влияющие на эффективность формирования и ведения государственного кадастра недвижимости

На эффективность ведения государственного кадастра недвижимости (ГКН) оказывает влияние большое число факторов, которые по экономическому содержанию согласно исследованию можно классифицировать на четыре группы: факторы внешней среды; факторы производства; издержки производства; организационно-технологические факторы.

В первую группу входят факторы, не участвующие непосредственно в производственном цикле, но оказывающие на него непосредственное влияние. Это условия, в которых находятся земельно-кадастровые предприятия: политические, экономические, социальные и природные условия. Политические условия – отношение органов власти к задачам органов ГКН, наличие полного пакета нормативных документов о порядке ведения ГКН и взаимодействии кадастровой и иных служб. Экономические условия характеризуются общей экономической ситуацией в стране и на объекте исследования, условиями финансирования системы ГКН. Социальные условия характеризуются способностью основных потребителей земельно-кадастровой информации (физических и юридических лиц) приобретать необходимую информацию. Природные; условия определяют условия выполнения земельно-кадастровых работ.

Ко второй группе относятся материальные и трудовые ресурсы, представляющие собой потенциал производства. К показателям наличия ресурсов относятся: кадровое обеспечение (численность работников, уровень квалификации работников), стоимость, основных производственных фондов, стоимость АИС ГКН.

В третью группу включены непосредственные издержки. Они представляют собой ресурсы, фактически вовлеченные в производство и используемые для получения того или иного вида продукции. Показателями являются: затраты труда, материалов, производственные затраты в абсолютном выражении или в расчете на единицу продукции.

Четвертую группу представляют факторы, связанные с организацией производственных процессов, технологией и рисками кадастрового производства. Их оптимальное использование является главным условием

высокой окупаемости производственных затрат и роста экономической эффективности кадастрового производства.

На рис. 27 представлены факторы, оказывающие наибольшее влияние на эффективность ведения ГКН.

В настоящее время известны три закона, которые определяют характер влияния факторов:

- закон минимума, который показывает, что уровень развития каждого процесса определяется факторами, которыми производство располагает в минимуме;
- закон взаимозаменяемости факторов, согласно которому существуют группы факторов, взаимозаменяющих друг друга;
- закон оптимума, согласно которому наибольшая эффективность производства достигается при оптимальном сочетании обуславливающих его факторов.

Состав каждой группы и характер взаимодействия входящих в них факторов в настоящее время требует детального изучения. Предлагаем следующие группы мероприятий, направленные на оптимизацию использования факторов, определяющих эффективность кадастра:

1) мероприятия по рациональному использованию капитальных вложений (совершенствование структуры основных производственных фондов, совершенствование системы экономического стимулирования, снижение материальных ресурсов на единицу продукции);

2) мероприятия по совершенствованию организации производства (оптимизация этапов производственного процесса, совершенствование планово-экономической работы, внедрение научной организации труда, улучшение материально-технического снабжения);

3) мероприятия по снижению трудоемкости и повышению производительности труда (оптимизация использования рабочего времени, укрепление трудовой дисциплины, подготовка и повышение квалификации кадров, социальное развитие коллектива);

4) мероприятия по внедрению новой технологии производства (автоматизация кадастрового производства, совершенствование техники и технологии, рациональная система эксплуатации и техники);

5) мероприятия по информационной поддержке кадастрового производства (внедрение новых информационных технологий, консультационная поддержка, определение места информационном рынке);

6) мероприятия по повышению качества кадастровых работ (совершенствование системы контроля, экономическое стимулирование улучшения качества работ).

Эффективное управление и использование кадастровой информации напрямую связано с проблемой риска.

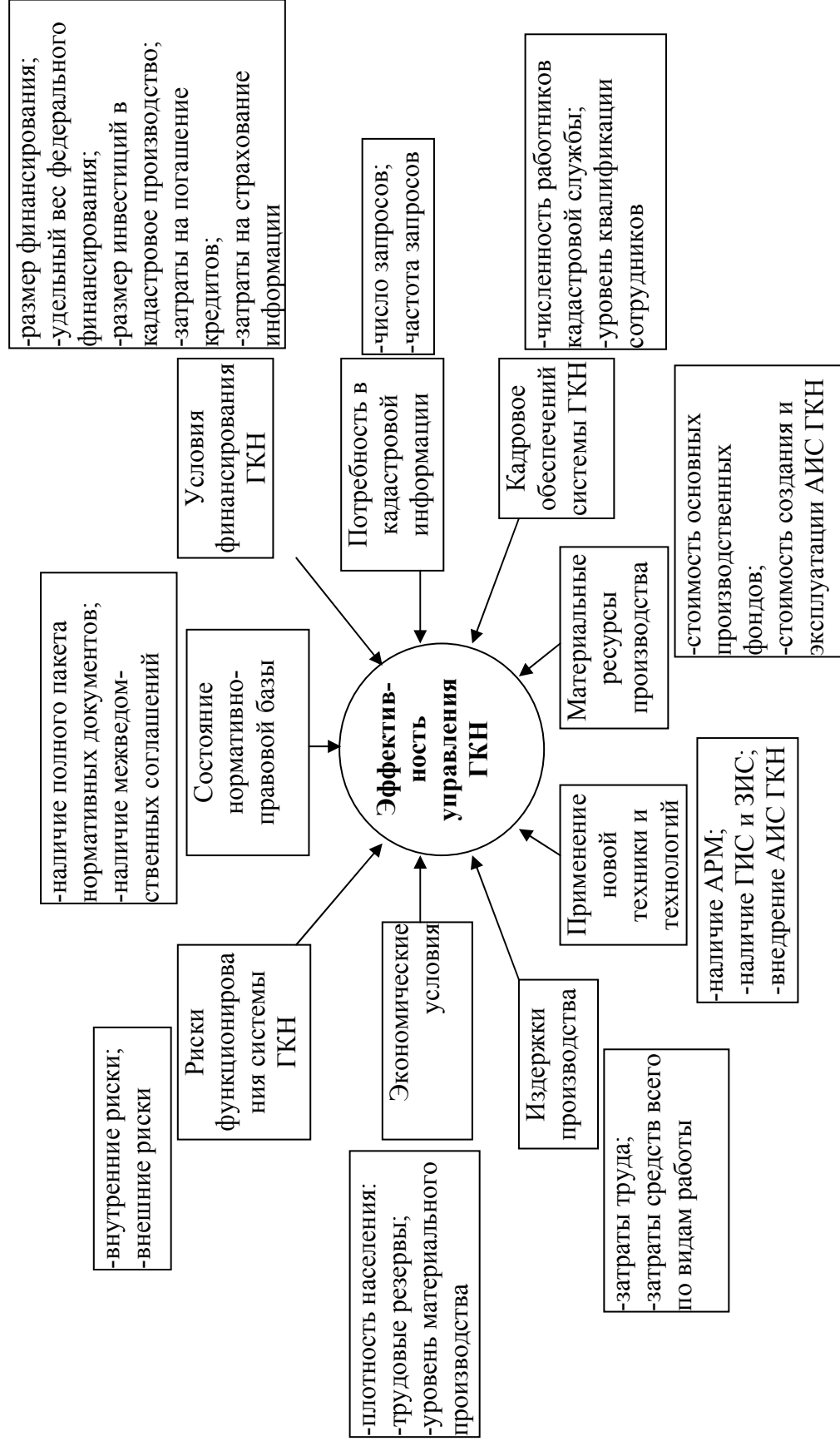


Рис. 27. Факторы, оказывающие влияние на эффективность ведения ГКН

Возникает необходимость и возможность организации специальной подсистемы управления риском, то есть речь идет об оценке риска, которая требует идентификации проблемных ситуаций, которые могут нанести экономический ущерб объекту земельно-имущественных отношений, отрасли, региону и государству в целом. Подсистема управления риском должна включать в себя оперативную деятельность, направленную на уменьшение вероятности нежелательных ситуаций. Она включает в себя:

- оценку надежности основного оборудования (с учетом проведения текущих среднесрочных и капитальных ремонтов);
- ретроспективный анализ производственно-хозяйственной деятельности объекта собственности, помогающей найти причины возникновения непредусмотренных ситуаций;
- осуществление конкретных мероприятий, уменьшающих вероятность появления нежелательных ситуаций;
- источники таких ситуаций.

Система процедур ориентирована на оценку степени риска и финансирование мер по предотвращению возможностей появления проблемных ситуаций, чреватых отрицательными последствиями. Эти процедуры предусматривают финансовую оценку риска. Для определения того экономического ущерба, к которому приведет возникновение той или иной непредусмотренной ситуации, а также в целях финансовой оценки риска, необходим ретроспективный анализ текущего состояния производственно-хозяйственной деятельности объекта собственности.

При функционировании системы кадастра встречаются следующие виды рисков [6]:

1. 1.Внешние предсказуемые (но неопределенные) – рыночный риск в связи с ухудшением финансовых возможностей потребителей кадастровой информации и повышением стоимости недвижимости и информации, изменением требований потребителей, усиление конкуренции, изменение валютных курсов, инфляция, изменение налогообложения.

2. Внутренние нетехнические срывы планов работ из-за недостатка рабочей силы, нехватки средств и материалов и их поздней поставки, изменений возможностей заказчиков и подрядчиков, ошибок планирования, изменений в руководстве, нереального планирования, перерасхода средств из-за срывов плана работ; неквалифицированного персонала, неправильно составленных смет.

3. Внутренние технические – изменение технологии, ухудшение качества деятельности и производительности.

Страховые прямой ущерб имуществу (оборудование; материалы, имущество подрядчиков), косвенные потери (демонтаж и передислокация поврежденного имущества, перестановка оборудования), повреждение имущества, нарушение графика работ.

6.3. Показатели эффективности функционирования государственного кадастра недвижимости

Конкретное содержание понятия «эффективность» для каждой системы зависит от особенностей экономики, цели исследования, точки зрения и многих других факторов и условий. В частности, в России понятие эффективности менялось в соответствии с изменением экономических условий и механизма хозяйствования. Большинство специалистов, основываясь на базовом определении эффективности, приводят различные виды классификаций этого понятия и способов ее определения. Эффективность – соотношение между издержками факторов производства и объемом выпущенных товаров и услуг. Это соотношение измеряется в физическом или стоимостном выражении, а критерием ее оценки является то, как рынки или государство осуществляет размещение ресурсов. Эффективность достигается в том случае, когда производственные ресурсы распределены таким образом, что от их применения обеспечивается максимально возможный суммарный чистый выигрыш. Однако в зависимости от объекта исследования, сроков и идей системы способы определения эффективности различны. В наибольшей степени разработанными являются вопросы оценки эффективности инвестиционных проектов.

Анализ отечественного опыта и содержания действующих в настоящее время методических рекомендаций по оценке эффективности инвестиционных проектов показал, что систему показателей эффективности можно классифицировать по ряду признаков.

С помощью показателей *коммерческой эффективности* учитываются конечные результаты реализации инвестиционных проектов для их непосредственных участников (инвесторов), а также для отдельных предприятий и организаций и даже отрасли в целом.

Показатели бюджетной эффективности отражают финансовые последствия реализации инвестиционных проектов для федерального, регионального и местного бюджетов. В качестве бюджетной эффективности принимается бюджетный эффект, определяемый как превышение доходов соответствующего бюджета над расходами. К доходам бюджета относят налоговые поступления от фирм-участников проекта, таможенные пошлины, эмиссионные доходы от выпуска ценных бумаг под осуществление проекта и др. К доходам бюджета приравниваются также поступления во внебюджетные социальные фонды: пенсионный фонд, фонды медицинского и социального страхования. Расходы бюджета связаны с прямым бюджетным финансированием реализации проекта, выделением банками кредитов, подлежащих компенсации за счет бюджета, выплатой пособий лицам, остающимся без работы в связи с осуществлением проекта, гарантией инвестиционных рисков и действием других факторов.

Показатели народнохозяйственной эффективности используются для учета результатов и затрат, выходящих за пределы прямых финансовых интересов участников инвестиционных проектов. С помощью этих показателей могут учитываться интересы отдельных регионов и страны в целом.

Показатели экономической эффективности учитывают в стоимостной форме все виды результатов и затрат, связанных с реализацией инвестиционного проекта. Учитываемые результаты и затраты при определении показателей экономической эффективности выходят за рамки непосредственных финансовых интересов отдельных предприятий.

Расчет *показателей финансовой эффективности* осуществляется на основе движения только денежных средств инвесторов.

Показатели ресурсной эффективности отражают влияние инвестиций на объем производства, потребления и экономии различных видов ресурсов в натуральных показателях.

Показатели социальной эффективности учитывают социальные результаты реализации инвестиционного проекта, связанные с увеличением рабочих мест, улучшением жилищно-бытовых условий и т.п.

Показатели экологической эффективности отражают влияние инвестиционного проекта на окружающую природную среду (воздух, воду, землю, флору и фауну).

Для оценки *общей экономической эффективности* используется система показателей, основными из которых являются чистый дисконтированный доход, индекс доходности, внутренняя норма доходности, срок окупаемости инвестиций. Показатели общей эффективности определяются с учетом полного объема инвестиционных затрат и позволяют оценить эффективность вкладываемого капитала по выбранному инвестиционному проекту.

Для выбора вариантов инвестиций используются показатели *сравнительной экономической эффективности*, которые учитывают лишь изменяющиеся затраты по сравниваемым вариантам. В качестве таких показателей применяются: сравнительная величина экономического эффекта вложений по приведенным затратам, срок окупаемости и коэффициент дополнительных инвестиций.

Показатели общей и сравнительной экономической эффективности дополняют друг друга, анализ этих показателей следует проводить совместно, так как вариант инвестиционных вложений, выбранный с помощью показателей сравнительной эффективности, должен обладать необходимой общей эффективностью.

Все рассмотренные выше разновидности показателей эффективности инвестиций широко применяются при реализации отдельных инвестиционных проектов в имущественной сфере крупного города и региона. В частности, при:

- выборе варианта наилучшего использования земельного участка при новом строительстве или реконструкции отдельного объекта;

- при выборе варианта развития территории (строительство, реконструкция, модернизация, вывод в промзоны комплекса объектов);
- при принятии решений по поводу создания, ликвидации и управления ГУП.

Однако эффективность функционирования системы ГКН невозможно оценить только на основе показателей эффективности отдельных инвестиционных проектов. К оценке эффективности кадастровой системы нужен другой подход, а именно – на основе оценки по результатам деятельности или по показателям результативности формирования и ведения ГКН, использования земельно-имущественных и информационных ресурсов всеми участниками управления недвижимостью.

Теоретическим и методическим вопросам эффективности кадастровой системы посвящено немного работ. В систематизированном виде вопросы эффективности, например, земельного кадастра широко представлены в работах С.А. Гальченко [30,31], А. А. Варламова и О.Т. Хисматулова [22].

Эффект ГКН это совокупный эффект кадастрового производства и применения кадастровой информации участниками земельно-имущественного и информационного рынков, а эффективность ГКН - как система кадастровых действий, проводимых с целью получения определенного вида эффекта от использования земельно-имущественных и информационных ресурсов. Эффект ГКН может быть классифицирован по следующим признакам (рис.28).

По воздействию на объект эффект системы кадастра может быть внешним и внутренним. Под внешним эффектом подразумевается народно-хозяйственный, региональный, муниципальный и локальный эффект от использования данных кадастра, оказывающий влияние на деятельность физических лиц, отдельных предприятий, развитие общества в целом. Примером такого эффекта служит увеличение сбора земельного налога и арендной платы после проведения государственной кадастровой оценки земель (ГКОЗ) и государственного кадастрового учета (ГКУ) объектов недвижимости.

Под внутренним (производственным, хозрасчетным) эффектом подразумевается улучшение использования земельных, информационных и производственных ресурсов конкретного предприятия (как входящего в систему "земельной" службы, так и любого промышленного (или сельскохозяйственного) предприятия). Например, увеличение производства сельскохозяйственной продукции в результате внутрихозяйственной организации территории на основе материалов ГКОЗ. Другим примером может быть поступление на предприятие платы за ограниченное право пользования его земельным участком (в результате ГКУ и последующей регистрации прав на сервитут).

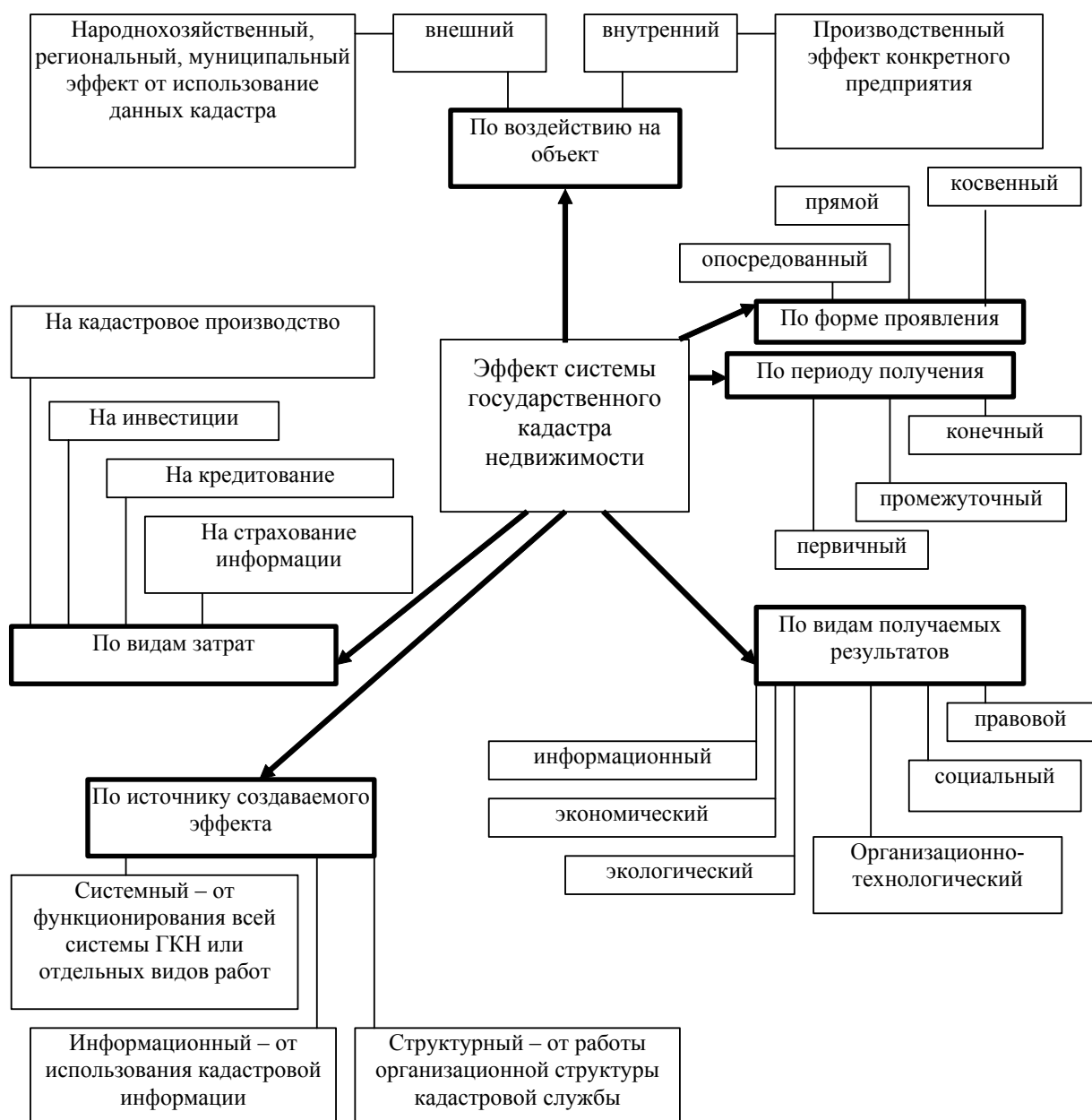


Рис. 28. Классификация эффекта от ведения системы государственного кадастра недвижимости по видам получаемых результатов:

- по воздействию на объект (на среду);
- по источнику создаваемого эффекта;
- по видам получаемых результатов;
- по периоду получения;
- по форме проявления;
- по видам произведенных затрат

По источнику эффект может быть системным (от функционирования системы ГKN в целом и отдельных кадастровых действий), структурным (от функционирования структуры органов ГKN) и информационным (от использования кадастровой информации участниками земельного, имущественного и информационного рынков). Эффект системы кадастра по видам получаемых результатов разделяется на экономическую, экологи-

ческую, организационно-технологическую, информационную и социальную составляющие.

По периоду получения эффект может быть первичным, промежуточным и конечным. По форме проявления эффект может быть прямым, опосредованным и косвенным.

По видам произведенных затрат эффект системы ГКН может быть подразделен в зависимости от затрат на производство кадастровых работ, инвестиций в кадастровое производство затрат на погашение кредитов и на страхование кадастровой информации.

Прямой эффект ГКН получается за счет реальной экономической отдачи от кадастровых действий (увеличение сбора налога, плата за информацию и оказание услуг и т.д.).

При определении эффективности системы ГКН следует руководствоваться следующими принципами:

1. Определение эффективности должно быть комплексным и определяться системой показателей, так как ГКН представляет собой сложную структуру и связан с особым объектом – землей и связанными с ней зданиями (сооружениями). Эффективность ГКН может иметь количественное и качественное выражение.

2. Определение эффективности должно основываться на рационализации структуры ГКН, а также оптимальности соотношения мероприятий кадастра, землеустройства, мониторинга или иных действий.

3. Эффективность кадастрового производства и эффективность применения данных ГКН должны определяться по разным методикам в соответствии с определенными критериями и на основе разной системы показателей.

4. Эффективность кадастрового производства следует рассматривать не только с точки зрения одного кадастрового предприятия или подразделения но и с позиций производственной системы в целом.

5. Эффективность кадастра, необходимо рассматривать на пяти. уровнях:

- на уровне Российской Федерации – народнохозяйственную;
- на уровне региона (федеральный округ, область, край) – региональную;
- на уровне муниципалитета (район, поселение) – муниципальную;
- на уровне кадастрового предприятия, а также конкретного объекта недвижимости – хозрасчетную (коммерческую);
- на уровне физического лица – локальную эффективность.

6. При оценке эффективности должны учитываться следующие факторы времени:

- динамичность (изменение во времени параметров системы ГКН и ее экономического окружения);

– разрыв во времени (лаг между выполнением земельно-кадастровых действий, инвестированием в кадастровое производство и получением доходов от выполнения этих действий)-

– неравноценность разновременных затрат (или результатов) (предпочтительность более ранних результатов и более поздних затрат).

7. Необходимо учитывать, что затраты могут осуществляться в одном месте, а эффект проявляться в другом.. Например, увеличение затрат на создание автоматизированных рабочих мест в кадастровом производстве может дать эффект в организационной структуре системы ГКН. Эффект также может формироваться вне объекта затрат и через определенный временной интервал. Например, в результате инвентаризации зон и уточнения числа плательщиков налога и арендной платы через год увеличивается поступление налогов в бюджет. При ведении ГКН эффект в основном формируется вне объекта затрат.

8. Многоэтапность оценки. Система ГКН должна анализироваться на протяжении всего жизненного цикла. Оценка эффективности должна осуществляться на этапах инвестирования, реализации проекта, после завершения определенного вида работы.

9. Необходимо обеспечить сопоставимость внешних и внутренних условий сравнения объектов.

10. Следует учитывать влияние неопределенностей и рисков.

Важным вопросом в процессе определения экономической эффективности системы ГКН является выбор критерия эффективности.

Критерий экономической эффективности системы государственного земельного кадастра (ГЗК) А.А. Варламов и О.Т. Хисматулов, определяют как «создание самодостаточной, самофинансируемой системы для обеспечения нормального ее функционирования» [22,с.18]. Применительно к системе ГКН, представляет интерес подход к выбору критерия эффективности кадастровой системы, предлагаемый С.А. Гальченко [30, с.89]. Он основан на классификации всех действующих в системе вне ее факторов с последующей формализацией ее элементов путем использования отдельных блоков (доходной и расходной частей, по видам эффекта).

Прежде, чем сформулировать критерий эффективности функционирования системы ГКН, необходимо отметить несколько существенных положений.

1. Ввиду сложности объекта кадастра и многофункциональности ГКН при оценке эффективности его функционирования должны быть использованы несколько критериев эффективности:

- общий критерий эффективности системы ГКН;
- частные критерии эффективности, определяющие эффективность составляющих частей системы. Частные критерии должны находиться в соответствии с основным критерием.

2. Абсолютного критерия эффективности системы ГКН не существует. Критерий изменяется в зависимости от способа производства, конкретного этапа развития экономики, потребностей общества и состояния развития кадастрового производства. Авторы предлагают следующую классификацию критерия эффективности системы ГКН по приоритету, народно-хозяйственной значимости, по виду расчета и по результату (рис.29).



Рис. 29. Классификация критерия эффективности системы ГКН

Определение экономической эффективности системы ГКН можно провести через соотношение государственных затрат на его создание, ведение, мониторинга, государственного контроля за объектом недвижимости и доходов государства, получаемых в результате его функционирования. Доходная статья складывается из поступлений земельного и имущественного налогов, арендной платы, платежей за штрафы при нарушении использования ресурсов ЗИК, а так же иных видов доходов.

Используя алгоритм определения критерия эффективности системы ГЗК [30, с. 90-91], представляется целесообразным определение критерия эффективности системы ГКН проводить по следующей схеме:

- 1) формулировка цели и задач анализа эффективности;
- 2) определение видов эффективности;
- 3) определение факторов, влияющих на экономическую эффективность;
- 4) выбор методов и приемов определения эффективности;

- 5) пилотная проверка определенной методологии исследования;
- 6) проверка результатов исследования по определению критерия эффективности;
- 7) определение видов критериев эффективности;
- 8) проведение исследования по оценке эффективности ГКН в соответствии с выбранными критериями на примере конкретных субъектов земельных отношений.

Выбор критерия эффективности системы ГКН на каждом территориальном уровне следует обосновать экономическими расчетами. При этом следует использовать два метода:

- 1) проведение экспертных оценок специалистов;
- 2) математическая обработка информации о расходно-доходной части управления ресурсами ЗИК с помощью стандартного математического аппарата, а так же построением математических моделей на основе нейросетевого анализа.

Таким образом, критерий эффективности функционирования системы ГКН – это значительное увеличение доходной части федерального, региональных и муниципальных бюджетов за счет использования кадастровой информации при совершении сделок и операций, связанных с объектами недвижимости при разумной экономии бюджетных и иных средств, направляемых на формирование и функционирование кадастра объектов недвижимости.

На основе сформулированного критерия предлагается определять эффект системы ГКН на различных территориальных уровнях по следующей формуле

$$\mathcal{E}_{\text{ГКН}}[\mathcal{E}_{\text{экон}} \cdot \mathcal{E}_{\text{соц}} \cdot \mathcal{E}_{\text{экол}} \cdot \mathcal{E}_{\text{техн}} \cdot \mathcal{E}_{\text{инф}} \cdot \mathcal{E}_{\text{пр}}] = \Sigma(D_{\text{произв}} + D_{\text{прим}}) - \Sigma(Z_{\text{произв}} + Z_{\text{прим}}),$$

где $\mathcal{E}_{\text{ГКН}}$ – суммарный эффект системы ГКН; $D_{\text{прим}}$ ($Z_{\text{прим}}$) – доходы (затраты) применения кадастровой информации (внешние затраты); $D_{\text{произв}}$ ($Z_{\text{произв}}$) – доходы (затраты) кадастрового производства (внутренние затраты); $\mathcal{E}_{\text{экон}}$, $\mathcal{E}_{\text{соц}}$, $\mathcal{E}_{\text{экол}}$, $\mathcal{E}_{\text{техн}}$, $\mathcal{E}_{\text{инф}}$, $\mathcal{E}_{\text{пр}}$ – экономический, социальный, экологический, организационно-технологический, информационный и правовой эффект соответственно.

Количественные показатели экономической и социальной эффективности, позволяющие определить величину эффекта и выбрать лучшие варианты решений экономических проблем, подразделяются на стоимостные и натуральные. Стоимостные показатели используются для установления общих объемов эффекта и соизмерения различных конкретных видов затрат и результатов. Натуральные показатели применяются главным образом для оценки тех видов эффекта, которые не могут быть исчерпывающе измерены стоимостными показателями. Это относится к социальной и экономической эффективности.

В настоящее время имеется большое количество публикаций, посвященных вопросам построения и применения показателей экономической эффективности производства. Их изучение позволяет сделать вывод об отсутствии единства мнений. Автор разделяет точку зрения о том, что общим принципом выбора системы показателей экономической эффективности производства может служить следующее соотношение:

$$\Pi_3 = P/Z,$$

где Π_3 – показатель эффективности производства; P – результат производства, Z – затраты, связанные с получением результата.

Эффективность производства следует характеризовать большим набором показателей, которые должны составлять определенную систему, так как экономические процессы являются сложными и многомерными, а также характеризуются разнообразием результатов и затрат. Поэтому применение единого универсального показателя экономической эффективности производства является ошибочным. Нужна система показателей, последовательность применения которых устанавливается в соответствии с поставленной целью.

Важным вопросом при определении состава показателей эффективности ведения ГКН является качество расчетов, которое может быть охарактеризовано степенью отклонения их от истинного (действительного) значения измеряемой величины. Основными параметрами качества результата измерения являются точность, достоверность, сходимость и воспроизводимость измерений.

В ряде работ предлагаются показатели эффективности производства, которые могут быть использованы только при анализе эффективности системы ГЗК, так как относятся к эффективности сельскохозяйственного производства, а также эффективности использования земель.

При оценке эффективности системы ГКН можно использовать ряд показателей, предлагаемых экономистами для оценки эффективности использования земельных ресурсов: стоимость земельного участка; затраты на освоение земельного участка; величина земельного налога и арендной платы; окупаемость затрат; трудоемкость и стоимость работ на земельном участке; чистый доход, дифференциальный доход; стоимость валовой продукции; упущенная выгода; потери производства, увеличение поступления земельных платежей и др.

Показатели эффективности отдельных видов земельно-кадастровых работ предлагаются небольшим числом авторов [47, 51], классификация показателей в этих работах отсутствует.

Автор разделяет мнение С.А. Гальченко [30] о том, что представленная система показателей лишь в общих чертах позволяет определить одну из сторон – эффективность системы управления земельно-кадастровым производством.

Для каждого территориального уровня ведения ГКН (муниципальное образование, субъект Российской Федерации или Российская Федерация в целом) система показателей должна быть скорректирована с учетом функций, выполняемых системой ГКН и специфики региона.

Показатели для определения эффективности кадастровой системы в целом предложены А.А. Варламовым, который дает подробную систему показателей экономической, технологической, социальной и экологической эффективности системы ГЗК [22]. Однако С.А. Гальченко справедливо отмечает, что «А.А. Варламов приводит лишь перечень показателей и формулы их расчета, не разделяя их на результативные (доходные) и затратные, что затрудняет их применение при использовании сложной системы показателей» [30, с. 106]. На наш взгляд, предложенная система показателей удобна для применения при анализе эффективности ГКН на первых территориальных уровнях: землепользования и муниципального образования. На следующих территориальных уровнях необходима комплексная система показателей.

Анализ экономической литературы по проблеме эффективности ГКН позволяет сделать следующие выводы:

1) в настоящее время отсутствует единая обоснованная система показателей анализа эффективности ГКН для всех административно-территориальных уровней;

2) причина неоднозначности выбора показателей эффективности использования объектов недвижимости во многом определяется тем, что происходит смешивание содержания факториальных и результативных показателей;

3) применение развернутой системы показателей анализа эффективности земельно-кадастрового производства осложняется отсутствием достоверной (и в необходимом объеме) экономической информации об объекте.

4) оценка эффективности применения земельно-кадастровой информации при решении различных народно-хозяйственных задач неадекватна, так как не определен материальный вклад ГКН в результат производства (в валовом региональном продукте, в стоимости продукции и размерах собираемых платежей).

Для оценки эффективности функционирования ГКН считаем целесообразным использовать систему показателей, которые следует классифицировать по следующим признакам (рис.30): по методу, периоду и виду расчета; назначению в процессе анализа эффективности; по управлению системой ГКН; по размерности в ряду показателей; по доходности; по автоматизированной системе обработки информации.

На различных территориальных уровнях выбор системы земельно-кадастровых показателей эффективности ГКН будет определяться следующими факторами:

- 1) поставленной задачей определения эффективности;
- 2) выбранным критерием эффективности;
- 3) определяемым видом эффекта;
- 4) наличием достаточного числа достоверных исходных данных;
- 5) возможностью (наличием времени и средств) проведения детальных экономических расчетов.

Эффективность ГКН должна определяться как соотношение результатов показателей (дохода) и затрат на получение этого дохода. В связи с этим следует выделять показатели затрат и доходов земельно-кадастрового производства. Дело в том, что процесс управления объектами ЗИК и ведения ГКН является сложным, ввиду особенностей недвижимости. Кроме того, ГКН ведется для обеспечения не одной, а нескольких разносторонних целей. Поэтому для объективного анализа эффективности системы ГКН необходима следующая система показателей:

- 1) показатели, характеризующие произведенные в системе ГКН затраты (на организацию ведения ГКН, на формирование банка информации, на обучение специалистов, затраты на выполнение отдельных видов работ и т.д.);
- 2) показатели, характеризующие доходы от ведения ГКН (плата за предоставление сведений ГКН, увеличение поступлений платежей за землю).

Первую группу показателей можно называть как «затратные показатели», а вторую группу – «доходные показатели». На наш взгляд, такую систему показателей необходимо сформировать для каждого вида определяемого эффекта.

Так как система ГКН оказывает влияние на многие сферы народного хозяйства, доходы ГКН могут быть определены следующими путями:

- 1) непосредственные доходы земельно-кадастрового производства, в том числе от использования и продажи кадастровой информации;
- 2) доля в доходах от продажи земельных участков, прав аренды земельных участков;
- 3) доля в поступлениях земельных платежей;
- 4) доля в стоимости продукции (сельского хозяйства, строительства, промышленности);
- 5) доля в валовом региональном продукте региона;
- 6) совокупность перечисленных доходов.

Доходные показатели предлагается разделить на прямые и косвенные. Под прямыми доходами подразумеваются средства от проведения ГКН, которые поступают прямо в федеральный, региональный, или муниципальный бюджеты (земельные платежи, финансовые результаты проведения операций на рынке земельных ресурсов и недвижимости, другие формы платы за землю). Под косвенными доходами подразумеваются средства, которые поступают в соответствующие бюджеты опосредованно (экономия бюджетных средств, которая получается при выполнении функций ГКН в автоматизированном режиме и пр.).

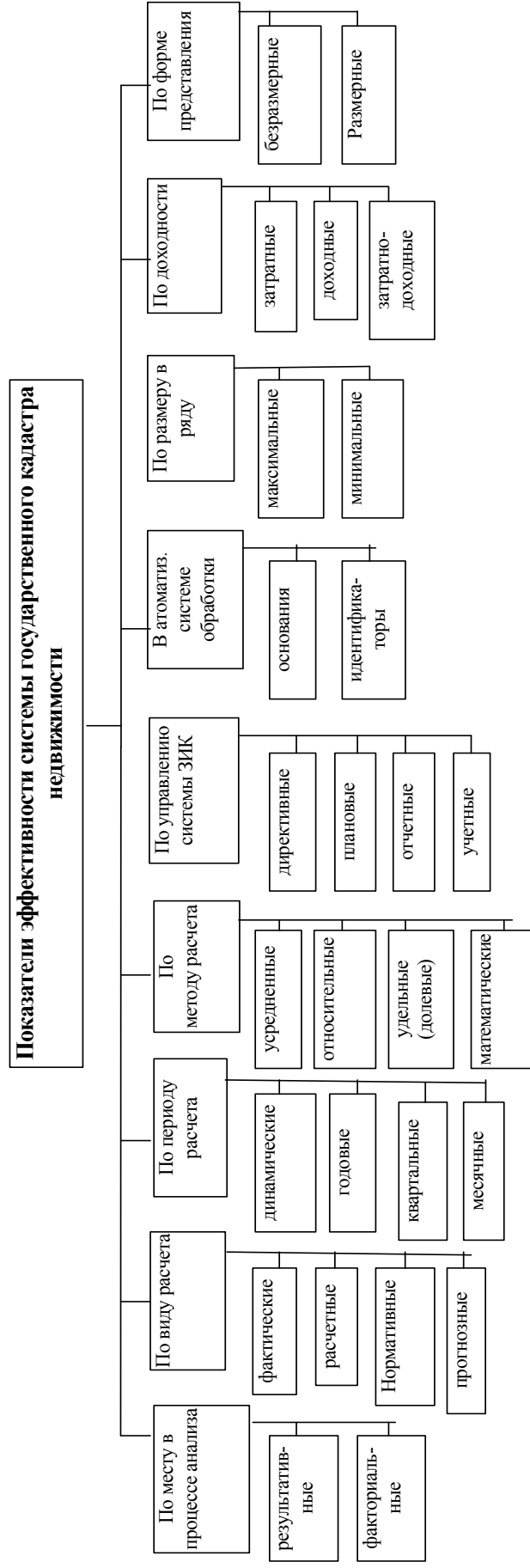


Рис. 30. Классификация показателей эффективности системы Государственного кадастра недвижимости

Затраты на получение кадастровой информации можно разделить на три группы:

1) затраты на создание собственно информации(информации в чистом виде) – прямые и косвенные затраты;

2) попутные затраты на производную информацию, производимую другими организациями и ведомствами;

3) скрытые затраты, осуществляемые физическими и юридическими лицами для решения второстепенных проблем (затраты, осуществляемые заявителями при постановке объектов недвижимости на ГКУ) (рис.31.)

Система показателей эффективности функционирования ГКУ на взгляд авторов должна быть разбита на следующие группы:

- управленческой структуры системы ГКУ;
- всей кадастровой службы (вклад);
- отдельных земельно-кадастровых действий;
- автоматизации ГКУ;
- инвестиционных проектов;
- страхование земельно-кадастровой информации;
- информационного обеспечения;
- использование ресурсов ЗИК.

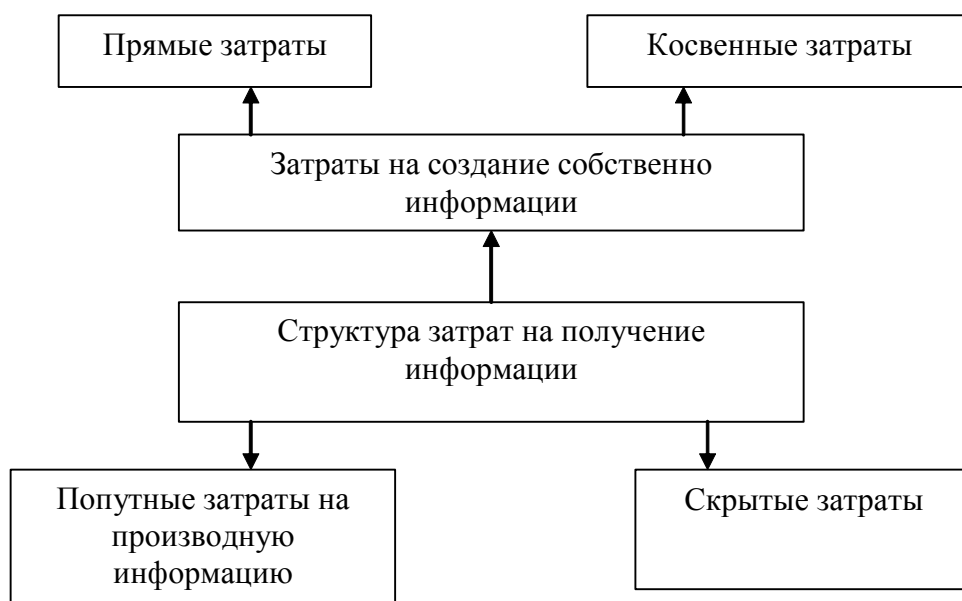


Рис. 31. Структура затрат на получение кадастровой информации

Каждая из перечисленных групп показателей должна иметь отдельную методику расчета. Определение системы показателей эффективности ГКУ для каждого административно-территориального уровня следует выполнять с выделением доходной и затратной части.

Основным показателем, определяющим экономическую целесообразность затрат, является годовой экономический эффект. При определении

экономической эффективности ГКН обязательным условием является сопоставимость всех показателей во времени, по ценам и тарифным ставкам заработной платы, используемым при определении показателей по элементам затрат.

6.4. Расчет эффективности Государственного кадастра недвижимости субъекта РФ

Анализ землепользования Пензенской области позволяет сделать следующие выводы:

а) наблюдается сокращение земель сельскохозяйственного назначения. Основная причина – перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов;

б) фонд земель, право собственности на которые не разграничено к 2010 г. сократился на 221,7 тыс.га., однако все еще составляет 44,1% от всего земельного фонда области;

в) число сделок с земельными участками с 2008 г. по 2012 г. возросло на 78%;

г) размер земельных платежей за этот период возрос более чем в 2 раза.

С 2006 г. в Пензенской области в качестве "пилотного" проекта началось создание и внедрение автоматизированной информационной системы Государственного кадастра недвижимости. В период с 2006 г. по 2012 г. наблюдался рост количества обращений в территориальные отделы Росреестра по Пензенской области и количества выданных документов. Максимальный прирост показателя количества обращений произошел в 2011г. – 44,4%. При этом количество сотрудников в 2011 г. увеличилось всего на 18,2%. Как следствие, нагрузка на одного сотрудника резко выросла (на 22,1%). В 2012 году значительного роста нагрузки на сотрудников территориальных отделов не произошло [7].

Можно составить прогноз количества обращений, количества сотрудников, территориальных отделов, рассчитать темпы прироста данных показателей на ближайшие три года (табл. 13).

Т а б л и ц а 13

Уравнения трендов

Показатель	Уравнение тренда
Количество обращений	$y = 46805x + 68125$
Количество сотрудников	$y = 23,5x + 85,33$

Согласно расчетам, число обращений в территориальные отделы Управления Росреестра по Пензенской области в 2014 г., 2015 г., 2016 г. ежегодно будет увеличиваться в среднем на 50тыс. обращений, что составит темпы ежегодного прироста соответственно 23,2%, 18,3%, 15,5%.

В связи с этим количество сотрудников должно достичь в 2014 г. – 179 чел., в 2015 г. – 203 чел., в 2016 г. – 226 чел. При этом, согласно прогнозу, в данный период ожидается рост нагрузки на сотрудников территориальных отделов. Тем не менее, темп прироста данного показателя будет снижаться с 7,9% в 2014г. до 3,5% в 2016г. за счет формирования базы данных Государственного кадастра недвижимости, создания и внедрения АИС ГКН, что можно рассматривать как положительную тенденцию [10].

При оценке экономической эффективности создания и функционирования АИС ГКН предлагается комплексное сочетание двух подходов к оценке: качественного и количественного [7]. В рамках качественного подхода обобщаются основные предполагаемые выгоды и преимущества, получаемые от внедрения системы, затем проводится их тщательный анализ группой экспертов, получение выводов, принятие решений с учетом результатов количественного анализа. Количественный подход реализуется в рамках проведения инвестиционного анализа проекта создания и внедрения АИС путем сопоставления затрат и доходов от проекта с учетом временного фактора (рис. 32)

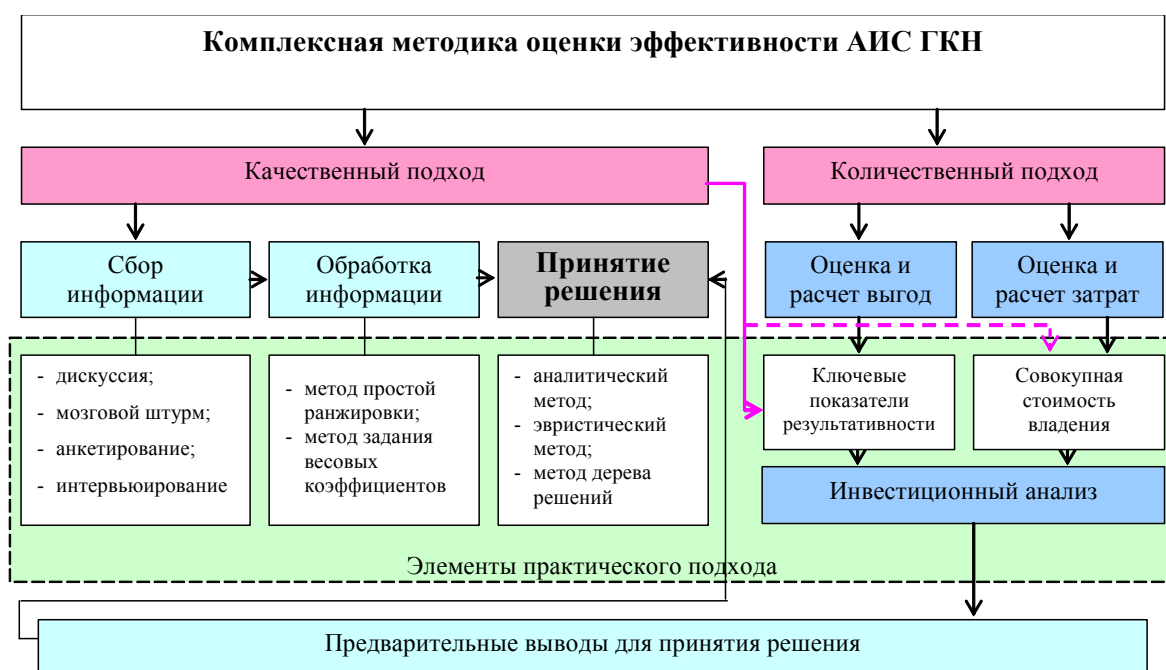


Рис. 32. Принципиальная схема комплексной методики оценки эффективности АИС ГKN

Ведущая роль в системе государственного управления земельными ресурсами принадлежит нормативным правовым актам. В этой связи, представляет интерес методика расчета стоимости нормативного правового акта, которая заключается в последовательном осуществлении следующих действий:

1. Разложение процесса создания нормативного правового акта на два самостоятельных процесса: законотворческий и законодательный.

2. Определение этапов как совокупность действий, выполняющих определенную задачу в каждом из этих процессов.

3. Группировка конкретных действий на каждом этапе как расчетных элементов и определение исполнителей.

4. Используя предложенную автором [7] таблицу расчета затрат на выполнение расчетного элемента, определение трудозатрат в чел./днях на выполнение каждого расчетного элемента. Определив стоимость 1 чел./дня исполнителя данного расчетного элемента, производится расчет затрат на оплату его труда при выполнении конкретного действия.

5. Определение количества трудозатрат на выполнение каждого этапа и затрат на оплату труда участников этого этапа.

6. Определение затрат на выполнение законотворческого и законодательного процессов, используя предложенные автором формулы

$$З_{\text{зт}} = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m (З_{\text{иниц}} + З_{\text{предл}} + З_{\text{конц}} + З_{\text{проект}} + З_{\text{эксп}} + З_{\text{Прав}} + З_{\text{о}}),$$

где $З_{\text{иниц}}$ – затраты на разработку идеи законопроекта субъектом законодательной инициативы; $З_{\text{предл}}$ – затраты на разработку предложений по идее законопроекта; $З_{\text{конц}}$ – затраты на разработку проекта концепции, самой концепции законопроекта и проекта технического задания законопроекта; $З_{\text{проект}}$ – затраты на разработку текста законопроекта, финансово-экономического обоснования законопроекта, пояснительной записки, перечня нормативных правовых актов, требующих изменения, дополнения или признания утратившими силу в связи с принятием такого закона, перечня нормативных правовых актов, необходимых для реализации данного законопроекта; $З_{\text{эксп}}$ – затраты на проведение экспертиз; $З_{\text{Прав}}$ – затраты Правительства РФ, Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности на участие в законотворческом процессе; $З_{\text{о}}$ – затраты, возникающие при организации законотворческого процесса; n – количество видов работ по разработке законопроекта; m – количество элементов затрат в каждом виде работ (мероприятий).

$$З_{\text{зд}} = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m (З_{\text{рег.ГД}} + З_{\text{подг}} + З_{\text{ГД}} + З_{\text{внес.СФ}} + З_{\text{СФ}} + З_{\text{согл}} + З_{\text{През}} + З_{\text{опубл}} + З_{\text{о}}), \quad (3)$$

где $З_{\text{рег.ГД}}$ – затраты на регистрацию законопроекта в Государственной Думе; $З_{\text{подг}}$ – на подготовку законопроекта к i -му – чтению; $З_{\text{ГД}}$ – затраты на i -е – обсуждение законопроекта на заседаниях Государственной Думы; $З_{\text{внес.СФ}}$ – затраты на регистрацию закона в Совете Федерации, направление его всем членам палаты и затраты на заседания ответственного комитета Совета Федерации; $З_{\text{СФ}}$ – затраты на заседание Совета Федерации; $З_{\text{согл}}$ –

затраты согласительной комиссии; $Z_{\text{През}}$ – затраты при подписании закона Президентом РФ; $Z_{\text{опубл}}$ – затраты на опубликование закона; Z_o – затраты, возникающие при организации законодательного процесса; n – количество видов работ по разработке законопроекта; m – количество элементов затрат в каждом виде работ (мероприятий).

7. Определение трудозатрат и затрат на оплату труда при создании нормативного правового акта по формуле

$$Z_{\text{н.п.а}} = Z_{\text{зт}} + Z_{\text{зд}},$$

где $Z_{\text{зт}}$ – затраты на разработку нормативного правового акта; $Z_{\text{зд}}$ – затраты на принятие нормативного правового акта.

В результате была определена стоимость выполнения расчетных элементов законотворческого и законодательного процессов разработки и принятия условного федерального закона. Затраты на разработку и принятие условного федерального закона составляют примерно около 4 тыс. чел./дней или 5 млн руб., условного закона субъекта РФ – 1000 чел./дней, а нормативного правового акта муниципального образования – около 200 чел./дней, что в денежном выражении составляет соответственно более 730 тыс. руб. и около 91 тыс. руб.

При расчете экономической эффективности ГКН Пензенской области прямые затраты на внедрение и эксплуатацию АИС ГКН в Пензенской области составили 1933,8 млн руб., а косвенные затраты – 67,5 млн руб. При определении доходных показателей использовались поступления от земельного налога, арендной платы, штрафов за нарушение земельного законодательства, платежей за предоставление сведений из ГЗК. Чистый дисконтированный доход через три года внедрения системы составит около 123 млн руб.

В рамках данного исследования был выбран горизонт расчета, равный трем годам, так как сфера информационных технологий характеризуется высокими темпами изменений. Срок жизни программных продуктов обычно не превышает 2–3 лет, затем появляются новые версии. Жизненный цикл автоматизированной информационной системы кадастра недвижимости составляет порядка 10 лет, за которые как минимум один раз должна быть произведено ее программно-аппаратное обновление. Таким образом, срок окупаемости системы должен находиться в интервале от двух до пяти лет.

Был проведен ряд расчетов с целью определения основных показателей эффективности проекта (чистый дисконтированный доход, внутренняя норма доходности, срок окупаемости). Результаты расчетов показывают, что:

– внедрение АИС ГКН в Пензенской области может быть признано экономически обоснованным, так как срок окупаемости не превышает расчетные три года (он равен 33 месяцам 11 дням);

– проект характеризуется значительной чувствительностью к изменению некоторых своих параметров, например, ставок дисконтирования, экспертной оценки выгод и преимуществ (в денежном выражении);

– график чистого приведенного дохода показывает затратную природу проекта и большую сложность в получении доходов бюджета от системы при увеличении затрат на проект или уменьшения ожидаемых доходов бюджета.

Результаты инвестиционного анализа определены на периоды 12, 24 и 36 месяцев. Норма дисконта в 12 мес. составила 60,74%, в 24 мес. – 56,38%, в 36 мес. – 28,76%. Чистый дисконтированный доход в первый интервал расчетного периода составил – 555, 7 млн. руб., во второй интервал составил – 341,4 млн руб., в третий интервал составил 123 млн руб. Внутренняя норма доходности определена в 50%. Срок окупаемости инвестиционного проекта АИС ГКН в Пензенской области составил 33 мес. 11 дней.

Изменение ключевых показателей результативности, рассчитанных в рамках качественного подхода к оценке эффективности АИС ГКН, представлено в табл. 14.

Т а б л и ц а 14

Изменение ключевых показателей результативности АИС ГКН

Ключевые показатели результативности	Изменения, %		
	Первый год	Второй год	Третий год
1	2	3	4
Поступления в консолидированный бюджет Российской Федерации, получаемые от сбора земельного и имущественного налогов	12	24	25
Рост доходов бюджета за счет предоставления дополнительных услуг	13	26	27
Сокращение затрат на деятельность по обслуживанию физических и юридических лиц	14	28	29
Сокращение затрат на деятельность по обслуживанию органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросу предоставления сведений из государственного кадастра недвижимости	8	16	17
Сокращение затрат на коммуникации	6	12	12
Сокращение затрат за счет уменьшения времени первичного обслуживания	15	35	37
Сокращение затрат за счет уменьшения времени периодического обслуживания	20	46	49
Сокращение затрат за счет уменьшения времени подготовки документов	22	52	55
Рост доходов бюджета за счет увеличения потребности в услугах Управления текущих и привлечения новых физических и юридических лиц	14	32	34

Окончание табл. 14

1	2	3	4
Рост доходов бюджета за счет повышения удовлетворенности обратившихся ростом надежности обслуживания	17	38	41
Сокращение затрат на внутренний документооборот	18	30	34
Сокращение затрат на периодическое вынужденное совершенствование кадастровых процедур	8	14	16
Сокращение затрат на преодоление сопротивления сотрудников изменениям	6	11	12
Рост доходов бюджета за счет уменьшения инерционности кадастровых процедур	12	20	23
Рост доходов бюджета за счет общего совершенствования кадастровых процедур в сторону повышения надежности обслуживания	12	19	22
Сокращение затрат на повышение подготовленности сотрудников в сфере ИТ	3	16	17
Сокращение затрат на обучение сотрудников современным методам работы с физическими и юридическими лицами	5	27	29
Сокращение затрат на удержание ведущих сотрудников Управления или подготовку им замены	7	37	40
Рост доходов бюджета за счет совершенствования умения сотрудников работать с физическими и юридическими лицами	5	26	28
Рост доходов бюджета за счет общего повышения социальной ответственности сотрудников	4	24	26

На основании методики комплексного анализа экономической эффективности создания и функционирования системы АИС ГКН доказана высокая экономическая эффективность информационного ресурса. Так, доходы, в консолидированный бюджет Российской Федерации, получаемые от сбора земельного и имущественного налогов на третий год реализации проекта на территории увеличатся на 25%, а на территории муниципального образования – на 30%. Затраты на деятельность по обслуживанию физических и юридических лиц сократятся соответственно на 29% и 35%. Затраты за счет уменьшения времени подготовки документов сократятся в субъекте РФ на 55%, а в муниципальном образовании – на 66%.

6.5. Оценка эффективности банка данных Государственного кадастра недвижимости об объектах недвижимости

Для проведения оценки экономической эффективности банка данных (БД) ГКН об объектах недвижимости Пензенской области может быть использована экономико-математическая модель и программа на MS Excel XP с применением Visual Basic Application [37]. Фактический срок окупаемости капитальных вложений в создание банка данных объектов

недвижимости на территории Пензенской области может быть рассчитан по формуле

$$T_{\text{фак}} = K_a / \mathcal{E}_0,$$

где K_a – полные единовременные затраты на создание запроецированной системы, $\mathcal{E}_0$ – годовой прирост прибыли областного бюджета после внедрения проекта.

Система может считаться эффективной, если срок окупаемости вложений в создание БД ГКН не более 3 лет, то есть $K_a / \mathcal{E}_0 < 3$.

Годовой экономический эффект созданной модели может быть рассчитан по формуле

$$\mathcal{E} = \mathcal{E}_0 - E_n \cdot K_a,$$

где E_n – нормативный коэффициент эффективности капитальных вложений. Для автоматизированных систем управления $E_n = 1/T_{\text{нор}}$, где $T_{\text{нор}}$ – нормативный срок окупаемости капитальных вложений. $T_{\text{нор}}$ в компьютерные программы и средства вычислительной техники составляет 3 года, следовательно, $E_n = 0,3$.

Полные единовременные затраты на создание запроецированной системы рассчитываются по формуле

$$K_a = K_n + K_k,$$

где K_n – затраты на проектирование/установку системы, K_k – капиталовложения в приобретение комплекта технических средств.

Единовременные затраты на проектирование/установку системы рассчитываются по формуле

$$K_n = Z_n \cdot T_n + A_{\text{ПЭВМ}},$$

где Z_n – месячная оплата труда разработчиков проекта (рассчитывается как усредненная сумма оплаты труда разработчиков программной части системы и; специалистов по монтажу, установке и конфигурированию аппаратного обеспечения); T_n – трудоемкость проектирования, в чел./мес (по экспертной оценке $T_n = 32$ чел./мес. – продолжительность разработки и внедрения системы), $A_{\text{ПЭВМ}}$ – стоимость аренды. ПЭВМ на время проектирования (в случае использования внутренних ресурсов вовлеченных предприятий; эта величина, имеет смысл потенциальных потерь от неиспользования оборудования в существующем технологическом процессе).

Капиталовложения в приобретение комплекта технических средств равны

$$K_k = q \cdot \mathcal{C},$$

где $\mathcal{C}$ – затраты на приобретение (или модернизацию) комплекта технических средств для организации информационного взаимодействия между вовлеченными организациями (рассчитывается, как сумма рыночных цен на аппаратуру), q – доля задач проекта в перечне функций, выполняемых технической частью БДГКН. Так как технические средства позволяют так же

решать ряд смежных задач взаимодействия, например, электронный обмен документами, распределенное хранение данных, $q=0.8$.

Годовой прирост прибыли областного бюджета после внедрения проекта рассчитывается по формуле

$$\Xi_o = \Pi_2 - \Pi_1,$$

где Π_2 – годовая прибыль после внедрения разрабатываемой системы и Π_1 – годовая прибыль до внедрения разрабатываемой системы. Для оценки эффективности внедрения новой системы, можно считать, что до усовершенствования, система находилась в точке самоокупаемости, т.е. Π_1 принять равным нулю.

Годовая прибыль областного бюджета после внедрения разрабатываемой системы равна

$$\Pi_2 = B - \text{ПСБ},$$

где B – поступление оплаты за пользование данными БД ГКН; ПСБ – производственная себестоимость получения выписок в год.

Денежные средства, поступившие в бюджет области за счет предоставления выписок из БД ГКН в год рассчитываются по формуле

$$B = O_3 + O_p,$$

где O_3 – оплата за выписки, полученные электронным путем; O_p – оплата за выписки, подготовленные специалистом вовлеченной организации при визите клиента (собственника).

O_3 и O_p можно рассчитать по формуле

$$O = n \cdot ЦВ,$$

где n – ожидаемое число запрашиваемых выписок, выполняемых в год; ЦВ – цена за одну выписку (усредненная цена одной выписки должна уменьшиться, так как принцип «одного окна», реализуемый в результате внедрения системы сокращает суммарную стоимость информации, ЦВ должна быть утверждена Постановлением Администрации Пензенской области, на основе ПСБ. $\sum n_2 > \sum n_1$, т.к. за счет автоматизации производительность труда сотрудников, упрощения процесса и сроков получения выписки количество запросов должно повыситься.

Производственная себестоимость формирования выписок из БД ГКН в год рассчитывается по формуле

$$\text{ПСБ} = \text{ФОТ} + O_{\text{тч}} \cdot \text{ФОТ} + M + A_{\text{пом}} + Л + Д,$$

где ФОТ – годовой фонд оплаты труда; $O_{\text{тч}}$ – нормативные отчисления от фонда оплаты труда; M – годовая стоимость расходуемых материалов и оплата электроэнергии; $A_{\text{пом}}$ – годовая стоимость аренды помещений для сотрудников и размещения технических средств; $Л$ – годовая стоимость обслуживания линий связи БД ГКН; $Д$ – годовые затраты на поддержку и обслуживание комплекта технических средств.

Годовой фонд оплаты труда рассчитывается по формуле

$$\Phi OT = \sum_i (B_i \cdot Z_{ni}),$$

где B_i – число исполнителей работ i -й квалификации ($B_1 > B_2$, так как число сотрудников при выполнении ручной работы выше), Z_{ni} – годовая оплата труда исполнителей i -й квалификации ($Z_{п2} > Z_{п1}$ так как оплата труда сотрудников, использующих средства вычислительной техники, выше).

Годовая стоимость аренды помещений для сотрудников и размещения технических средств рассчитывается по формуле

$$A_{\text{пом}} = S \cdot B \cdot \Pi_{\text{ар}},$$

где S – необходимая площадь для размещения сотрудников (3-6 м² на одно рабочее место); B – число исполнителей работ; $\Pi_{\text{ар}}$ – цена арендной платы за аренду помещений для размещения исполнителей работ и технических средств (цена аренды 1 м²).

Таким образом, вычислить сроки окупаемости единого информационного банка данных объектов недвижимости, предлагаемого к созданию на базе администрации Пензенской области, возможно в ходе следующих расчетов:

$$T_{\text{фак}} = K_a / \Xi_o,$$

$$K_a = Z_{\text{п}} \cdot T_{\text{п}} + A_{\text{пЭВМ}} + q \cdot \Pi,$$

$$\Xi_o = (O_z + O_p) - \sum_i (B_i \cdot Z_{ni}) + O_{\text{тч}} \cdot \sum_i (B_i \cdot Z_{ni}) + M + S \cdot B \cdot \Pi_{\text{ар}} + L + D - \Pi_1,$$

$$O = n \cdot \Pi_{\text{В}},$$

$$K_a / \Xi_o < 3,$$

$$q = 0.8$$

где $T_{\text{фак}}$ – фактический срок окупаемости капитальных вложений в создание БД ГКН; K_a – полные единовременные затраты на установку и проектирование; Ξ_o – годовой прирост прибыли областного бюджета после внедрения проекта; O_z – оплата за выписки, полученные электронным путем, год; O_p – оплата за выписки, подготовленные в учреждении, год; $Z_{\text{пр}}$ – заработная плата разработчика; $T_{\text{п}}$ – трудоемкость проектирования, чел./мес.; $A_{\text{пЭВМ}}$ – стоимость аренды ПЭВМ на время проектирования; Q – доля задач проекта в перечне функций, выполняемых технической частью БДГКН; Π – затраты на приобретение (или модернизацию) комплекта технических средств; N – количество выписок в год; $\Pi_{\text{В}}$ – цена за одну выписку из БДГКН; $O_{\text{тч}}$ – нормативные отчисления от фонда оплаты труда; M – годовая стоимость расходуемых материалов и оплата электроэнергии; L – годовая стоимость обслуживания линий связи БДГКН; D – годовые затраты на поддержку и обслуживание комплекта технических средств; B – число служащих, занятых в подготовке выписок; $Z_{\text{пс}}$ – заработная плата

служащего; S – необходимая площадь для размещения сотрудников; $\Pi_{ар}$ – цена арендной платы за аренду помещений для размещения исполнителей работ и технических средств; $T_{фак}$ – фактический срок окупаемости капитальных вложений в создание БД ГКН; K_a – полные единовременные затраты на установку и проектирование; Θ_o – годовой прирост прибыли областного бюджета после внедрения проекта; $O_э$ – оплата за выписки, полученные электронным путем, в год; O_p – оплата за выписки, подготовленные в учреждении, год; $Z_{пр}$ – заработная плата разработчика; $T_{п}$ – трудоемкость проектирования, чел./мес.

При расчете сроков окупаемости менялись основные параметры: количество выписок из БД ГКН, заработная плата разработчиков БД ГКН, количество персонала в учреждении, поддерживающем функционирование БД ГКН.

Расчеты, произведенные на основе разработанной математической модели, показали, что затраты на создание БД ГКН об объектах недвижимости Пензенской области окупятся в срок до 2,5. Один из вариантов расчета сроков окупаемости БД ГКН приведен в табл.15.

Т а б л и ц а 15

Расчет сроков окупаемости банка данных ГКН об объектах недвижимости, создаваемого на базе Пензенской областной администрации

Фактический срок окупаемости капитальных вложений в создание БД ГКН	2,5 года	Зарплата разработчиков	\$ 1 тыс.
Нормативный коэффициент эффективности капитальных вложений	0.3	Трудоемкость проектирования	32 чел/мес
Полные единовременные затраты на проектирование и установку системы	\$435200	Количество выписок из БД ГКН в год	230 тыс. выписок
Годовой прирост прибыли областного бюджета после внедрения БД ГКН	\$209780	Цена за одну электронную выписку	\$1
Капиталовложения в приобретение комплекта технических средств	\$ 400 тыс.	Цена за одну выписку в департаменте БД ГКН	\$2
Затраты на проектирование и установку системы	\$ 35200	Годовая стоимость расходных материалов и электроэнергии	\$4220
Поступление оплаты за пользование БД ГКН после ее внедрения	\$391 тыс.	Годовая стоимость обслуживания линий связи БД ГКН	\$ 3 тыс.
Производственная себестоимость выписок в год	\$ 181220	Годовые затраты на поддержку БД ГКН	\$ 3 тыс.
Оплата за выписки, полученные электронным путем	\$ 69 тыс.	Количество персонала, занятого в процессе подготовки выписок из БДОН	50 чел.
Оплата за выписки, полученные в департаменте БД ГКН	\$ 322 тыс.	Зарплата сотрудников, выдающих сведения из БД ГКН	\$300
Годовой фонд оплаты труда	\$ 15 тыс.	Площадь офисных помещений для сотрудников, занятых в подготовке выписок из БД ГКН	150 кв.м
		Стоимость арендной платы за офисные помещения	20 у.е/кв.м

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. На современном этапе в условиях дефицита финансовых средств необходимых для улучшения состояния земельно-имущественного комплекса и в целом для развития сферы производства и обслуживания в стране взят курс на формирование источника инвестиций за счет продажи и аренды объектов недвижимости, земельного налога и налога на имущество. В этих условиях ГКН является одним из важнейших компонентов развития ЗИО и управления объектами недвижимости в составе земельно-имущественного комплекса регионов России.

2. Обобщая вышеперечисленные в монографии задачи, выделим главную задачу ГКН – информационное обеспечение управления ЗИК и развития рынка объектов недвижимости. Сведения о сделках, кадастровом зонировании, кадастровой стоимости объектов недвижимости становятся необходимыми не только для органов управления и исполнительной власти, но и для организаций, осуществляющих межевание земель и строительство, а также инвесторов, банков, риэлторов и других участников сделок с недвижимостью. Поэтому в первоочередные задачи ГКН должно входить обеспечение кадастровой информацией не только участников процесса управления объектами недвижимости, но и профессиональных участников рынка недвижимости. Исходя из этого, к задачам информационного обеспечения ГКН следует отнести:

- предоставление необходимой информации органам управления и иным заинтересованным лицам;
- информационная поддержка рынка недвижимости и инвестиционных проектов;
- консультации по вопросам состояния и развития рынка недвижимости, а также по правовым вопросам использования недвижимости;
- анализ эффективности системы управления недвижимостью;
- прогноз развития рынка недвижимости и информационного рынка;
- прогноз землепользования и формирования объектов недвижимости.

3. Для получения сведений об объектах земельно-имущественного комплекса необходимо выполнить четыре основных действия: формирование объектов недвижимости; ГКУ объектов недвижимости; государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним; государственную кадастровую оценку объектов недвижимости. Первые три действия являются взаимосвязанными процессами, так как основу системы ГКН должна составлять четкая система учета и регистрации.

4. Под информационным обеспечением управления объектами недвижимости на основе введения ГКН следует понимать процесс сбора и предоставления обработанной соответствующим образом информации о земельных участках и связанных с ними объектов капитального строительства, об обременениях в использовании земли в целях фиксации в документах ГКН, обмен информацией между заинтересованными пользователями в соответствии с их информационными потребностями в целях

повышения эффективности функционирования ЗИК. Информационное обеспечение должно решать следующие задачи: правовую поддержку управления объектами ЗИК; обслуживание органов управления федерального, регионального и муниципального уровней, в т.ч. для формирования ГКН и документирования сведений об ОН; предоставление информации государственным органам для решения задач налогообложения и стратегического планирования; обслуживание юридических лиц для решения задач внутрихозяйственного устройства территории, а также внешних задач на рынке недвижимости; информационное обслуживание физических лиц для решения локальных задач по использованию объектов недвижимости; обеспечение анализа эффективности управления ОН, прогноза развития земельного и информационного рынков.

5. Для исключения недостатков в системе учета земельных участков и иных объектов недвижимости и для обеспечения устойчивого развития территории необходимо создание интегрированной территориально-информационной системы, включая формирование и взаимосогласованное ведение различных реестров, кадастров и регистров, обеспечивающей органы государственной власти и муниципальных образований достоверной и комплексной информацией о работе земельно-имущественного комплекса. Формирование банка данных информационных ресурсов ГКН следует осуществлять на основе комплексного финансирования со стороны государства и владельцев недвижимости, а также других участников информационного рынка

6. В настоящее время использование информационных технологий и, в частности, информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, для поддержки принятия решений по эффективному использованию городских земель является приоритетным для органов государственного управления. С помощью ИСОГД может быть организован эффективный доступ к большому объему информации об объектах, имеющих пространственную привязку, и следовательно система может обеспечить собираемость налогов на недвижимость, которые являются существенным вкладом в местный бюджет.

7. Оценка кадастровой стоимости земельных участков становится необходимым звеном при формировании экономического механизма, регулирования землепользования в условиях становления рынка земли. Эффективность ее проведения определяется сформированными возможностями получения платы за землю в консолидированный бюджет при реализации поставленных целей земельной политики. Вопрос о создании идеального механизма формирования кадастровой оценки земельных участков на основе их рыночной стоимости находится в центре как научных, так и политических дискуссий во всех странах.

8. На эффективность ведения ГКН оказывает влияние большое число факторов, которые по экономическому содержанию согласно исследованию можно классифицировать на четыре группы: факторы внешней среды; факторы производства; издержки производства; организационно-техно-

логические факторы. Определение экономической эффективности системы ГКН можно провести через соотношение государственных затрат на его создание, ведение, мониторинга, государственного контроля за объектом недвижимости и доходов государства, получаемых в результате его функционирования. Доходная статья складывается из поступлений земельного и имущественного налогов, арендной платы, платежей за штрафы при нарушении использования ресурсов ЗИК, а так же иных видов доходов.

9. Анализ экономической литературы по проблеме эффективности ГКН позволяет сделать следующие выводы:

а) в настоящее время отсутствует единая обоснованная система показателей анализа эффективности ГКН для всех административно-территориальных уровней;

б) причина неоднозначности выбора показателей эффективности использования объектов недвижимости во многом определяется тем, что происходит смешивание содержания факториальных и результативных показателей;

в) применение развернутой системы показателей анализа эффективности земельно-кадастрового производства осложняется отсутствием достоверной (и в необходимом объеме) экономической информации об объекте;

г) оценка эффективности применения земельно-кадастровой информации при решении различных народно-хозяйственных задач неадекватна, так как не определен материальный вклад ГКН в результат производства (в валовом региональном продукте, в стоимости продукции и размерах собираемых платежей).

Так как эффективность ГКН должна определяться как соотношение результативных показателей (дохода) и затрат на получение этого дохода, то следует выделять показатели затрат и доходов земельно-кадастрового производства. Дело в том, что процесс управления объектами ЗИК и ведения ГКН является сложным, ввиду особенностей недвижимости. Кроме того, ГКН ведется для обеспечения не одной, а нескольких разносторонних целей. Поэтому для объективного анализа эффективности системы ГКН необходима соответствующая система показателей.

10. При оценке экономической эффективности создания и функционирования АИС ГКН предлагается комплексное сочетание двух подходов к оценке: качественного и количественного. В рамках качественного подхода обобщаются основные предполагаемые выгоды и преимущества, получаемые от внедрения системы, затем проводится их тщательный анализ группой экспертов, получение выводов, принятие решений с учетом результатов количественного анализа. Количественный подход реализуется в рамках проведения инвестиционного анализа проекта создания и внедрения АИС путем сопоставления затрат и доходов от проекта с учетом временного фактора. Расчеты, произведенные на основе разработанной математической модели, показали, что затраты на создание единого банка данных ГКН объектов недвижимости Пензенской области окупятся в срок до 2,5 лет.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Российская Федерация. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Текст]: офиц. текст. – [4-е изд.]. – М.: Ось-89, 2005. – 80 с.
2. Российская Федерация. Гражданский кодекс Российской Федерации [Текст]: офиц. текст. – М.: ТК Велби, 2005. – 448 с.
3. Российская Федерация. Земельный кодекс Российской Федерации [Текст]: офиц. текст: [принят Гос. Думой 28 сент. 2001 г.; одобрен Советом Федерации 10 окт. 2001 г.]. – М.: ТК Велби, 2005. – 88 с.
4. О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный Закон «О введении Гражданского кодекса Российской Федерации» [Текст]: федер. закон от 16.04.2001 г. № 45-ФЗ.
5. О государственном земельном кадастре РФ [Текст]: закон РФ от 2.10.2000 №28-ФЗ.
6. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Электронный ресурс]: федер. закон от 21.07.1997 №122-ФЗ [с изм. и доп. на 03/06/2006].
7. Российская Федерация. Законы. О землеустройстве [Текст]: федер. закон от 18.07.2001 г. №78-ФЗ // СЗ РФ 2001. – №26.
8. Российская Федерация. Законы. О государственном кадастре недвижимости [Текст]: закон РФ от 24.07.2007г. №221-ФЗ.
9. Российская Федерация. Законы. О геодезии и картографии [Текст]: федер. закон от 26.12.1995 г. №209-ФЗ СЗ РФ 1996, №1.
10. Российская Федерация. Законы. Об информации, информатизации и защите информации [Текст]: закон РФ от 20.02.1995 г. №24-ФЗ.
11. Российская Федерация. Законы. Об оценочной деятельности в Российской Федерации [Текст]: закон РФ от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ.
12. Российская Федерация. Законы. О разграничении государственной собственности на землю [Текст]: федер. закон от 17.07.2001г. №101-ФЗ.
13. О государственном учете жилищного фонда в Российской Федерации [Текст]: постановление Правительства РФ от 13.10.1997 г. №1301.
14. Об утверждении правил кадастрового деления территории Российской Федерации и правил присвоения кадастровых номеров земельным участкам [Текст]: постановление Правительства РФ / Собрание законодательства Российской Федерации от 11.09.2000 №36 ст. 3726.
15. О государственном техническом учете и технической инвентаризации в РФ объектов градостроительной деятельности [Текст]: Постановление Правительства РФ от 04.12.2000 г. №921.
16. Создание системы кадастра недвижимости (2006-2011 гг.). Федеральная целевая подпрограмма [Текст]: постановление Правительства РФ от 13.09.2005 г. №560.
17. Об утверждении правил ведения Единого государственного реестра объектов градостроительной деятельности [Текст]: приказ Государст-

венного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 31.05.01 №120.

18. Алпатов, А.А. Земельная реформа в новой России [Текст] / А.А. Алпатов. – М.: АКАДИ «Экономика и жизнь», 2006. – 336 с.

19. Бородай, В.А. Формирование организационно-финансового механизма управления земельными ресурсами Центрального федерального округа [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / В.А. Бородай. – М.: ГУЗ, 2010.

20. Варламов, А.А. Земельный кадастр [Текст] / А.А. Варламов // в 6 т. – М.: Колос С, 2004. (Учебники и учебное пособие для студентов высших учебных заведений). – 528 с. – Т.2. Управление земельными ресурсами.

21. Варламов, А.А. Организационно-экономический механизм управления земельными ресурсами [Текст] / А.А. Варламов // Землеустройство, кадастры и земельное право. – М.: ГУЗ, 2002. – С. 52–58.

22. Варламов, А.А. Эффективность системы государственного земельного кадастра [Текст]: учеб. пособие / А.А. Варламов, О.Т. Хисматулов. – М.: ГУЗ, 2001. – 104 с.

23. Варламов, А.А. Земельный кадастр [Текст] / А.А. Варламов, А.В. Севостьянов // в 6 т. – М.: Колос С, 2006. – 265с. – Т. 5. Оценка земли и иной недвижимости.

24. Варламов, А.А. Основы кадастра недвижимости [Текст] / А.А. Варламов, С.А. Гальченко. – М.: ИЦ «Академия», 2013. – 220 с.

25. Волков, И.М. Проектный анализ: продвинутый курс [Текст]: учеб. пособие / И.М. Волков, Н.В. Грачева. – М.: ИНФРА, 2004. – 495 с.

26. Волков, С.Н. Управление земельными ресурсами, земельный кадастр, землеустройство и оценка земель (зарубежный опыт) [Текст] / С.Н. Волков, В.С. Кислов; под ред. С.Н. Волкова, В.С. Кислова. – М.: Технология ЦД, 2003. – 378 с.

27. Волков, С.Н. Землеустройство [Текст] / С.Н. Волков. – М.: КолосС, 2001. – 456 с. – Т. 5. Экономика землеустройства.

28. Волков, С.Н. Землеустройство [Текст] / С.Н. Волков. – М.: КолосС, 2005. – 408 с. – Т. 7. Землеустройство за рубежом.

29. Волович, Н.В. Кадастровая оценка земель в системе управления социально-экономическим развитием городов [Текст]: дис. ... д-ра экон. наук / Н.В. Волович. – М.: РАН, 2003. – 272 с.

30. Гальченко, С.А. Теоретические и методологические основы эффективности системы государственного земельного кадастра [Текст]: моногр. / С.А. Гальченко. – М.: ГУЗ, 2003. – 171 с.

31. Гальченко, С.А. Эффективность системы ГЗК различных административно-территориальных управлений [Текст]: моногр. / С.А. Гальченко – М.: МГИУ 2003. – 158 с.

32. Гладкий, В.И. Информационные основы кадастра недвижимости и его геодезическое обеспечение. Теория, методы и практика [Текст]: дис. ... д-ра техн. наук / В.И. Гладкий. – Новосибирск, 2003. – 209 с.

33. Государственный (национальный) доклад о состоянии земель Российской Федерации в 2006 году [Текст]. – М.: Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, 2007. – 238 с.

34. Завьялов, А.А. Совершенствование экономико-организационного механизма государственной регистрации недвижимости [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / А.А. Завьялов. – М.: МРГБ, 2004. – 162 с.

35. Комов, Н.В. Российская модель землепользования и землеустройства [Текст]: учеб. пособ. / Н.В. Комов – М.: Изд-во «Ин-т оценки природных ресурсов», 2001. – 622 с.

36. Комлева, Г.В. Управление земельно-имущественным комплексом на основе формирования Государственного кадастра объектов недвижимости [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / Г.В. Комлева. – М.: МРГБ, 2007 – 277 с.

37. Кузякина, О.В. Управление ЗИК региона: На примере Самарской области: [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / О.В. Кузякина. – М.: МРГБ, 2004. – 170 с.

38. Кошкин, Л.И. Государственное регулирование земельных отношений за рубежом [Текст]: учеб. пособие / Л.И. Кошкин; под ред. Л.И. Кошкина // Высш. шк. приватизации и предпринимательства. – М.: Триада Плюс, 2001. – 222 с.

39. Крамкова, Т.В. Осуществление кадастрового учёта, регистрации прав на недвижимое имущество, планирования развития территорий, землепользования и застройки в Австрийской Республике [Текст] / Т.В. Крамкова // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2007. – №1-2(30-31), июль. – С. 100-105.

40. Мишуров, С.С. Стратегическое управление земельно-имущественными комплексами отраслей промышленности субъекта РФ [Текст]: дис. ... д-ра экон. наук / С.С. Мишуров. – М.: МРГБ, 2007. – 232 с.

41. Носов, С.Н. Стратегические направления развития землеустройства [Текст] / С.Н. Носов // Землеустроительная наука и образование XXI века: сб. науч. ст.: под ред. С.Н. Волкова, А.А. Варламова. – М.: Былина, 1999. – 416 с.

42. Оверчук, А.Л. Государственный земельный кадастр и государственная кадастровая оценка земель [Текст] / А.Л. Оверчук // Правовое регулирование рынка недвижимости. – 2001. – №2-3 (7-8). – С. 32–38.

43. Постановление Главы Администрации г. Пензы от 04.12.2008 №2073 (ред. от 13.12.2012) "Об утверждении долгосрочной целевой программы "Создание информационной системы обеспечения градостроительной деятельности в городе Пензе (2009-2016 годы)".

44. Приказ Министерства регионального развития РФ от 30 августа 2007 г. № 86 «Об утверждении Порядка инвентаризации и передачи в информационные системы обеспечения градостроительной деятельности органов местного самоуправления сведений о документах и материалах

развития территорий и иных необходимых для градостроительной деятельности сведений, содержащихся в документах, принятых органами государственной власти или органами местного самоуправления».

45. Развитие государственного кадастра объектов недвижимости [Текст]: док. руководителя Федерального агентства кадастра объектов недвижимости на расширенной коллегии Роснедвижимости 14-15.12.2004 г. // Земельный вестник России. – 2004. – №3. – С. 1–9.

46. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов 2005 [Текст]: стат. сб. Росстат. – М., 2005. – 966 с.

47. Рулева, Н.П. Совершенствование земельного кадастра для территорий с особым режимом использования (на примере земель линейных объектов) [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / Н.П. Рулева. – М.: ГУЗ, 2000.

48. Семенова, Е.В. Исследование особенностей применения экспертных систем для стандартизации кадастровой оценки городских земель и разработка моделей их информационного обеспечения [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / Е.В. Семенова. – М.: МГУГиК, 2006. – 162 с.

49. Состояние и основные направления развития землеустройства в Российской Федерации [Текст]: моногр. / под ред. С.Н. Волкова. – М.: Гос. ун-т по землеустройству, 2006. – 319 с.

50. Совершенствование организации территорий поселений в условиях рыночной экономики (теория, методика, практика) [Текст]: монограф. / Н.Г. Конокотин [и др.]; под общ. ред. Н.Г. Конокотина, О.Р. Дрогицкая. – М.: Гос. ун-т по землеустройству, 2006. – 225 с.

51. Турчанова, Т.П. Формирование цены земельно-кадастровой информации муниципального образования (на примере Московской области) [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / Т.П. Турчанова. – М.: ГУЗ, 2001.

52. Федотова, М.А. Оценка недвижимости и бизнеса [Текст]: учебник / М.А. Федотова, Э.А. Уткин. – М.: Изд-во «ЭКМОС», 2002. – 352 с.

53. Хаметов, Т.И. Экономико-организационный механизм формирования информационных ресурсов Государственного кадастра недвижимости [Текст] / Т.И. Хаметов // Вестник Самарского государственного экономического университета. Экономика. – Самара, 2007. – № 5 (31). – С.170–174.

54. Хисматулов, О.Т. Экономические и информационные основы управления земельными ресурсами административно-территориальных образований (теория, методы, практика) [Текст]: дис. ... д-ра экон. наук / О.Т. Хисматулов. – М.: ГУЗ, 2002. – 370 с.

55. Annual Report and Accounts: 2001–2002. – ros, 2002. – P. 40.

56. Inventory of Land Administration Systems in Europe and North America. – 3rd ed. – London : HMLR, 2001. – P. 108–111, 170–174.

57. 252 Molen Paul van der. Cadastral template 2003, the Netherlands situation. – PCGIAP – FIG – University of Melbourne. – 2003. – P.15 (компакт-диск).

58. Necdet Poyraz. Orhan Ercan. The Design Development and Implementation of the Turkish Land Registry and Cadastre Information System. – XXII FIG International Congress. – Washington, 2002 (19-26.04.2002). – P. 528.
59. S. Sence Turk. Land Development and Realization of Local Physical Plans in Urban Areas in Turkey: F Model. – XXII FIG International Congress. Washington; 2002 (19-26.04.2002). – P. 134.
60. Uimonen M. New Tools and Processes for Land Consolidation in Finland. – Washington, 2002. – P. 183–184.
61. Van Loren B., Kok B. Dutch NGII jn Course: A Practical Approach on Implementing a Vision. – Washington: FIG IG, 2002. – P.2.
62. Хейвуд, М. Рынок недвижимости в Великобритании [Текст] / М. Хейвуд. – LARIS Courses. – LAPECO (Land and and Property Economics) – London, 2001.
63. Шампнесс, П. Оценка недвижимости – основные принципы [Текст] / П. Шампнесс // LARIS Courses. – LAPECO (Land and Property Economics). – London, 2001.
64. SWOT-анализ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.swot-analysis.ru>.
65. Фонд развития местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.investinpenza.ru>.
66. Электронный ресурс: <http://www.landregister.ru/default.aspx?textpage=11> (дата обращения 11.06.2013 г.)

Научное издание

Хаметов Тагир Ишмуратович

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КАДАСТР НЕДВИЖИМОСТИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕКТАМИ НЕДВИЖИМОСТИ

Монография

В авторской редакции
Верстка Н.В. Кучина

Подписано в печать 04.09.2014. Формат 60×84/16.

Бумага офисная «Снегурочка». Печать на ризографе.

Усл.печ.л. 12,56. Уч.-изд.л. 13,5. Тираж 500 экз. 1-й завод 100 экз.

Заказ № 297.

Издательство ПГУАС.
440028, г. Пенза, ул. Германа Титова, 28.