

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

М.С. Акимова

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ
ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ**

Пенза 2013

УДК [332.2+330.526.34]:352(470.40):005.216.1(035.3)

ББК 65.32-5(235.54Пенз)

А39

Рецензенты: доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой «Управление бизнесом» С.М. Васин (ПГУ);
доцент кафедры «Экспертиза и управление недвижимостью»
Т.В. Учинина (ПГУАС)

Акимова М.С.

А39

Эффективность управления земельно-имущественным комплексом муниципальных образований Пензенской области: моногр. / М.С. Акимова. – Пенза: ПГУАС, 2013. – 140 с.

ISBN 978-5-9282-0944-5

Рассмотрены вопросы в области формирования эффективной системы управления земельно-имущественным комплексом муниципальных образований на примере Пензенской области.

Монография подготовлена на кафедре «Кадастр недвижимости и право» и предназначена для студентов очного отделения, обучающихся по направлению «Землеустройство и кадастры», для самостоятельной подготовки к лекционным и семинарским занятиям.

ISBN 978-5-9282-0944-5

© Пензенский государственный университет
архитектуры и строительства, 2013
© Акимова М.С., 2013

ПРЕДИСЛОВИЕ

Земельно-имущественный комплекс муниципальных образований служит основой эффективного осуществления конституционных полномочий местного самоуправления, решения основных задач жизнеобеспечения населения.

В монографии рассмотрен вопрос повышения эффективности управления земельно-имущественным комплексом муниципальных образований Пензенской области.

В первом разделе приведены основные понятия, функции, положения, механизмы системы управления земельно-имущественным комплексом муниципальных образований, определены проблемы устойчивого развития муниципальных образований.

Вторая глава монографии содержит анализ современного состояния земельного и жилищного фонда Пензенской области, рассмотрен организационно-экономический механизм управления земельно-имущественным комплексом муниципальных образований, рассмотрены вопросы государственной кадастровой оценки земель.

Определение эффективности функционирования системы управления земельно-имущественным комплексом муниципальных образований одна из главных задач в управлении объектами недвижимости, которая нашла свое отражение в третьей главе монографии на примере Пензенской области.

ВВЕДЕНИЕ

Земельные участки и связанные с ними иные объекты недвижимости являются основой человеческой деятельности. Это определяет важность земельно-имущественных отношений в социальной и экономической жизни общества. Развитие земельно-имущественных отношений и повышение эффективности управления земельно-имущественным комплексом (ЗИК) – это сложная многоаспектная проблема, которая включает в себя большой круг вопросов: формы собственности и хозяйствования, рынок земли и недвижимости, оценка единого объекта недвижимости, земельный налог и налог на имущество, землепользование, структура и органы управления земельно-имущественным комплексом и т.д.

Прошедшие в течение последних пятнадцати лет земельно-имущественные преобразования практически не затронули вопросы рационального и эффективного использования земель и иной недвижимости. В этой связи региональная политика по управлению развитием земельно-имущественного комплекса должна формироваться, обеспечивая решение следующих основных задач:

- обеспечение финансовой, организационной и методической поддержки для создания в России эффективно функционирующей системы управления земельно-имущественным комплексом различных территориальных уровней;

- скоординированность принятия на региональном и местном уровнях мер по созданию условий для развития отраслей хозяйственного комплекса с учетом конкурентных преимуществ регионов и муниципальных образований;

- оптимизация процедур формирования и предоставления земельных участков для различных объектов земельно-имущественного комплекса;

- развитие инфраструктурной обеспеченности территорий и создание условий для повышения конкурентоспособности отраслей народного хозяйства в регионе, а также решения вопросов социального развития;

- совершенствование и осуществление контроля за соблюдением градостроительного и земельного законодательства.

В этой ситуации объективной необходимостью является решение вопросов, связанных с теорией и методологией формирования эффективных экономических и организационно-правовых механизмов в системе управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования (МО), а также разработка практических рекоменда-

ций, направленных на обеспечение эффективного функционирования земельно-имущественного комплекса.

Управление в сфере использования земельных участков и иной недвижимости имеет целый ряд специфических особенностей. Оно сопряжено с возможными рисками, связанными как с развитием земельного рынка и рынка недвижимости, активностью хозяйственной деятельности, так и с развитием процессов естественного характера. Поэтому необходимо создать условия для более эффективного хозяйствования в новых экономических условиях, обеспечить сведение к минимуму негативных процессов, ухудшающих возможности эффективного использования земель и иной недвижимости.

Важным инструментом эффективного управления земельно-имущественным комплексом является система платы за объекты недвижимости, одними из основных элементов которых является налог на земельные участки и иную недвижимость.

В данной монографии рассматриваются вопросы формирования эффективной системы управления земельно-имущественным комплексом муниципальных образований.

1. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

1.1. Особенности формирования системы управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования

В качестве признака целостности управленческой системы земельно-имущественного комплекса муниципального образования наряду с политико-экономической характеристикой обязательно используется ее территориальный параметр. В силу того, что объекты недвижимости (здания, строения и т.д.) расположены на земельных участках, следует рассматривать оба этих элемента в совокупности.

Под объектом недвижимости принято понимать юридически обособленную (индивидуализированную) часть недвижимости, состоящую из одного земельного участка и всех прочно связанных с ним объектов и (или) частей таких объектов, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно. Общепринято, что земельные участки составляют основу единого объекта недвижимости, определяя его месторасположение. Сама по себе земля может являться объектом права, потому что она — основа существующего или будущего объекта недвижимости. Без земли иная недвижимость существовать не может, в то же время пустующие земельные участки без возведенных на них зданий лишаются своего потенциала как доходного объекта (за исключением земель сельскохозяйственного и рекреационного назначения).

Объектом недвижимости земельный участок формирует его различное освоение. Именно реализация того или иного способа освоения или возможность такой реализации привлекательна для потребителя и формирует спрос на рынке недвижимости, причем, чем шире спектр возможных направлений использования земельного участка, тем выше может быть его стоимость. Соответственно со стороны потребителей возникает ряд требований к размерам и форме земельного участка. Так, наиболее распространенными дефектами земельных участков считают их небольшой размер, вытянутость, наличие тупого или острого угла в плане участка, непрямолинейную границу, неправильную конфигурацию участка и др. Поскольку территория представляет собой ограниченный ресурс, то формирование территориальных объектов должно быть подчинено требованию максимально эффективного использования земель. Объект недвижимости имеет также другие свойства, которые не следуют из природных свойств земельного участка. Это архи-

тектурно-планировочные характеристики сооружения, его конструктивное решение, которые во многом определяются территориальными характеристиками земельного участка, включая месторасположение. Кроме того, потребность в хозяйственной деятельности, связанной с целевым назначением здания, может потребовать наличия прилегающего пространства, т. е. прилегающего к зданию земельного участка. Территориальные характеристики объекта недвижимости являются фактором его развития, включая изменение способа освоения и замену всех построек на нем [47].

Земля и ее улучшения — все то, что объединяется понятием «недвижимость», составляет главный природно-хозяйственный ресурс муниципального образования, включающий огромный капитал, созданный трудом многих поколений, и не только вещественный, но исторический и духовный, материальное воплощение культуры, требующий для своего поддержания и развития больших средств. Земля проявляет различные функции, которые обуславливают ее взаимосвязь с человеком. Как природный объект, существующий независимо от воли человека, земля выполняет экологическую функцию; как место и условие жизни человека — социальную; как территория государства, пространственный предел государственной власти — политическую; как объект хозяйствования — экономическую функцию [100]. Имея столь разнообразные и обширные функции, земля являлась предметом пристального внимания и изучения на всем протяжении человеческой истории, так как именно она является основой для существования человечества. В каждой научной дисциплине земля и недвижимость изучается различными путями, поэтому существуют разнообразные определения самого понятия земли и объектов недвижимости. Формирование земельно-имущественных отношений в муниципальных образованиях должно строиться на понимании всех концепций, только это позволит создать основу и базовые знания для эффективного управления земельно-имущественным комплексом.

Географическая концепция земли во многом формирует систему знаний, которая необходима при исследовании данного вопроса. Землю можно использовать для множества целей — сельское хозяйство, объекты торговли, промышленности, жилищного строительства, отдыха и т.д. Конкретные решения о землепользовании определяются климатом, топографией и распределением природных ресурсов, наличием центров народонаселения и условиями развития региона, элементами технологии и культуры. Степень воздействия каждого элемента изменяется в зависимости от географического положения. И поэтому предмет географических исследований имеет большое значение для земельного

регулирования. Сущность юридической концепции земли как объекта недвижимости определена тем, что переход на современном этапе к ликвидации монополии государственной собственности на землю существенным образом изменил характер и содержание земельных отношений. В результате установления множественности форм земельной собственности и включения земли как объекта недвижимости в систему рыночного оборота путем совершения купли-продажи, залога, наследования, аренды земельные отношения приобрели имущественный характер.

Если физические характеристики и юридические ограничения в большей степени влияют на характер землепользования, то все большее количество социальных групп проявляет интерес к тому, как используется земля и каким образом распределены соответствующие права. Многие люди хотят сохранить первозданную красоту земли и ставят во главу угла экологические аспекты землепользования – социальная концепция, другие рассматривают землю, в первую очередь, как важный рыночный товар и стремятся интенсивно его использовать – экономическая концепция земли [45].

Сочетание интересов данных групп и их регулирование определяется правительством и местными органами власти.

Существуя как природный объект без воздействия человека, земля как средство производства обладает рядом качеств.

Важнейшей отличительной особенностью земли, позволяющей ей выступать в сельском, лесных и садово-парковых хозяйствах главным средством производства, является плодородие. Плодородие в значительной степени определяет потребительскую стоимость земли, ее полезность и способность в соединении с трудом быть источником получения продукции.

В отличие от других средств производства, которые в процессе использования изнашиваются, уменьшают свои полезные свойства, выходят из хозяйственного оборота, естественная производительная способность земли не уменьшается, а увеличивается при правильном и рациональном использовании.

В то время как другие средства производства могут быть созданы в необходимых количествах и размерах, поверхность земли не может быть расширена. Выясняя, что же отделяет землю от других материальных предметов, то обнаружим, что основным свойством земли является ее площадь. Пространственная ограниченность земли, как объективное свойство, означает не ограниченность ее производительных сил, а лишь необходимость и возможность использования земли в тех пространственных пределах, которые определены природой. Фиксиро-

ванное значение земли ограничивает ее предложение, что порождает возникновение земельной ренты [100].

С пространственной ограниченностью земли тесно связана такая особенность, как постоянство ее местонахождения, т.е. необходимость использования земельного участка там, где он размещается. Местоположение земельного участка, в свою очередь, определяет экономические, социальные, административные и физические факторы.

Существенной особенностью земли является ее незаменимость, т.е. невозможность использовать вместо нее какие-либо иные средства производства. Незаменимость земли создает объективную необходимость повышения уровня интенсивности использования земельных участков путем вложения дополнительных затрат.

Земельные участки и права на них, а также прочно связанные с земельными участками объекты (почва, замкнутые водоемы, лес, многолетние насаждения, здания, строения, сооружения и другие) находятся в обороте нераздельно, если иное не предусмотрено законом. Земельный участок может быть делимым и неделимым:

– делимым признается земельный участок, который без изменения своего целевого назначения и использования может быть разделен на части, каждая из которых может образовать самостоятельный участок;

– неделимый участок, который по своему целевому и хозяйственному назначению и разрешенному использованию не может быть разделен на самостоятельные земельные участки.

По мере углубления рыночных отношений в современной России земля постепенно становится товаром – объектом хозяйственного оборота, то есть практически любой участок земли рано или поздно может перейти к новому собственнику и у каждого участка есть своя стоимость и цена [100].

Муниципальные земли используются в соответствии с установленным для них правовым режимом. Правовой режим земельного участка определяет совокупность правил использования и включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга, которые устанавливаются земельным, лесным, водным и иным законодательством и распространяются на земли определенной категории. Правовой режим включает целевое назначение и разрешенное использование. На землях, отнесенных к нескольким категориям, действуют все правила и ограничения, установленные для соответствующих категорий. При этом приоритет имеет категория земель более строгого правового режима.

Субъектами права муниципальной собственности на землю являются муниципальные образования в лице органов местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом муниципального образо-

вания собственной компетенцией в решении вопросов владения, пользования и распоряжения землями, находящимися в муниципальной собственности.

Муниципальные земли устанавливаются методом, так называемого вычитания – это земли на территории муниципального образования, за исключением земель федеральных, субъектов Российской Федерации и находящихся в собственности физических и юридических лиц.

Основанием отнесения земель к объектам муниципальной собственности являются:

- решение об отводе земельных участков под объекты муниципальной собственности;

- решение органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков в постоянное (бессрочное) пользование, за исключением земель, занятых объектами государственной собственности и необходимых для их обслуживания;

- решения о предоставлении органами местного самоуправления земли в аренду юридическим и физическим лицам, кроме земельных участков, на которых размещены объекты государственной собственности;

- решения органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков в срочное пользование;

- решения о предоставлении органами местного самоуправления земельных участков физическим лицам в пожизненное наследуемое владение;

- договоры о приобретении земельных участков в муниципальную собственность, как в границах, так и за пределами территории муниципального образования, в том числе посредством выкупа;

- отсутствие правоустанавливающих документов на земельные участки (включая земли общего пользования, инженерной инфраструктуры), кроме земель, отнесенных действующим законодательством к государственной собственности;

- отсутствие собственника или отказ собственника от права владения земельным участком (бесхозная недвижимая вещь);

- решения органов государственной власти о передаче земельных участков, находящихся в государственной собственности в муниципальную собственность. Передача земель, находящихся в государственной собственности Российской Федерации, осуществляется Правительством Российской Федерации, земель, находящихся в государственной собственности субъекта Российской Федерации, – органами государственной власти субъекта федерации.

Органы местного самоуправления в соответствии с законодательством вправе передавать земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, другим лицам в собственность, срочное или постоянное пользование, сдавать в аренду, отчуждать, передавать гражданам в пожизненное наследуемое владение, а также совершать с ними иные сделки. Безвозмездная передача земель, находящихся в муниципальной собственности, в государственную не допускается.

На сегодняшний день нет четкого определения понятия «земельно-имущественный комплекс», существуют отдельные понятия «земельный участок» и «недвижимое имущество».

Земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами [4].

Земельный участок – часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы, которой описаны и удостоверены в установленном порядке, уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами [13].

Если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения [3].

К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства [1, 4, 7].

Согласно ст.132 ГК РФ «Предприятие в целом как имущественный комплекс признается недвижимостью. В состав предприятия как имущественного комплекса входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, долги, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги (фирменное наименование, товарные знаки, знаки обслуживания), и другие исключительные права, если иное не предусмотрено законом или договором» [3].

Анализ научной литературы позволил сделать вывод, что многие ученые активно исследуют проблему преобразования земельно-имущественных отношений в России, но не всегда корректно подходят к определению «земельно-имущественный комплекс» [46, 62, 66, 67, 80, 112].

Земельно-имущественные отношения – система социально-экономических связей по владению, пользованию и распоряжению объектами недвижимости, включая куплю-продажу, сдачу в аренду, организацию использования и т.д.

Земельно-имущественные отношения включают в себя следующие важнейшие элементы:

- формы собственности на объект недвижимости (частная, государственная, муниципальная, общинная и т.п.);
- отношения хозяйственного использования земли и недвижимости;
- формы управления земельно-имущественным комплексом (система политических, социально-экономических, правовых и административных мер, направленных на организацию его использования);
- способы и методы регулирования земельно-имущественных отношений.

В экономической литературе понятие «земельно-имущественного комплекса» определяется как совокупность трех составляющих, объединяющая понятие «земля» как пространственно-социально-экономическое понятие и понятие «имущество», раскрывающее социально-экономические характеристики объема имущественных прав и обязанностей различных субъектов права по отношению к законодательно закрепленному недвижимому имуществу. Третья составляющая термина «земельно-имущественный комплекс» раскрывает совокупность земельных ресурсов во всем многообразии форм собственности и управления с учетом уникальности земли как природного ресурса и главного фактора организации производства [77].

Рядом авторов даны следующие определения земельно-имущественного комплекса:

1. По мнению Беленького В.Р., земельно-имущественный комплекс – «земельный участок без каких-либо строений либо участок с тесно связанной с ним прочей недвижимостью разного состава, типа, степени завершенности строительства и т.д.» [46, с.195];

2. По мнению Кухтина П.В., земельно-имущественный комплекс – «земля как пространственно-социально-экономическое понятие существования нации и государства и имущество как социально политическое понятие, определяющее объем имущественных прав и обязанностей различных субъектов права по отношению к законодательно зафиксированному недвижимому имуществу» [111, с. 91];

3. По мнению Сая С.И., земельно-имущественный комплекс рассматривается как «совокупность объектов недвижимости, объединенных одной территорией» [101, с.172].

4. По мнению Максимчук В.В., земельно-имущественный комплекс – это сложная социально-экономическая категория, выражающая пространственно-временные взаимосвязи между собственниками земельных участков и объектами недвижимости, расположенных на них, по поводу их использования, обособления и отчуждения [84, с. 18].

5. По мнению Хаметова Т.И., земельно-имущественный комплекс субъекта Российской Федерации и муниципального образования – это совокупность земельных ресурсов, объектов недвижимости, 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), направленных на обеспечение жизнедеятельности населения [117].

6. В словаре по естественным наукам «земельно-имущественный комплекс – совокупность объектов недвижимости, объединённых одной общей территорией» [105].

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. Люди – ее активные элементы, опосредующие всю совокупность взаимосвязей элементов системы через свою деятельность, обеспечивающую и определяющую все протекающие в ее рамках процессы. Таким образом, давая определение ЗИК, следует вводить, наряду с земельными участками и другими объектами имущественных прав, и характер разрешенной деятельности людей, предприятий, организаций, который обеспечивает функционирование ЗИК в определенных пространственно-временных и социально-экономических условиях.

Управление ЗИК в муниципальных образованиях диктует особый подход к земле, с одной стороны, как к экономическому и социальному объекту, а с другой – как к природному объекту, требующему активного управления [118].

Формирование системы управления ЗИК МО на современном этапе осуществляется с учетом следующих его условий функционирования:

1. Соответствие содержания и структуры управленческих решений структуре органов управления.

2. Необходимость создания на уровне муниципальных образований целостной системы управления объектами ЗИК, способной обеспечи-

вать их рациональное и комплексное использование, независимо от видов прав и разрешенного использования.

3. Создание механизмов формирования бюджетных поступлений в условиях приватизации большого количества объектов ЗИК муниципальных образований, которые теряют один из важных источников формирования бюджетов.

4. Необходимость обеспечения функционирования многообразия объектов ЗИК муниципальных образований, удовлетворяющих многочисленным потребностям местного населения.

5. Формирование платного землепользования, в т.ч. в условиях оборота объектов ЗИК.

Таким образом, создание системы управления ЗИК МО становится необходимым условием их рационального использования как важнейшего экономического ресурса; средством обеспечения приоритета общественных интересов при определении характера использования земельных участков; инструментом, обеспечивающим равенство хозяйствующих субъектов при использовании земельных участков и иного недвижимого имущества и позволяющим обеспечить формирование доходной части бюджетов.

Мировая практика показала, что процесс управления ЗИК осуществляется на трех уровнях принятия управленческих решений.

К первому из них относится стратегический, цель которого заключается в планировании использования объектов недвижимости на ближайшие 3–5 лет.

Второй уровень (тактический) связан с разработкой комплекса решений по реализации стратегических планов использования недвижимости на первый этап и определяется на 1–3 года.

Наиболее ответственным является третий (оперативный) уровень управления, в задачи которого входят ежегодное планирование и осуществление мероприятий по содержанию объектов недвижимости в соответствии с тактическими решениями.

Анализ действующей системы управления ЗИК показывает присутствие отдельных элементов стратегического, тактического и оперативного уровней принятия управленческих решений. При этом, как правило, тактическое и оперативное планирование осуществляется одним и тем же органом исполнительной власти, что в свою очередь позволяет принимать решения и осуществлять действия, не соответствующие принципам комплексности, соразмерности прибыли, полноты и всесторонности исследований, наилучшего и наиболее эффективного использования. Управленческое решение принимается на основе текущего технического состояния и функционального назначения, без уче-

та конъюнктуры рынка, возможной реконструкции, модернизации, перепрофилирования объекта недвижимости.

С целью определения степени выполнимости стратегических планов составление сценариев должно быть проверено с учетом необходимых ограничений. Тем самым может быть исключена ситуация, в которой стратегический план удовлетворяет различным результатам исследования и даже пользуется поддержкой всех сторон, но, к примеру, из-за недостаточного финансирования не может быть реализован. Предварительная корректировка ограничительных условий в подобных случаях является наиболее приемлемым решением.

Экономическое обоснование стратегического плана, состоящего из хорошо продуманного предварительного расчета-прогноза будущей эксплуатации, очень важно для возможных изменений финансовых ограничительных условий.

Исходя из этого, составляющими стратегического подхода являются:

- анализ спроса и предложения в отношении объектов недвижимости и их доли на рынке;
- прогноз возможных изменений спроса и предложения на рынке, демографических факторов, развития покупательной способности, предпочтений населения в отношении места проживания и т.п.;
- разделение местной ситуации на ряд зон (анализ слабых и сильных сторон, возможностей и опасностей со стороны рынка). В отношении каждой из зон на схеме указываются преимущества и возможные потери;
- рассмотрение различных вариантов, из которых может быть сделан окончательный выбор с целью наилучшего использования шансов и предотвращения угроз.

При помощи данной информации может быть принято решение о выборе объектов, инвестиции в которые необходимы и оправданы. При помощи разработанных компьютерных программ можно рассмотреть и финансовые аспекты эксплуатации объектов недвижимости.

Стратегической целью государственной политики является обеспечение условий для эффективного использования земли и иной недвижимости и развития рынка как одного из ключевых условий устойчивого экономического развития Российской Федерации [40, с.5].

Для граждан и юридических лиц основной целью является улучшение условий существования и получение стабильных доходов от использования, принадлежащей им недвижимости. Цели государства по использованию недвижимости, а также способы достижения этих целей затрагивают интересы всех членов общества. Государство как участник земельно-имущественных отношений не может ставить своей единственной целью максимизацию доходов от принадлежащей ему

недвижимости, так как она непосредственно связана с осуществлением политической власти [39].

Политика государства должна быть направлена на достижение основной цели, закрепленной в Конституции РФ: создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободную жизнь человека. Поэтому **целью управления ЗИК** должно быть создание и обеспечение функционирования системы земельно-имущественных отношений и пользования недвижимостью, позволяющей при обеспечении достаточно высокого уровня экологических и социальных условий жизни, развитию эффективной предпринимательской, общественной и иной деятельности, формировании условий сохранения и умножения свойств недвижимости, получить максимум поступления финансовых средств в федеральный, региональный и местные бюджеты [50, с.54].

В соответствии с **целью**, приоритетной задачей государственной политики становится развитие системы земельно-имущественных отношений и управления земельно-имущественными комплексами всех уровней [40, 47, 75, 90 и др.].

1.2. Организационно-экономический механизм управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования

В последние годы Россия вступила в фазу экономического роста. Главные факторы, способствующие этому процессу – рыночные реформы, инвестиционная привлекательность, развитие малого и среднего бизнеса, формирование научно-производственного и человеческого капитала. Все это требует совершенствования механизмов управления земельно-имущественными комплексами муниципальных образований. Эффективное управление ЗИК МО может быть реализовано только при наличии его целостной инфраструктуры, которая включает в себя государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней, развитую систему услуг по независимой профессиональной оценке недвижимости, рынок недвижимости, систему мониторинга, налогообложения земли и объектов недвижимости, открытую информационно-справочную систему по объектам недвижимости и др. Такая инфраструктура позволит формировать доходную часть местного бюджета, одним из главных источников которого должны стать налоговые и иные платежи от собственников, инвесторов, пользователей недвижимости по мере развития оборота недвижимости МО.

В развитых странах доходы от платы за землю и иных объектов недвижимости составляют 25–30 % всех бюджетных доходов, в то время

как в нашей стране земля долгое время вообще не рассматривалась как источник доходов и соответственно доля платежей за землю и объекты недвижимости в бюджетах муниципальных образований крайне незначительна [110].

Финансовая проблема, связанная с доходными поступлениями в местные бюджеты, заключается в том, что местное самоуправление, имея самостоятельность, закрепленную Конституцией РФ, находится в сильной бюджетной зависимости от других уровней власти. При этом, как отмечают многие исследователи, потенциал местного налогообложения используется недостаточно.

Управление ЗИК является сложноорганизованной системой, которая формируется различными действиями и средствами. В данной системе могут быть выделены, в зависимости от их роли в процессе выработки и реализации управленческих решений, следующие подсистемы различного уровня:

- правового, организационного и экономического обеспечения (учет земли и объектов капитального строительства, регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, оценка земельных участков и иных объектов недвижимости), создающая необходимую методическую базу для принятия управленческих решений;

- массового регулирования (налогообложение, территориальное зонирование, регулирование деятельностью профессиональных участников сферы управления недвижимостью), обеспечивающая воздействие органов управления на множество субъектов прав на землю, недвижимое имущество.

- индивидуального регулирования, предназначенная для воздействия на отдельные объекты недвижимости.

Существуют следующие методы реализации управленческих решений:

1. Административно-правовой метод основан на реализации государством своих функций по управлению, отраженных в законодательстве.

2. Экономический метод предполагает создание экономических стимулов и показателей, обеспечивающих реализацию государственной политики в области земельно-имущественных отношений [47].

Особое значение в современных условиях приобретает формирование эффективной системы экономических инструментов – наиболее действенного и сложного метода воздействия в сфере управления земельно-имущественным комплексом.

В целом экономический механизм управления земельно-имущественным комплексом представлен на рис. 1. в виде сочетания трех групп экономических методов управления:

- экономическое стимулирование,
- экономические гарантии;
- экономические санкции [47].



Рис. 1. Экономические методы управления земельными ресурсами

Объекты недвижимости и земля во всех её формах и проявлениях должна рассматриваться как источник дохода государства, поэтому для увеличения роли платежей за землю и объекты капитального строительства необходимо совершенствование механизма исчисления налога на землю и имущество, проведения кадастровой оценки всех земель и объектов капитального строительства.

Во многих странах мира земли несельскохозяйственного назначения оцениваются для целей налогообложения по их рыночной цене, а угодья сельскохозяйственные — по потребительской. На базе рыночной цены земли формируется стоимостная шкала, используемая при налогообложении земельной собственности. Наиболее важными компонентами рыночной стоимости являются: полезность объекта; спрос и дефицитность; возможность передачи прав; степень ликвидности.

Стоимость земли не есть что-то данное, само по себе присущее, она зависит от совокупности факторов и социально-экономических явлений. Классические факторы, влияющие на стоимость земли и используемые при оценке земли, можно разделить на четыре категории: экономические, социальные; юридические, административные или политические; физические, связанные с местоположением [100].

Перечисленные факторы нельзя отделять друг от друга, они непосредственно взаимосвязаны и представляют основной исходный материал при проведении оценки земли и формировании стоимости.

Рынок земли — средство перераспределения земель между собственниками экономическими методами на основе конкурентного спроса и предложения. Рынок земли как саморегулирующая система включает следующие основные элементы: спрос, предложение, цена, менеджмент, маркетинг, инфраструктура и деловые процедуры. На рынке земли действуют четыре группы лиц: продавцы, покупатели, профессиональные участники и различные государственные и муниципальные органы.

Рынок земли, как и другие виды рынков, в автоматическом режиме выполняют различные функции:

- регулирование распределения земли между сферами деятельности;
- информация о ценах, спросе, предложениях и других данных о земле;
- санация предпринимателей, разорение неэффективных организаций-землепользователей;
- стимулирование и повышение эффективности бизнеса, личной выгоды;
- ценообразование, установление равновесных цен на земельные участки;
- обеспечение свободы выбора предпринимательской деятельности.

Сегментирование рынка — это один из важнейших инструментов маркетинга. Успех в конкурентной борьбе зависит от того, насколько правильно выбран сегмент рынка.

Существует целый ряд критериев и признаков, по которым можно проводить сегментирование рынка земли (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Классификация рынков земельных участков

Признак классификации	Виды рынков городской земли
1	2
Категория земель	Жилищного строительства Гаражного строительства Промышленного строительства, транспорта и связи Офисных и нежилых помещений Дачных участков
Размер участков	Крупных массивов земли Средних земельных участков Мелких земельных участков
Территориальный охват	Районный Общегородской Региональный
Степень ограничения конкуренции	Олигополистический Монополистический
Вид сделок	Первичный купли-продажи участков Вторичный купли-продажи участков Прав аренды земли Земельных долей
Местоположение	Делового центра Расстояние от центра до 1 км, 2 км. и т.д. Территории окраин города В пределах городской черты
Форма собственности	Частных земель Муниципальных земель Государственных земель
Тип рынка	Организованный — биржевой, в процессе приватизации Неорганизованный — индивидуальный

Критерий сегментирования — это фактор, по которому оценивается обоснованность выбора того или иного сегмента рынка [100].

Признак сегментирования — это фактор, по которому осуществляется выделение сегментов рынка. На практике используется множественная сегментация, т.е. сегментирование по нескольким признакам одновременно.

Объектами сегментирования являются покупатели и другие участники рынка, а также сам товар — земля.

В настоящее время право собственности на землю можно получить:

- решением органов местной власти о выделении земельных участков;

- совершив гражданско-правовые сделки на рынке земли.

В административном порядке осуществляется предоставление земельных участков за плату и бесплатно и перерегистрация ранее полученных земель, т.е. приватизация земельных участков. Это приобретение в собственность, пожизненное наследуемое владение, пользование или аренду.

В настоящее время оценка земель и иных объектов недвижимости стала основным звеном экономического механизма регулирования земельно-имущественных отношений.

Сегодня земельно-имущественный комплекс муниципального образования находится на начальном этапе формирования. Причиной является проблема формирования объекта недвижимости как совокупности имущественных прав. На первом этапе необходимо формирование единого объекта недвижимости (земельный участок с улучшениями), на втором этапе упорядочивается состав и структура компонентов ЗИК как целостной системы, к которым могут быть отнесены территориальные зоны населенного пункта.

Предметом управления ЗИК МО являются процессы использования земли и иной недвижимости для различных сфер жизнедеятельности (социальная, жилая, промышленная и т.д.), учитывающие следующие особенности:

- пространственную ограниченность территории МО;
- территориальное совмещение производственных объектов со средой постоянного обитания населения, что повышает требования к состоянию земель, обеспечению безопасности проживания людей, содержанию в технически безопасном состоянии находящихся на территории инженерных сооружений и коммуникаций;

- высокую плотность размещения искусственных объектов недвижимости;

- исключительное разнообразие строений – от крупных уникальных зданий и больших промышленных комплексов до гаражей и трансформаторных подстанций;

- негативные изменения состояния земель, происходящие под воздействием активных отрицательных процессов в связи с возрастающими техногенными нагрузками и загрязнениями;

- наличие культурно-исторических и архитектурных объектов недвижимости, накладывающее ограничения на их использование.

Создание системы управления ЗИК МО преследует достижение следующих целей:

- создание инфраструктуры рынка недвижимости;
- увеличение доходов местного бюджета на основе эффективного управления ЗИК;
- оптимизация структуры собственности в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста;
- вовлечение максимального количества объектов муниципальной собственности в процесс совершенствования управления;
- повышение конкурентоспособности коммерческих организаций, улучшение финансово-экономических показателей их деятельности, с целью повышения инвестиционной привлекательности территории;
- увеличение объемов строительства, формирование эффективных механизмов регулирования градостроительной деятельности;
- исключение возможности для коррупции в процессе управления недвижимостью

Для достижения указанных целей необходимо решить следующие задачи:

- полная инвентаризация объектов недвижимости, разработка и реализация системы учета этих объектов и оформление прав на них;
- повышение эффективности управления ЗИК МО с использованием всех современных методов и финансовых инструментов, детальная правовая регламентация процессов управления;
- классификация объектов муниципальной собственности по признакам, определяющим специфику управления;
- оптимизация количества объектов управления и переход к пообъектному управлению;
- создание необходимой правовой базы, позволяющую использовать различные способы распоряжения областным имуществом (залог, доверительное управление, внесение прав пользования в уставный капитал);
- обеспечение контроля за использованием и сохранностью муниципального имущества, а также контроля за деятельностью лиц, привлекаемых в качестве управляющих;
- формирование системы градостроительной документации и ее дальнейшая реализация;
- обеспечить профессиональную подготовку государственных служащих, осуществляющих управление областной недвижимостью.

Достижение целей управления ЗИК МО возможно, если объектом управления становится комплексный объект, состоящий из земельного участка (или его доли) и всех связанных с ним зданий, сооружений (или их частей).

Система управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования – это совокупность административно-правовой и организационно-экономической структур управления, которая регулирует создание, эксплуатацию и развитие единых объектов недвижимости, рациональное распределение финансовых, трудовых, материальных и других ресурсов, с целью увеличения поступлений в местный бюджет средств, получаемых от реализации прав собственности на недвижимость.

Первым шагом в формировании системы управления ЗИК МО является сплошная инвентаризация объектов недвижимости и внесение их в реестр областного имущества в установленном порядке. С учетом данных реестра областной собственности должна быть проведена регистрация прав на указанные объекты недвижимости.

Следующим шагом, должна стать выработка единых правил и процедур по распоряжению землей и иными объектами недвижимости. Они должны основываться на следующих принципах:

- безусловный приоритет возмездного вида пользования с определением исключительных случаев предоставления земли и иной недвижимости на безвозмездной основе;
- использование высокодоходных земельных участков и объектов недвижимости в коммерческих целях;
- предоставление в аренду земельных участков и объектов недвижимости путем проведения торгов при наличии двух и более заявителей;
- запрет на предоставление земельных участков и объектов недвижимости в аренду по ставкам ниже уровня рыночных цен, сложившихся в регионе;
- продажа объектов незавершенного строительства на инвестиционных условиях, исходя из их рыночной стоимости;
- доходы от использования земли и имущества, находящегося в собственности области, их продажи или иного возмездного отчуждения относятся к неналоговым доходам областного бюджета.

Для того чтобы недвижимость давала постоянный доход и являлась конкурентоспособной, недостаточно просто заполнить объект арендаторами, частично или полностью профинансировать строительство или реконструкцию, продать набор вещных прав, необходимо постоянно

следить за изменениями конъюнктуры рынка, проводить маркетинговые исследования потребительских предпочтений потенциальных клиентов (начиная от местоположения и архитектурной привлекательности объекта и заканчивая системой безопасности и уровнем предоставляемого сервиса); организовать систему обслуживания и эксплуатации объекта, направленную на предотвращение аварий, а также преждевременный износ и устаревание недвижимости; наладить ведение отчетности и грамотное управление денежными потоками на объекте (составление балансовых отчетов, бухгалтерских ведомостей и книг; прогнозирование доходов и расходов, в том числе калькуляция амортизационных отчислений, затрат на модернизацию, страхование, выплаты подрядчикам и т.д.); набрать и обучить соответствующий персонал для высококлассного обслуживания объекта, организовать контроль и руководство всеми работами в здании. Все это позволит в конечном итоге повысить не только доходность недвижимости, но и увеличить ее стоимость [100].

При этом при достижении ею максимально возможной стоимости возможна ее продажа, что также является одной из форм эффективного управления.

Обобщение фундаментальных разработок в области управления недвижимостью позволило выделить следующие основные его принципы: комплексности, максимизации доходности и стоимости, соразмерности прибыли, возмещения издержек, полноты и всесторонности исследований, вариантности, сопоставимости оценочных показателей и наиболее эффективного их использования. Указанные принципы легли в основу предложенных автором изменений в модели управления ЗИК МО и дополнений к ней.

Массовое жилищное строительство, комплексное освоение и развитие территорий невозможны без осуществления грамотного, экономически и технически обоснованного управления ЗИК МО. Существующие недостатки замедляют поступление инвестиций в регионы и развитие ипотечного кредитования, поскольку не позволяют инвестору быть уверенным в обеспечении исполнения обязательств, а также использовать ОН как полноценный ликвидный актив.

Процедуру формирования и предоставления земельных участков под строительство в населенных пунктах Пензенской области, до недавнего времени значительно осложняло отсутствие схемы территориального планирования, генеральных планов поселений, разработанных правил землепользования и градостроительных регламентов.

В Пензенской области насчитывается 27 муниципальных районов, 400 поселения (24 городских и 376 сельских поселений) и 3 городских округа.

В соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации требуется наличие следующих документов территориального планирования:

схема территориального планирования Пензенской области;
27 схем территориального планирования муниципальных районов;
400 генеральных планов поселений.

В настоящее время состояние документов территориального планирования и градостроительного зонирования на 31.12.2012 года следующее.

Схема территориального планирования Пензенской области разработана, согласована с Министерством регионального развития Российской Федерации и утверждена постановлением Правительства Пензенской области № 431-пП от 07.06.2012 г.

Схемы территориального планирования всех 27 муниципальных районов разработаны, согласованы и утверждены.

Генеральные планы всех 3-х городских округов утверждены.

Генеральные планы городских и сельских поселений утверждены во всех 295 поселений.

Правила землепользования и застройки городских и сельских поселений утверждены во всех 295 поселениях.

Правила землепользования и застройки утверждены в г. Пензе и г. Кузнецке и ЗАТО г. Заречном.

Отсутствие современной цифровой (картографической) основы при ведении государственного кадастрового учета создает проблемы с определением и согласованием границ земельных участков, что является негативным фактором при регистрации права собственности.

Существующая система регистрации прав на землю и иную недвижимость не обеспечивает полной гарантии права собственности, так как действует исключительно на уровне субъекта Федерации и носит локальный характер. Реализация поставленной задачи по внесению всех правообладателей в единый государственный реестр прав (ЕГРП) не реализована до сегодняшнего дня. Учитывая, что за годы реформ в стране появилось более 45 миллионов собственников земли и что ежегодно совершается более 5 миллионов сделок при вовлечении земельных участков, можно утверждать, что принцип полноты сведений в ЕГРП не соблюден. Отсутствие данных о правообладателях земельных участков и расположенных на них улучшений приводит к затруднению

проверки юридической чистоты сделки, сдерживает развитие рынка земли и недвижимости.

Процедура осуществления сделки с объектом недвижимости является запутанной из-за множественности учреждений, вовлеченных в управление недвижимостью. Информация об объектах недвижимости и оформленных на них правах рассредоточена по базам данных различных ведомств, в число которых входят Управление Росреестра, Департамент государственного имущества Российской Федерации, Рострой, Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст).

Необходимо реализовывать следующую последовательность предоставления земельных участков, оптимальную для инвестора, но требующую вложений для муниципальных образований.

При этой последовательности орган местного самоуправления:

- обеспечивает подготовку генерального плана и правил землепользования и застройки;
- определяет сроки и объемы финансирования для обеспечения развиваемых территорий инженерной инфраструктурой;
- путем подготовки документации по планировке территории устанавливает назначение и границы земельных участков;
- обеспечивает подготовку технических условий;
- готовит документацию для аукционов;
- продает сформированные и обеспеченные всеми документами земельные участки, включая в их стоимость свои затраты на их подготовку.

Переход на такую схему позволит инвестору выбирать из подготовленных к продаже земельных участков наиболее подходящий для осуществления его строительных намерений и значительно сократит сроки проведения разрешительных процедур в строительстве. Предполагается изменить сам порядок, при котором отправной точкой для инвестора будет не поиск участка неосвоенной территории, а выбор из готовых и продуманных градостроительных решений.

Наиболее важными проблемами, возникающими в сфере управления территориями МО, являются:

- совершенствование процесса предоставления земельных участков в собственность или аренду. Основная часть земельных участков муниципальных образований продолжает передаваться под застройку напрямую определенному подрядчику путем внеконкурсного заключения договора аренды с учетом строительного освоения земельного участка. При предоставлении земельных участков на правах аренды, реальной проблемой является отсутствие порядка определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной пла-

ты за земли, находящиеся в собственности РФ, установленных Правительством РФ в соответствии со статьей 3 Федерального Закона «О введении в действие Земельного Кодекса Российской Федерации».

– незаинтересованность местных органов самоуправления в предоставлении долгосрочных прав инвесторам на землю до начала строительства. Согласно действующему законодательству, в местные бюджеты направляется только 50 % средств, поступивших от реализации земельного участка или права его аренды. Другая половина средств направляется в региональный бюджет. Такая ситуация будет сохраняться до момента разграничения федеральных, субфедеральных и муниципальных земель:

– взимаемый в настоящее время земельный налог и налог на имущество экономически необоснован, поскольку не учитывает ценность объекта недвижимости (ОН), подлежащего налогообложению. Необходимо, чтобы величина налогового платежа дифференцировалась в зависимости от ценности ОН, т.к. налоговая база должна определяться, как рыночная стоимость единого объекта недвижимости.

1.3. Формирование информационного механизма управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования

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

В соответствии с Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации» от 20.02.1999 г. №24-ФЗ, **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» [47, с. 227]

Информационные ресурсы являются объектами отношений физических, юридических лиц, государства, составляют информационные ресурсы России и защищаются законом наряду с другими ресурсами [36, с. 7]. Информационные ресурсы могут быть государственными и

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

Автор разделяет мнение экономистов [36, с. 9] о выделении по непосредственному назначению трех основных групп информационных ресурсов:

– 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 в решении задач по управлению ЗИК, по мнению большинства экономистов [53, 57 и др.] зависит от состояния информационного обеспечения на различных территориальных уровнях, ведомствах.

Информация обладает определенными свойствами: накопление, движение, сохранение при использовании, стоимость, измерение, коммуникативность, разнообразие форм. Эти свойства информации играют важную роль в понимании характеристик информационного обеспечения управления. К таким характеристикам относятся: полнота и ценность информации, достоверность, форма представления, объем, своевременность, структура информации. Эти характеристики в своей совокупности отражают информационный потенциал управления [104].

Можно выделить следующие виды информации в практике управления ЗИК: информация экономическая, организационная, социальная и социально-психологическая, технологическая, оперативная, текущая и стратегическая, информация по отдельным функциям управления.

Эффективность управления в значительной мере определяется видами и средствами передачи и обработки информации. Информация может передаваться устно, при помощи бумажных носителей или электронных средств. В современном менеджменте используются комбинированные варианты. Характер этой комбинации определяется многими факторами организации управления: профессионализмом персо-

нала, наличием достаточного количества технических средств, характером решаемых проблем, конкретной ситуацией, ответственностью и действующей системой контроля, стилем управления. Часть информации, используемой в управлении, имеет документальное оформление, которое необходимо для осуществления контроля исполнения, а также для исследования управления с целью повышения его эффективности [108, 109, 61].

В настоящее время проблема эффективного управления ЗИК зависит от точности и достоверности информации о состоянии и использовании объектов недвижимости, получение которой должно быть обеспечено посредством проведения:

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

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

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

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

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. в качестве важных задач государства определены: повышение качества и доступности государственных услуг, снижение издержек граждан и организаций при оформлении прав на недвижимость, формирование эффективных государственных систем кадастрового учета и регистрации прав на недвижимость. Перед Росреестром и его территориальными органами Министерством экономического развития России поставлена приоритетная задача – построение единой системы государственной регистрации прав и кадастрового учета, решение которой невозможно без планомерного и взвешенного подхода.

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 [35, с. 2]. Информационное пространство – совокупность баз данных, технологии их ведения и использования, информационно-телекоммуникационных сетей и сис-

тем, функционирующих на основе общих принципов и по правилам, обеспечивающим информационное взаимодействие организаций и граждан, а также удовлетворение их информационных потребностей [35].

Не менее приоритетным направлением деятельности Росреестра является создание информационно-телекоммуникационной инфраструктуры единой федеральной системы регистрации прав и кадастрового учета, предоставление государственных услуг в электронном виде. Данное направление имеет большое значение, поскольку обеспечивает повышение качества оказания соответствующих государственных услуг, в том числе комфортности обслуживания, сокращения очередей и минимизации сроков регистрации прав и кадастрового учета.

В настоящее время в целях обеспечения оказания государственных услуг по регистрации прав и кадастровому учету недвижимости в Пензенской области запущен ведомственный портал государственных услуг Росреестра в режиме опытной эксплуатации.

В Ленинском отделе Управления Росреестра по Пензенской области (далее – Управление) в тестовом режиме была опробована разработанная Росреестром информационная система предварительной подготовки данных в электронном виде для оказания государственных услуг по государственной регистрации прав и кадастровому учету, предоставляющая возможность самим заявителям формировать ряд документов, необходимых для осуществления учетно-регистрационных действий.

В 3-х территориальных отделах (Ленинский, Первомайский, Железнодорожный) установлена система «электронной очереди», залы приема 17 отделов оборудованы камерами, подключенными к сети Интернет, изображение с которых доступно для просмотра не только руководству Управления, но и любому пользователю глобальной сети.

Доступность государственных услуг – один из наиболее важных критериев оценки деятельности государственных органов. Упрощение предоставления государственных услуг предполагалось получить путем реализации принципа «одного окна». В 2007 году в Министерстве экономического развития и торговли была поставлена цель ориентации всех проектов по административной реформе на программу «Электронная Россия». Как итог появилось понятие «многофункциональный центр оказания услуг».

Технология решения проблемы предоставления государственных услуг с помощью принципа «одного окна» излишне компромиссна. Это и попытка избавиться от проявлений коррупциогенности, и, одновременно, скрытая возможность сохранить традиционный бюрократический уклад. В результате непоследовательных действий органов госу-

дарственной власти и разработчиков новых управленческих технологий инновационные технологические решения в указанной сфере по-прежнему несовершенны. Расходы на программное обеспечение могут быть огромными, но вот эффективного механизма, изменяющего кардинально положение дел с оказанием государственных услуг и межведомственным взаимодействием нет. Есть бумажные концепции с приличными предложениями, но внедренного решения, изменившего положение дел, на практике пока не существует.

Разработки в данной области продолжаются. Ведь уже около десяти лет внедряются инновации, а до сих пор доминирует идея физического объединения государственных служб в реальном, а не виртуальном пространстве.

Физическое объединение заключается в создании центров, работающих по принципу «одного окна», которые были бы связующим звеном между заявителем и учетными структурами и справочными государственными учреждениями. Далее должен быть организован электронный документооборот в системах «одного окна». Инновационные технологические компоненты обеспечивали работу данных центров и объединяли в единую среду информационные ресурсы разных отделов, управлений, департаментов одних и тех же ведомств и служб. Службы не обеспечили взаимодействие друг с другом в этом режиме, а стали открывать дополнительные структуры в своем составе. Получилось, что «одно окно» – это не новое управленческое решение, созданное на базе инновационных технологий, а комплекс экстренных мер, выраженных в дополнительных надстройках. В итоге все это привело к образованию унитарных предприятий областного значения, именуемые «одно окно».

Проект «Одно окно» в г. Пензе начал свою работу в августе 2007 года. Он призван упростить и ускорить процесс предоставления земельных участков на территории города.

В штате администрации в подразделении «Одно окно» предусмотрены специалисты Комитета по управлению муниципальным имуществом города и Главного управления градостроительства и архитектуры города. Приемная «одно окно» это первая независимая приемная граждан и юридических лиц по вопросам в сфере земельных отношений. Помимо специалистов, осуществляющих прием документов, с посетителями работают специальные консультанты. При необходимости они отвечают на все интересующие вопросы, касающиеся арендных отношений, выкупа земельных участков, участия в торгах.

Порядок рассмотрения устных обращений юридических и физических лиц по вопросу предоставления земельных участков под строительство объектов недвижимости и размещение объектов некапитального строительства следующий (рис. 2).

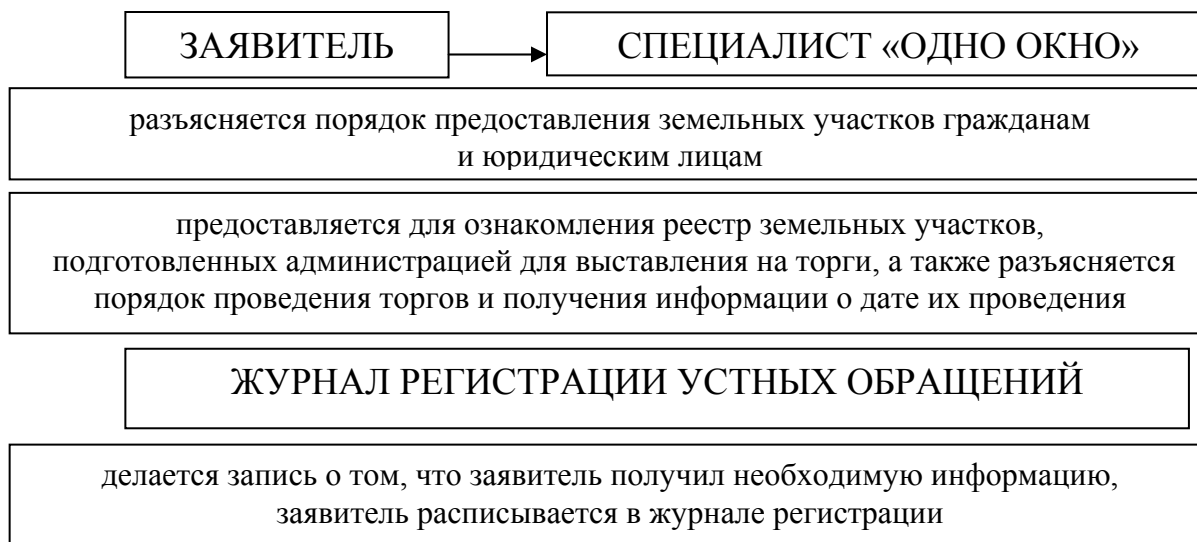


Рис. 2. Порядок рассмотрения предоставления земельных участков под строительство объектов недвижимости (устное обращение)

Что касается письменных обращений юридических и физических лиц по вопросу предоставления земельных участков под строительство объектов недвижимости и размещение объектов некапитального строительства, порядок рассмотрения следующий (рис. 3).

Порядок предоставления земельных участков при существующих объектах недвижимости следующий.

Заявление на предоставление земельных участков при существующем объекте недвижимости принимается приемной «одно окно» с приложением документов в соответствии с перечнем, утвержденным решением Пензенской городской Думы от 28.11.2003 г. № 563/42. Заявление регистрируется в журнале регистрации письменных обращений, заносится в электронную базу данных, на него заводится регистрационно-контрольная карточка.

Специалистами приемной «одно окно» составляется опись принятых копий документов. Принимаемые копии сверяются с подлинниками документов. Документы и копии не должны содержать подчисток, приписок, зачеркнутых слов и иных не оговоренных исправлений. Принятое обращение с регистрационно-контрольной карточкой и копиями документов формируется в дело.

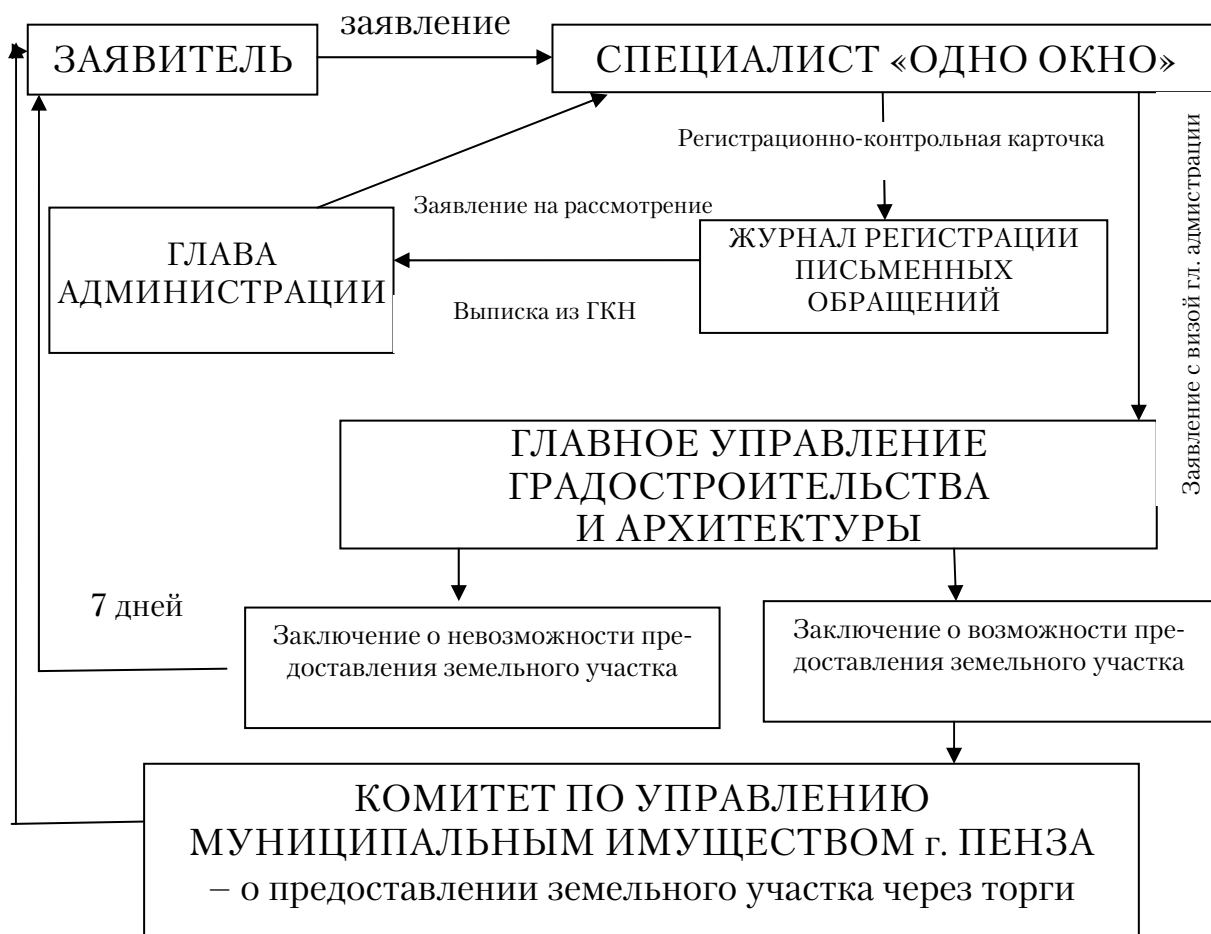


Рис. 3. Порядок рассмотрения предоставления земельных участков под строительство объектов недвижимости (письменное обращение)

Сформированное дело в день регистрации передается в канцелярию Комитета по управлению муниципальным имуществом для дальнейшей работы и подготовки постановления главы администрации города о предоставлении земельного участка.

Если заявление и копии документов поступили в приемную «одно окно» по почте, специалистами приемной заявление регистрируется в журнале регистрации письменных обращений, заносится в электронную базу данных, на него заводится регистрационно-контрольная карточка.

Специалистами приемной «одно окно» проводится сверка соответствия поступивших копий документов приложенной описи.

При соответствии поступивших копий документов приложенной описи они вместе с описью, заявлением и регистрационно-контрольной карточкой формируются в дело, и направляются в канцелярию Комитета по управлению муниципальным имуществом города Пензы для дальнейшей работы и подготовки постановления главы администрации города о предоставлении земельного участка.

При несоответствии поступивших по почте копий документов приложенной описи специалистами приемной «одно окно» составляется акт в двух экземплярах. Один экземпляр акта с заявлением, копиями документов и регистрационно-контрольной карточкой формируется в дело. Дело хранится в приемной «одно окно». Второй экземпляр акта специалистами приемной направляется заявителю по указанному в письме адресу.

Поступившие в канцелярию Комитета по управлению муниципальным имуществом города Пензы копии присланных по почте документов должны быть нотариально заверены и соответствовать перечню документов, утвержденных решением Пензенской городской Думы от 28.11.2003 г. № 563/42. В данном случае по присланным документам специалистами Комитета по управлению муниципальным имуществом города Пензы ведется дальнейшая работа по подготовке постановления главы администрации города о предоставлении земельного участка.

В случае если присланные по почте копии документов не заверены нотариально или не соответствуют перечню, утвержденному решением Пензенской городской думы от 28.11.2003 г. № 563/42, специалистами Комитета по управлению муниципальным имуществом города Пензы заявителю в тридцатидневный срок направляется письменное приглашение прибыть в Комитет по управлению муниципальным имуществом города Пензы для сверки присланных копий с подлинниками документов и формирования пакета документов в соответствии с утвержденным перечнем. При невыполнении заявителем в указанный срок перечисленных выше требований дело передается из Комитета по управлению муниципальным имуществом города Пензы в приемную «одно окно» на хранение.

Принятые главой администрации города Пензы постановления о предоставлении земельных участков канцелярией администрации города направляются в Комитет по управлению муниципальным имуществом города Пензы, где они вносятся в реестр постановлений.

Экземпляры постановлений, предназначенных для выдачи заявителям, передаются по реестру специалистам службы «одно окно» для последующей выдачи. Информация о принятых для выдачи заявителям постановлениях специалистами приемной «одно окно» вносятся в электронную базу данных по регистрации заявлений и в «журнал выдачи постановлений». При получении экземпляра постановления заявитель расписывается в «журнале выдачи постановлений».

В целях повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг физическим и юридическим лицам, во исполнение Концепции административной реформы в РФ в 2006–2010 гг.

одобренной Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 г. N 1789-р, определяющей создание и обеспечение деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг как приоритетное направление реализации концепции административной реформы в субъектах Федерации Правительство Пензенской области постановило создать государственное автономное учреждение Пензенской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг».

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ) – организация, учрежденная или уполномоченная высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации для обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в режиме «одного окна».

Схема взаимодействия субъектов при предоставлении сведений МФЦ представлена на рис. 4.



Рис. 4. Схема взаимодействия субъектов при предоставлении сведений МФЦ

Основными целями создания МФЦ в Пензенской области являются:

- упрощение процедур получения физическими и юридическими лицами государственных и муниципальных услуг за счет реализации принципа «единого окна»;

- сокращение количества документов, требуемых физическим и юридическим лицам для получения государственных и муниципальных услуг;

- сокращение сроков предоставления государственных и муниципальных услуг;

- противодействие коррупции при предоставлении государственных и муниципальных услуг;

- повышение удовлетворенности физических и юридических лиц качеством предоставления государственных и муниципальных услуг;

- повышение эффективности межведомственного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Основными задачами деятельности МФЦ в Пензенской области являются:

- реализация принципа «единого окна» при предоставлении государственных и муниципальных услуг;

- повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе оптимизация административных процедур, административных действий и порядка принятия решений;

- соблюдение требований обеспечения максимальной комфортности получения государственных и муниципальных услуг физическими и юридическими лицами при организации и оборудовании мест приема и консультирования физических и юридических лиц;

- повышение качества информирования физических и юридических лиц о порядке, способах и условиях получения государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ, а также по иным вопросам, связанным с предоставлением государственных и муниципальных услуг;

- внедрение практики интерактивного взаимодействия с физическими или юридическими лицами при предоставлении государственных и муниципальных услуг;

- упрощение порядка получения физическими и юридическими лицами государственных и муниципальных услуг, в предоставлении которых совместно участвуют органы власти разных уровней (территориальные органы федеральных органов исполнительной власти по Пензенской области, исполнительные органы государственной власти Пензенской области, органы местного самоуправления Пензенской области), а также организации, на основе соглашений между этими органами и организациями;

– обеспечение возможности оперативной и удобной оплаты государственных пошлин, сборов, других платежей, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг;

– организация информационного обмена данными между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по Пензенской области, исполнительными органами государственной власти Пензенской области, органами местного самоуправления Пензенской области, организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг, посредством внедрения информационно-коммуникационных технологий, в том числе с использованием инфраструктуры Общероссийского государственного информационного центра;

– организация информационного обмена с единым порталом государственных услуг, порталом государственных услуг Пензенской области.

Основными функциями МФЦ являются:

– организация и осуществление работы по приему документов, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг, по первичной обработке документов, по выдаче физическим и юридическим лицам документов по итогам предоставления государственных и муниципальных услуг;

– обеспечение информирования и консультирования физических и юридических лиц по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг;

– организация и осуществление взаимодействия с физическими и юридическими лицами, а также с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по Пензенской области, исполнительными органами государственной власти Пензенской области, органами местного самоуправления Пензенской области, организациями, участвующими в соответствии с утвержденными административными регламентами в предоставлении государственных и муниципальных услуг, согласно заключенным соглашениям;

– организация доставки необходимых документов из МФЦ в соответствующие территориальные органы федеральных органов исполнительной власти по Пензенской области, исполнительные органы государственной власти Пензенской области, органы местного самоуправления Пензенской области, организации, участвующие в предоставлении государственных и муниципальных услуг, а также организация доставки подготовленных в результате предоставления государственных и муниципальных услуг документов из соответствующих ведомств или организаций в МФЦ;

– организация привлечения специалистов территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Пензенской области, исполнительных органов государственной власти Пензенской области, органов местного самоуправления Пензенской области для непосредственного взаимодействия с физическими или юридическими лицами в случаях, когда такое непосредственное взаимодействие определено законодательством Российской Федерации;

– организация и обеспечение предоставления в здании (помещении) МФЦ дополнительных услуг для удобства физических и юридических лиц: нотариусы, возможность оплаты пошлин и сборов (отделение банка, банкомат, монетоприемник, платежный терминал), иные услуги;

– обеспечение бесперебойной работы программно-аппаратных средств МФЦ, осуществление надлежащего содержания и необходимого эксплуатационного обслуживания помещения и оборудования МФЦ;

– обеспечение создания и поддержание работы центра телефонного обслуживания, телефона «горячей линии» по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг, Интернет сайта МФЦ;

– обеспечение администрирования информационной системы МФЦ, включая электронное управление очередью, учет количества посетителей, обслуженных в МФЦ за определенный период (день, неделю, месяц) по видам предоставляемых государственных и муниципальных услуг с указанием среднего времени ожидания приема и обслуживания.

При организации предоставления государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ используются следующие основные способы, в частности:

а) передача государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, услуги которых планируются к предоставлению на базе МФЦ, прав на исполнение функций по приему (выдаче) документов физических и юридических лиц, а также прав по информированию (консультированию) физических и юридических лиц по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ путем заключения с МФЦ и организатором МФЦ соглашений при условии отсутствия ограничений в законодательстве Российской Федерации;

б) организация на базе МФЦ отдельных рабочих мест для специалистов государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, услуги которых планируются к предоставлению на базе МФЦ.

Управление деятельностью МФЦ осуществляется на основании учредительных документов МФЦ, регламентов работы МФЦ, административных регламентов и заключенных соглашений, а также в соответствии с гражданским и бюджетным законодательством Российской Федерации.

Основные принципы управления и контроля МФЦ:

- планирование и выработка решений – принятие наиболее эффективных решений в соответствии с целями создания МФЦ;
- непрерывное повышение качества работы;
- создание благоприятной обстановки для специалистов МФЦ и посетителей;
- постоянный контроль и корректировка текущей работы, направленные на реализацию целей создания МФЦ.

Автоматизированная информационная система МФЦ предназначена для осуществления поддержки деятельности МФЦ по следующим ключевым направлениям:

– автоматизация документационного обеспечения деятельности МФЦ:

– управление заявлениями физических и юридических лиц на получение государственных и муниципальных услуг, а также ассоциированной с ними учетной информацией, документами и файлами данных;

– управление регламентными маршрутами обработки заявлений (и ассоциированной с ними информацией) на оказание государственных и муниципальных услуг с целью эффективной реализации утвержденных процедур их обработки посредством организации бумажного и электронного документооборота;

– управление архивными записями, соответствующей им учетной информацией, документами и файлами данных;

– мониторинг показателей эффективности оказания государственных и муниципальных услуг и передача аналитических данных в информационные системы организатора и участников МФЦ.

Информационно-справочное обеспечение деятельности МФЦ:

– обеспечение физических и юридических лиц информацией (в том числе персонализированной) о событиях и фактах, связанных с ходом предоставления государственных и муниципальных услуг;

– управление нормативно-справочной информацией с целью эффективного информационного обеспечения физических и юридических лиц общей информацией по вопросам предоставления государственных услуг;

– управление потоком физических или юридических лиц, посредством организации дистанционной предварительной записи на прием с использованием сети Интернет.

Межведомственный информационный обмен:

– автоматизация административно-управленческих процессов в рамках вертикальной и горизонтальной интеграции с ведомствами – участниками МФЦ, включая передачу и трансформацию информационных объектов;

– информационный обмен с порталом государственных услуг Пензенской области или организация собственного портала МФЦ.

Информационная система МФЦ должна быть построена по модульному принципу, то есть включать в себя модули и компоненты, которые могут быть заменены или модернизированы без необходимости перепроектирования всего программного комплекса.

Модульное построение подсистем и их взаимодействие между собой должно быть реализовано на основе применения стандартных программных интерфейсов (интерфейсов прикладного программирования) и стандартных протоколов взаимодействия между приложениями, либо на основе применения сервис – ориентированной архитектуры построения приложений.

Компоненты системы должны создаваться с учётом возможности использования технологической инфраструктуры Общероссийского государственного информационного центра.

Информационное сопровождение деятельности МФЦ проводится с целью содействия в формировании позитивного отношения граждан к работе МФЦ, повышения прозрачности деятельности участников МФЦ, повышения эффективности взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и гражданского общества.

Для достижения данной цели целесообразна реализация следующих мероприятий:

– создание рабочей группы по формированию положительной репутации МФЦ, в которую могут входить представители исполнительных органов государственной власти Пензенской области, органов местного самоуправления Пензенской области, представители общественных организаций, эксперты;

– разработка фирменного стиля МФЦ (логотип, символика, фирменные цвета МФЦ), изготовление презентационной продукции (бланки, информационные стенды, сувенирная продукция), размещение информационных материалов в жилищно-эксплуатационных предприятиях, в учреждениях здравоохранения, в городском транспорте,

учреждениях социальной защиты населения и иных учреждениях, работающих с населением.

Разработка и реализация плана информационного сопровождения деятельности МФЦ, включающего в себя:

- формы информирования получателей услуг о работе МФЦ (изготовление плакатов, информационных листовок, буклетов, визитных карточек МФЦ, ежегодных публичных отчетов о деятельности МФЦ);

- формы работы со СМИ (разработка медиа-плана информационного сопровождения работы МФЦ, подготовка пресс-пакета о деятельности МФЦ);

- формы работы с целевыми группами (разработка плана проведения различных дискуссионных площадок с общественными организациями о работе МФЦ (общественные слушания, круглые столы));

- формы организации обратной связи (анкетирование, голосование на Интернет сайте МФЦ и другие формы);

- формы стимулирования целевых групп к участию в повышении эффективности деятельности МФЦ (проведение конкурсов среди населения, СМИ; организация рейтингов органов власти, вовлеченных в работу МФЦ).

Создание и развитие Интернет сайта МФЦ в соответствии с требованиями прозрачности деятельности органов власти, полноты раскрытия информации и удобства пользования.

Организация мониторинга информационного сопровождения деятельности МФЦ (контент-анализ СМИ, опросы общественного мнения и другие мероприятия).

Объективной оценкой результатов деятельности Управления является мнение заявителей об уровне организации приема-выдачи документов и о непосредственном взаимодействии с сотрудниками Управления, а также количество поступивших жалоб и обращений.

В рамках вневедомственного мониторинга деятельности территориальных органов Росреестра в 2010 г. был проведен опрос 265 заявителей в части оказания государственных услуг, из которых 80 % заявили об удовлетворительной организации приема-выдачи документов в Управлении, 89 % удовлетворены непосредственным взаимодействием со специалистами Управления в связи с оказанием государственных услуг; 90 % заявили о качественном оказании Управлением государственных услуг.

В целях создания эффективной системы учета объектов градостроительной деятельности, градостроительных изменений объектов недвижимости, усовершенствования информационного обеспечения процессов выдачи разрешительной документации, сокращения время

поиска и предварительной обработки информации об объектах градостроительной деятельности, обеспечения оперативного предоставления общедоступной информации широкому кругу пользователей в соответствии с законодательством и регламентами на территории Пензенской области была внедрена информационная система обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД).

ИСОГД – организованный в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, их застройке, о земельных участках и иных сведениях, необходимых для обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверной информацией, необходимой для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности. Включает в себя материалы в текстовой форме и в виде карт.

Система мероприятий по разработке и внедрению ИСОГД (табл. 2) включает в себя комплекс взаимоувязанных и подчиняющихся единому замыслу действий по формированию автоматизированной базы данных системы обеспечения градостроительной деятельности.

Т а б л и ц а 2

№ п/п	Наименование мероприятия	Результат реализации мероприятия
1	Обслуживание программно-аппаратного комплекса	– нормативно- правовая база создания и ведения ИСОГД; – подбор и обучение персонала; – организация совместной работы основного исполнителя и соисполнителей Программы
2	Создание и сопровождение базы данных ИСОГД	– картографическая основа ИСОГД; – бумажный и электронный архивы документов по объектам градостроительной деятельности; – комплект специализированного программного обеспечения; – технология обработки данных по объектам градостроительной деятельности
3	Ввод информации в базу данных ИСОГД	– информация об отводах под строительство
4	Ввод информации в базу данных ИСОГД	– информация об объектах муниципального имущества
5	Приобретение комплекта основного и периферийного оборудования	– полный комплект аппаратного обеспечения; – специализированная локальная вычислительная сеть

Создание и внедрение в практику территориального управления ИСОГД даст следующие результаты в аспекте градорегулирования и управления территориальным развитием:

- ✓ создание нормативно-методической базы информационного взаимодействия государственных и муниципальных структур, направленных на оптимизацию процессов принятия управленческих решений, исключения дублирования информации и нерационального использования ресурсов, для обеспечения реализации политики органов местного самоуправления г. Пензы в области градостроительства;

- ✓ создание эффективного инструмента управления градостроительной деятельностью с соблюдением требований документов территориального планирования;

- ✓ создание материальной базы для ведения электронного архива документов, обеспечивающей сбор, хранение и выдачу информации об объектах градостроительной деятельности;

- ✓ формирование информационных ресурсов муниципальной автоматизированной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности и механизма доступа к ним;

- ✓ создание основы для муниципальной автоматизированной системы ведения городского хозяйства на единой картографической основе города;

- ✓ повышение инвестиционной привлекательности территории;

- ✓ совершенствование муниципальных услуг, оказываемых организациям и гражданам, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления;

- ✓ создание аналитического аппарата с элементами статистики и прогнозирования развития города, мониторинга реализации Генерального плана;

- ✓ развитие сервисных услуг на основе порталных Интернет-технологий.

Но главный экономический эффект от внедрения системы – в более гибком, рациональном и эффективном управлении территорией.

Ведение ИСОГД на территории муниципального образования «город Пенза» осуществляется в рамках долгосрочной целевой программы «Создание информационной системы обеспечения градостроительной деятельности в городе Пензе (2009–2016 гг.)» (далее Программа). Целью ее является создание 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. Срок реализации Программы до 2016 г. ИСОГД в Пензе ведется автоматизированным способом в системе UrbaniCS.

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.

Тем не менее, ИСОГД внедрять необходимо. 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 отдельная Служба, подведомственная уполномоченному в области градостроительной деятельности органу, которая выполняла бы весь комплекс работ по ведению ИСОГД.

В связи с созданием 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.

Создание в муниципальных районах и городских округах ИСОГД призвано ликвидировать недостаточность обеспеченности муниципальных образований градостроительной документацией и бессистемность действий при принятии управленческих решений в сфере градо-

строительного регулирования процессов, связанных с развитием территорий, порождающих следующие проблемы:

– несовершенства комплексных планов градостроительного развития муниципальных образований (часто принимаются отдельные муниципальные программы по благоустройству территорий, по ликвидации ветхого и аварийного жилого фонда, по развитию транспортного обслуживания и т. д., но они не объединены единой логикой целостного представления о последовательной гармонизации муниципального пространства);

– дефицита информации, касающейся динамики собственности, земель, местных финансов, развития муниципальных услуг, местной правовой базы, формирования судебной практики, других вопросов местного значения в области градостроительного развития территорий для потенциальных инвесторов, граждан и представителей бизнес – сообществ;

– низкой эффективности управленческих функций в сфере градостроительного регулирования процессов, связанных с развитием территорий;

Муниципалитет, являясь наиболее крупным участником рынка недвижимости в своем регионе, выполняет на нем две функции. С одной стороны, в лице органов местного самоуправления, является собственником или арендодателем объектов недвижимости, закрепленных за ним. С другой стороны, муниципалитет призван обеспечить рациональное и эффективное использование земли и недвижимости, в том числе, обеспечить собираемость налогов на недвижимость, которые являются существенным вкладом в местный бюджет.

Все задачи, решаемые органами власти в области управления недвижимостью, можно подразделить на три группы:

- стратегические задачи;
- тактические задачи;
- оперативные задачи.

Цель стратегических задач – обеспечение повышения ценности (рыночной стоимости) объектов недвижимости, находящихся в юрисдикции органа власти, за счет определения справедливой базы для арендных платежей или налогов, учитывающей все многообразие ценностных характеристик объектов недвижимости, с учетом развития инфраструктуры территорий, являющейся одним из важнейших ценообразующих факторов объекта недвижимости.

Сфера тактических задач охватывает проблемы, связанные с принятием экономического управленческого решения по судьбе конкретных объектов недвижимости: построить, продать, сдать в аренду, оперативное управление, доверительное управление, передать на реконструкцию на инвестиционных условиях и т. д.

Решение оперативных задач в основном направлено на оперативное управление как техническим состоянием объектов недвижимости, так и их рынком.

Для выполнения выше поставленных задач, органы местного самоуправления (далее ОМСУ) должны обладать информацией о земле и недвижимости, которая, в соответствии с действующим законодательством формируется в двух информационных системах: автоматизированной системе государственного кадастра объектов недвижимости и информационной системе объектов градостроительной деятельности.

Для достижения поставленных задач необходимо осуществить следующие мероприятия:

- обеспечить органы муниципальной власти достоверной оперативной информацией государственного кадастра недвижимости;

- сформировать реестр объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности;

- четко разграничить и скоординировать полномочия всех муниципальных органов, осуществляющих функции распоряжения и управления отдельными категориями недвижимого имущества;

- предоставить сведения о кадастровой стоимости земельных участков с целью прогнозирования налоговых поступлений;

- обеспечить функционирование информационной системы обеспечения градостроительной деятельности в интересах развития территории.

Информация ГКН может являться объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений.

Как и любая другая информация, данные ГКН должны отвечать требованиям качества (рис. 5) [47].

Для проведения анализа в качестве факторов, оказывающих влияние на резульативный показатель (величину земельно-имущественных платежей) могут быть рекомендованы следующие кадастровые и иные показатели: плотность населения, чел./га; величина финансирования кадастровых, мониторинговых и землеустроительных работ (включая финансирование федеральное, из местного бюджета и иных источников), руб. на га; количество заявлений о постановке на государственный кадастровый учет объектов недвижимости, о внесении изменений, о предоставлении сведений ГКН, единиц в среднем в месяц; количество регистрационных действий; количество технических и кадастровых ошибок; количество жилья на 1 га земель и др.

Это необходимо для того, чтобы среди всей совокупности факторов выделить влияние кадастровой информации на эффективность управления ЗИК.



Рис. 5. Характеристики качества информации

Для моделирования величины экономического эффекта системы ГКН могут быть использованы: множественный корреляционно-регрессионный анализ, нейросетевой анализ (или оба анализа в комплексе).

Выделить влияние отдельного фактора на результативный показатель довольно сложно, так как факторы коррелируют и с результативным показателем и между собой. Необходимо решить задачу выбора наиболее существенных факторов, которые следует включить в модель.

Сложность построения системы информационного обеспечения управления земельно-имущественным комплексом, отмечают многие авторы. В основном в качестве проблем, осложняющих работу по построению системы, указывают на уникальность значения земли, ее многофункциональное назначение и особый юридический статус.

2. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ НА ОСНОВЕ КАДАСТРОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

2.1. Анализ состояния и использования земельного и жилищного фонда муниципальных образований Пензенской области

По данным государственного учета земельный фонд в административных границах Пензенской области по состоянию на 1 января 2012 года составляет 4335,2 тыс.га. Земли сельскохозяйственного назначения в области преобладают и составляют 3073,5 тыс.га или 70,9 % всех земель.

На второе место по размеру занимаемой площади занимают земли лесного фонда, их доля в общей площади земель составляет 22,2 % (964,5 тыс. га). Эти земли в основном представлены лесными площадями, на долю которых приходится 90 % земель лесного фонда.

Третье место по величине занимаемой площади принадлежит землям населенных пунктов 228 тыс. га (5,3 %), основную долю земель которых составляют сельскохозяйственные угодья (50,3 %), застройки – (16,5 %), под дорогами (12,2 %), прочие земли (8,3 %), земли лесных площадей (5,9 %), а также земли под водными объектами, земли лесных насаждений, земли, находящиеся в стадии мелиоративного строительства и восстановительного плодородия, под болотами и нарушенные земли, которые в совокупности занимают 6,7 %.

На долю остальных категорий земель: земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли запаса и земли водного фонда от всего земельного фонда области приходится всего 69,2 тыс. га, т.е. 1,6 %.

Анализируя динамику земельного фонда Пензенской области следует отметить неизменность площади земельного фонда с 2004 года – 4335,2 тыс.га при одновременном уменьшении наиболее ценной категории земель (земель сельскохозяйственного назначения) более чем на 3 тыс.га. Тем не менее, необходимо отметить, что также уменьшилась площадь земель запаса (по сравнению с 2004 г. их площадь уменьшилась на 21,43 %), которые в основном были переведены в земли сельскохозяйственного назначения, что привело к частичному восстановлению данных земель.

Земли населенных пунктов с 2004 года возросли на 1,65 % и составили 228 тыс. га против 224 тыс. га. Данное увеличение произошло за счет земель сельскохозяйственного назначения и земель запаса.

С 2004 года по 2012 год наблюдается незначительный рост земель промышленности и иного специального назначения на 0,5 тыс.га, за счет земель сельскохозяйственного назначения. Неизменными остались земли водного фонда, на 2012 год их площадь составила 14,8 тыс. га.

Проведенный анализ количественных показателей земельного фонда Пензенской области является лишь одной из составных частей объекта мониторинга системного управления земельно-имущественным комплексом. Другой важнейшей составляющей объекта управления является количественный и качественный показатель жилищного фонда.

Жилищный фонд Пензенской области по состоянию на 01.01.2012 г. составил 638 тыс. единиц жилья площадью (табл. 3, 4; рис. 6, 7):

Т а б л и ц а 3

Распределение площади жилищного фонда Пензенской области

Всего общей площади:	32332,9	тыс. кв.м
Жилой площади:		
на единицу жилья	50,6	кв.м.
на домохозяйство	58,0	кв.м.
на жителя Пензенской области	23,4	кв.м.

Т а б л и ц а 4

Структура жилищного фонда

Категория		Единиц	%	Тыс. кв.м	%
1	Квартир, в т.ч. комнат	372494	58,4	16622,9	52,3
	Индивидуальных домов	265789	41,6	15175,1	47,7
2	Многоквартирных домов	30194	10,2	16622,9	52,3
	Индивидуальных домов	265789	89,8	15175,1	47,7
3	Многоэтажных (от 6 эт.)	~8800	3,0	~11000	34,2
	4 и 5-этажных	~18200	6,1	~5700	17,7
	Малоэтажных (до 3 эт.)	~270000	90,9	~15500	48,1
4	Городских ед. жилья	~410083	64,2	20693,0	64
	Сельских ед. жилья	~228200	35,8	11639,8	36

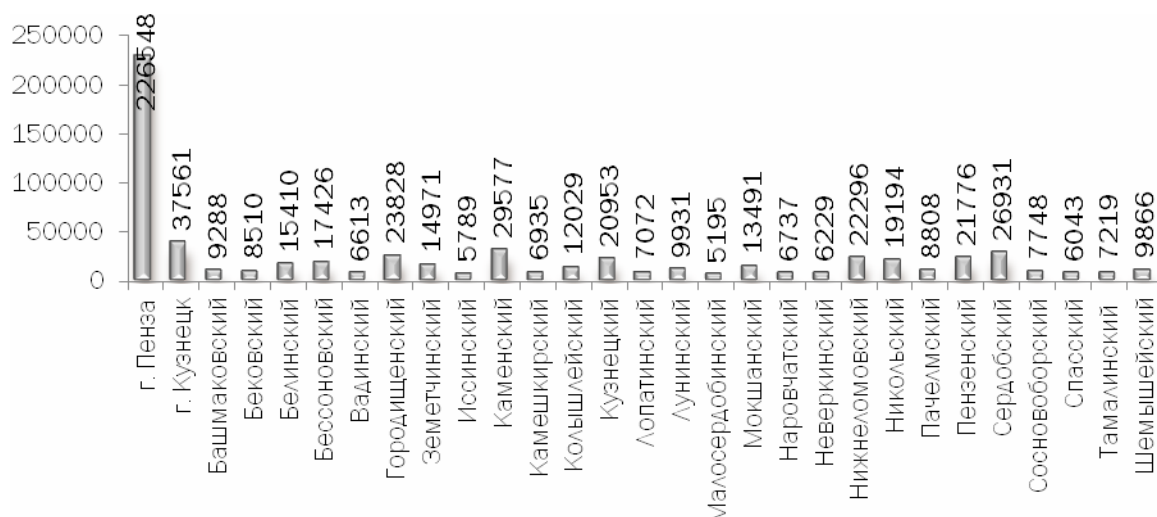


Рис. 6. Распределение жилищного фонда Пензенской области по районам (ед. квартир и индивидуальных жилых домов)

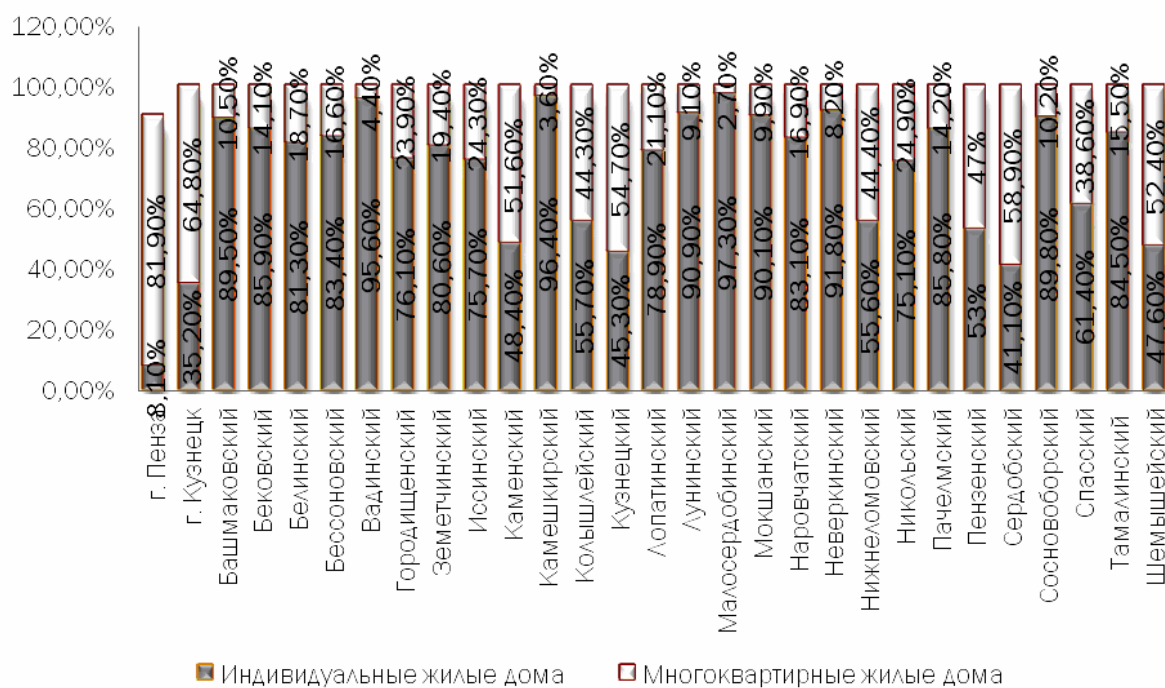


Рис. 7. Соотношение площади индивидуального и многоквартирного жилого фонда Пензенской области по районам в 2012 г. (в % от общего объема)

Преобладание многоквартирного жилья в структуре жилищного фонда районов Пензенской области отмечено только в крупных городах (Пенза, Кузнецк, Сердобск, Каменка) и прилегающих к ним районах.

Анализ структуры жилищного фонда показывает, что более половины фонда относится к старому и это касается как многоэтажного, так и к малоэтажного жилья (рис. 8).

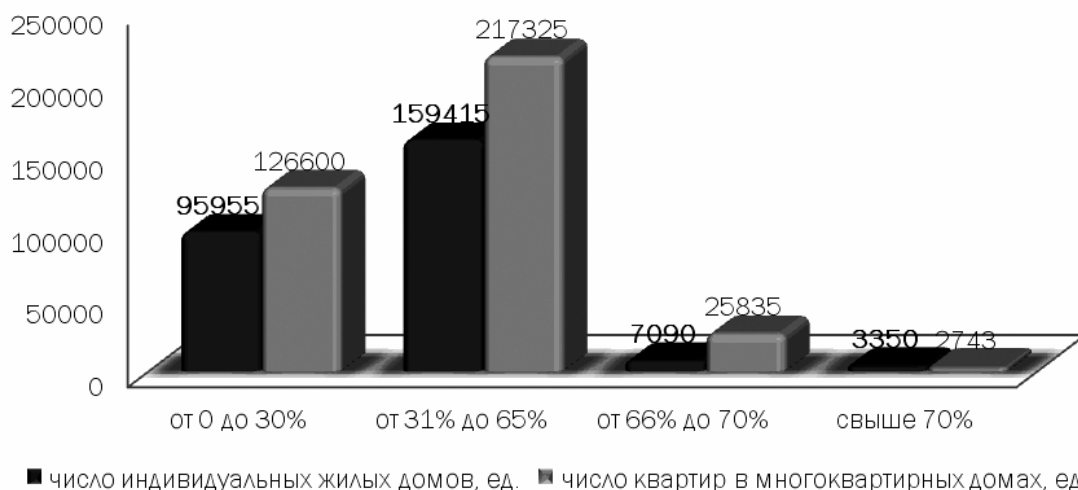


Рис. 8. Распределение жилищного фонда Пензенской области по степени износа жилья (ед. домовладений)

Жилищный фонд Пензенской области относительно старый, износ более 65 % имеют 10 425 индивидуальных жилых домов (1,6 %) и более 28575 квартир в многоэтажных домах (4,4 %), что вместе составляет 6,1 % от общего числа единиц жилья.

Темпы прироста жилищного фонда области составляют в среднем 1,1 % в год.

С 1995 года, очевидно, выделяются три периода расширенного воспроизводства жилищного фонда Пензенской области:

1 период. Интенсивно восстановительный – 1995–1998 гг. Строительный комплекс Пензенской области начал активное восстановление мощности после краха экономики 1990–1995 гг.

2 период. Экстенсивный – 1999–2005 гг. Линейная динамика роста с тенденцией к стагнации с 2003 года.

3 период. Интенсивный – 2005–2008 гг. Ускоренная динамика роста на фоне экономического бума, поддержанная мероприятиями национального проекта «Доступное и комфортное жильё – гражданам России».

Тенденция 2 периода к стагнации объясняется исчерпанием резервов восстановления строительного комплекса и «застоем» в государственной жилищной политике. «Дикий» рынок и развитие коммерческой ипотеки не смогли поддерживать самостоятельно интенсификацию темпов жилищного строительства.

Проект «Доступное жильё» привнес оптимизм и новые стимулы в планы жилищного строительства, в результате чего интенсификация, ориентированная на растущий спрос (и опережающий рост цен и при-

были), как компенсация дисбаланса спроса и предложения в условиях дефицита предложения) обеспечивалась в основном дольщиками и самостоятельными индивидуальными застройщиками. Ипотечные кредиты успешно компенсировали выбытие сбережений (отставание сбережений от темпов роста цен) на вторичном рынке квартир.

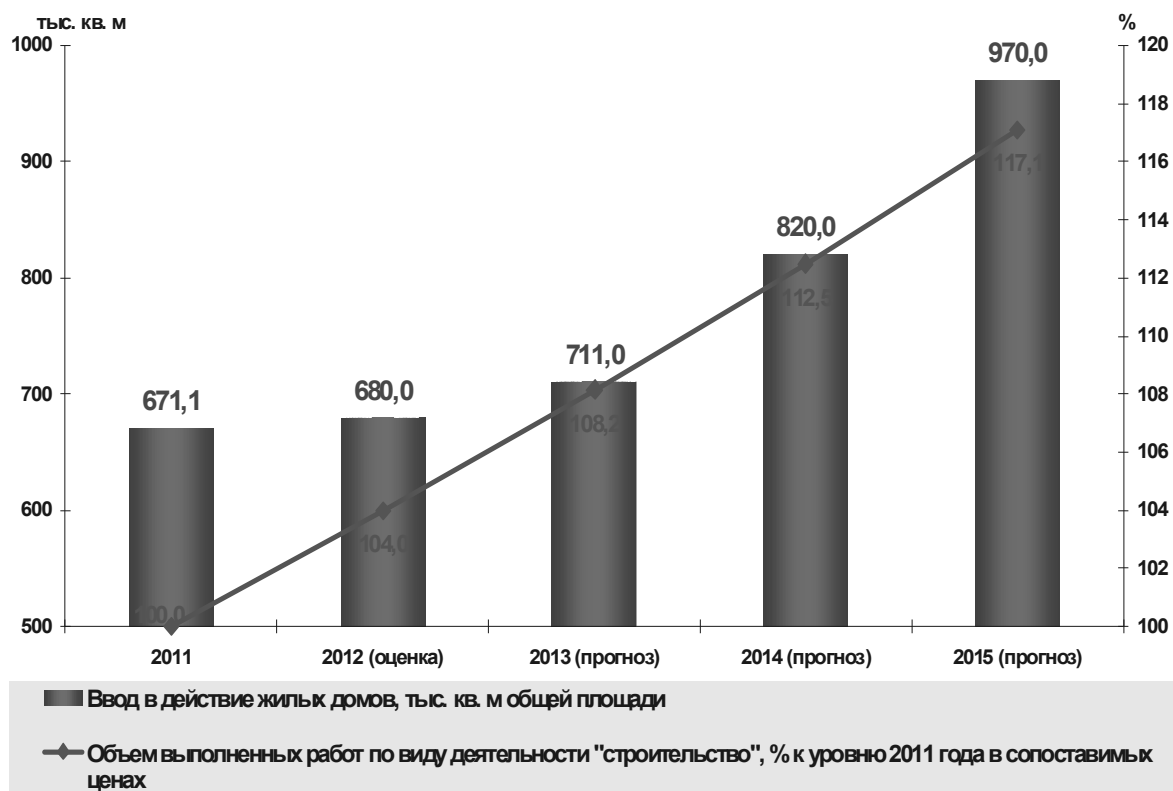


Рис. 9. Прогноз ввода в действие жилых домов, тыс.кв.м (2013–2015 гг.)

Проведенный анализ количественных показателей жилого фонда Пензенской области является лишь одной из составных частей объекта мониторинга системного управления земельно-имущественным комплексом. Другой важнейшей составляющей объекта управления является качество жилого фонда.

Пензенская область стоит на пороге массового выбытия многоквартирных домов массовых серий, построенных в период с 1946 по 1975 гг., в первую очередь т.н. «хрущёвок».

Доля ветхого и аварийного жилищного фонда в существующем жилищном фонде Пензенской области составляет 2,2 %, и в ближайшие годы будет расти ускоряющимися темпами, несмотря на возросшее финансирование капитального ремонта жилых домов с 2007 г.

Объем ветхого и аварийного жилого фонда в области вырос в 2,5 раза с 2000 года. Если не предпринять радикальных мер (объемы

финансирования капитального ремонта не дают существенной коррекции тренда), то в 2020 году аварийный и ветхий жилищный фонд Пензенской области достигнет 3,7 млн квадратных метров, т.е. порядка 140 тыс. жителей будет проживать в 52000 аварийных и ветхих жилищ.

Расчет предельного срока службы жилищного фонда Пензенской области показывает, что в период с 2014 по 2019 год наступит предельный срок службы сразу для 3-х категорий жилья (по годам постройки: до 1920 г.; 1921–1945 гг.; 1946–1970 гг.) общей площадью 15,7 млн кв.м или 48,5 % от существующего жилого фонда. Что составляет: многоэтажного жилья – 219827 квартир в 17,8 тыс. многоквартирных домах и 165 тыс. индивидуальных домов.

Оптимистической составляющей прогноза является то, что индивидуальное жильё по мере износа реконструируется силами домовладельца, и, как правило, не требует прямого участия государственных и муниципальных служб.

Однако, накопленный многоквартирный фонд низкого качества, достигший номинально предельного возраста (НПВ), в ближайшей перспективе потребует от региональной власти и муниципалитетов предельной мобилизации и концентрации ресурсов на расселение, капитальный ремонт и реконструкцию зданий.

Наиболее перспективным механизмом программы ликвидации ветхого жилья представляется расселение жильцов в индивидуальные дома, особенно в малых городах и посёлках, с преобразованием ветхих зданий в таунхаусы за счёт сноса лишних этажей, в том числе силами жильцов. В больших городах необходима разработка программ комплексной реконструкции зданий с увеличением их этажности по мере приближения к центру и снижением этажности в направлении окраин.

Начиная с 2003 года объем ветхого и аварийного жилого фонда увеличился в 2,5 раза. Некоторая стабилизация ситуации произошла за последние 2 года, благодаря реализации программы капитального ремонта жилых домов Федерального фонда содействия реформе ЖКХ. В городах и городских поселениях объём ветхого и аварийного жилищного фонда снизился на 10 %, а темпы роста ветхого и аварийного жилищного фонда в сельской местности за тот же период достигли 385-390 тыс.кв. метров.

В 2003 году доля ветхого и аварийного жилищного фонда в городских поселениях составляла более 70 %. Проведенная в 2004 году перепись населения Пензенской области резко изменила соотношение ветхого и аварийного жилого фонда в городах и сельской местности, в сельской местности доля ветхого и аварийного жилищного фонда увеличилась в 2 раза, а в городах уменьшилась на 20 %. Начиная с 2008 года это соотношение практически не меняется (рис. 10).



Рис. 10. Ветхий и аварийный жилищный фонд Пензенской области, тыс. кв.м

В 2010 году в городах эта доля составляла 46,7 % от общего объема ветхого и аварийного жилищного фонда, в сельской местности 53,3 %.

Объемы реконструируемого жилья многократно отстают от темпов роста ветхого и аварийного жилищного фонда в области.

За последние 10 лет средняя площадь индивидуальных домов выросла на 27 % и составила 161 кв.м., а площадь квартир выросла всего на 10 % или 87,7 кв.м.

Состояние жилищного фонда вызывает тревогу, так как на период до 2020 года к номинально предельной величине старения (НПВ) придут до 48 % единиц жилья, большей частью в многоквартирных домах массовых серий, построенных в период с 1946 по 1975 гг.

Если не предпринять радикальных мер (объемы финансирования капитального ремонта не дают существенной коррекции тренда), то в 2020 году аварийный и ветхий жилищный фонд Пензенской области при современном темпе выбытия достигнет 3,7 млн квадратных метров, т.е. порядка 140 тыс. жителей будет проживать в 52 000 аварийных и ветхих жилищ.

Несмотря на высокую долю ветхого и аварийного индивидуального жилья, реконструкция таких домов осуществляется силами жильцов, а статистика регистрирует в основном брошенные дома.

Необходимы радикальные меры по расселению, капитальному ремонту, реконструкции, сносу многоквартирных домов, построенных до 1975 года и расселению части жильцов в индивидуальные дома.

В табл. 5 представлены сравнительные данные среднего уровня кадастровой стоимости 1м² земель населенных пунктов в разрезе муниципальных районов (городских округов) Пензенской области.

Государственная кадастровая оценка земель населенных пунктов была проведена в разрезе следующих групп видов разрешенного использования:

1. Земельные участки, предназначенные для размещения домов многоэтажной жилой застройки.

2. Земельные участки, предназначенные для размещения домов индивидуальной жилой застройки.

3. Земельные участки, предназначенные для размещения гаражей и автостоянок.

4. Земельные участки, находящиеся в составе дачных, садоводческих и огороднических объединений.

5. Земельные участки, предназначенные для размещения объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания.

6. Земельные участки, предназначенные для размещения гостиниц.

7. Земельные участки, предназначенные для размещения административных и офисных зданий, объектов образования, науки, здравоохранения и социального обеспечения.

8. Земельные участки, предназначенные для размещения объектов рекреационного и лечебно-оздоровительного назначения.

9. Земельные участки, предназначенные для размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений промышленности, коммунального хозяйства, материально-технического, продовольственного снабжения, сбыта и заготовок.

10. Земельные участки, предназначенные для размещения электростанций, обслуживающих их сооружений и объектов.

11. Земельные участки, предназначенные для размещения портов, водных, железнодорожных вокзалов, автодорожных вокзалов, аэропортов, аэродромов, аэровокзалов.

12. Земельные участки, занятые водными объектами, находящимися в обороте.

13. Земельные участки, предназначенные для разработки полезных ископаемых, размещения железнодорожных путей, автомобильных дорог, искусственно созданных внутренних водных путей, причалов, пристаней, полос отвода железных и автомобильных дорог, водных путей, трубопроводов, кабельных, радиорелейных и воздушных линий связи и линий радиодиффузии, воздушных линий электропередачи конструктивных элементов и сооружений, объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств транспорта, энергетики и связи; размещения наземных сооружений и инфраструктуры спутниковой связи, объектов космической деятельности, военных объектов.

14. Земельные участки, занятые особо охраняемыми территориями и объектами, в том числе городскими лесами, скверами, парками, городскими садами.

15. Земельные участки, занятые особо охраняемыми территориями и объектами, в том числе городскими лесами, скверами, парками, городскими садами.

В среднем по области кадастровая стоимость 1 м² земель населенных пунктов муниципальных районов составляет 48,48 руб. (городских округов – 577 руб.). Самая высокая в области кадастровая стоимость земель населенных пунктов в разрезе муниципальных районов в Каменском (124,98 руб./м²), Сердобском (93,42 руб./м²) и Нижнеломовском (84,92 руб./м²) районах, так как жилищный фонд данных районов соответственно равен 29577, 26931, 22286 ед. квартир и индивидуальных жилых домов. Самая низкая – в Малосердобинском (27,1 руб./м²) и Иссинском (33,45 руб./м²) административных районах, жилой фонд которых составляет 5195 и 5789 индивидуальных жилых домов соответственно.

По городским округам самая высокая кадастровая стоимость земель населенных пунктов в г. Пенза (859,78 руб./м²), жилой фонд составляет 226548 ед. квартир и индивидуальных жилых домов. Самая низкая – в г. Заречном (333,05 руб./м²), жилой фонд составляет 23926 ед. квартир и ИЖС.

В табл. 6 и на рис. 11 приведены сравнительные данные о площади застроенных земель, количества жилищного фонда, численности населения, количества выброшенных в атмосферу загрязняющих веществ и удельного показателя кадастровой стоимости 1 м² земель населенного пункта в муниципальных образованиях Пензенской области.

Данные табл. 6 и рис. 11 свидетельствуют о том, что в ряде муниципальных образований возможности наиболее эффективного и рационального использования земельно-имущественного комплекса муниципальных образований не полностью использованы. Так, например, в Башмаковском, Пензенском и Шемышейском районах удельный показатель кадастровой стоимости ниже среднерайонного значения, а площадь застроенных территорий, численность населения и количества квартир и ИЖС – выше.

В Беднодемьяновском и Колышлейском районах при удельных показателях кадастровой стоимости выше 40 руб./м² площадь застроенных земель примерно в 2 раза меньше, чем при таких же результатах в других районах Пензенской области. Это свидетельствует о том, что в муниципальных образованиях области большое влияние на управление земельно-имущественного комплекса оказывают и другие факторы, а также имеет влияние субъективный фактор.

Таблица 6

Сравнение влияния количества жилищного фонда, площади застроенных земель, численности населения, состояния окружающей среды и кадастровой стоимости

Муниципальный район	Ср.уровень кадастровой стоимости 1м ² земель	Площадь застроенных земель, га	Численность населения, тыс. чел.	Кол-во квартир	Кол-во ИЖС	Выброшено в атмосферу загрязняющих веществ, тыс.т	Удаленность от административного центра, км
1	2	3	4	5	6	7	8
г. Пенза	859,78	9370	517,4	208198	18350	6,988	0
г. Заречный	333,05	2760	63,6	21964	1962	0,647	12
г. Кузнецк	538,16	1452,5	88,8	24340	13221	0,825	120
Башмаковский	45,56	2089,9	23,2	975	8313	4,486	143
Беднодемьяновский	48,02	942,3	13	2333	3710	0,016	168
Белинский	36,82	1845,2	28,7	2882	12528	0,033	123
Бессоновский	46,44	3711,7	45,4	2893	14533	0,341	18
Вадинский	38,3	2526	9,8	291	6322	0,046	160
Городищенский	48,64	7714,8	52,3	5695	18133	0,199	50
Земетчинский	45,72	4104	24,5	2904	12067	0,37	181
Иссинский	33,45	1456,8	11,1	1407	4382	0,261	92
Каменский	124,98	7757,11	62,1	15262	14315	0,775	72
Камешкирский	39,8	559,55	12,7	250	6685	1,186	104
Кольшлейский	40,71	549,39	26,1	5329	6700	0,043	78
Кузнецкий	37,29	5506,04	38	11461	9492	0,188	120
Лопатинский	37,93	452,9	14,9	1492	5580	0,536	133
Лунинский	38,91	763,47	19,8	904	9027	0,089	54

Окончание табл. 6

1	2	3	4	5	6	7	8
Малосердобинский	27,1	884,82	9,8	140	5055		78
Мокшанский	40,67	1324,46	27,9	1336	12155	0,097	40
Наровчатский	38,26	2331	12	1139	5598	0,043	145
Неверкинский	34,29	829,6	16,3	511	5718		154
Нижнеломовский	84,92	5298,73	41,9	9899	12397	0,458	110
Никольский	77,29	4366,8	34,1	4779	14415	0,256	117
Пачелмский	55,13	2116,1	16,3	1251	7557	0,018	123
Пензенский	31,38	7807,89	51,3	11193	10583	2,81	38
Сердобский	93,42	5935,2	54,3	15862	11069	0,535	113
Сонобоворский	67,03	3971	17,2	790	6958		115
Тамалинский	32,89	1413,06	16,4	1119	6100	0,019	176
Шемьшейский	37,58	7031,47	17,6	5170	4696		51

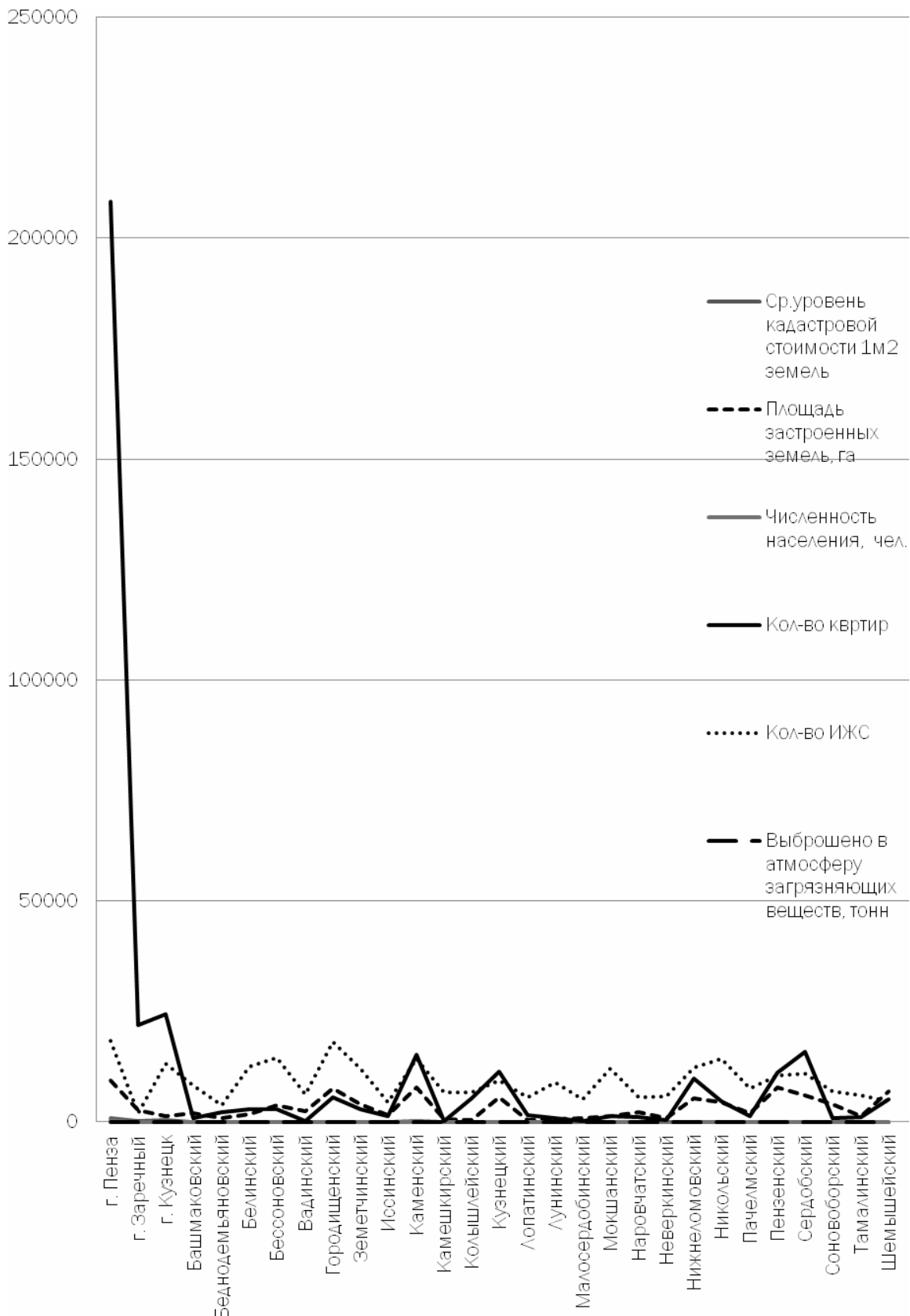


Рис. 11. Диаграмма сравнения удельного показателя кадастровой стоимости, площади застроенной территории, численности населения, количества квартир и ИЖС и количества выброшенных в атмосферу вредных веществ

Была рассчитана множественная корреляционная зависимость значения удельного показателя кадастровой стоимости земель населенного пункта от площади земель, количества единиц квартир и ИЖС, численности населения, а также от количества выброшенных в атмосферу вредных веществ. Уравнение зависимости имеет следующий вид:

$$\text{УПКС}_{\text{расч}} = 53,61 - 0,006X_1 + 0,009X_2 - 0,017X_3 - 0,016X_4 - 0,02 X_5; \quad (1)$$
$$R=0,91; F = 24,04,$$

где $\text{УПКС}_{\text{расч}}$ – расчетный удельный показатель кадастровой стоимости земель населенных пунктов, руб./м²;

X_1 – площадь застроенных земель, га;

X_2 – численность населения, тыс. чел.;

X_3 – кол-во квартир;

X_4 – кол-во индивидуальных жилых домов;

X_5 – количество выброшенных в атмосферу вредных веществ, тыс. т;

R – коэффициент регрессии;

F – критерий Фишера.

Организация эффективного управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования должна включать весь спектр факторов, влияющих на этот сложный процесс. Поэтому необходимо рассмотреть вопрос распределения земельного и жилищного фонда по формам собственности.

Земли сельскохозяйственного назначения по состоянию на 1 января 2012 года занимают 3074,1 тыс.га, из них в собственности граждан находится 1573,0 тыс.га или 51,17 % от общей площади земель данной категории, у юридических лиц 408,0 тыс.га (13,27 %), по сравнению с прошлым годом земельная собственность граждан уменьшилась на 119,2 тыс.га, собственность юридических лиц увеличилась на 126,6 тыс.га.

В государственной и муниципальной собственности находится 1093,1 тыс.га (35,56 %), из которых 58,0 тыс.га отнесено к собственности Российской Федерации, из них передано в пользование юридическим лицам 45,1 тыс.га, в аренду – 12,0 тыс.га. К собственности Пензенской области отнесено 86,9 тыс.га, из них передано в аренду юридическим лицам – 52,6 тыс.га.

Категория земель населенных пунктов составляет 227,7 тыс.га, из которых в собственности граждан находится 56,1 тыс.га, юридических лиц 0,6 тыс.га и в государственной и муниципальной собственности 171,0 тыс.га, из которых 6,6 тыс.га отнесено к собственности Российской Федерации, из них передано юридическим лицам в пользование 3,8 тыс.га, в аренду – 2,8 тыс.га; 1,5 тыс.га отнесено к собственности Пензенской области и передано в пользование юридическим лицам.

Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения занимают 42,87 тыс.га, из которых 0,1 тыс.га находится в собственности граждан, 0,3 тыс.га – в собственности юридических лиц, в государственной и муниципальной собственности 42,4 тыс.га, из которых 27,2 тыс.га отнесено к собственности Российской Федерации, из них предоставлено юридическим лицам в пользование 17,4 тыс.га, в аренду 9,8 тыс.га.

Земли особо охраняемых территорий и объектов занимают 9,1 тыс.га и находятся в государственной и муниципальной собственности, из которых 6,9 тыс.га находится в собственности Российской Федерации и передано в пользование юридическим лицам.

Земли лесного фонда занимают 964,5 тыс.га и находятся в собственности Российской Федерации, из которых 964,5 тыс.га передано в пользование юридических лиц.

Земли водного фонда занимают 14,8 тыс.га и находятся в государственной и муниципальной собственности, из которых 0,3 тыс.га находится в собственности Российской Федерации и передано в пользование юридических лиц.

Земли запаса занимают 2,2 тыс.га и находятся в государственной и муниципальной собственности.

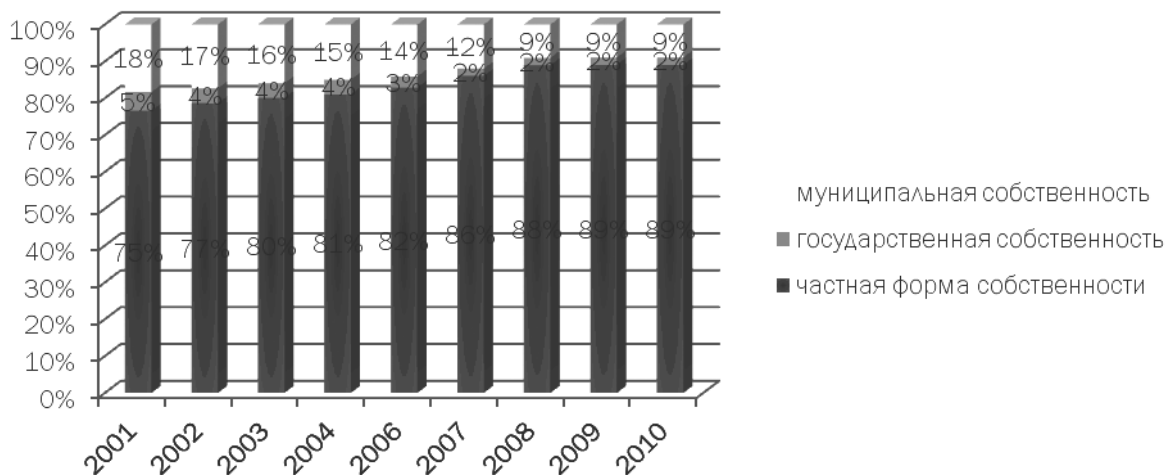


Рис. 12. Структура жилого фонда Пензенской области по видам собственности, тыс. кв.м.

В частной собственности граждан находится 89 % жилищного фонда Пензенской области, доля муниципального составляет 9 %, а государственного жилищного фонда 2 % (рис. 12). Такое соотношение является аномалией, требующей радикального увеличения социально-

го (муниципального) жилья. В целом по России – доля муниципального жилья, предназначенного для социального найма составляет более 80 %. При том, что в развитых странах доля муниципального жилья для социального найма – не менее 25 %.

На рис. 13 представлена динамика изменения структуры жилищного фонда. В последние годы происходит снижение доли сельского и увеличение городского жилищного фонда.

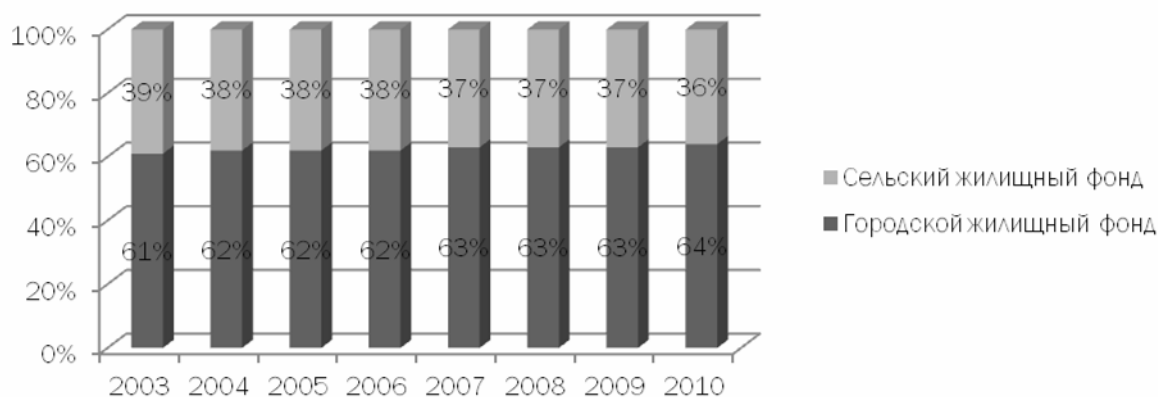


Рис. 13. Соотношение городского и сельского жилищного фонда Пензенской области

Этот факт особенно интересен, если принять во внимание динамику ввода нового жилья, более половины, которого приходится на индивидуальные дома. В первую очередь, стагнация сельского жилищного фонда вызвана выбытием ветхого и брошенного жилья на селе, во вторую, – недостаточным стимулированием индивидуального жилищного строительства в целом, т.к. новые индивидуальные дома чаще всего строятся в городской черте из-за наличия инженерной инфраструктуры (рис. 14).

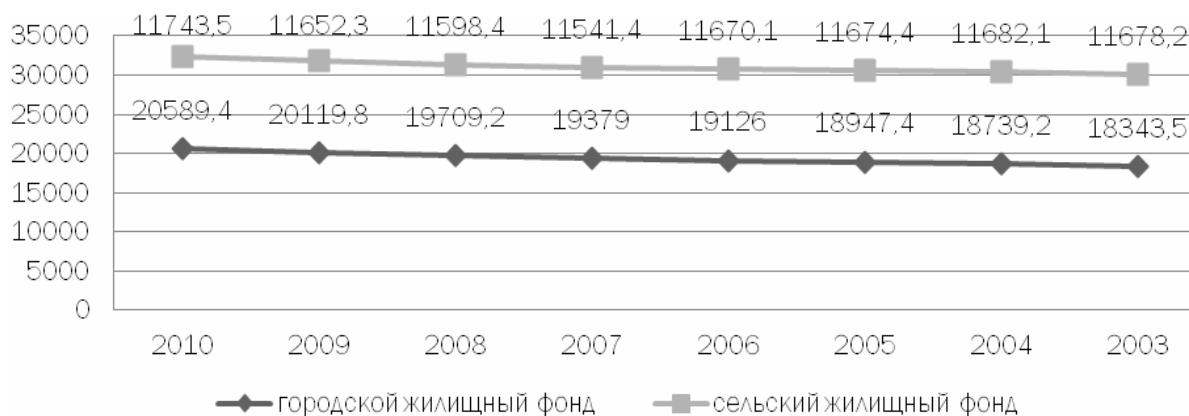


Рис. 14. Динамика изменения городского и сельского жилого фонда Пензенской области, тыс.м²

Соотношение городского и сельского жилищного фонда Пензенской области коррелируется с изменением численности городского и сельского населения, однако, если темпы прироста площади городского жилищного фонда опережали темп прироста населения, то в сельской местности наоборот темпы снижения численности сельского населения отставали от темпов снижения площади сельского жилья (рис. 15).

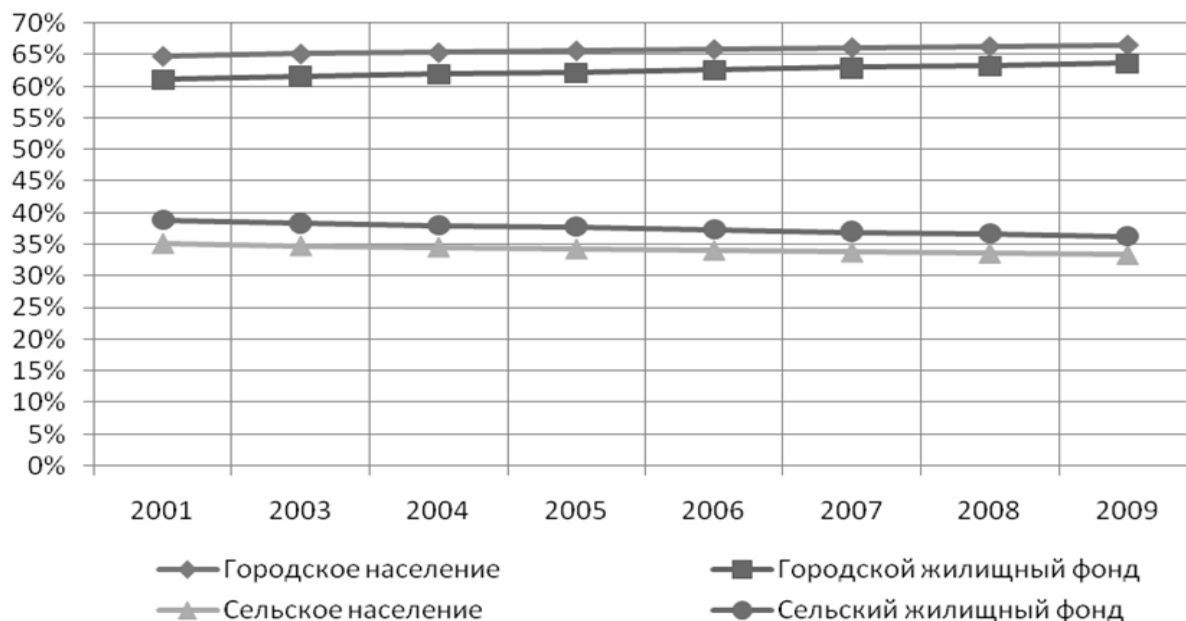


Рис. 15. Динамика изменения жилищного фонда и населения Пензенской области

Однако, несмотря на уменьшение объёма сельского жилищного фонда, динамика строительства на селе демонстрирует положительный тренд, что говорит об интенсификации простого воспроизводства жилых домов на селе. Старые дома перестраиваются, а на брошенных земельных участках ведётся новое строительство.

В период с 2000 по 2012 гг. доля строящего жилья в сельской местности увеличилась с 12,7 % до 19,4 % от всего объема строящего жилья. Доля строящего жилья в городах и поселках городского типа составляет 80,6 %.

Доля объёмов строящего жилья в сельской местности с 2000 по 2012 год выросла в 4,1 раза, а доля строящегося жилья в городах и поселках городского типа выросла лишь в 2,5 раза (рис. 16).

Расширение воспроизводства жилищного фонда Пензенской области происходит за счет малоэтажного, и в большей степени индивидуального жилищного строительства.

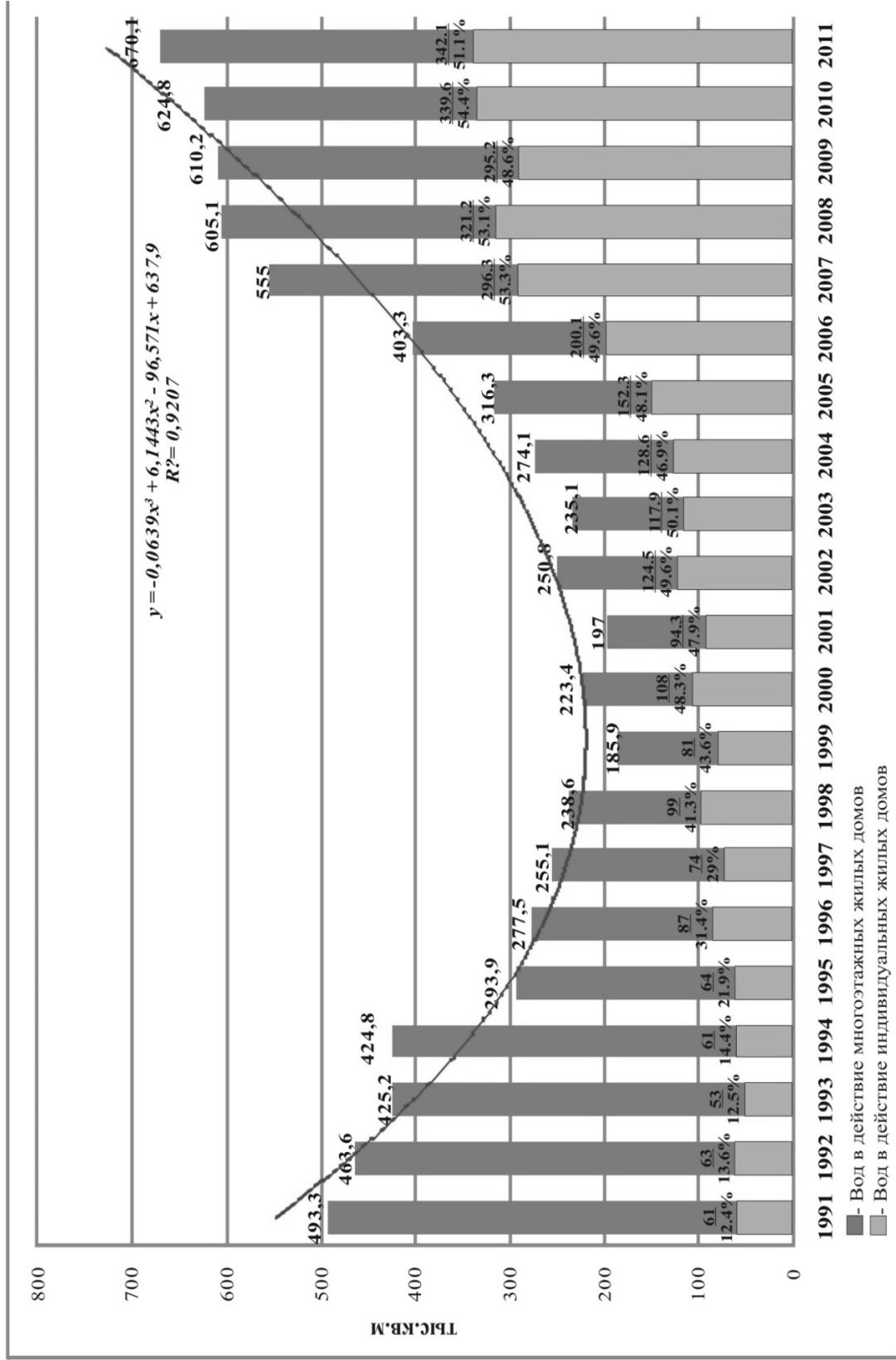


Рис. 16. Анализ ввода в действие жилья по Пензенской области за период 1991–2011 гг.

Проведенный анализ системы управления земельно-имущественным комплексом муниципальных образований Пензенской области позволил сделать следующие выводы:

1. На территориях всех муниципальных образований имеется резерв земельных ресурсов для последующего развития системы землепользования за счет наличия достаточно больших площадей неиспользуемых, нерационально используемых и не вовлеченных в хозяйственный оборот земель всех категорий:

– сельскохозяйственного назначения (более 200 тыс. га в настоящее время являются неиспользуемыми или нерационально используемыми, а около 75 тыс. га практически стали непригодными для сельскохозяйственного использования);

– земель населенных пунктов (практически во всех городских и сельских населенных пунктах есть резервные территории и возможность расширения их территорий для жилой, промышленной и культурно-бытовой застройки);

– земель промышленности и транспорта (большие площади существующей промышленной застройки используются неэффективно; кроме того, практически не используется потенциал земель, прилегающих к транспортным магистралям);

– земель рекреационного назначения, лесного и водного фонда (хозяйственный потенциал использования этой категории земель без ущерба окружающей среде огромен, при этом в настоящее время их оборот носит бессистемный, «непрозрачный» характер).

2. Сложившаяся система распоряжения земельными ресурсами не способствует эффективному вовлечению земель в хозяйственный оборот. Местными органами самоуправления, осуществляющими распоряжение земельными ресурсами до разграничения земель, практически не отработаны процедуры перспективного планирования использования и распоряжения земельно-имущественным потенциалом муниципальных образований. Система работает в настоящее время по схеме: появилось заинтересованное в получении земельного участка лицо, начинается поиск пригодных земельных участков и длительная процедура согласования условий их предоставления и застройки.

В тоже время, действующее земельное законодательство предусматривает иную возможность: после инвентаризации всех земель муниципального образования производится зонирование территорий (выделяются зоны жилой застройки, промышленной и общественно-деловой застройки, зоны инженерных и транспортных инфраструктур, рекреационные зоны и зоны сельскохозяйственного использования), затем данные сведения делают общедоступными путем публикации в СМИ, в том числе, с использованием картографического материала.

3. Муниципальные органы власти не имеют полноценных сведений (баз данных) о земельных ресурсах всех категорий, пригодных для вовлечения в экономический оборот, не проводят расчетов (оценок) социально-экономической эффективности использования имеющегося земельно-имущественного потенциала муниципального образования в связи с тем, что:

- не завершено проведение инвентаризации всех категорий земель, подлежащих отнесению к федеральной, областной и муниципальной собственности;

- не завершено создание баз данных о собственниках, землепользователях, арендаторах муниципальных земель;

- практически не создана компьютеризированная информационная система управления регионом, в основу которой должна быть положена геоинформационная система земельных (территориальных) ресурсов области;

- требуют совершенствования методика проведения государственной кадастровой оценки объектов недвижимости;

- нет картографической основы для ведения ГКН;

4. Соотношение городского и сельского жилищного фонда Пензенской области коррелируется с изменением численности городского и сельского населения, однако, если темпы прироста площади городского жилищного фонда опережали темп прироста населения, то в сельской местности наоборот темпы снижения численности сельского населения отставали от темпов снижения площади сельского жилья.

5. В частной собственности граждан находится 89 % жилищного фонда Пензенской области, доля муниципального составляет 9 %, а государственного жилищного фонда 2 %. Такое соотношение является аномалией, требующей радикального увеличения социального (муниципального) жилья. В целом по России – доля муниципального жилья, предназначенного для социального найма, составляет более 80 %. При этом, что в развитых странах доля муниципального жилья для социального найма – не менее 25 %.

6. В 2010 году на его долю в общем объеме построенного жилья приходилось 54,4 %, в 2009 году – 48,6 % в 2008 году – 53,1 %, в 2007 году – 53,3 %, в 2006 году – 49,6 %, в 2005 году – 48,1 %, в 2004 году – 46,9 %. В 15 муниципальных образованиях все жилье в 2010 году построено населением за счет собственных и заемных средств. В г.Пензе индивидуальное жилье составляет 37,1 % от общего объема введенного жилья, в г.Кузнецке – 52,9 %. Индивидуальные застройщики построили в сельской местности 69,1 % всего жилья на селе.

2.2. Методические положения определения стоимости земельно-имущественного комплекса на основе кадастровой оценки земельного участка

В начале 90-х годов возникает необходимость проведения земельной реформы, в связи, с чем появилась реальная потребность в решении проблем определения оценки стоимости недвижимости.

Так, 16 июля 1998 г. был принят закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», который «определяет правовые основы регулирования оценочной деятельности в отношении объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, физическим лицам и юридическим лицам, для целей совершения сделок с объектами оценки, а также для иных целей» [18]. Также в рамках этого закона было введено понятие «рыночная стоимость», под которой понимается наиболее вероятная цена, по которой данный объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства [18].

Для внедрения экономических методов управления земельными ресурсами и повышения на этой основе эффективности использования земель Правительством Российской Федерации было принято Постановление от 25.08.1999 г. № 945 «О государственной кадастровой оценке земель», а 8.04.2000 г. постановление №316 «Правила проведения государственной кадастровой оценки земель», которыми предусматривалось определение кадастровой стоимости всех категорий земель на территории РФ для целей налогообложения, с использованием рыночных данных. Это было закреплено в «Методике государственной кадастровой оценки земель поселений» – «кадастровая стоимость земельных участков определяется с учетом: уровня рыночных цен, ставок арендной платы за земельные участки в границах поселений...». Здесь же дано определение кадастровой стоимости земельного участка – «расчетная величина, отражающая представление о ценности (полезности) земельного участка при существующем его использовании» [21].

Приказом Минэкономразвития России от 1 июня 2005г. были утверждены «Методические рекомендации по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения» №145, в которых было дано понятие «кадастровая стоимость» – капитализированный расчетный рентный доход.

Для осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества и кадастровой деятельности был принят Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». В соответствии с данным законом в Государственный кадастр недвижимости вносятся как дополнительные, сведения о кадастровой стоимости объекта недвижимости, в том числе дата утверждения результатов определения, так и стоимости. Назначение данного вида стоимости вытекает из Федерального стандарта оценки №2 «Цель оценки и виды стоимости» – «при определении кадастровой стоимости объекта оценки определяется методами массовой оценки рыночная стоимость, установленная и утвержденная в соответствии с законодательством, регулирующим проведение кадастровой оценки. Кадастровая стоимость определяется оценщиком, в частности, для целей налогообложения» [22]. Если посмотреть на определение рыночной стоимости, приведенное в данной главе ранее, то можно понять некорректность определения кадастровой стоимости, так как по стандарту получается, что вид оценки не имеет значения при определении рыночной стоимости. Хотя вполне очевидно, что конечные результаты оценки, полученные разными видами оценки, будут различаться. Кроме того, кадастровая оценка проводится 1 раз в 3-5 лет, а рыночная стоимость, может быть признана действительной для целей совершения сделки, если с даты составления отчета об оценке до даты совершения сделки с объектом оценки прошло не более 6 месяцев. То есть рыночная стоимость имеет юридический срок действия значительно меньший, чем кадастровая стоимость [11].

Неопределенность, связанная с регулированием вопросов государственной кадастровой оценки объектов недвижимости привело к разработке и утверждению Федерального закона от 22.07.2010 г. №167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в который внесены следующие изменения: дано определение кадастровой стоимости; введена глава «Государственная кадастровая оценка»; внесены изменения в Земельный и Лесной кодексы РФ и в закон «О налогах на имущество физических лиц».

Под кадастровой стоимостью понимается стоимость, установленная в результате проведения государственной кадастровой оценки [9]. Т.е. стоимость зависит от процесса проведения ГКО, что противоречит теории оценки и не зависит от рыночной стоимости. Данная теория акцентирует внимание на полезности товара, как на главном мотиве к обмену, что приводит к желанию обладать полезными предметами, от этого и зависит стоимость – это выраженные в деньгах затраты на про-

изводство и реализацию товара, а также содержание рыночных отношений между участниками рынка.

В ФСО № 4 дано следующее понятие кадастровой стоимости «под кадастровой стоимостью понимается установленная в процессе государственной кадастровой оценки рыночная стоимость объекта недвижимости, определенная методами массовой оценки, или, при невозможности определения рыночной стоимости методами массовой оценки, рыночная стоимость, определенная индивидуально для конкретного объекта недвижимости в соответствии с законодательством об оценочной деятельности».

Впервые научное определение понятию «кадастровая стоимость» земельного участка дано в работе Волович Н.В. – «Кадастровая стоимость земельного участка есть приведенная стоимость (или капитализация) тех преимуществ и выгод, которые имеет землепользование на оцениваемом земельном участке, независимо от формы собственности исходя из разрешенного вида текущего использования данного участка без учета произведенных непосредственно на нем улучшений (застройки), и определения для целей налогообложения в соответствии с утвержденными процедурами и правилами» [73, с.204].

Более конкретное определение дано А.А. Варламовым. «Кадастровая стоимость – усредненная рыночная стоимость единицы земельной площади по кадастровым кварталам и в форме базовых показателей кадастровой стоимости земель по территориально-экономическим зонам, основанная на стратегическом анализе данных о рыночных ценах, а также иной информации о земельных участках» [74, с.121].

Исходя из вышесказанного, автором предлагается следующее определение «кадастровая стоимость объекта недвижимости» – нормативно установленная денежная учетная стоимость единицы площади объекта недвижимости, независимо от формы собственности, профессионально определенная оценщиками на основе рыночных подходов к оценке объектов недвижимости, предназначенная для целей налогообложения и иных случаев, предусмотренных законодательством.

Разработка методики государственной кадастровой оценки недвижимости 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. Поэтому для оценки кадастровой стоимости объектов недвижимости могут использоваться рыночные подходы к оценке недвижимости.

Наиболее сложной является оценка объектов ЗИК образования, науки, здравоохранения и социального обеспечения, находящихся в муниципальной собственности, так как практически нельзя использовать ни один из рыночных подходов к оценке недвижимости. Несправедливая оценка данных объектов может привести к росту кадастровой стоимости и к увеличению расходов местных бюджетов, что приводит к его дефициту и требуется его финансирование за счет средств регионального и федерального бюджетов.

Методика оценки ЗИК муниципального образования должна основываться на анализе специфики землепользования, особенностей формирования объекта и предмета оценки.

Такой подход соответствует научным принципам и заложенным в нормативных правовых документах, требованиям к оценке. Так, Стандарты оценки выделяют в качестве исходного этапа оценки установление количественных и качественных характеристик самого объекта оценки, и только после этого производится анализ рынка, к которому относится объект оценки, выбирается метод (методы) оценки в рамках каждого из подходов, осуществляются необходимые расчеты и определяется итоговая стоимость объекта. Это справедливо как для индивидуальной оценки объекта недвижимости, так и для массовой оценки в рамках процедуры кадастровой оценки недвижимости.

Оценка земельно-имущественных комплексов, по мнению автора, должна включать в себя комплексную оценку земельного участка и иных элементов недвижимости, расположенных на нем с учетом наиболее оптимального и эффективного их использования. Автором предлагается следующая формула для оценки стоимости ЗИК:

$$СЗИК = (КС_{з\у} \cdot K_{осв} + ИС \cdot K_{м}) \cdot K_{вд} \cdot K_{пп} + Z_{п}, \quad (2)$$

где СЗИК – стоимость земельно-имущественного комплекса;

$КС_{з\у}$ – кадастровая стоимость земельного участка;

$K_{осв}$ – коэффициент освоенности земельного участка;

ИС – инвентаризационная стоимость объекта недвижимости;

$K_{м}$ – коэффициент местоположения объекта недвижимости;

$K_{вд}$ – коэффициент вида деятельности;

$K_{пп}$ – коэффициент полезной площади;

$Z_{п}$ – затраты на приобретение земельного участка в собственность или на праве аренды.

Поправочный коэффициент на вид деятельности $K_{вд}$ определяется на основе Постановления Правительства Пензенской области от

30 сентября 2004 г. N 885-пП «Об утверждении методики расчета арендной платы». Проанализировав данный документ, автором предложены следующие поправочные коэффициенты на вид разрешенного использования «Земельные участки, предназначенные для размещения административных и офисных зданий, объектов образования, науки, здравоохранения и социального обеспечения, физической культуры и спорта, культуры, искусства, религии»:

1,5 – для земельных участков, занятых коммерческими банками и сбербанками, пунктами обмена валют, офисами для административно-служебного использования юридическими и физическими лицами, страховыми компаниями;

1 – для земельных участков, занятых негосударственными аптеками, платными стоматологическими поликлиниками кабинетами, сыскными и охранными фирмами, художественными салонами и выставочными залами, ведущими реализацию, юридическими, нотариальными и адвокатскими конторами;

0,5 – для земельных участков, занятых административно-служебными и конторскими бюджетными организациями, вспомогательными помещениями медицинской, образовательной и спортивной деятельности на коммерческой основе;

0,25 – для земельных участков, занятых образовательными и культурными организациями, спортивными клубами и секциями, музеями, выставками (государственными и муниципальными), лечебными кабинетами, клиниками, аптеками (государственными и муниципальными).

Коэффициент полезной площади рассчитывается в соответствии со СП 42.13330.2011 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». Проанализировав данный документ, автор, предлагает следующую формулу для определения коэффициента полезной площади:

$$K_{\text{пп}} = \frac{S_{\text{ф}}}{S_{\text{н}}}, \quad (3)$$

где $S_{\text{ф}}$ – фактическая площадь, приходящаяся на 1 человека;

$S_{\text{н}}$ – нормативная площадь, приходящаяся на 1 человека, которая показана в табл. 8.

Т а б л и ц а 8

Нормативная площадь, приходящаяся на 1 человека
по учреждениям и предприятиям обслуживания

№ п/п	Наименование учреждения	Нормативная площадь на 1 человека
1	2	3
1	Детские дошкольные учреждения: < 100мест – 500 мест >500 мест	40 м ² 35 м ² 30 м ²
2	Общеобразовательные школы 40–400 учащихся 400–500 учащихся 500–600 учащихся 600–800 учащихся 800–1100 учащихся 1100–1500 учащихся 1500–2000 учащихся >2000 учащихся	50 м ² 60 м ² 50 м ² 40 м ² 33 м ² 21 м ² 17 м ² 16 м ²
3	Средние специальные и профессионально–технические учебные заведения: <300 учащихся 300–900 учащихся >900 учащихся	75 м ² 50–65 м ² 30–40 м ²
4	Высшие учебные заведения: Технические Сельскохозяйственные Медицинские Экономические, педагогические, культуры, искусства, архитектуры	0,004–0,007 га 0,005–0,007 га 0,003–0,005 га 0,002–0,004 га
5	Стационары всех типов для взрослых с вспомогательными зданиями и сооружениями: < 50 коек 50–100 коек 100–200 коек 200–400 коек 400–800 коек 800–1000 коек >1000 коек	300 м ² 300–200 м ² 200–140 м ² 140–100 м ² 100–80 м ² 80–60 м ² 60 м ²
6	Поликлиники, амбулатории, диспансеры без стационара	0,001 га (на 1 посетителя)
7	Аптеки: I–II III–V VI–VIII	0,3 га 0,25 га 0,2 га

Окончание табл. 8

1	2	3
8	Физкультурно–спортивные сооружения	0,0007–0,0009 га
9	Отделения банков	0,05 га (на 3 операционные кассы)
10	Организации и учреждения управления: при этажности 3–5 при этажности 9–12 при этажности 16 и более	44–18,5 м ² 13,5–11 м ² 10,5 м ² (на 1 сотрудника)
11	Проектные организации и конструкторские бюро: при этажности 2–5 при этажности 9–12 при этажности 16 и более	30–15 м ² 9,5–8,5 м ² 7 м ² (на 1 сотрудника)

Коэффициент, учитывающий наличие коммуникаций на земельном участке $K_{\text{осв}}$, рассчитывается по следующей формуле

$$K_{\text{осв}} = S_{\text{зy}} \cdot C_{\text{ин.с}}, \quad (4)$$

где $S_{\text{зy}}$ – площадь земельного участка;

$C_{\text{ин.с}}$ – стоимость прокладки инженерных сетей в расчете на 1 кв.м. площади участка.

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.

Определение восстановительной стоимости строений и сооружений производится по сборникам укрупненных показателей восстановительной стоимости (УПВС) с ее последующим пересчетом по индексам и коэффициентам.

Затраты на приобретение земельного участка в собственность или на праве аренды $Z_{\text{п}}$ следует учитывать только для вновь сформированных и представленных на торги земельных участков.

Коэффициент на местоположение $K_{\text{м}}$ определяется в разрезе каждого населенного пункта, путем анализа изменения стоимости объектов недвижимости, в километровых зонах начиная от центра населенного пункта и заканчивая окраинами.

Проведя анализ предлагаемых моделей массовой оценки объектов недвижимости, а также методик государственной кадастровой оценки

автором предлагаются следующие этапы проведения государственной кадастровой оценки объектов недвижимости (ГКООН).

Предварительный этап. На данном этапе объявляется и проводится конкурс на проведение работ по государственной кадастровой оценке объектов недвижимости, а также заключается контракт на проведение работ по ГКООН.

Постановка задачи. Предполагается согласование целей, задач, даты проведения ГКООН.

Этап подготовки объектов оценки. На данном этапе составляется перечень объектов оценки с их полным описанием характеристик. Данный перечень проверяется Управлением Росреестра и передается исполнителю работ по ГКООН.

Сбор информации, анализ рынка, анализ вариантов наилучшего и наиболее эффективного использования. Необходимо определить факторы стоимости на основе анализов рынка и наилучшего и наиболее эффективного использования, затем провести сбор информации по данным факторам стоимости.

Этап кадастровой оценки объектов недвижимости. Построение математической модели, отражающей зависимость стоимости объектов недвижимости от факторов стоимости. Проводится регрессионный анализ, который выявляет значимость переменных. Затем проводится оценка объектов недвижимости и доработка результатов оценки после согласования.

Экспертиза результатов ГКООН. Проверка результатов территориальными органами Управления Росреестра и независимыми экспертами. Предоставление результатов для согласования в Федеральное Управление Росреестра и для утверждения в межведомственную комиссию при Правительстве области по рассмотрению результатов оценки. Согласование и утверждение результатов ГКООН.

Заключительный этап. Выход Постановления Правительства области об утверждении результатов государственной кадастровой оценки объектов недвижимости. Передача данных результатов в заинтересованные органы.

В настоящий момент остро стоит вопрос об актуализации государственной кадастровой оценки земель, так как данная оценка на территории РФ была проведена еще в 2000-2003гг. Затраты на проведение данных работ достаточно высоки, так в Пензенской области был заключен государственный контракт на проведение работ по государственной оценке земельных участков в составе земель населенных пунктов Пензенской области. Сумма контракта – 7743 тыс. руб., объем работ – 441970 земельных участков.

Автором предлагается следующая формула по пересчету кадастровой стоимости объектов недвижимости, которая поможет сэкономить не только деньги, но и время (по экспертным оценкам примерно на 25 %):

$$K_{\text{Сон}} = K_{\text{Сон}} \cdot K_{\text{уд}}, \quad (5)$$

где $K_{\text{Сон}}$ – кадастровая стоимость ОН после актуализации;
 $K_{\text{Сон}}$ – кадастровая стоимость ОН до актуализации;
 $K_{\text{уд}}$ – коэффициент удорожания.

Коэффициент удорожания $K_{\text{уд}}$, зависящий от инфляции и рынка земли в муниципальном образовании, автором предлагается рассчитывать по формуле

$$K_{\text{уд}} = \frac{\Pi_{\text{сд.ср}}}{\Pi_{\text{сд.ср}}}, \quad (6)$$

где $\Pi_{\text{сд.ср}}$ – средняя цена сделки по данному виду объекта недвижимости, в год проведения актуализации;
 $\Pi_{\text{сд.ср}}$ – средняя цена сделки по данному виду объекта недвижимости, в год проведения кадастровой оценки.

2.3. Методика определения эффективности управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования на основе кадастровой информации

В связи с изменением социально-экономической и политической ситуации в России требуется значительное усовершенствование теоретических положений анализа эффективности землепользования.

Понятие «эффективность» происходит от латинского слова «efficiencies», что означает действительный, созидательный. По мере развития науки его содержание все более обогащалось и применительно к современному этапу развития эффективность рассматривается как результативность, представленная, чаще всего, как соотношение полученного результата и затрат, связанных с его получением.

Необходимо заранее просчитывать эффективность управления, исходя из возможности достижения наилучших результатов по возможности в кратчайшие сроки при наименьших затратах всех видов ресурсов. Важно подчеркнуть, что речь идет не только об используемых ре-

сурсах (материальных, трудовых, финансовых, информационных и др.), но и о сроках реализации управленческой задачи. Запоздывание сроков ее реализации ведет, подчас, вообще к нецелесообразности ее решения.

Необходимо различать понятия «эффект» и «эффективность». Эффект показывает результат какой-либо деятельности или действия, он может быть как положительным так и отрицательным.

В том случае, если упомянутые результаты затрагивают не только сугубо производственную сторону, но и изменения, связанные с воздействием на здоровье или условия жизнедеятельности человека, принято говорить о социально-экономическом эффекте. Если эти изменения касаются природоохранной сферы, используют выражение «эколого-экономический эффект».

Хотя по самому определению результат и эффект являются родственными понятиями (эффект – определенная форма результата), потребности экономической практики вынуждают в ряде случаев разграничивать указанные термины. При этом под условным понятием «экономический результат» обычно подразумевают общий («брутто») результат (в частности, выручка, доход), а под понятием «экономический эффект» – чистый («нетто») результат (в частности, прибыль). Принципиальная взаимосвязь между указанными двумя понятиями может быть выражена формулой

$$\text{Э} = \text{Р} - \text{З}. \quad (7)$$

В качестве показателя экономического эффекта в зависимости от целей мероприятия и от уровня принятия решения могут использоваться (табл. 9):

Т а б л и ц а 9

Показатели экономического эффекта

Показатели экономического эффекта		
на национальном уровне	на территориальном уровне	на уровне предприятия
<ul style="list-style-type: none"> – прирост национального дохода – увеличение притока валютных поступлений в страну – увеличение объема налоговых поступлений в бюджет; – снижение внешнего (внутреннего) долга – снижение экономического ущерба от загрязнения окружающей среды, пр. 	<ul style="list-style-type: none"> – увеличение объема поступлений в бюджет – увеличение отчислений, направленных на решение социальных проблем – рост доходов населения, пр. 	<ul style="list-style-type: none"> – рост прибыли – рост заработной платы работников предприятия – экономия заработной платы в результате высвобождения работающих – экономия сырья и материалов, пр.

Эффективность – показатель результативности и он положителен.

$$\text{Э} = (\text{Результат}/\text{Затраты})100 \%. \quad (8)$$

В настоящее время используются различные термины, по-своему характеризующие соотношение результата с определёнными целевыми установками – результативность, целесообразность, экономичность, производительность, действенность.

Эффективность – характеристика процессов и воздействий сугубо управленческого характера, отражающая, прежде всего степень достижения преследуемых целей, поэтому эффективностью обладает лишь целенаправленное взаимодействие.

Под эффективностью также понимают:

- определённый конкретный результат (эффективность действия чего-либо);
- соответствие результата или процесса максимально возможному, идеальному или плановому;
- функциональное разнообразие систем;
- числовую характеристику удовлетворительности функционирования;
- вероятность выполнения целевых установок и функций;
- отношение реального эффекта к требуемому (нормативному) эффекту.

По мнению автора, экономически эффективное управление земельно-имущественным комплексом муниципального образования основывается на всестороннем анализе финансовых потоков, в механизме управления бюджетной политики муниципального образования в связи с реализацией своих прав и обязанностей по отношению к принадлежащей им земельно-имущественной собственности, а также от взаимодействий с другими участниками земельно-имущественных отношений, в целях реализации инвестиционного потенциала территории.

Анализ эффективности управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования основан на расчете соотношения фактических доходов в бюджет муниципального образования за счет деятельности исполнительных органов власти и территориальных управлений Росреестра и фактических затрат по управлению земельно-имущественным комплексом.

Определение эффективности управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования осуществляется в следующей последовательности:

- постановка задачи определения эффективности управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования;

- выбор критерия эффективности;
- определение вида эффекта;
- проведение статистического анализа рационального использования и системы управления земельно-имущественного комплекса на основе данных государственного кадастра недвижимости;
- определение факторов, влияющих на эффективность управления земельно-имущественного комплекса муниципального образования;
- расчет эффективности системы управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования;
- разработка предложений по развитию земельно-имущественного комплекса муниципального образования.

Для эффективного анализа системы управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования необходимо основываться на следующих положениях:

Обеспечение экономической эффективности фактического использования земельного и жилого фондов (рассматривается с точки зрения органов местного самоуправления и граждан на уровне муниципального образования). За счет формирования и предоставления земельных участков для жилищного строительства должно увеличивать поступление земельно-имущественных платежей в бюджет муниципального образования (примерно в 2 раза), а также решать проблемы жилищного обеспечения граждан.

Земельно-имущественные платежи должны стать одним из главных доходов бюджета муниципального образования (на сегодняшний день в Пензенской области они составляют 24 % от всех доходов). Поэтому необходимо введение рационального, социально обоснованного налога на недвижимость и арендной платы, основанного на рыночной стоимости.

Формирование экономических гарантий системы управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования. С правовой точки зрения, надо выделять в виде экономических гарантий муниципальную собственность, иные формы собственности, влияющие на развитие муниципального образования, а также принцип финансово-экономической самостоятельности муниципального образования.

Формирование правовых гарантий системы управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования, основанных на достоверности и полноте сведений реестров прав и объектов недвижимости.

Экономическая эффективность управления ЗИК муниципального образования должна определяться на основе следующих показателей: увеличение дохода бюджета муниципального образования; увеличение

отчислений, направленных на регулирование социальных проблем; увеличение доходов населения и др.

Методика определения эффективности управления земельно-имущественным комплексом муниципальным образованием должна основываться на балансовом методе, функционально-стоимостном анализе и экономико-математическом методе [47,48].

В процессе управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования могут быть получены следующие виды эффекта:

Экономический эффект – выраженный в стоимостной форме результат от управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования. Стоимостная оценка может быть выполнена только через два вида показателей: доходы и расходы. При этом, если упомянутые результаты затрагивают не только управленческие решения, но и изменения, связанные с воздействием на условия жизнедеятельности человека, принято говорить о социально-экономическом эффекте. Если эти изменения касаются природоохранной сферы, используют выражение «эколого-экономический эффект».

Социальный эффект – материальные и нематериальные блага, которые получает общество от управления земельно-имущественным комплексом МО, а также создание условий для социальной справедливости при налогообложении земли и объектов недвижимости, выделении земель, разрешении земельно-имущественных споров.

Бюджетный эффект – превышение доходов местного бюджета над расходами в связи с реализацией управленческих решений. Бюджетную эффективность в основном характеризуют дополнительные налоговые поступления за счет проведения организационно-управленческих, организационных мероприятий и их информационного обеспечения, за счет снижения бюджетных расходов на содержание органами исполнительной власти имущества государственных организаций, доходы от рыночного оборота объектов недвижимости.

Экологический эффект – снижение выбросов вредных веществ в атмосферу, объемов сброса в водоемы и утилизации отходов. Эффективность зависит от рационального использования земельных ресурсов муниципального образования.

Эффективность управления земельно-имущественным комплексом на любом уровне (предприятие, отрасль, регион, страна) в конечном счете, проявляется в результатах производственно-хозяйственной и финансовой деятельности объектов управления по отношению к затраченным ресурсам с учетом качества продукции и услуг. Поэтому ее следует определять посредством сравнения соответствующих критери-

ев, показателей и нормативов эффективности до начала и после реализации мероприятий, связанных с изменением форм и совершенствованием методов управления собственностью.

Расчеты по определению экономической эффективности можно разбить на три группы: расчет доходов, расчет расходов и оценка эффективности. Для данных расчетов необходимо определить основные и вспомогательные критерии эффективности. Автором предложены следующие критерии оценки эффективности системы управления земельно-имущественным комплексом:

Поступления в бюджет муниципального образования от действий системы управления земельно-имущественным комплексом;

Поступления в бюджет муниципального образования при минимизации затрат на финансирование землеустроительных и кадастровых работ;

Расходы на функционирование органов местного самоуправления и органов исполнительной власти в области земельно-имущественных отношений.

Автором предложена в соответствии с установленными критериями следующая система возможных показателей:

Показатель бюджетной эффективности, связанной с управленческими решениями по рациональному использованию земельно-имущественного комплекса.

$$\mathcal{E}_6 = \mathcal{Z}N_{\text{зy}} - \mathcal{Z}_p - \mathcal{Z}_{\text{ауп}}, \quad (9)$$

где $\mathcal{Z}N_{\text{зy}}$ – земельный налог с вновь сформированных земельных участков предоставленных для жилищного строительства;

\mathcal{Z}_p – затраты на формирование и предоставление земельных участков под жилищное строительство;

$\mathcal{Z}_{\text{ауп}}$ – затраты на содержание административно-управленческого персонала.

Показатель бюджетной эффективности, связанный с затратами на проведение кадастровых работ.

$$\mathcal{E}_6 = \frac{\mathcal{P}_{\text{зик}}}{\mathcal{Z}_{\text{км}} + \mathcal{Z}_{\text{ауп}}}, \quad (10)$$

где $\mathcal{P}_{\text{зик}}$ – земельно-имущественные платежи в бюджет муниципального образования (земельный налог, налог на имущество, арендная плата земли и недвижимости и т.д.);

$\mathcal{Z}_{\text{км}}$ – затраты на проведение кадастровых мероприятий (ГКН, ГКОЗ, ГМЗ);

$\mathcal{Z}_{\text{ауп}}$ – затраты на содержание административно-управленческого персонала.

Экономическая эффективность Управления Росреестра

$$\mathcal{E} = \mathcal{D} - \mathcal{P}, \quad (11)$$

где \mathcal{D} – доходы в бюджет от деятельности Управления Росреестра;
 \mathcal{P} – расходы средств бюджета на функционирование органов Управления Росреестра.

Система показателей использования земельно-имущественного комплекса группируется по следующим видам эффекта (табл. 10).

Т а б л и ц а 1 0

Система показателей использования земельно-имущественного комплекса по видам эффекта

Виды эффекта	Показатели
Экономический эффект	Стоимость единого объекта недвижимости; величина налога; затраты на освоение участка; окупаемость затрат; трудоемкость и стоимость работ; прибыль; дисконтированный доход; чистый доход; дифференциальный доход; стоимость продукции; урожайность сельскохозяйственных культур; упущенная выгода; потери производства
Экологический эффект	Уровень естественного плодородия; экологическое разнообразие; густота сети границ; количество и площадь контуров угодий на 1 га; количество и средний размер экологически устойчивых участков по видам сельскохозяйственных угодий (их функционального назначения), шт., га; коэффициент лесистости территории; показатели территориального размещения линейных элементов; величина смыва почв, т/га; коэффициент разбросанности участков пашни; величина стока осадков; величина потерь гумуса и питательных веществ, т/га; уплотнение почв, г/см ³ ; капитальные затраты и ежегодные издержки на поддержание природоохранных сооружений
Социальный эффект	Рост численности и занятость населения; сокращение заболеваемости населения; увеличение продолжительность жизни населения; затраты на создание лучших условий труда и отдыха работников; число сохранённых и вновь созданных рабочих мест; уровень оплаты труда и платежи в социальные фонды
Бюджетный эффект	Увеличение поступления финансовых средств (платежей) в бюджеты в виде налогов за использование земельных и иных имущественных ресурсов

Для определения вклада фактора кадастрового информационного обеспечения в величину земельно-имущественных платежей целесообразно составить нейросетевую модель с использованием программы Statistika.

Для обеспечения достоверности проводимых расчетов должна быть произведена группировка муниципальных районов в группы, близкие по основным экономическим характеристикам на основе кластерного анализа.

3. РАСЧЕТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ОСНОВЕ КАДАСТРОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

3.1. Определение критериев и факторов эффективности управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования

Эффективность управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования можно определить с помощью статистических данных, характеризующих развитие муниципальных образований региона. Для этого необходимо выявить отдельные критерии и показатели, наиболее влияющих на эффективность управления ЗИК муниципального образования.

В настоящий момент эффективность управления ЗИК определяется по собираемости земельных платежей и налога на имущество в бюджет муниципального образования, что не дает результатов объективной ее оценки, так как в каждом муниципальном образовании данные по поступлению платежей значительно различаются.

Результаты такого анализа не позволяют оценить эффективность управления ЗИК, так как не учтены внешние и внутренние факторы, обуславливающие размер собираемых платежей. По мнению автора, на начальном этапе необходимо дополнить этот анализ рядом показателей, связанных с ЗИК.

На эффективность управления ЗИК муниципального образования по нашему мнению оказывает влияние ряд показателей, в том числе:

- площадь земельных участков, предоставленных для жилищного строительства, индивидуального жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства;
- доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории муниципального образования;
- средняя продолжительность периода с даты принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства или подписания протокола о результатах торгов по предоставлению земельных участков до даты получения разрешения на строительство;
- общая площадь жилья, приходящегося на 1 человека;
- доля многоквартирных домов, расположенных на земельных уча-

стках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет;

- среднегодовая численность постоянного населения;

- доля поступления земельно-имущественных платежей в бюджет муниципального образования

- затраты на создание и ведение баз данных информационных ресурсов (кадастра недвижимости, градостроительного и иных кадастров) и другие показатели.

Главные критерии оценки системы управления ЗИК МО – экономические. Наличие земельно-имущественных платежей является критерием освоенности территории МО, а его величина – критерием уровня использования ЗИК МО.

Определение величины вклада территориального Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в эффективность управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования автор предлагает осуществлять в следующей последовательности:

- Определение критерия экономической эффективности управления ЗИК муниципального образования;

- Проведение кластерного анализа ведения ГКН в муниципальных образованиях;

- Выбор факторов, которые оказывают существенное влияние на критерий эффективности муниципального образования;

- Корреляционно-регрессионный анализ, показывающий зависимость критерия эффективности от факторов;

- Составление нейросети для наиболее значимых факторов;

- Определение влияния каждого фактора на эффективность управления земельно-имущественного комплекса муниципального образования;

- Анализ результатов.

Для выявления наиболее значимого критерия экономической эффективности управления земельно-имущественного комплекса муниципального образования был проведен статистический анализ информации об управлении муниципальными образованиями Пензенской области.

На основе проведенного анализа основным критерием экономической эффективности управления ЗИК МО является показатель поступления земельно-имущественных платежей в бюджет МО.

На следующем этапе была проведена кластеризация районов, на основании которой был проведен анализ ведения ГКН в муниципальных образованиях (рис. 17).

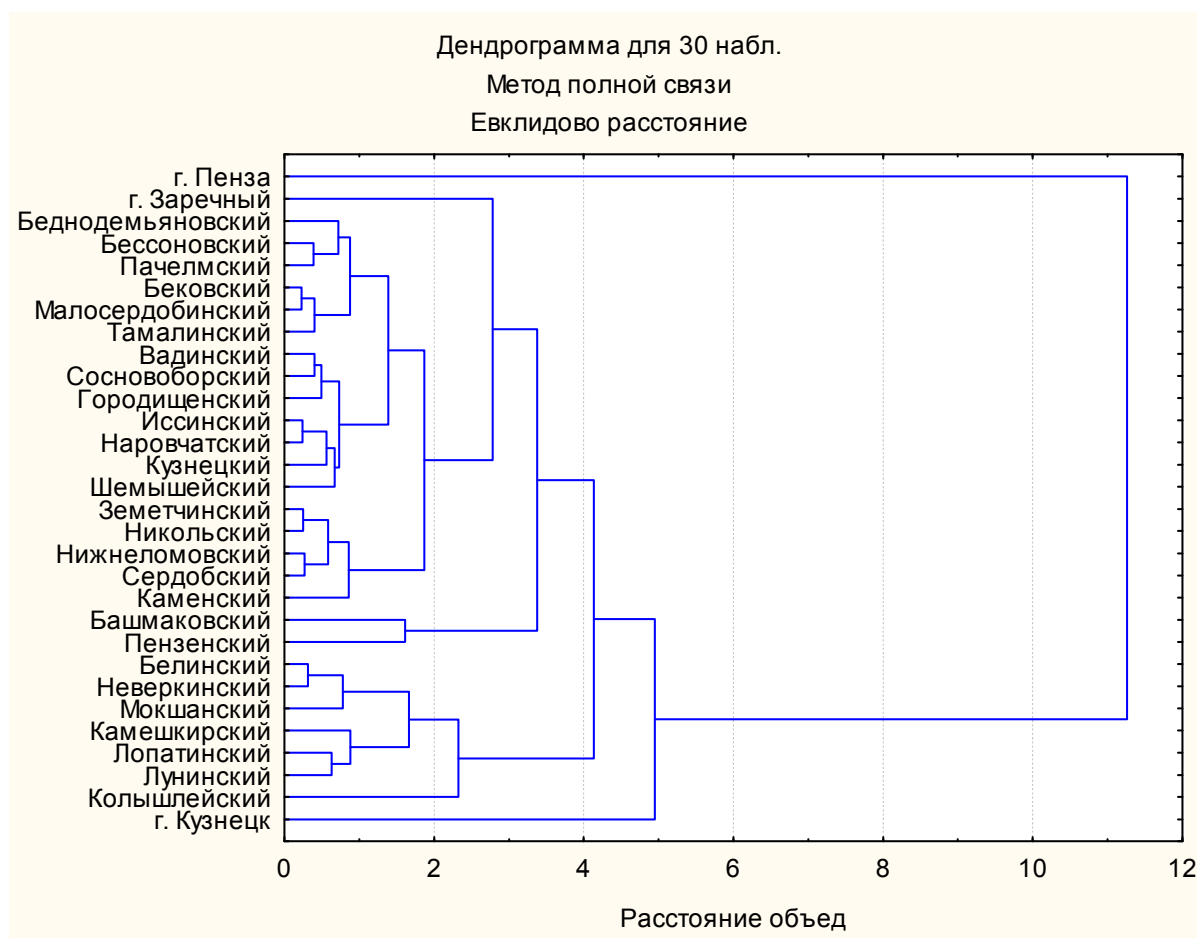


Рис. 17. Дендрограмма объединения муниципальных образований по показателям ведения ГКН, наличия жилого фонда

В первый кластер вошел г. Пенза, показатели которого отличаются от других в 5–50 раз, во второй – Беднодемьяновский, Бессоновский, Пачелмский, Бековский, Малосердобинский, Тамалинский, Вадинский, Сосновоборский, Городищенский, Иссинский, Мокшанский, Кузнецкий, Шемышейский, Земетчинский, Никольский, Нижнеломовский, Сердобский, Каменский, в третий – Башмаковский, Пензенский, Белинский, Неверкинский, Мокшанский, Камешкирский, Лопатинский, Лунинский, в четвертый – Колышлейский, г. Заречный, г. Кузнецк.

Так как на результаты экономической деятельности муниципального образования оказывает влияние большое число разнообразных факторов, необходимо выделить из них наиболее существенные.

При проведении анализа были выбраны следующие факториальные и результативные показатели: удельные показатели кадастровой стоимости земель населенных пунктов (руб./кв.м); количество выброшен-

ных стационарными источниками в атмосферу загрязняющих веществ, (тыс.тонн/га); количество единиц квартир на 1 га застроенных территорий; количество единиц ИЖС на 1 га застроенных территорий; количество регистрационных действий (кол-во/га); количество выданных выписок и справок из ЕГРП (кол-во/га), количество земельных участков в ГКН, поставленных на учет (кол-во/га), количество кадастровых выписок о ЗУ и кадастровых паспортов ЗУ (кол-во/га), количество проведенных проверок земельного законодательства (кол-во/га), доля расходов на содержание органов местного самоуправления в общем объеме расходов (%), Средняя продолжительность периода с даты подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до даты принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов), дней. Исходные данные для анализа представлены таблице 11.

На этапе корреляционно-регрессионного анализа составляется математическая модель зависимости экономического критерия от факторов, его обуславливающих. При проведении расчетов целесообразно использовать пакет Statistica.

$$\begin{aligned} \text{ЗИП} &= 1335,38 + 3015,88X_5 + 8,67X_2 - 23,79X_{12} - 547,89X_6; \\ R &= 0,95; F = 65,79, \end{aligned} \quad (12)$$

где ЗИП – земельно-имущественные платежи, руб./га;

X_2 – удельный показатель кадастровой стоимости земель, руб./м²;

X_5 – количество выданных выписок из ЕГРП, кол-во/га;

X_6 – кол-во квартир на 1 га застроенных территорий;

X_{12} – средняя продолжительность периода с даты подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до даты принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов), дней;

R – коэффициент регрессии;

F – критерий Фишера.

Для проверки проведенных статистических расчетов (с использованием тех же исходных данных) на пятом этапе должна быть построена нейросеть с использованием пакета NeuroPro. Для этого строится нейросеть, где в качестве результативного показателя (выхода нейросети) используется величина земельно-имущественных платежей (руб./га), а в качестве факторов (входов нейросети) – факторы, определенные на третьем этапе (табл. 11).

Таблица 11

Основные результативные и факторные показатели управления ЗИК МО Пензенской области

Наименование муниципального образования	Средний уровень кадастровой стоимости 1м ² земель	Выборочно в атмосферу загрязняющих веществ, т/га	Кол-во действующих кол-во/га	Кол-во выданных выписок из ЕГРП, кол-во/га	Кол-во квартир на 1га	Кол-во ИЖС на 1га	Кол-во земельных участков в ГКН поставленных на учет, кол-во/га	Кол-во кадастровых выписок о ЗУ и кадастровых паспортов ЗУ, кол-во/га	Кол-во проведенных проверок земельного законодательства, кол-во/га	Доля расходов на содержание органов местного самоуправления в общем объеме расходов, %	Ср. продолжительность периода с даты подачи заявки на предоставление з.уч. для стр-ва до даты принятия решения о предоставлении з.уч. для строительства или подписания протокола о результатах торгов, дней
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
г. Пенза	1782,49	0,745784	10,31419	12,53757	22,22	1,95	7,738314	0,558591	0,054216	5,4	90
г. Заречный	652,3	0,23442	3,247464	2,442391	7,95	0,71	3,423913	0,108333	0,068116	5,4	11,1
г. Кузнецк	987,24	0,567986	13,72117	7,637866	16,75	9,1	13,23924	0,534251	0,148021	5,4	118
Башмаковский	178,94	2,146514	2,070434	0,83114	0,47	4	5,79645	0,244509	0,048806	16,9	110
Беднолембяновский	145,6	0,01698	2,858962	1,888995	2,47	3,93	7,425448	0,328982	0,095511	20,6	60
Бековский	28,25	0,188593	1,531559	1,247909	0,91	5,56	7,377186	0,290494	0,065399	16,9	41
Белинский	134	0,017884	3,318881	1,309885	1,56	6,79	11,5077	0,327878	0,050943	13,1	70
Бессоновский	114	0,091872	3,443974	0,864025	0,78	3,92	10,81149	0,602689	0,025864	16,9	180
Вадинский	134,13	0,018211	1,046714	0,471101	0,11	2,5	2,678939	0,179335	0,037609	20,6	40
Городищенский	159,36	0,025795	1,232307	0,761653	0,74	2,35	3,756287	0,181858	0,021906	13,1	60
Земетчинский	302,08	0,090156	1,27461	0,567495	0,71	2,94	4,940302	0,178119	0,026316	16,9	65
Иссинский	25,99	0,17916	1,820428	0,700165	0,97	3	4,725426	0,163372	0,063839	20,6	90
Каменский	456,45	0,099908	1,826969	0,904074	1,97	1,85	2,227634	0,030682	0,012891	13,1	120
Камешкирский	130,84	2,11956	17,48548	2,943437	0,45	11,95	20,58976	0,260924	0,23233	20,6	90
Кольшлейский	145,92	0,078269	10,81381	4,26655	9,67	12,2	21,0579	0,63525	0,172919	16,9	90
Кузнецкий	79,45	0,034144	0,370321	0,326914	2,98	1,72	4,736435	0,160914	0,018162	13,1	90
Лопатинский	23,47	1,183484	5,917421	3,159638	3,29	12,32	18,5361	0,975933	0,242879	20,6	55
Лунинский	139,37	0,116573	5,405582	2,820019	1,18	11,82	15,423	0,764929	0,125742	16,9	105

Окончание табл. 11

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Малосердобинский	24,48	0	3,12832	1,776633	0,16	5,71	8,339892	0,200041	0,12884	20,6	90
Мокшанский	159,02	0,073237	7,370551	2,14578	1	9,18	26,5293	0,837322	0,073992	13,1	30
Наровчатский	24,11	0,018447	1,380523	0,598885	0,49	2,4	3,179322	0,067353	0,038181	20,6	55
Неверкинский	155,48	0	2,510849	2,000964	0,61	6,9	9,23216	0,232642	0,112102	20,6	30
Нижегородский	312,57	0,086436	1,402412	1,0327	1,87	2,34	4,035873	0,163058	0,035669	13,1	180
Никольский	338,42	0,058624	1,554685	1,267748	1,09	3,3	4,118119	0,130759	0,027022	13,1	90
Пачелмский	202,89	0,008506	4,631634	0,94797	0,59	3,57	5,245026	0,166816	0,048674	16,9	80
Пензенский	49,93	0,359892	2,300493	0,767301	1,43	1,36	8,119607	0,409073	0,019211	13,1	30
Сердобский	348,23	0,09014	1,60281	0,779923	2,67	1,86	2,690727	0,044986	0,019039	13,1	90
Соновоборский	180,82	0	0,786452	1,958952	0	1,75	2,617477	0,252581	0,031982	16,9	100
Тамалинский	23,16	0,013446	2,014069	1,254016	0,8	4,32	6,967857	0,380026	0,080676	16,9	120
Шемейский	23,69	0	0,53673	0,288844	0,73	0,67	2,144502	0,078078	0,014364	16,9	75

Степень влияния факторов на величину земельно-имущественных платежей рассчитывается по величине значимости входных сигналов нейросети. Для этого строится гистограмма значимости входных сигналов нейросети с учетом всех показателей, из которых видно, что максимальное значение (1,0) имеет количество выписок о земельных участках и кадастровых паспортов ЗУ (рис. 18). Также высокую значимость сигналов нейросети имеют показатели УПКС (0,87), количество выданных выписок из ЕГРП (0,79) количество квартир на 1 га застроенных территорий (0,72), количество регистрационных действий (0,52). количество выброшенных в атмосферу загрязняющих веществ (0,75) и количество квартир на 1 га застроенных территорий (0,59). Не значительно влияет на земельно-имущественные платежи количество индивидуальных жилых домов на 1 га застроенных территорий и доля расходов на содержание органов местного самоуправления в общем объеме расходов (0,32), количество выброшенных в атмосферу загрязняющих веществ (0,25), количество земельных участков в ГКН, поставленных на учет (0,17), средняя продолжительность периода с даты подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до даты принятия решения о предоставлении ЗУ (0,14) и полностью не влияет количество проверок земельного законодательства (0).

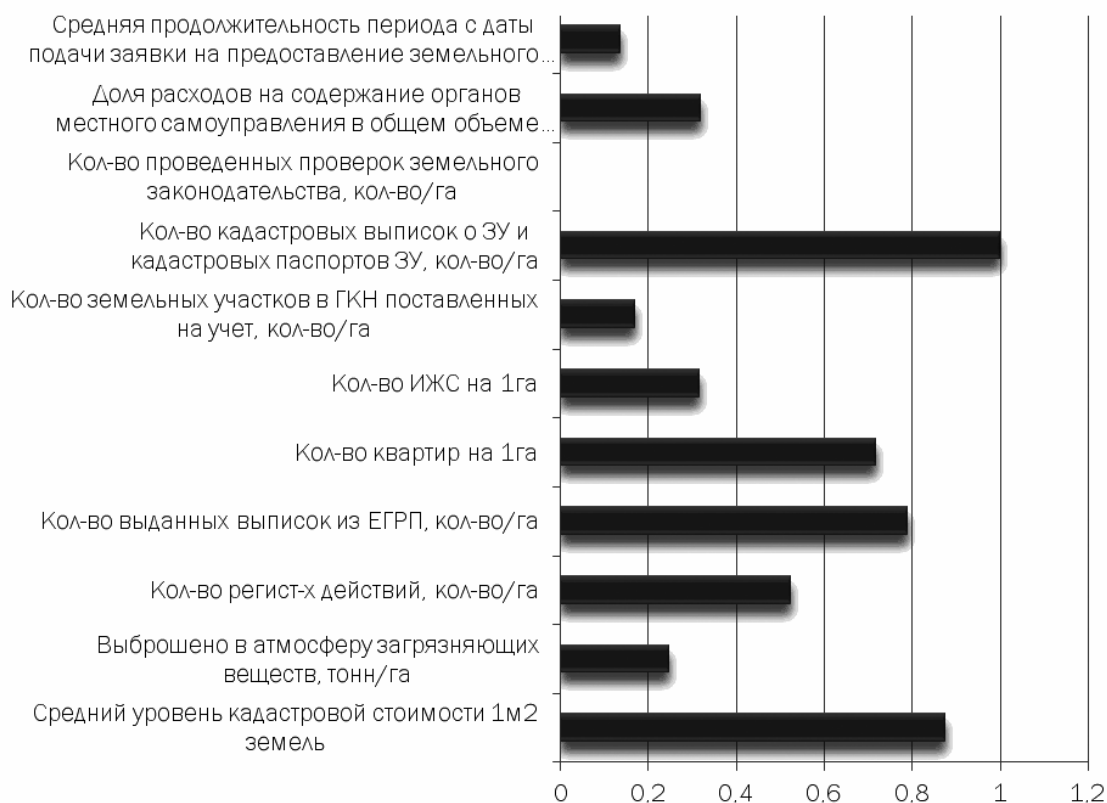


Рис. 18. Гистограмма значимости факторов на величину земельно-имущественных платежей

В табл. 12 представлены расчеты влияния деятельности Управления Росреестра по Пензенской области, ФГБУ «ФКП Росреестра» по Пензенской области на поступления земельно-имущественных платежей в бюджеты муниципальных образований области.

Таблица 12

Анализ эффективности управления земельно-имущественным комплексом муниципальных образований Пензенской области

Наименование муниципального образования	Земельно-имущественные платежи в 2012 г. П _ф , руб.	Расчетное поступление земельно-имущественных платежей П _р руб.	Отношение фактических платежей к расчетным $\mathcal{E}_{\text{УЗИК}} = \text{П}_{\text{ф}}/\text{П}_{\text{р}}$
г. Пенза	649956400	649956400	1
г. Заречный	78460500	46794776	1,67
г. Кузнецк	39645500	41547712	0,95
Башмаковский	13610600	19819068	0,68
Беднодемьяновский	4915900	13682978	0,35
Бековский	7603900	11722379	0,64
Белинский	9864200	13253262	0,74
Бессоновский	12984000	13238637	0,98
Вадинский	4909200	12488132	0,39
Городищенский	10706300	13643317	0,78
Земетчинский	10825100	15730133	0,68
Иссинский	7273000	11734596	0,61
Каменский	31936500	22177425	1,44
Камешкирский	7425500	13855689	0,53
Кольшлейский	12415200	23063765	0,53
Кузнецкий	10472700	13054170	0,8
Лопатинский	3792900	12712523	0,29
Лунинский	9547700	13093556	0,72
Малосердобинский	5143700	11375757	0,45
Мокшанский	11925000	13582405	0,87
Наровчатский	5531700	11489976	0,48
Неверкинский	3664900	12892872	0,28
Нижнеломовский	29837200	17265882	1,72
Никольский	14355200	16912537	0,84
Пачелмский	8854400	13929625	0,63
Пензенский	27375800	16405765	1,66
Сердобский	20746300	19200153	1,08
Соноборский	4971800	13227833	0,37
Тамалинский	10150900	11539862	0,87
Шемышейский	6634800	11560022	0,57
В среднем по области	35851226,67	37698374	0,95

Таким образом, в г. Заречном (так как данный город является закрытым административно-территориальным образованием и его развитие ограничено), Каменском, Нижнеломовском, Пензенском, Сердобском районах есть тенденция к уменьшению поступлений земельно-имущественных платежей, так как в данных районах наиболее эффективно используется потенциал земельных ресурсов. В других муниципальных образованиях Пензенской области, необходимо усилить работу в области рационального использования существующих земельных ресурсов.

Жилищное строительство является одним из инструментов повышения налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, величина которых в полной мере способна покрыть необходимые затраты отрасли на подготовку территорий для комплексной жилой застройки (по предварительной оценке, 1 рубль государственных инвестиций в строительство социальной и инженерной инфраструктуры в жилищном строительстве влечет за собой 2–3 рубля вложений инвесторов и населения, что дает практически 100 %-й возврат вложенных государственных средств обратно в доходы бюджета в качестве налоговых поступлений).

Актуальность решения комплекса проблем в сфере развития жилищного строительства подчеркивается тем, что, несмотря на создание в Российской Федерации основ функционирования рынка жилой недвижимости, приобрести жилье с использованием рыночных механизмов на сегодняшний день способен ограниченный круг семей с уровнем доходов выше среднего. Основными причинами низкого платежеспособного спроса на жилье являются низкая доступность долгосрочных ипотечных жилищных кредитов, а также высокий уровень рисков и издержек на этом рынке. Данные социологических обследований в 2009 году, приводимые Министерством регионального развития Российской Федерации, показывают, что жилищная проблема стоит перед 60 процентами российских семей, в той или иной степени не удовлетворенных жилищными условиями, при этом для 32 процентов семей жилищная проблема стоит достаточно остро и требует решения в ближайшие 3 года. При этом каждая четвертая семья имеет жилье, находящееся в плохом или очень плохом состоянии. Общая потребность населения России в жилье составляет 1570 млн кв. метров, и для ее удовлетворения необходимо увеличить жилищный фонд на 46 процентов.

Помимо наличия низкой покупательской способности населения на рынке жилья, существует целый комплекс проблем, который препятст-

вует инвестиционной активности в строительстве, причем речь идет как о невозможности реализации жилищных проектов крупными застройщиками, так и о сдерживании инвестиционной активности самих граждан – в части индивидуального жилищного строительства и объединения в жилищные строительные и накопительные кооперативы. Основные причины сложившейся ситуации заключаются в следующем:

- общее снижение инвестиционной активности в строительстве, связанное с последствиями мирового финансового кризиса;

- слабая проработанность на региональном и местном уровнях документации градостроительного планирования и зонирования, отсутствие четкой определенности в градостроительной политике не позволяет строительному бизнесу грамотно спланировать свою деятельность и оптимально реализовать инвестиционные проекты, что в свою очередь ведет к приостановке инициатив по застройке территорий;

- недоступность земельных участков для застройщиков;

- излишне регламентированная и чрезвычайно громоздкая система выдачи исходно-разрешительной документации на осуществление строительства, получение технических условий на подключение к объектам коммунальной инфраструктуры, и на ввод объектов в эксплуатацию, что приводит к созданию искусственных административных барьеров для реализации строительного бизнеса;

- отсутствие реально подготовленных для комплексной жилой застройки земельных участков, имеющих инфраструктурное обеспечение;

- высокая изношенность (до 60–70 %) производственных мощностей большинства действующих предприятий промышленности строительных материалов;

- низкая доступность кредитных ресурсов для строительных организаций, возникшая на волне кризиса и продолжающая оставаться как фактор негативного влияния на развитие отрасли в целом;

- проблема ценообразования в жилищном строительстве, напрямую влияющая на квалификацию рабочую силу в строительстве, себестоимость и качество строительства.

В целях обеспечения жилищного строительства в муниципальных образованиях в генеральных планах предусматриваются земельные участки для массовой застройки (табл. 13). В каждом районе Пензенской области определены земельные участки для размещения жилищного строительства в системе существующей застройки и на новых территориях, как в пределах границ населенных пунктов, так и за их пределами. Последнее учитывается в разрабатываемых генеральных пла-

нах путем включения перспективных участков в границы населенных пунктов. Кроме того, ряд муниципальных образований воспользовались правом предоставленным федеральным законодательством о возможности включения (до 1 января 2012 года) земельных участков в границы населенных пунктов до утверждения генеральных планов поселений, схем территориального планирования районов.

Всего на территории МО Пензенской области определено площадок для размещения комплексной застройки жилых домов, отдельных жилых домов и их групп в системе существующей застройки общей площадью 3174,9 га, на которых можно построить 72523 индивидуальных домов (квартир) площадью 4223616 кв. метров для обеспечения ввода жилья (распределение земельных участков по МО представлены в приложении) (табл. 14).

Экономический эффект от данных мероприятий будет рассчитан путем определения налоговых поступлений в бюджет МО Пензенской области за вычетом затрат на формирование и предоставление земельных участков для комплексного освоения.

Анализ доходов от предоставления земельных участков для комплексного освоения в целях жилищного строительства и затрат на возведение коммуникаций, межевание и т.д. показывает, что происходят дополнительные налоговые поступления в бюджеты муниципальных образований Пензенской области. Это позволяет сделать вывод, что за счет предоставления земельных участков для комплексного освоения в целях жилищного строительства растет налогооблагаемая база, больше земель вовлекается в хозяйственный оборот, повышается эффективность землепользования. С другой стороны, для большей эффективности необходима дальнейшая системная работа по улучшению планирования доходов бюджета по налоговым поступлениям от налога на землю, а также соблюдения финансовой дисциплины налогоплательщиков земельного налога и налога на имущество физических лиц.

В таблице 15 представлен полученный доход в разрезе городских округов и муниципальных районов. При затратах на освоение участков под комплексную жилую застройку бюджет Пензенской области в 2012 году расходует 14212,00 тыс.руб., доход по земельному налогу и налогу на имущество в сумме равен 31181,95 тыс. руб. (17153 руб./га). Таким образом, от предоставления земельных участков под комплексную жилую застройку в бюджет Пензенской области дополнительно поступает 17969,95 тыс. руб., т.е. 9890 руб./га.

Таблица 13

Сводная таблица мониторинга формирования и предоставления земельных участков для комплексного освоения в целях жилищного строительства в муниципальных районах Пензенской области

№ п/п	Район	Общая площадь участков, га	Количество квартир (инд. домов), шт.	Планируемая общая площадь квартир, м ²	Межевание		Кадастровый учет		Наличие инженерных коммуникаций		Публикация сообщения о проведении торгов		В результате проведения торгов:	
					Площадь участка, га	Количество квартир (инд. домов), шт.	Площадь участка, га	Количество квартир (инд. домов), шт.	Наличие инженерных коммуникаций	Публикация сообщения о проведении торгов	Площадь участка, га.	Количество квартир (инд. домов), шт.	Площадь участка, га.	Количество квартир (инд. домов), шт.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	г. Пенза	60,08	-	-	60,08		60,08		60,08		60,08		60,08	-
	г. Кузнецк	15,1	98	8905	-	-	-	-	15,1	-	-	-	-	-
	г. Заречный	24,20	100	20000	24,20	100	24,20	100	24,20	-	-	-	-	-
1	Башмаковский	11,73	120	10740	1,73	20	0,47	6	11,73	-	0,47	6	0,47	6

Продолжение табл. 13

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
2	Сласский	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
3	Бековский	4,22	35	3510	1,05	9	1,05	9	1,05	9	1,05	9	0,61	4
4	Белинский	74	600	60000	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
5	Бессонов-ский	305,52	1146	125158	113,9	1015	113,9	715	305,52	715	113,9	715	113,9	715
6	Вадинский	71,97	145	14500	2,97	20	2,97	20	71,97	20	2,97	20	2,97	20
7	Городи-щенский	5,2	33	2970	5,2	33	5,2	33	5,2	33	5,2	33	–	–
8	Земетчин-ский	4,7	27	2700	4,7	27	4,7	27	4,7	–	–	–	–	–
9	Иссинский	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
10	Каменский	18,21	593	39810	18,21	593	18,2	593	18,21	593	18,21	593	18,21	598
11	Камешкир-ский	10,2	68	6520	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
12	Колыш-лейский	6,223	39	3900	1,523	11	1,523	11	1,523	11	1,523	11	1,523	10
13	Кузнецкий	302,7	330	41700	87,0	330	87,0	330	302,7	330	87,0	330	–	–
14	Лопатин-ский	3,275	22	3339	1,765	12	1,765	12	1,765	12	1,765	12	–	–
15	Лунинский	14,71	80	6000	14,71	80	14,71	80	14,71	80	14,71	80	14,71	80
16	Мокшан-ский	157,03	648	81000	157,03	648	157,03	648	157,03	648	–	–	–	–
17	М.-Сердо-бинский	18	120	9600	5,0	34	5,0	34	5,0	34	–	–	–	–
18	Наровчат-ский	3,2	22	2200	3,2	22	1,2	8	1,2	8	1,2	8	–	–

Окончание табл. 13

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
19	Неверкин-ский	13,3	81	8100	13,3	81	13,3	81	13,3	81	13,3	81	-	-
20	Никольский	108,2	689	59760	4,0	45	4,0	45	4,0	45	4,0	45	4,0	45
21	Н.-Ломовский	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22	Пачелмский	10,8	59	5900	3,0	30	1,0	10	1,0	10	0,65	6	0,65	6
23	Пензенский	377,343	31867	1412040	334,4	31867	334,4	31867	334,4	31867	334,4	31867	334,4	31867
24	Сердобский	4,4	33	4600	4,4	33	4,4	33	-	-	-	-	-	-
25	Сосново-борский	7,2	56	5040	7,2	56	7,2	56	7,2	56	7,2	56	-	-
26	Тамалинский	27,24	173	15590	15,24	81	15,24	81	15,24	81	-	-	-	-
27	Шемьшейский	132,13	737	74880	57,13	337	57,13	337	132,13	37	53,35	310	53,35	310
	Всего	1790,9	37921	2028462	940,9	35484	935,7	35136	851,6	34670	720,9	34182	604,9	33661

Таблица 14

Информация о формировании и предоставлении земельных участков для комплексного освоения
в целях жилищного строительства в муниципальных районах Пензенской области

Муниципальные районы Пензенской области	УПКС для ИЖС	УПКС для МЖС	Площадь земель под комплексную застройку, га	Планируемая площадь квартиры, кв.м.	Ставка земельного налога, %	Инвентаризационная стоимость для ИЖС (1 кв.м)	Инвентаризационная стоимость для многоквартирных домов (1 кв.м)	Ставка налога на имущество физических лиц, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9
г. Пенза	336,13	3228,85	60,08	56000	0,3	23,5(УПВС)-85,65=2012,68	28,8·85,65= =2466,72	<300-0,1300-500>-0,12\500-0,35
г. Заречный	109,43	1195,17	24,2	20000	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,15\500-1000>-0,39\1000-2,0
г. Кузнецк	290,03	1684,44	15,1	8905	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Башмаковский	27,10	330,77	11,73	10740	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Бековский	28,25	-	4,22	3510	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Белинский	23,77	244,23	74	60000	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Бессоновский	29,05	198,96	305,52	125158	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Вадинский	23,12	-	71,97	14500	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Городищенский	27,25	291,47	5,2	2970	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Земетчинский	26,80	577,35	4,7	2700	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0

Окончание табл. 14

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Иссинский	25,99	–	20	4050	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Каменский	35,03	877,87	18,21	39810	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Камешкирский	25,98	235,70	10,2	6520	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Кольшлейский	23,11	268,73	6,22	3900	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Кузнецкий	24,66	134,24	299,6	41700	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Лопатинский	23,47	–	3,28	3339	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Лунинский	23,11	255,62	14,71	6000	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Малосердобинский	24,48	–	18	9600	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Мокшанский	25,58	292,46	157,03	81000	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Наровчатский	24,11	–	3,2	2200	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Неверкинский	26,67	284,28	13,30	8100	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Нижнеломовский	31,37	593,77	10	5600	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Никольский	36,38	640,46	108,2	59760	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Пачелмский	28,96	376,81	10,8	5900	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Пензенский	20,75	79,10	377,34	1412040	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Сердобский	36,89	659,56	4,4	4600	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Сосновоборский	26,48	335,16	7,20	5040	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Тамалинский	23,16	–	27,24	15590	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0
Шемшейский	23,69	–	132,13	74880	0,3	2012,68	2466,72	<300-0,1\300-500>-0,3\500-2,0

Таблица 15

Информация о доходах и расходах на землях наемных участках для комплексного освоения в целях жилищного строительства в муниципальных районах Пензенской области

Муниципальные районы Пензенской области	Земельный налог под комплексную жилую застройку, тыс. руб.	Налог на имущество под комплексную жилую застройку, тыс.руб.	Затраги для освоения участков под комплексную жилую застройку за 5 лет, тыс.руб.	Доход от участков под комплексную жилую застройку, тыс.руб.
1	2	3	4	5
г. Пенза	5819,68	262,46	0	6082,14
г. Заречный	867,69	325,6	0	1193,29
г. Кузнецк	763,05	175,73	0	938,78
Башмаковский	116,39	172,93	0	289,32
Бековский	3,58	56,52	3820	-3759,90
Белинский	542,19	966,09	6800	-5291,72
Бессоновский	1823,59	2015,22	0	3838,81
Вадинский	4991,84	233,47	0	5225,31
Городищенский	45,47	47,82	0	93,29
Земетчинский	81,41	43,47	0	124,88
Иссинский	15,59	65,21	0	80,80
Каменский	479,58	640,99	0	1120,57
Камешкирский	72,12	104,99	320	-142,89
Кольшлейский	50,15	62,9	23680	-23566,95
Кузнецкий	1206,55	671,43	0	1877,98
Лопатинский	2,31	53,76	5650	-5593,93
Лунинский	112,81	96,61	0	209,42
Малосердобинский	13,22	154,57	2350	-2182,21
Мокшанский	1377,75	1304,22	0	2681,97

Окончание табл. 15

1	2	3	4	5
Наровчатский	2,31	35,42	350	-312,27
Неверкинский	113,43	130,42	0	243,85
Нижнеломовский	178,13	90,17	0	268,30
Никольский	2078,93	962,22	5000	-1958,85
Пачелмский	122,07	94,99	13120	-12902,94
Пензенский	895,43	22,74	0	918,17
Сердобский	87,06	74,07	6670	-6508,87
Сосновоборский	72,39	81,15	0	153,54
Тамалинский	13,93	251,02	3300,00	-3035,05
Шемьшейский	93,9	1205,67	0	1299,57
Итого	Σ22042,55	Σ10139,40	Σ71060,00	Σ17969,95
В том числе на 1 га	12,131	5,58	3,91	9,89

3.2. Эффективность актуализации кадастровой информации, для целей управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования

Одним из инструментов управления земельно-имущественными отношениями является государственный кадастр недвижимости, представляющий собой свод актуальных и достоверных сведений об объектах недвижимости (земельных участках), необходимый для обеспечения такими сведениями органов государственной власти и местного самоуправления в управленческой деятельности, физических и юридических лиц, участников земельно-имущественных отношений.

Вполне очевидно, для того, чтобы кадастр недвижимости можно было считать полным, а главное – достоверным информационным ресурсом, необходимо свести к минимуму число ошибок, возникающих в процессе его ведения.

Согласно статье 28 Федерального закона от 24.07.2007г. №-221 «О государственном кадастре недвижимости» (далее закон о кадастре) технической ошибкой признается ошибка (описка, опечатка, грамматическая или арифметическая ошибка либо подобная ошибка), допущенная органом кадастрового учета при ведении государственного кадастра недвижимости и приведшая к несоответствию сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости, сведениям в документах, на основании которых вносились сведения в государственный кадастр недвижимости [14].

Технические ошибки могут быть допущены в форме:

- отсутствия фрагмента записи (раздела, абзаца, предложения, словосочетания, слова, части слова, знака препинания и т.п.);
- наличия лишнего фрагмента записи, которого в ней быть не должно;
- искажения текста записи, в том числе неправильности в обозначении и описании объектов недвижимости (их названий, местоположения, размеров и иных количественных и качественных параметров) и неправильности в определении регистрируемого права (обременения, ограничения права) или содержания регистрируемой сделки.

Как уже отмечалось выше, кроме технических ошибок в процессе осуществления кадастровой деятельности могут возникать кадастровые ошибки. Таковой ошибкой является воспроизведенная в сведениях государственного кадастра недвижимости ошибка в документе, на основании которого вносились сведения в ГКН.

Природу ошибок автор исследовал на примере кадастрового учета лесных участков, который способствует накоплению информации о самой крупной категории земель – землях лесного фонда, площадь которых составляет 65 % от всей территории Российской Федерации.

Процесс учета лесных участков растягивается на продолжительное время из-за большого объема работ. Тем временем другими организациями формируются и ставятся на учет смежные земельные участки, в результате чего может возникнуть наложение границ. Это и является одним из первых примеров кадастровой ошибки.

Ошибки так же могут быть выявлены тогда, когда в процессе кадастрового учета появляются границы земельных участков из состава земель лесного фонда. Исправление их трудоемко и возможно либо по заявлению собственника о внесении изменений в координаты своего участка, либо в судебном порядке.

В результате уточнения границ лесных участков может быть выявлено несоответствие размеров площадей, указанных в уже имеющихся материалах прошлых лет. Проблема несоответствия учета земель и учета лесов в субъектах РФ в ряде случаев ведет к искажению площадей и границ земель лесного фонда, либо к затягиванию на неопределенный срок процедуры постановки на государственный кадастровый учет.

Кадастровые ошибки также могут возникнуть вследствие несогласованности систем координат. Кадастровые палаты работают в разных системах координат, порой даже условных. Поэтому при отсутствии ключей перехода определить положение смежных земельных участков достаточно сложно.

Использование местных систем координат при вычислении площади лесных массивов приводит к ее значительному изменению. Так, при пересчете местных систем координат появляется погрешность в местоположении границ в 10–15 метров.

Выше перечисленные проблемы встречаются практически во всех субъектах РФ, в том числе и в Пензенской области, где проводился анализ.

Механизмы выявления и устранения кадастровых ошибок.

Государственная экспертиза землеустроительной документации осуществляется в целях обеспечения соответствия этой документации исходным данным, техническим условиям и требованиям. Государственная экспертиза землеустроительной документации осуществляется

в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти [15].

Экспертиза осуществляется по решению органов государственной власти, органов местного самоуправления или по инициативе заинтересованных лиц (далее именуется – заказчик экспертизы) в целях обеспечения соответствия землеустроительной документации исходным данным, техническим условиям и требованиям проведения землеустройства.

Землеустроительная документация направляется заказчиком экспертизы в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии или в ее территориальный орган, где она регистрируется в установленном порядке.

Срок проведения экспертизы устанавливается с учетом объема и вида представленной на экспертизу землеустроительной документации и, как правило, составляет 1 месяц, однако при необходимости может быть продлен до 3 месяцев.

Положительное заключение экспертной комиссии должно содержать выводы о соответствии землеустроительной документации, представленной на экспертизу, исходным данным, техническим условиям и требованиям проведения землеустройства, о возможности ее утверждения и проведения землеустройства.

Отрицательное заключение может содержать выводы о невозможности проведения землеустройства ввиду несоответствия землеустроительной документации, представленной на экспертизу, исходным данным, техническим условиям и требованиям проведения землеустройства, о необходимости доработки (переработки) землеустроительной документации с учетом замечаний и предложений экспертной комиссии и представления этой документации на повторную экспертизу.

Для анализа кадастровой деятельности в Пензенской области в части совершения кадастровых ошибок, был проведён анализ экспертиз землеустроительной документации по данным за 2009–2010 гг.

За 2009 год было проведено 84 экспертизы, за 2010 – 86 экспертиз. На основании данных экспертиз выявлены следующие виды нарушений в землеустроительной документации (табл. 16).

Согласно табл. 16 всего выявлено 195 нарушений, допущенных в землеустроительной документации, из которых 96 выявлено в ходе проведения экспертиз в 2009 году, а 99 – в 2010 году.

Таблица 16

Перечень и количество ошибок, допущенных в землеустроительной документации на основании проведенных в 2009–2010 гг. экспертиз землеустроительной документации

№ п/п	Перечень ошибок, допущенных в землеустроительной документации	2009 г.	2010 г.
1	2	3	4
1	Отсутствие проекта границ земельного участка	3	1
2	Отсутствие необходимых согласований	6	6
3	На схеме раздела отсутствуют подписи сторон	3	1
4	Исполнительная съёмка не согласована ГУГиА	1	–
5	Отсутствие правоустанавливающих документов	4	1
6	Результаты полевых контрольных измерений и координирования углов поворота границ земельного участка имеют недопустимые значения, предусмотренные п.3 инструкции по межеванию земель, утверждённой Роскомземом 08.04.1996г.	71	81
7	Отсутствие градостроительной документации (технического паспорта)	1	1
8	Ненадлежащее уведомление лиц, права которых могут быть затронуты при проведении межевания	3	–
9	Допущение технической ошибки в части, касающейся характеристик площади и способа определения координат межевых знаков, при внесении в ГКН сведений о земельном участке	–	3
10	При установлении границ земельного участка не были учтены сведения ГЗК, имеющиеся в землеустроительном деле	1	–
11	Нарушен порядок согласования границ земельного участка	–	1
12	В землеустроительном деле отсутствует схема расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте	–	1
13	В землеустроительном деле изменены границы земельного участка, при этом включены площади самовольно застроенных территорий, что отмечено в акте согласования границ земельного участка	1	–
14	В землеустроительном деле отсутствуют постановление об утверждении проекта установления границ земельного участка и акт установления и согласования границ земельного участка	2	3
	Выявлено нарушений всего	96	99
	Проведено экспертиз	84	86

Анализируя полученные сведения, можно сделать вывод, что большую часть ошибок (74,10 % и 81,80 % соответственно) составляют нарушения, в которых результаты полевых контрольных измерений и координирования углов поворота границ имеют недопустимые значения, предусмотренные п.3 Инструкции по межеванию земель, утверждённой Роскомземом 08.04.1996 г. Данное нарушение связано с неточностью, а иногда и недобросовестностью выполнения работ по межеванию, ненадлежащей квалификацией исполнителя работ.

При анализе экспертиз землеустроительной документации выявлено, что основная масса ошибок (70,8 % от общего числа) допущена в землеустроительных делах, выполненных различными организациями, уполномоченными в сфере данной деятельности.

По результатам проведённых в 2009 и 2010 гг. экспертиз землеустроительной документации 52 организации допустили 148 ошибок в землеустроительном деле, из которых 69 пришлось на 2009 год, а 79 – на 2010 год. Также можно сделать вывод о том, что основная масса организаций в год совершала 1–2 ошибки в землеустроительном деле, но такими предприятиями, как Бессоновский филиал ОАО «Пензенское землеустроительное проектно-изыскательское предприятие» и МУП «БТИ Бессоновского района» было допущено от 6 до 18 ошибок в землеустроительных делах.

Более подробная градация ошибок и неточностей допущенных в землеустроительных делах представлена в табл. 17.

Т а б л и ц а 17

Общее количество ошибок, выявленных
в землеустроительных делах

Количество ошибок, выявленных в землеустроительном деле	Количество организаций, допустивших ошибки в землеустроительном деле		Итого
	2009 г.	2010 г.	
1	2	3	4
1 ошибка	15	19	34
2 ошибки	12	10	22
3-5 ошибки	3	3	6
6-8 ошибок	3	–	3
Более 8 ошибок	–	2	2
Итого:	33	34	67

По данным экспертиз землеустроительной документации, проведенных в 2009–2010 гг., ошибки в землеустроительных делах были выявлены не только в городе Пенза, а также в различных районах Пензен-

ской области. На 52,5 % сократились ошибки, допускаемые организациями в землеустроительных делах на территории города Пенза, и на 58,7 % увеличилось число ошибок, допускаемых по Пензенской области (рис. 19).

Данный факт связан с улучшением технической базы в городе, с привлечением лучших специалистов в областной центр и недостаточной квалификацией специалистов в районах области.

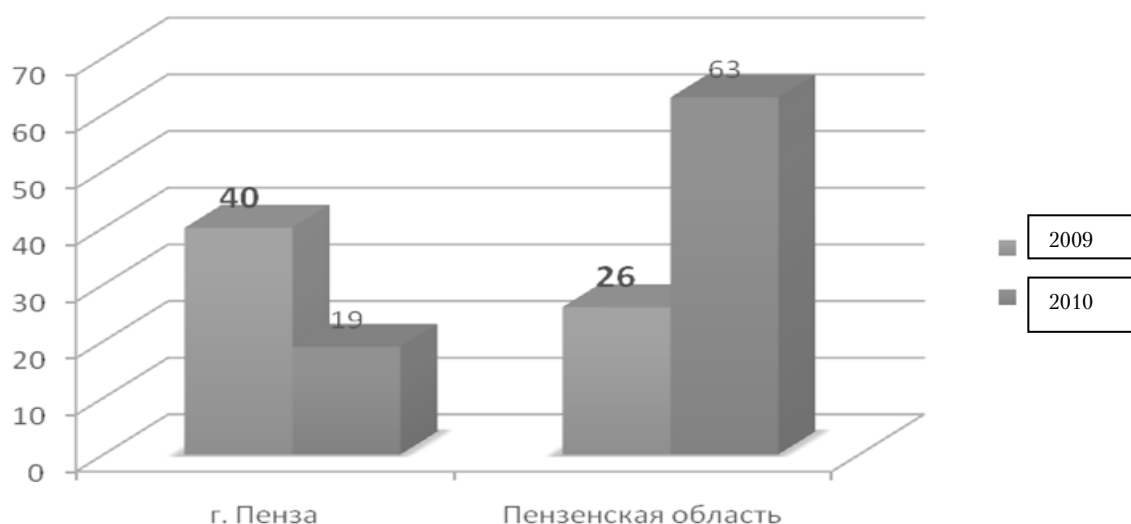


Рис. 19. Диаграмма мест выявления ошибок, допущенных организациями в землеустроительных делах, по данным проведённых экспертиз землеустроительной документации в 2009–2010 гг.

Также при анализе экспертиз землеустроительной документации выявлено, что большое количество ошибок (29,2 % от общего числа) допускаются в межевых делах, исполнителями которых являются различные организации, уполномоченные в сфере данной деятельности 22 организации допустили 47 ошибок в межевом деле, из которых 25 пришлось на 2009 год, а 22 – на 2010 год. Основная масса организаций в год допускало 1–2 ошибки в межевом деле. Лидером, по количеству допущенных ошибок в межевых делах по результатам экспертиз землеустроительной документации за 2010 год, стал Бессоновский филиал ОАО «Пензенское землеустроительное проектно-изыскательское предприятие». Специалистами этого предприятия было допущено 9 ошибок.

Более подробная градация ошибок и неточностей, по результатам экспертиз землеустроительной документации, проведённых в 2009–2010 гг. допущенных в межевых делах представлена в табл. 18.

Таблица 18

Общее количество ошибок, выявленных в межевых делах

Количество ошибок, выявленных в межевом деле	Количество организаций, допустивших ошибки в межевом деле		Итого
	2009 г.	2010 г.	
1 ошибка	12	6	18
2 ошибки	5	2	7
3–5 ошибок	1	1	2
6–8 ошибок	–	–	–
Более 8 ошибок	–	1	1
Итого:	18	10	28

По данным экспертиз в 2010 году, по сравнению с предыдущим 2009, выявлено, что на 57,2 % сократились ошибки, допускаемые организациями в межевых делах на территории города Пенза, и на 31,25 % увеличилось число ошибок, допускаемых по Пензенской области (рис. 20).

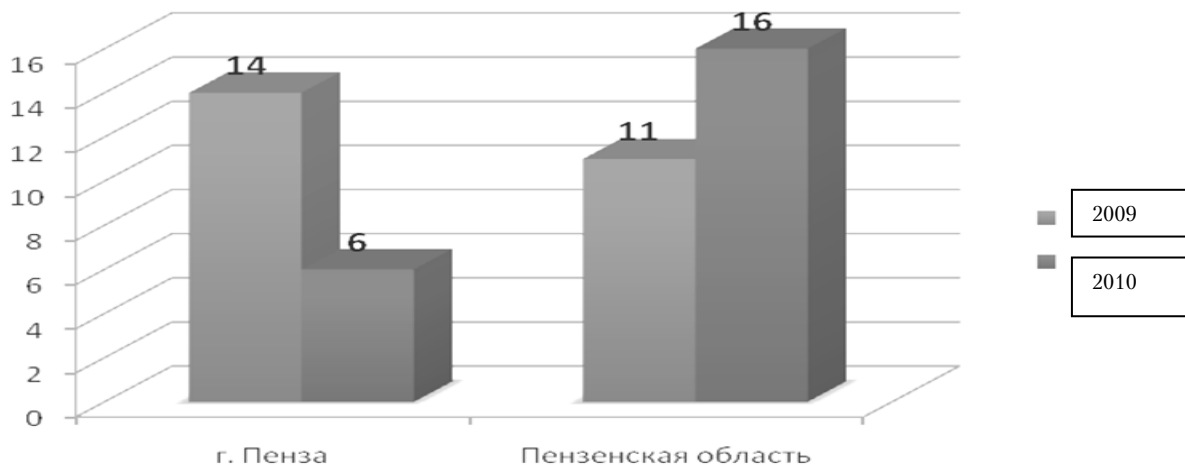


Рис.20. Диаграмма мест выявления ошибок в межевых делах по результатам экспертиз землеустроительной документации в 2009–2010 гг.

Другие механизмы выявления и устранения кадастровых ошибок в разных регионах России могут отличаться. Например, в Пензенской области, руководствуясь Федеральным законом от 24.07.2007 г. №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», приказом Росреестра от 11.03.2010 г. №П/93 «О наделении федеральных государственных учреждений «Земельная кадастровая палата» «Кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации полномочиями органа кадастрового учета, в целях выявления кадастровых ошибок в сведениях государственного кадастра недвижимости, в Пензенской области было разработано и утверждено Приказом ФГБУ «ФКП Росреестра» по Пензенской

области от 16.07.2010 г. №02-02-100 Положение о комиссии по выявлению кадастровых ошибок в сведениях государственного кадастра недвижимости. Согласно Положению Комиссия по выявлению кадастровых ошибок в сведениях государственного кадастра недвижимости (далее – Комиссия) является постоянно действующим органом «Филиал кадастровая палата Росреестра» по Пензенской области, имеет постоянный состав и формируется из представителей ФГБУ и Управления Росреестра по Пензенской области. Для работы Комиссии по вопросу выявления факта кадастровой ошибки по определенному кадастровому району могут привлекаться представители ФГБУ «ФКП Росреестра» по Пензенской области, ответственные за ведение ГКУ на территории данного кадастрового района. Также в работе Комиссии могут принимать участие заинтересованные кадастровые инженеры по предварительному согласованию с Председателем Комиссии. При необходимости к обсуждению вопросов и подготовке протоколов выявления кадастровой ошибки могут привлекаться иные лица. Заседание Комиссии правомочно, если на нем присутствует не менее двух третей от установленного числа состава комиссии.

Комиссия рассматривает вопросы, связанные с:

- установлением факта наличия кадастровой ошибки в сведениях ГКН;
- подготовкой протокола выявления кадастровой ошибки;
- подготовкой рекомендаций по исправлению сведений ГКН.

Комиссия открыто обсуждает и решает выносимые на обсуждение вопросы. Заседания Комиссии проводятся еженедельно каждый четверг в 16.00 ч. по московскому времени. По итогам обсуждения секретарем оформляются протокол заседания и протокол выявления кадастровой ошибки (в случае ее наличия), которые подписываются секретарем и Председателем Комиссии. В протоколе заседания по обсуждаемым вопросам также даются рекомендации по исправлению сведений ГКН.

В ходе анализа деятельности Комиссии в 2010 г. выявлено 263 кадастровых ошибки (по Пензенской области).

Рассмотрев результаты деятельности Комиссии за 1 месяц, автором были посчитаны средние затраты на организацию данной Комиссии.

Количество заседаний в месяц – 5.

Количество рассмотренных обращений – 49.

Количество положительных решений – 34.

Средние затраты – 7386 руб./мес.

Затраты за год составят:

$$7386 \text{ руб./мес.} \cdot 12 \text{ мес.} = 88632 \text{ руб.}$$

Стоимость работ по исправлению кадастровых ошибок определяется на основании действующего Сборника цен и общественно-необходимых затрат труда (ОНЗТ) на изготовление проектной и изыскательской продукции землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель.

Автором проведен расчет стоимости работ по исправлению кадастровых ошибок в государственном кадастре объектов недвижимости:

1. Получение сведений государственного кадастра недвижимости (кадастровых выписок). Стоимость этих сведений приведена на рис. 21.

2. Проведение установления границ земельного участка на местности, их согласование и закрепление межевыми знаками:

– по предварительной договоренности с заказчиком работ осуществляется выезд специалиста на земельный участок (транспортные затраты $Z_{тр}$ составляют примерно 5 руб./км);

– определение координат поворотных точек границ земельного участка;

– камеральные работы с целью определения площади земельного участка и местоположения границ земельного участка.

– контроль качества произведенных работ.

Таким образом, затраты на проведение геодезических работ $Z_{гр}$ составят примерно 1000 руб./га.

Форма представления	Плательщик	Вид документа					
		Копия документа, на основании которого сведения об объекте недвижимости внесены в государственный кадастр недвижимости, руб. за 1 экз.	межевой план, технический план	прочие документы	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 органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления	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 органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления	250		50	150	150	150
	для физических лиц	250		50	150	150	150
	для юридических лиц	500		100	300	300	300

Рис. 21. Размеры платы за предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости

3. Подготовка акта полевого контроля, составление межевого плана с включением в него заключения кадастрового инженера.

Затраты на составление межевого плана $Z_{мп}$ составляют 2000 руб.

4. Получение сведений государственного кадастра недвижимости (кадастровых выписок) с исправленными сведениями.

Стоимость работ по исправлению кадастровых ошибок определяется нами по следующей формуле

$$C_{\text{ко}} = 2\Pi_{\text{гкн}} + Z_{\text{тр}} + Z_{\text{гр}} + Z_{\text{мп}} + Z_{\text{согл}}, \quad (13)$$

где $C_{\text{ко}}$ – стоимость работ по исправлению технических и кадастровых ошибок;

$\Pi_{\text{гкн}}$ – плата за предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости;

$Z_{\text{тр}}$ – транспортные затраты;

$Z_{\text{гр}}$ – затраты на проведение геодезических работ;

$Z_{\text{мп}}$ – затраты на составление межевого плана;

$Z_{\text{согл}}$ – затраты на согласование.

Таким образом, стоимость работ по исправлению кадастровой ошибки, допущенной в межевом плане, в Пензенской области составляет в среднем 9000–10000 руб.

В процессе осуществления кадастровой деятельности могут быть допущены и технические ошибки. Для анализа технических ошибок при ведении государственного кадастра недвижимости на территории Пензенской области была проанализирована дефектная ведомость.

Дефектная ведомость – это вспомогательный промежуточный документ, составленный на основе контроля качества работы по ведению государственного кадастра недвижимости, содержащий перечень имеющихся дефектов. Дефектная ведомость была передана ФГБУ «ФКП Росреестра» по Пензенской области в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пензенской области 13.02.2007. На момент составления дефектной ведомости в базе данных ПК ЕГРЗ были открыты подразделы на 598601 земельный участок, в дефектной ведомости отражены 495735 земельных участков. По состоянию на 01.01.2010 количество исправленных земельных участков составляет 480 614 шт., что составляет 96,95 % от общего числа земельных участков, отражённых в дефектной ведомости (табл. 19).

Т а б л и ц а 19

Дефектная ведомость

№ п/п	Вид ошибки	Характер ошибки	Кол-во ошибок
1	2	3	4
1	Наименование	ошибочно	488
2	Номер заявки	должно быть р/у не указан	39 988
3	Положение на дежурной кадастровой карте (ДКК)	значение положения на ДКК – не два знака	19 642
4	Местоположение	некорректно	4 955

1	2	3	4
5	Разрешённое и фактическое использование	отсутствуют сведения	91
6	Площадь	погрешность отрицательная	14
7	Дата учёта РУЗУ	отсутствует	270490
8	Категория земель	отсутствуют сведения о возникновении	12886
9	Межевая информация	отсутствует	21345
10	Права	не указано: документ основание регистрации	57516
11	Обременения	не указано: сведения об учёте	426
12	Объекты недвижимости	не указано: сведения об учёте	51
13	Части ЗУ	не указано: межевая информация	1781
14	Экономические сведения	отсутствуют	35559
15	Результаты проверки значения кадастровой стоимости	кадастровая стоимость – ошибка расчёта	83968
16	Угодья	несколько записей о сельскохозяйственных угодьях	26
17	Примечание	нарушены сведения о возникновении участка	179878
18	Входящие участки	отсутствуют	185

Сотрудники Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пензенской области совместно с сотрудниками ФГБУ «ФКП Росреестра» по Пензенской области постоянно проводят работы по выявлению и устранению ошибок базы данных ПК ЕГРЗ. Виды ошибок и применяемые способы их устранения представлены в табл. 20.

Таблица 20

Виды ошибок и применяемые способы их устранения

№ п/п	Вид ошибки	Способы устранения ошибок
1	2	3
1	Наименование	Применение утилиты «Исправление и классификация данных о земельных участках в БД ПК ЕГРЗ» – Наименование
2	Номер заявки	Сопоставление с данными Книги учёта заявок

1	2	3
3	Положение на ДКК	Перепривязка графики
4	Местоположение	Формирование запросов в территориальный отдел о наличии сведений
5	Разрешённое и фактическое использование	Восстановление сведений по кадастровому делу
6	Площадь	Восстановление сведений по кадастровому делу
7	Дата учёта РУЗУ	Восстановление дела по инвентаризационным описям
8	Категория земель	Восстановление сведений по кадастровому делу
9	Межевая информация	Использование операции «Создание объекта на карте» в ПК ЕГРЗ
10	Права	Формирование запросов в территориальный отдел о наличии сведений
11	Обременения	Формирование запросов в территориальный отдел о наличии сведений
12	Объекты недвижимости	Формирование запросов в территориальный отдел о наличии сведений
13	Части ЗУ	Использование операции «Обновление межевой информации» в ПК ЕГРЗ
14	Экономические сведения	Формирование запросов в территориальный отдел о наличии сведений
15	Результаты проверки значения кадастровой стоимости	Расчёт удельного показателя кадастровой стоимости земельных участков с необходимой точностью
16	Примечание	Применение утилиты «Утилита для восстановления записей АСТ»
17	Входящие участки	Формирование запросов в территориальный отдел о наличии сведений

Ошибки, имеющиеся в базе данных ЕГРЗ, как правило, носят технический характер, и исправляются сотрудниками ФГБУ «ФКП Росреестра» по Пензенской области своими силами. По иным видам ошибок сведения запрашиваются в территориальных отделах Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пензенской области. Все ошибки исправляются силами сотрудников Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пензенской области совместно с сотрудниками ФГБУ «ФКП Росреестра» по Пензенской области.

3.3. Расчет эффективности управления земельно-имущественным комплексом муниципальных образований Пензенской области на основе кадастровой оценки объектов недвижимости

Современные перспективы изменения налоговой системы изложены в «Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

В трехлетней перспективе 2013–2015 годов приоритеты Правительства Российской Федерации в области налоговой политики остаются такими же, как и ранее – создание эффективной и стабильной налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Основными целями налоговой политики продолжают оставаться поддержка инвестиций, а также стимулирование инновационной деятельности.

Основными направлениями налоговой политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов, одобренными Правительством Российской Федерации в 2011 году, предусматривалось внесение изменений в законодательство о налогах и сборах и принятие нормативных правовых актов по следующим направлениям.

1. Налоговое стимулирование инновационной деятельности и развития человеческого капитала.
2. Мониторинг эффективности налоговых льгот.
3. Налог на добавленную стоимость.
4. Акцизное налогообложение.
5. Налог на прибыль организаций.
6. Налогообложение природных ресурсов.
7. Введение налога на недвижимость.
8. Налоговое администрирование.

С учетом необходимости обеспечения бюджетной сбалансированности следует предпринимать усилия, направленные на увеличение доходов бюджетной системы Российской Федерации. Основными источниками роста налоговых поступлений может стать как повышение налоговых ставок, изменение правил исчисления и уплаты отдельных налогов, так и принятие мер в области налогового администрирования.

Относительно введения налога на недвижимость взамен действующих земельного налога и налога на имущество физических лиц, и возможных сроков введения налога на недвижимость сказано следующее:

В рамках подготовки поправок к проекту федерального закона N 51763-4 "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты

Российской Федерации" предлагается на первом этапе в качестве налогоплательщиков налога на недвижимое имущество признать физических лиц, обладающих правом собственности на здания, строения, сооружения, жилые и нежилые помещения, а также обладающие правом собственности, правом постоянного (бессрочного) пользования или правом пожизненного наследуемого владения на земельный участок.

В качестве налоговой базы для исчисления налога на недвижимое имущество устанавливается кадастровая стоимость соответствующего объекта налогообложения.

Как показывают предварительные расчеты, при определении налоговой базы для исчисления налога на недвижимость физическим лицам целесообразно предоставлять стандартные и социальные налоговые вычеты.

При этом в рамках налога на недвижимость будет введено повышенное налогообложение недвижимого имущества физических лиц с высокой кадастровой стоимостью.

В соответствии с Планом реализации мероприятий, обеспечивающих введение на территории Российской Федерации налога на недвижимое имущество, оценка всех объектов капитального строительства в Российской Федерации должна быть завершена в 2012 году.

При этом сроки введения налога на недвижимость напрямую зависят от сроков завершения оценки капитального строительства, поскольку определение наиболее эффективных налоговых ставок по налогу на недвижимое имущество, а также установление конкретных размеров налоговых вычетов возможно только после окончания формирования налоговой базы – кадастровой стоимости объектов недвижимости.

Следующим пунктом в документе сказано про налогообложение престижного потребления:

Вопрос налогообложения объектов роскоши следует решать в рамках планируемого к введению налога на недвижимое имущество. При введении минимальной ставки налога на недвижимость (земельные участки, здания, строения, жилые и нежилые помещения, находящиеся в собственности физических лиц) предполагается установить ставки в зависимости от совокупной кадастровой стоимости всех объектов недвижимости в собственности физического лица в размере от 0,05 % до 0,3 %. При этом максимальная ставка (без возможности ее снижения на местном уровне) будет установлена для совокупной кадастровой стоимости всех объектов недвижимости свыше 300 млн рублей. Также предполагается, что повышенная налоговая ставка, применяемая к до-

рогостоящей недвижимости, будет применяться вне зависимости от количества собственников, а также наличия льгот у собственников.

Из этого документа мы видим, что проблемы налогообложения недвижимости не решаются в нашей стране годами. Имущественные налоги – эти единственные налоги, которые платятся не по Налоговому Кодексу, а по подзаконным актам.

Налоговая база по налогам на имущество в настоящее время оценивается на основе стоимостных характеристик нерыночного характера. По налогу на имущество организаций она определялась на основе балансовой стоимости с учетом бухгалтерской амортизации, по налогу на имущество физических лиц – на базе инвентаризационной стоимости, оцененной по методике бюро технической инвентаризации (БТИ). К основным достоинствам данного подхода относится простота и универсальность оценки, к основным недостаткам – отрыв от рыночной стоимости.

Регионы и местные власти должны изыскивать новые источники пополнения бюджетов, которые были бы более эластичны к изменению экономической ситуации. Одной из основных мер в этом направлении является введение налога на недвижимость.

В долгосрочной перспективе планируется создание эффективной системы налогообложения недвижимости как одного из важнейших источников доходов региональных местных бюджетов. Для этого необходимо создание кадастра объектов недвижимости в сжатые сроки, а также разработка и принятие методики массовой оценки недвижимости на основе данных кадастра.

Неразвитость рынка недвижимости и искаженность информации о ценах, действующих на этом рынке, неполнота кадастра, высокие издержки, связанные с получением необходимой информации, приводят к неточной оценке объектов недвижимости в имеющихся реестрах и поэтому к возможности значительного неравенства в налогообложении недвижимости при установлении относительно высоких ставок налога. В то же время применение действующих ставок к объектам недвижимости, стоимость которых занижена, порождает налоговые обязательства настолько малые, что издержки по их взиманию порой превышают сумму поступивших налогов.

Налог на недвижимость имеет прогрессивный характер, так он:

- является источником формирования расходов муниципалитетов;
- является рычагом эффективного управления собственностью на территории муниципалитета;
- обеспечивает базу для проведения местными органами власти специальной политики;

- содействует проведению органами местного самоуправления самостоятельной политики по управлению территориями;
- создает условия финансовой самостоятельности муниципальных образований.

С точки зрения традиционной модели бюджетного федерализма в первую очередь важно то, что налог на недвижимость имеет немобильную налоговую базу. Достоинствами данного налога являются также:

- относительно равномерное распределение по территории страны;
- большая устойчивость к циклическим колебаниям, чем у других налогов;
- оказывает влияние на рыночную стоимость недвижимости, так как используется на улучшение инфраструктуры муниципалитета.

Налог на недвижимость имеет справедливый и прогрессивный характер, так как он запускает меры устойчивого развития территорий и способствует росту рыночной стоимости недвижимости. То есть это своеобразный «вечный двигатель» муниципального развития. Налог платится в местный бюджет пропорционально рыночной стоимости недвижимости, расположенной на территории муниципалитета. Бюджет расходуется в основном на инфраструктурные проекты и улучшение экологии. Инфраструктура и экология оказывают влияние на рыночную стоимость недвижимости в сторону ее роста и появления новых объектов недвижимости. Эти факторы влияют на увеличение поступлений налога на недвижимость и увеличение местного бюджета. Поступившие средства вкладываются в инфраструктуру, и процесс закручивается.

Налоги на недвижимость относятся к старейшим формам налогообложения, и многие их особенности объясняются традициями и спецификой исторического развития. Однако специалисты отмечают ряд общих, наиболее часто встречающихся трудностей и ограничений, связанных с использованием данного налога:

- администрирование налога на недвижимость является достаточно дорогим;
- для правильного исчисления налога необходимо иметь обширную рыночную информацию, осуществлять ее сбор, переработку и периодическую актуализацию;
- процедуры оценки недвижимости требуют высокой квалификации, особенно в быстро меняющихся условиях;
- наличие недвижимости не связано напрямую с текущим доходом и тем самым способностью платить налоги, что может породить дополнительные социальные проблемы;

- переоценка недвижимости или повышение ставок связаны с большими политическими рисками, так как налог на недвижимость является непопулярным среди большей части собственников;
- данный налог не обеспечивает адекватный рост налоговой базы по мере развития экономики и не позволяет быстро и ощутимо повысить доходы в случае возрастания расходных потребностей.

При этом следует иметь в виду, что низкое качество администрирования данного налога может вести к негативным экономическим и социальным результатам, т.е. придавать налогу регрессивный характер.

По итогам расчета кадастровой стоимости объектов капитального строительства, в разрезе городских населенных пунктов и муниципальных образований Пензенской области, был проведен анализ результатов расчета кадастровой стоимости для всех групп объектов недвижимости.

Кадастровая стоимость объектов **1 группы** многоквартирной жилой застройки, составляющих 38 % от общего перечня объектов, расположенных на территории Пензенской области варьирует от 2217,53 руб. за кв.м (Пачелмский район) до 72387,84 руб. за кв.м (г.Заречный). Средние удельные показатели кадастровой стоимости в районах варьируют от 7426,49 руб. за кв.м (Бековский район) до 39733,67 руб. за кв.м (г. Пенза). Наиболее приближены к максимальному среднему удельному показателю кадастровой стоимости Бессоновский, Пензенский и Шемышейский районы, т.к. они составляют городскую агломерацию г.Пензы. Немного ниже удельный показатель кадастровой стоимости в Городищенском, Каменском, Кузнецком, Мокшанском, Сосновоборском и Спасском районах Пензенской области, имеющих благоприятное местоположение относительно г. Пензы, граничащих с районами составляющими городскую агломерацию г.Пензы. Самый низкий удельный показатель удельной кадастровой стоимости в Бековском районе (7426,49 руб. за кв.м).

2 группа – объекты индивидуальной жилой застройки является самой многочисленной по количеству объектов оценки и составляет 40 % от общего числа. Минимальный удельный показатель кадастровой стоимости в Заметчинском районе (1485,90 руб. за кв.м), максимальный в г.Пенза (31408,57 руб. за кв.м). Средние показатели варьируют от 6670,08 руб. за кв.м. (Неверкинский район) до 18 393, 78 руб. за кв.м (г.Пенза). Наиболее приближен к максимальному, показатель кадастровой стоимости в Кузнецком районе (11988,44 руб. за кв.м). Это объясняется высокой численностью населения в районе, и хорошо развитой инфраструктурой. Городищенский, Лунинский, Мокшанский, Пен-

зенский и Шемышейский районы (средние УПКС от 9 до 11 тыс. руб. за кв.м) со средней численностью населения, относительно близко расположены к центру области г. Пенза, составляют городскую агломерацию. В Вадинском, Камешкирском, Лопатинском, Малосердобинском, Наровчатском и Неверкинском районах наиболее низкие УПКС, это объясняется, удаленным местоположением от районного центра, расположением их на окраине области, и малой интенсивностью индивидуального жилого строительства в настоящее время.

3 группа – объекты недвижимости предназначенные для хранения транспорта составляют 8 % от общего числа. Минимальный УПКС в Спасском и Малосердобинском районах (714,90 руб. за кв.м), максимальный в г.Пенза (14475 руб. за кв.м). Средние УПКС варьируют от 1592,07 руб. за кв.м (Спасский район) до 11287,07 руб. за кв.м (г. Пенза). Средний УПКС в Пензенском районе наиболее приближен к максимальному (4463,88 руб. за кв.м). Минимальные средние УПКС в Спасском и Пачелмском районах.

4 группа объектов садового, огородного и дачного строительства составляет 1 % от общего числа. Минимальный УПКС в Каменском, Кузнецком, Нижнеломовском и Пензенском районах (582,81 руб. за кв.м), максимальный УПКС в г.Пенза (20171,86 руб. за кв.м). Средние УПКС варьируют от 875,15 руб. за кв.м (Спасский район) до 7955,23 руб. за кв.м (г. Пенза). Так же максимальные УПКС в Бессоновском, Городищенском, Мокшанском, это объясняется близким расположением к районному центру и тем самым развитостью дачного строительства в этих районах. Минимальный УПКС в Спасском районе, расположенном на Северо-Западе области и удаленностью от районного центра, низким развитием дачного строительства. В Камешкирском, Малосердобинском, Наровчатском, Неверкинском, Сосновборском и Тамалинском районе отсутствуют объекты оценки по данной группе.

5 группа объекты торговли, общественного питания, бытового обслуживания, сервиса, отдыха и развлечений, включая объекты многофункционального назначения, составляет менее 1 % от общего числа объектов оценки. Минимальный УПКС в Камешкирском районе (1059,17 руб. за кв. м), максимальный УПКС в г. Пенза (62031,21 руб. за кв.м). Средние УПКС варьируют от 8985,83 руб. за кв.м (Наровчатский район) до 26081,10 руб. за кв.м (г.Пенза). Высокие УПКС в Иссинском, Каменском, Кузнецком, Мокшанском районах, с достаточно высоким развитием сервиса и обслуживания, что обусловлено прохождением крупных транспортных путей через данные районы, высокой

численностью населения, близким расположением к районному центру.

6 группа объекты, предназначенные для временного проживания, составляющая менее 1 % от общего числа объектов оценки. К ним относятся здания и помещения гостиниц и прочие места для временного проживания (отели, мотели), в том числе гостевые дома. Минимальный УПКС в Пачелмском районе (5361,16 руб. за кв.м), максимальный в г. Пенза (35422,19 руб. за кв.м). Средние УПКС варьируют от 4925,49 руб. за кв.м (Камешкирский район) до 22860,73 руб. за кв.м (Городищенский район). Высокие УПКС в близко расположенных к районному центру районах и районах с развитым сервисом обслуживания, в связи с прохождением крупных транспортных путей. В 10 районах области отсутствуют объекты оценки данной группы.

7 группа объекты офисно-делового назначения, составляют менее 1 %. Минимальный УПКС в Пачелмском районе (4928,04 руб. за кв.м), максимальный в г. Пенза (50684,53 руб. за кв.м). Средние УПКС варьируют от 9462,41 руб. за кв.м (Сосновоборский район) до 28325,55 руб. за кв.м (г. Пенза). УПКС районов находящихся вблизи районного центра, составляющих городскую агломерацию, находятся на уровне среднего относительно всей области. Высокие УПКС (15–16 тыс. руб. за кв.м) в Бековском, Городищенском, Нижнеломовском районах.

8 группа объекты санаторно-курортного назначения (менее 1 %). К объектам данной группы относятся здания и помещения для отдыхающих, дома отдыха, пансионаты, кемпинги, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, объекты санаторно-курортного назначения, объекты санаторно-курортного назначения. Минимальный УПКС в объекты санаторно-курортного назначения в Мокшанском районе (3416,20 руб. за кв.м.), максимальный в г. Заречный (35503,15 руб. за кв.м). Средние минимальные УПКС в Сердобском (5721,79 руб. за кв.м) и Пачелмском (5924,19 руб. за кв.м) районах. Это обусловлено относительно дальним расположением от районного центра, и невысоким уровнем строительства новых объектов недвижимости предназначенных для этих целей. Средние наибольшие УПКС в Лунинском (13059,98 руб. за кв.м.) и Шемышейском (12041,09 руб. за кв.м) районах. Они близко расположены к г. Пенза, тем самым привлекая население из районного центра и, следовательно, возможность нового строительства.

9 группа объекты производственного назначения (1 %). Минимальный УПКС в Неверкинском районе (610,55 руб. за кв.м), максимальный УПКС в г. Пенза (29489,66 руб. за кв.м). Средние УПКС варьиру-

ют от 4051,55 руб. а кв.м (Вадинский район) до 7894,81 руб. за кв.м (г. Пенза). Средние УПКС на всей территории области в основном от 4 до 5,5 тыс. руб. за кв.м. Наибольший средний УПКС в Бековском районе (6985,51 руб. за кв.м).

10 группа объекты социальной инфраструктуры (менее 1 %). Объекты данной группы представляют собой государственные учреждения общего и социально-экономического характера, здания и помещения учебных заведений для получения образования, учреждения, специально созданные для организации научных исследований и проведения опытно-конструкторских разработок, здания и помещения объектов здравоохранения и социального обеспечения, физической культуры и спорта, культуры, искусства, религии. Минимальный УПКС в Камешкирском районе (2115,42 руб. за кв.м), максимальный УПКС в г.Пенза (149831,30 руб. за кв.м). Средние показатели УПКС варьируют от 7761,86 руб. за кв.м (Иссинский район) до 49080,21 руб. за кв.м (Бековский район).

11 группа объекты портов, вокзалов, станций (менее 1 %). Объекты данной группы представляют собой здания и помещения учреждений транспорта, предназначенные для непосредственного обслуживания населения. Минимальный УПКС в Башмаковском, Земетчинском, Лунинском, Пачелмском и Шемышейском районах (2635,53 руб. за кв.м). Максимальный УПКС в г. Пенза (30215,19 руб. за кв.м). Средние УПКС варьируют от 2865,28 руб. за кв.м (Городищенский район) до 23019,70 руб. за кв.м (Спасский район). Минимальный средний показатель в Городищенском районе обусловлен отсутствием хорошо организованных вокзалов и автостанций, по пути следования автобусов и поездов.

По этому анализу видно что наибольшие УПКС в г.Пенза, г. Заречный, которые являются наиболее развитыми территориальными образованиями в Пензенской области. В наиболее близко расположенных районах, составляющих городскую агломерацию, таких как Пензенский, Каменский, Мокшанский, Бессоновский, Городищенский, Шемышейский УПКС на среднем уровне. В отдельных районах хорошо развита, производственная, транспортная, социальная инфраструктура и УПКС соответственно выше, чем в не развитых районах.

В соответствии с Проектом поправок Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона N 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации», принятому Государственной Думой Федерального Собрания Россий-

ской Федерации в первом чтении 10 июня 2004 года, будут внесены следующие изменения относительно ставок налога:

1. Налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), если иное не предусмотрено пунктом 2 настоящей статьи, в размерах, не превышающих:

1) в случае если суммарная кадастровая стоимость объектов налогообложения составляет до 300 млн рублей включительно:

0,1 процента в отношении жилых помещений, в том числе жилых зданий (строение), расположенных на земельных участках в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях, а также в отношении объектов незавершенного капитального строительства, относящихся к указанным объектам;

0,3 процента в отношении земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства; земельных участков, занятых жилищным фондом (за исключением доли в праве на земельный участок, принадлежащей на объект, не относящийся к жилищному фонду) или приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства; земельных участков, приобретенных (предоставленных) для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства;

2) 0,5 процента в отношении объектов налогообложения, здание, строение, сооружение, жилое и нежилое помещение; объект незавершенного капитального строительства, за исключением случая, указанного в подпункте 1 настоящего пункта;

3) 1,5 процента в отношении земельных участков, за исключением случая, указанного в подпункте 1 настоящего пункта [24].

На основании результатов кадастровой оценки объектов недвижимости по минимальным и максимальным УПКС рассчитан приблизительный максимальный и минимальный налог рис. 22. Налог на объекты многоквартирной, индивидуальной жилой застройки, объекты для хранения транспорта, огородного и дачного строительства, объекты торговли, общественного питания и т.д. в основном не имеет резких скачков. Для всех групп объектов недвижимости, кроме объектов для огородного и дачного строительства, г. Заречного наблюдается скачок налога. г. Заречный имеет максимальный показатель налога, по некоторым показателям выделяется г. Пенза и для отдельных групп объектов недвижимости в некоторых районах, особенно расположенных вблизи г. Пензы показатель налога так же выделяется максимальным значением.

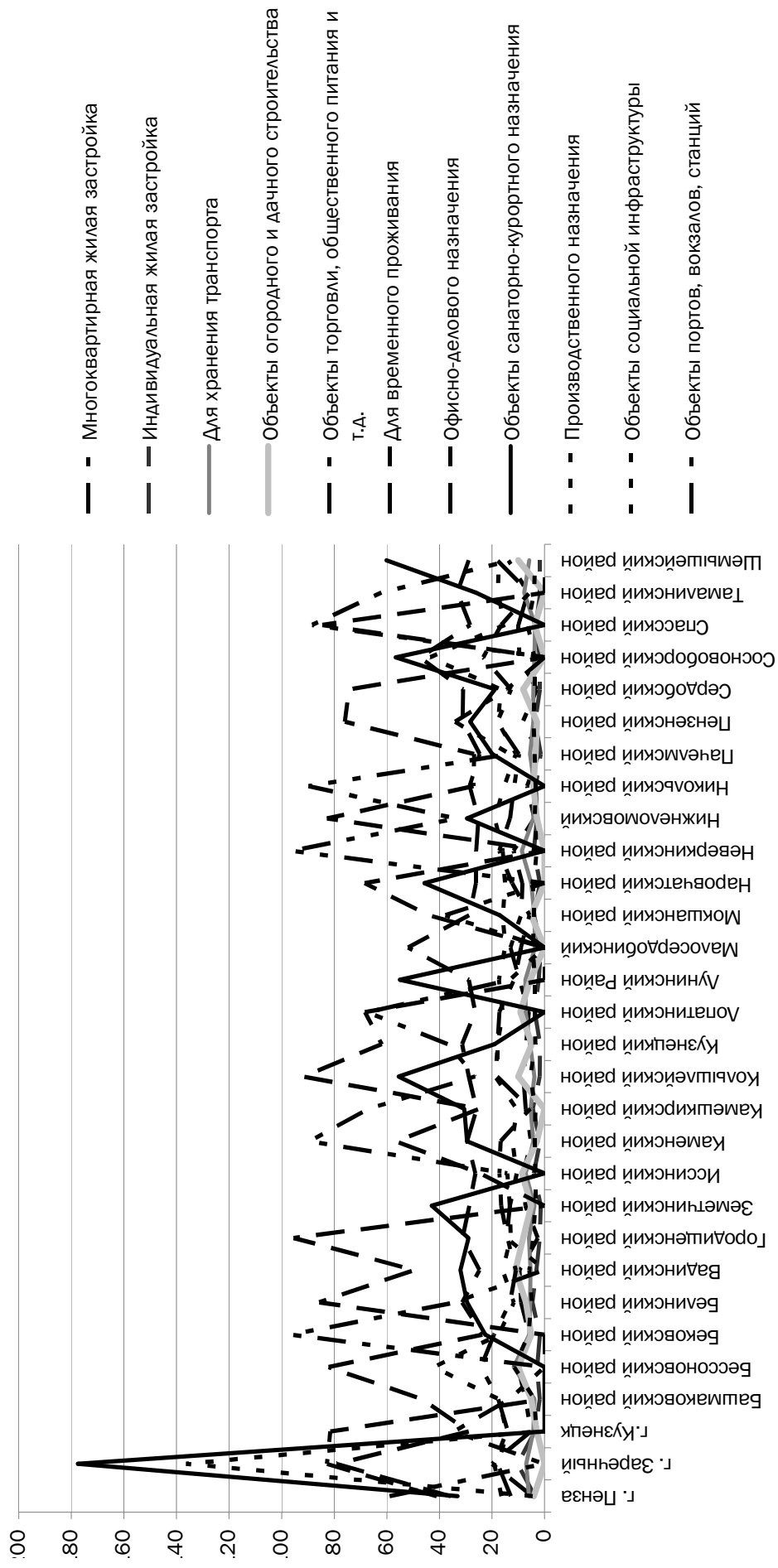


Рис. 22. Уровень налога по всем группам объектов недвижимости в разрезе муниципальных образований Пензенской области

Расчета налога на имущество физических лиц, который уплачивается налогоплательщиками в настоящий момент, производится на основании инвентаризационной стоимости. Инвентаризационная стоимость жилья определяется государственной службой оценки недвижимости — бюро технической инвентаризации (БТИ). В отличие от методики оценки рыночной стоимости, здесь учитываются лишь четыре показателя, закладываемые в следующую формулу

$$C = C_{\text{в}} \left(\frac{1 - I_{\text{физ}}}{100} K_{\text{и}} \right), \quad (14)$$

- где C — инвентаризационная стоимость квартиры, тыс. руб.;
- $C_{\text{в}}$ — восстановительная стоимость квартиры (то есть сумма затрат в виде амортизационных отчислений, необходимых для восстановления изношенности объекта), тыс. руб.;
- I — показатели физического износа квартиры, %;
- $K_{\text{и}}$ — коэффициент дифференциации объектов $K = 1$.

Восстановительная стоимость рассчитывается по следующей формуле

$$C_{\text{в}} = C_{1969} \cdot V \cdot K_1 \cdot K_2 \cdot K_3 \cdot K_4 \cdot K_5 \cdot K_{\text{ндс}} \cdot K_{\text{пз}}, \quad (15)$$

- где V — строительный объем квартиры;
- K_1 — коэффициент, учитывающий удорожание в строительстве с 1969 к 1984 г.;
- K_2 — территориальный коэффициент;
- K_3 — коэффициент, учитывающий удорожание в строительстве с 1984 к 1991 г.;
- K_4 — территориальный коэффициент;
- K_5 — коэффициент, учитывающий удорожание в строительстве на дату оценки к базе 1991 года;
- $K_{\text{ндс}}$ — коэффициент, учитывающий НДС. (Налог на добавленную стоимость 18 %);
- $K_{\text{пз}}$ — коэффициент учитывающий прибыль предпринимателя оценивается экспертно).

Полная восстановительная стоимость квартир типовой постройки 1970 года представлена в табл. 21.

Таким образом, инвентаризационная стоимость квартир равна:
 однокомнатная $C = 307527,68(1 - 30/100 \cdot 1) = 215\,269,38$ руб.;

двухкомнатная $C = 451040,59(1 - 30/100 \cdot 1) = 315\,728,41$ руб.;

трехкомнатная $C = 574051,66(1 - 30/100 \cdot 1) = 401\,836,16$ руб.

Таблица 21

Расчет полной восстановительной стоимости квартир дома типовой постройки 1970 г.

№	Наименование объекта	Площадь по наружному обмеру, кв.м	Объем, куб.м	Стоимость единицы измерения, руб.	Номер сборника и таблицы	Полная восстановительная стоимость в ценах 1969 г., руб.	Индекс перехода к ценам 1984 г. = 1,2·1,02	Индекс перехода к ценам 1991 г. = 1,59·0,95	Индекс удорожания в строительстве на дату оценки (IV кв. 2012 г. к базе 1991 г.	Коэффициент, учитывающий прибыль предприятия	Коэффициент, учитывающий НДС	Полная восстановительная стоимость, руб. с НДС
Обозначение			V	C ₁₉₆₉		S ₁₉₆₉	K ₁ ·K ₂	K ₃ ·K ₄	K ₅	K ₁₀	K _{нДС}	C _в
1	Однокомнатная квартира	30,00	75,00	28,7	28-29	2152,50	1,22	1,51	54,77	1,2	1,18	307527,68
1	Двухкомнатная квартира	44,00	110,00	28,7	28-29	3157,00	1,22	1,51	54,77	1,2	1,18	451040,59
1	Трехкомнатная квартира	56,00	140,00	28,7	28-29	4018,00	1,22	1,51	54,77	1,2	1,18	574051,66

По данным расчетам на 2013 год налог на квартиру типовой постройки 1970 составляет: однокомнатная – 215 руб.; двухкомнатная – 315 руб.; трехкомнатная – 401 руб.

Средний показатель предполагаемого налога на объекты многоквартирной жилой застройки по районам Пензенской области составляет 13,47 руб. за кв.м. Соответственно с введением налога за квартиру типовой постройки 1970 года будет взиматься налог равный: однокомнатная квартира – 404 руб., двухкомнатная – 592 руб., трехкомнатная – 754 руб. Для городских населенных пунктов (г. Пенза, г. Заречный, г. Кузнецк) средний показатель налога составляет 20,56 руб. за кв. м., предполагаемый налог: однокомнатная квартира – 617 руб., двухкомнатная – 905 руб., трехкомнатная – 1151 руб.

Таким образом, предполагается, что налог на объекты недвижимости в сельских населенных пунктах Пензенской области возрастет в 2 раза, а в городских населенных пунктах в 2,5–3 раза.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Управление земельно-имущественным комплексом муниципального образования является сложной административно-правовой, социально-экономической и информационной системой, обеспечивающей выполнение своих функций с учетом:

- ✓ пространственной ограниченности территории муниципального образования;

- ✓ территориального совмещения производственных объектов со средой постоянного обитания населения и высокой плотности размещения искусственных объектов недвижимости;

- ✓ негативных изменений состояния земель, происходящие под воздействием активных отрицательных процессов в связи с возрастающими техногенными нагрузками и загрязнениями и др.

Поэтому территория муниципального образования должна рассматриваться как взаимосвязанное, взаимообуславливающее ресурсное многофакторное ограниченное пространство.

Формирование системы управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования должно быть осуществлено на основе следующих принципах:

- ✓ правовая обеспеченность; экономически обоснованная и социально справедливая система налогообложения объектов недвижимости;

- ✓ согласованность землеустроительной, кадастровой и градостроительной документации;

- ✓ обязательность экономического оборота максимального количества объектов муниципальной собственности;

- ✓ оптимизация процедур формирования и предоставления земельных участков для строительства;

✓ развитие инфраструктурной обеспеченности территорий и создание условий для повышения инвестиционной привлекательности территорий и др.

В целях эффективного налогообложения и для рационального использования земельных участков в муниципальных образованиях необходимо:

✓ уточнить компетенцию, провести разграничение и координацию полномочий как органов государственного земельно-имущественного управления, так и органов местного самоуправления;

✓ сформировать полный реестр муниципальной недвижимости, выявить при этом излишние, неиспользуемые либо используемые не по назначению земельные участки муниципальных учреждений, а также «неплановые домостроения» на территории муниципалитета, которые возведены с нарушениями установленного порядка предоставления земельных участков («самозахват») и самовольного строительства зданий;

✓ зарегистрировать домостроения и нежилые сооружения (гаражи, погреба), не имеющие инвентаризационной оценки и не учтенные как объекты налогообложения;

✓ провести переход от земельного налога и налога на имущество к налогу на недвижимость;

✓ проводить ежегодный мониторинг финансово-экономических результатов управления муниципальным имуществом для оптимального использования муниципальных имущественных активов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Российская Федерация. Законы. Водный кодекс РФ [Электронный ресурс]: федер. закон // Система «Гарант», 2011.
2. Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс РФ [Электронный ресурс]: федер. закон // Система «Гарант», 2011.
3. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс РФ [Электронный ресурс]: федер. закон // Система «Гарант», 2011.
4. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс РФ [Электронный ресурс]: федер. закон // Система «Гарант», 2011.
5. Российская Федерация. Законы. Лесной кодекс РФ [Электронный ресурс]: федер. закон // Система «Гарант», 2010.
6. Российская Федерация. Законы. Налоговый кодекс РФ [Электронный ресурс]: федер. закон // Правовая система «Консультант Плюс».
7. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества [Электронный ресурс]: федер. закон // «Правовая система «Консультант Плюс».
8. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» [Электронный ресурс]: федер. закон // Правовая система «Консультант Плюс».
9. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон // Правовая система «Консультант Плюс».
10. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в часть 2 Налогового кодекса РФ и некоторые другие законодательные акты РФ [Электронный ресурс]: федер. закон // Правовая система «Консультант Плюс».
11. Российская Федерация. Законы. О государственной кадастровой оценке земель [Электронный ресурс]: федер. закон // Правовая система «Консультант Плюс».
12. Российская Федерация. Законы. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Электронный ресурс]: федер. закон // Правовая система «Консультант Плюс».

13. Российская Федерация. Законы. О государственном земельном кадастре РФ [Электронный ресурс]: федер. закон // Правовая система «Консультант Плюс».

14. Российская Федерация. Законы. О государственном кадастре недвижимости [Электронный ресурс]: федер. закон // Правовая система «Консультант Плюс».

15. Российская Федерация. Законы. О землеустройстве [Электронный ресурс]: федер. закон // Правовая система «Консультант Плюс».

16. Российская Федерация. Законы. О налогах на имущество физических лиц [Электронный ресурс]: федер. закон // Правовая система «Консультант Плюс».

17. Российская Федерация. Законы. О плате за землю [Электронный ресурс]: федер. закон // Правовая система «Консультант Плюс».

18. Российская Федерация. Законы. Об оценочной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон // Правовая система «Консультант Плюс».

19. Российская Федерация. Правительство. Постановления. О внесении изменений в Положение об организации в Российской Федерации государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 21.08.2010, № 644 // Правовая система «Консультант Плюс».

20. Российская Федерация. Правительство. Постановления. О внесении изменения в Правила проведения государственной кадастровой оценки земель [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 30.06.2010, № 478 // Правовая система «Консультант Плюс».

21. Российская Федерация. Правительство. Постановления. Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 8.04.2000, №316 // Правовая система «Консультант Плюс».

22. Российская Федерация. Правительство. Постановления. Об утверждении стандартов оценки [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 06.07.2001, №519 // Правовая система «Консультант Плюс».

23. Российская Федерация. Правительство. Постановления. Положение о государственной экспертизе землеустроительной документации [Электронный ресурс]: постановление правительства РФ от 4.04.2002, №214 // Правовая система «Консультант Плюс».

24. Российская Федерация. Правительство. Постановления. Правила проведения государственной кадастровой оценки земель [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 8.04.2000, №316 //Правовая система «Консультант Плюс».

25. Российская Федерация. Правительство. Распоряжения. О порядке доведения до налогоплательщиков сведений о кадастровой стоимости земли [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 13.11.2002, № 1590-р //Правовая система «Консультант Плюс».

26. Российская Федерация. Министерство экономического развития и торговли. Приказы. Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов [Электронный ресурс]: приказ Министерства экономического развития и торговли от 15.02.2007, №39//Правовая система «Консультант Плюс».

27. Российская Федерация. Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. Приказы. Об утверждении технических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов [Электронный ресурс]: приказ Федерального агентства кадастра объектов недвижимости от 29.06.2007, № П/О 152 //Правовая система «Консультант Плюс».

28. Российская Федерация. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Об организации работ по государственной кадастровой оценке объектов недвижимости (за исключением земельных участков) в 2011 году [Электронный ресурс]: приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 17.12.2010, № П/654 //Правовая система «Консультант Плюс».

29. Пензенская область. Законы. О внесении изменений в Закон Пензенской области «О региональной целевой программе «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости в Пензенской области (2002-2011 годы)» [Электронный ресурс]: закон Пензенской области от 24.04.2007, № 1255-ЗПО //Правовая система «Консультант Плюс».

30. Пензенская область. Законы. О внесении изменений в Закон Пензенской области «О регулировании земельных отношений на территории Пензенской области» [Электронный ресурс]: закон Пензенской области от 4.09.2007, № 1342-ЗПО //Правовая система «Консультант Плюс».

31. Пензенская область. Законы. О границах муниципальных образований Пензенской области [Электронный ресурс]: закон Пензенской области от 2.11.2004, № 690-ЗПО //Правовая система «Консультант Плюс».

32. Пензенская область. Правительство. Постановления. Об утверждении методики расчета арендной платы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Пензенской области от 30.09.2004, № 885-пП//Правовая система «Консультант Плюс».

33. Пензенская область. Правительство. Постановления. Об утверждении удельного показателя кадастровой стоимости земель лесного фонда в Пензенской области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Пензенской области от 19.01.2010, № 21-пП //Правовая система «Консультант Плюс».

34. Пензенская область. Городская Дума. О введении земельного налога на территории города Пензы[Электронный ресурс]: решение Пензенской городской Думы от 25.11.2005, №238-16/4 //Правовая система «Консультант Плюс».

35. Абалкин, Л.И. Экономическая энциклопедия [Текст] / Л.И. Абалкин; под гл. ред. Л.И. Абалкина. – М.: Экономика, 1999. – 1055 с.

36. Азрилиян, А.Н. Большой экономический словарь [Текст] /под ред. А.Н. Азрилияна, – 5-е изд. доп. и перераб. – М.: Институт новой экономики, 2002. – 1280 с.

37. Аксанов, В.А. Земельные отношения в Республике Татарстан. Состояние и пути реформирования [Текст] / В.А. Аксанов, А.В. Краснов. – Казань: Центр инновационных технологий, 2003. – 145 с.

38. Анохин, В.С. Практика разрешения споров о плате за землю [Текст] / В.С. Анохин // Налоговые споры: теория и практика. – 2007. – № 7–8.

39. Ансофф, И. Стратегическое управление [Текст]: пер. с англ. / И. Ансофф. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 62 с.

40. Аратский, А.Б. Механизм УЗР на региональном уровне [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук / А.Б. Аратский. – М., 1983.

41. Аренда недвижимости [Текст] //Финансовые и бухгалтерские консультации.– 2007.–№ 7.

42. Артемов, Н.М. Налоговое право: вопросы и ответы [Текст] / Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина.– М: Юриспруденция, 2006. – 160 с.

43. Бардин, С. Без незаконных поборов [Текст] / С. Бардин // Деловая недвижимость.– 2006.– № 23.

44. Борисов, А.Б. Большой экономический словарь [Текст] / А.Б. Борисов.– 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Книжный мир, 2005. – 860 с.
45. Басовский, Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка [Текст] / Л.Е. Басовский. – М.:ИНФРА-М, 2002. – 260 с.
46. Беленький, В.Р. Рыночная цена земельно-имущественных объектов (комплексов) [Текст] / В.Р. Беленький [и др.]; под ред. В.Р. Беленького. – М.: Былина, 2001 – 218 с.
47. Варламов, А.А. Земельный кадастр [Текст]: 6 т. Т.2: Управление земельными ресурсами / А.А. Варламов. – М.: КолосС, 2004. – 528 с. – (Учебники и учебное пособие для студентов высших учебных заведений).
48. Варламов, А.А. Земельный кадастр [Текст]: в 6т. Т. 3: Государственная регистрация и учет земель / А.А. Варламов, С.А. Гальченко. – М.: КолосС, 2006. – 528 с. – (Учебники и учебное пособие для студентов высших учебных заведений).
49. Варламов, А.А. Земельный кадастр [Текст]: в 6 т. Т.4: Оценка земель / А.А. Варламов. – М.: КолосС, 2006. – 463с.– (Учебники и учебные пособия для студентов вузов).
50. Варламов, А.А. Организационно-экономический механизм УЗР [Текст] / А.А. Варламов // Землеустройство, кадастры и земельное право. – М., 2002. – С. 52–58.
51. Варламов, А.А. Трансформация земельных отношений в России [Текст] / А.А. Варламов // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий.– 2010. – № 9.– С. 60–62.
52. Варламов, А.А. Экология и экономика землевладения и землепользования [Текст] / А.А. Варламов. – М., 1998.
53. Вернер, Р.Дж. Закон о недвижимости [Текст] / Р.Дж. Вернер, Р. Кратовил.– М., 1993 – 272с.
54. Власов, А.Д. Методика государственной кадастровой оценки земель поселений в 2007 году [Текст] / А.Д. Власов // Земельный вопрос.– 2007.– №4.
55. Волков, С.Н, Землеустройство в условиях земельной реформы (экономика, экология, право) [Текст]: учеб. пособие /С.Н. Волков. –М.: Былина, 1998. – 526 с.
56. Волков, С.Н. Экономико-математические методы и модели в землеустройстве [Текст]: учеб. пособие / С.Н. Волков. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Колос, 2007. – 695 с.

57. Волкова, О.Н. Управленческий учет [Текст]: учебник / О.Н. Волкова.- М.: Проспект, 2005.- 472 с.

58. Гальченко, С.А. Теоретические и методологические основы эффективности системы государственного земельного кадастра [Текст]: моногр. / С.А. Гальченко. – М., 2003. – 171с.

59. Голубева, Н.В. Земельный налог от А до Я [Текст] / Н.В. Голубева // Ваш бюджетный учет. – № 12. – 2007.

60. Горемыкин, В.А. Современный земельный рынок России [Текст] / В.А. Горемыкин. – М.: Дашков и К, 2004. – 624 с.

61. Государственный (национальный) доклад Федерального агентства кадастра объектов недвижимости [Текст].– М., 2007.

62. Двинский, М.Б. Земельно-имущественный комплекс как эффективная форма использования ресурсов в промышленности [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / М.Б. Двинский. – Красноярск: РГБ, 2007. – 190 с.

63. Добринова, Т.А. Земельный налог: применение повышающих коэффициентов [Текст] / Т.А. Добринова // Финансовая газета. Региональный выпуск. – 2007.– № 50.

64. Доклад о состоянии и использовании земель в Пензенской области в 2009г. [Текст]: материалы управления федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пензенской области. – Пенза, 2010. – 63 с.

65. Доклад о состоянии и использовании земель в Пензенской области в 2010г. [Текст]: материалы управления федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пензенской области. – Пенза, 2011. – 83 с.

66. Дорогов, Н.И. Государственное управление региональным хозяйством (проблемы совершенствования) [Текст] / Н.И. Дорогов. – Иваново, 1998.

67. Дукачева, Е.Г. Муниципальное управление имуществом комплексом территории [Текст] / Е.Г. Дукачева. – М.: Логос, 2002.

68. Засядь-Волк, В.В. Эффективное развитие земельно-имущественного комплекса (на примере Ленинградской области) [Текст] / В.В. Засядь-Волк.– СПб.: СЗАГС, 2007. – 125 с.

69. Земельно-имущественные отношения история, современное состояние, перспективы развития [Текст]: сб. тр.– Омск: ИПК Макшеевой Е.А., 2011. – 270 с.

70. Землеустройство и кадастр недвижимости [Текст]: учеб. пособие / С.Н. Волков [и др.].–М., 2010. – 336 с.

71. Земельный кадастр [Текст]: учеб.-практ. пособие / А.А. Варламов, С.А. Гальченко, С.Н. Захарова [и др]. – М., 2001. – 284 с.
72. Зырянова, А.С. Кадастровый способ исчисления земельного налога: особенности правового регулирования [Текст] / А.С. Зырянова // Налоги и налогообложение. – № 5. – 2008.
73. Иконицкая, И.А. Земельное право РФ [Текст] / И.А. Иконицкая. – М.: Юристь. 2001. – 239 с.
74. Кислов, В.С. ГЗК – основы кадастра недвижимости [Текст] / В.С. Кислов // Недвижимость и инвестиции. Правовые рыночные отношения. – 2002. – №1 (10). – С. 15–18.
75. Комов, Н.В. Земельные отношения и землеустройство в России [Текст] / Н.В. Комов, А.З. Родин, В.В. Алакоз. – М., 1995. – 512 с.
76. Комов, Н.В. Управление земельными ресурсами России: Российская модель землепользования и землеустройства [Текст] / Н.В. Комов. – М.: Руссмет, 1995. – 302с.
77. Косаренко, Н.Н. Налоговое право [Текст]: учеб.-метод. комплекс / Н.Н. Косаренко. – М.: НИБ, 2006. – 430 с.
78. Королев, С.А. Земля! Как много в этом слове... [Текст] / С.А. Королев // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. – 2008. – № 11.
79. Кузьмин, Г.В.. Земельный налог [Текст]: особенности исчисления и уплаты / Г.В. Кузьмин.– М.: Бухгалтерский учет, 2009.– 102 с.
80. Кухтин, П.В. Методология управления земельно-имущественным комплексом в регионе [Текст] / П.В. Кухтин.– М.: ФГНУ РИЦ ГМУ, 2003.
81. Лойко, П.Ф. Землепользование: Россия, мир (взгляд в будущее) [Текст]: в 2-х кн. Кн.1 /П.Ф. Лойко; Гос. ун-т по землеустройству.– М., 2009. – 320 с.
82. Лойко, П.Ф. Землепользование: Россия, мир (взгляд в будущее) [Текст]: в 2-х кн. Кн.2 /П.Ф. Лойко. – М., 2009. – 358 с.
83. Лойко, П.Ф, Концептуальные положения развития земельных преобразований в России на рубеже XXI века [Текст] / П.Ф. Лойко.– М.: Русская оценка, 1999 – 140 с.
84. Максимчук, В.В. Реформирование земельно-имущественного комплекса в системе рыночных инноваций [Текст]: дис. ... канд. экон. наук: 08.08. 05 / В.В. Максимчук. – М.: РГБ, 2004. – 174 с.
85. Мухин, В.И, Основы теории управления [Текст] / В.И. Мухин. – М.: Экзамен, 2002 – 256с.

86. Нагаев, Р.Т. Недвижимость. Землеустройство и кадастр недвижимости. Градостроительство и архитектура. Экономика недвижимости и земельное право [Текст] /Р.Т. Нагаев// Энциклопедический словарь. – Казань: Идеал-Пресс, 2005 – 1135 с.

87. Нагаев, Р.Т. Управление земельными ресурсами в городах республики Татарстан (теория, методика, практика) [Текст]: дис. ... д-ра экон. наук / Р.Т. Нагаев. – М., 2000. – 336 с.

88. Немоляев, А.Д. Об особенностях исчисления и уплаты земельного налога юридическими лицами [Текст] / А.Д. Немоляев // Официальные материалы для бухгалтера. Комментарии и консультации. – 2008. – № 10–12.

89. Новиков, Б.Д. Рынок и оценка недвижимости в России [Текст] / Б.Д. Новиков.– М.: Экзамен, 2000. – 512 с.

90. 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.

91. Огарков, А.П. Концепция и методические рекомендации по созданию современных сельских населенных пунктов [Текст] / А.П. Огарков; РАСХН. – М., 2008.– 331 с.

92. Огарков, А.П. Научные и практические основы эффективного использования территории при проектировании сельских населенных мест [Текст] / А.П. Огарков.– М., 1985 – С.5–54.

93. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: Азбуковник, 1988. – 944 с.

94. Особенности исчисления и уплаты [Текст].– М.: КолосС, 2006.

95. Оценка недвижимости и плата за землю [Текст]: учеб. пособие / В.В. Артеменко, А.А. Варламов, А.П. Огарков, А.В. Севостьянов; Гос. ун-т по землеустройству. – М., 1996.– 65 с.

96. Пензенская область [Текст]: данные Управления Росреестра по Пензенской области.

97. Предоставление в аренду земельных участков [Текст] // Право и экономика.– 2008.– № 12.

98. Путин, В.В. Из выступления на расширенном заседании государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» (Москва, 08.02.08)/ В.В. Путин //Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование.– 2008.– №1(34) апрель.– С. 4–8.

99. Роковая аренда [Текст] //Финансовая газета. ЭЖ-Юрист.– 2008. – № 35.

100. Руднев, А.В. Управление земельными ресурсами муниципальных образований [Текст] / А.В. Руднев. – М.: ГУУ, 2005.
101. Сай, С.И. Земельно-имущественный комплекс России как объект регулирования / С.И. Сай // Общество и экономика. – 2001. – №7–8. – С. 170–182.
102. Сдача в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности [Текст] // Бюджетные учреждения здравоохранения: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2007. – № 5.
103. Севостьянов, А.В. Экономика недвижимости [Текст]: учебник / А.В. Севостьянов. – М.: КолосС, 2007. – 278 с.
104. Скалабан, В. Д. Информационная основа организации устойчивого экологически сбалансированного землепользования [Текст] / В.Д. Скалабан // Проблемы региональной экологии. – 2007. – №5. – С. 79–83.
105. Словарь по естественным наукам [Электронный ресурс] // <http://www.qlossary.ru>.
106. СНиП 2.07.01–89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» [Электронный ресурс].
107. Теория и методы управления земельными ресурсами в условиях многообразия форм собственности на землю [Текст]: моногр. / под ред. А.А. Варламова. – М., 2006 – 343 с.
108. Теория управления [Текст]: учебник / под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. – 2-е. изд. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – С. 53–54.
109. Тиори, Т. Проектирование структур баз данных [Текст]: пер. с англ. / Тиори Т., Фрай Дж. – М.: Мир, 1985. – Т. 1. – 288с. – Т 2. – 320 с.
110. Тютюрюков, В.Н. Региональные и местные налоговые доходы [Текст] / В.Н. Тютюрюков // Финансы. – 2008. – № 4.
111. Управление земельными ресурсами [Текст] / П.В. Кухтин, А.А. Левов, В.В. Лобанов, О.С. Семкина. – М.– Спб.: Питер, 2005.
112. Управление муниципальной недвижимостью [Текст] / В.В. Григорьев [и др.]. – М.: Дело, 2001.
113. Условия списания арендных платежей [Текст] // Московский бухгалтер. – 2008. – № 3.
114. Устюгов, С.В. Управление земельными ресурсами [Текст] / С.В. Устюгов // Земельный вестник России. 2004. – № 2.
115. Хаметов, Т.И. Основы формирования объектов ЗИК и их эффективного использования [Текст]: моногр. / Т.И. Хаметов. – Пенза: ПГУАС, 2008. – 156 с.

116. Хаметов, Т.И. Формирование объектов ЗИК в структуре недвижимого имущества [Текст] / Т.И. Хаметов // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2008. – №7. – С. 57–61.

117. Хаметов, Т.И. Эффективность управления земельно-имущественным комплексом различных территориальных уровнях Теория, методика и практика (на примере Приволжского федерального округа) [Текст]: дис. ... д-ра экон. наук: 08.08.05 / Т.И. Хаметов. – М.: РГБ, 2009. – 345 с.

118. Хейвуд, М. Рынок недвижимости в Великобритании. – LARIS Courses. – LAPESCO (Land and and Property Economics)/ М. Хейвуд. – London, 2001.

119. Правовая система «Консультант Плюс».

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	3
ВВЕДЕНИЕ	4
1. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	6
1.1. Особенности формирования системы управления земельно- имущественным комплексом муниципального образования	6
1.2. Организационно-экономический механизм управления земельно- имущественным комплексом муниципального образования	16
1.3. Формирование информационного механизма управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования.....	27
2. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ НА ОСНОВЕ КАДАСТРОВОЙ ИНФОРМАЦИИ.....	48
2.1. Анализ состояния и использования земельного и жилищного фонда муниципальных образований Пензенской области	48
2.2. Методические положения определения стоимости земельно- имущественного комплекса на основе кадастровой оценки земельного участка	68
2.3. Методика определения эффективности управления земельно- имущественным комплексом муниципального образования на основе кадастровой информации	76
3. РАСЧЕТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ОСНОВЕ КАДАСТРОВОЙ ИНФОРМАЦИИ.....	83
3.1. Определение критериев и факторов эффективности управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования.....	83
3.2. Эффективность актуализации кадастровой информации, для целей управления земельно-имущественным комплексом муниципального образования	101
3.3. Расчет эффективности управления земельно-имущественным комплексом муниципальных образований Пензенской области на основе кадастровой оценки объектов недвижимости.....	113
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	125
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	128

Научное издание

Акимова Мария Сергеевна

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ
ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ**

Монография

В авторской редакции
Верстка Т.А. Лильп

Подписано в печать 11.11.13. Формат 60×84/16.

Бумага офисная «Снегурочка». Печать на ризографе.

Усл.печ.л. 8,14. Уч.-изд.л. 8,75. Тираж 500 экз. 1-й завод 100 экз.

Заказ №212.

Издательство ПГУАС.
440028, г. Пенза, ул. Германа Титова, 28.