

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ

Земельно-имущественный комплекс – понятие интегральное, определяющее содержание термина «земля» как социально-экономической сущности и термина «имущество» как категории, выражающей совокупность имущественных прав и обязанностей, принадлежащих физическому или юридическому лицу, или совокупность вещей, например, предмет имущественного найма, купли-продажи, аренды, залога и др.

При этом, рассматривая земельно-имущественный комплекс как совокупность всех земельных ресурсов в динамичном многообразии различных форм собственности и типов землепользования, административных и хозяйственных структур, юридических и физических лиц, связанных правоотношениями по поводу распределения и использования земли, необходимо учитывать, что земля как уникальный природный ресурс и единственное место существования человечества является основным и естественным фактором организации его производительных сил, участвующим в создании всех других продуктов и благ. Ограниченность и невозполнимость этого ресурса вызывает объективную необходимость общественного регулирования правовых норм и усилий его использования с учетом того, что в рыночной экономике земля приобретает свойства товара и способна участвовать как объект имущественных отношений (недвижимость) в операциях купли-продажи, аренды, залога, дарения, наследования и т.д. Однако от иных групп товаров и объектов недвижимости земельный ресурс отличаются два существенных момента.

Первый из них выражается в том, что данный ресурс нельзя физически изъять и переместить в пространстве, «переработать», «растворить» в другой пространственно мобильной продукции, использовать и амортизировать без остатка. Вторым моментом является то, что, приобретая рыночную стоимость и оставаясь объектом всеобщих интересов и «сквозным» фактором воспроизводственного процесса, земельный ресурс становится центральным, базовым объектом имущественных отношений.

Земельно-имущественные отношения выделяются в особую социально-экономическую категорию не только из-за специфики земли как уникального объекта всеобщих многоцелевых интересов, но также в силу двойственности состояния земельного фонда, участвующего в общественном воспроизводстве одновременно в качестве природного фактора и товара. Соответственно этому множество общественных интересов в отношении земли можно условно разделить на две группы: 1) интересы по поводу эффективного освоения природных свойств земельного ресурса (технологический аспект); 2) интересы по поводу

товарно-денежных параметров земельной собственности (социально-экономический аспект).

При распределении земельных ресурсов первая группа общественных интересов ориентируется на параметры функционально-хозяйственной структуры земельного фонда: на масштабы, пропорции и приоритеты его распределения по степени хозяйственного освоения; типы их целевого использования; интенсивность эксплуатации и продуктивность земель, их геологическое и экологическое состояние. Общественные и индивидуальные интересы в этой группе обычно синхронизируются на поддержании наиболее эффективной функционально-хозяйственной структуры территориального земельного фонда, а возникающие противоречия носят неантагонистический характер и разрешаются на основе рыночного саморегулирования.

Вторая группа общественных земельных интересов направлена на социально-экономическую структуру земельной собственности по составу, сочетанию и пропорциям ее конкретных форм. Здесь речь идет о соотношениях величин земельной собственности государства, различного типа предпринимательских структур, различных групп населения, иностранных землевладельцев. При этом интересы общества ориентированы на оптимальное, с его точки зрения, использование земельных ресурсов, а интересы отдельных собственников – на сохранение за ними приобретенных имущественных прав на землю, независимо от эффективности ее эксплуатации.

В сфере хозяйственного освоения земельных ресурсов общественные интересы первой группы фокусируются на сохранении и накоплении полезных свойств земли как предмета и средства труда, либо как территориального базиса для конкретного производства. Здесь притязания общества в целом и отдельного землевладельца в долгосрочной перспективе, как правило, совпадают. Однако с позиции текущего землевладения они нередко вступают в противоречие, так как тактическая выгода нынешнего собственника земли может обернуться экономическими, экологическими и социальными потерями для страны сегодня или в будущем.

Вторая группа общественных интересов, направленных на эффективное использование земельных ресурсов, формируется в рамках общественных и частных притязаний по поводу наиболее продуктивного и высокодоходного вовлечения в товарное производство полезных свойств земельных и территориальных ресурсов, в том числе выгодного применения их рентообразующих возможностей.

С точки зрения сохранения экологического баланса среды обитания людей и восстановления полезных свойств экосистемы, утраченных в процессе хозяйственной деятельности, в первом случае просматриваются интересы и зависимости по поводу регенерации земельных ресурсов как природного компонента, во втором – как специфического товара.

В первом случае совокупность общественных интересов служит основанием для компромисса в отношении целей, задач, механизмов и источников

финансирования мероприятий по сохранению и приумножению полезных свойств земельного и территориального фонда конкретного региона.

Во втором случае предметом интересов служит деятельность по поддержанию на должном уровне товарных свойств земельной собственности путем регулирования ценовых параметров на земельном рынке, создания условий для сохранения ликвидности земельных участков, их эффективного рыночного оборота, сохранения реальной стоимостной формы и т.д. При этом интересы общества и конкретного землевладельца по одним позициям совпадают, по другим - вступают в противоречие. Так, они совпадают в позиции сохранения на определенном уровне рыночной цены земли как залоговой стоимости и не столь гармоничны по поводу оценки земли в целях ее налогообложения.

Для выделения земельных отношений в особую социально-экономическую категорию следует учитывать и то обстоятельство, что земельный ресурс ограниченно участвует во всех сферах воспроизводственного процесса. Так, в стадии производства жизненных средств и ресурсов земля входит в затратную составляющую, определяя через свои ценовые параметры величину общественно необходимых и индивидуальных издержек. Изъятие ренты налоговыми методами включает земельный фактор в сферу распределения, а пространственно-географические и коммуникационные параметры земельного участка оказывают влияние на направления, интенсивность и скорость движения созданного продукта, обеспечивая участие данного фактора в сфере обращения и потребления. При этом всегда сохраняется возможность обеспечить приоритет общественных интересов над индивидуальными, общество обладает свободой действий в изменении норм землепользования и содержательного наполнения прав землевладельцев.

Указанная особенность создает объективные предпосылки и технологические возможности для вмешательства правомочных органов во взаимосвязи и взаимоотношения между людьми, возникающие по поводу распределения, перераспределения, использования и восстановления земельных ресурсов. Это вмешательство может опираться как на административную, так и на экономическую основу, быть более или менее командно-бюрократическим или либерально-рыночным. Но при любых вариантах общество остается главным консолидированным собственником территориально-земельных ресурсов, регулирующим в различных правовых формах земельно-имущественные отношения.

Исходя из того, что земля является базисной составляющей любой недвижимости, важно иметь в виду законодательно установленное определение недвижимого имущества, недвижимости, которое существенно расширяет его распространенное, энциклопедическое толкование. В соответствии со ст. 130 Гражданского кодекса РФ к таковым относятся: земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения.

Вместе с тем, данное определение недвижимости носит общий характер, а поэтому не содержит конкретных правил или признаков, на основании которых из множества недвижимого имущества можно выделить и обособить отдельные объекты недвижимости. Поэтому реально функционирующий рынок недвижимости в настоящее время ограничивается объектами недвижимости, обособление которых происходит на основе обычая делового оборота. Это положение косвенно закреплено в Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ст.12, п.6), который устанавливает, что Единый государственный реестр прав состоит из отдельных разделов, в качестве которых названы отдельно земельные участки и разделы других объектов недвижимости (здания, сооружения, помещения).

В данной связи первостепенное значение имеет необходимость установления правил, на основании которых земельные участки, здания (сооружения), помещения могут обособляться как объекты гражданских прав.

Законом установлено, что права на недвижимые вещи подлежат государственной регистрации (ст.131 Гражданского кодекса РФ). Тем самым,

как следует из изложенного, объекты недвижимости имеют двойственную природу: с одной стороны, это объекты права, а с другой – это прочно связанные с землей физические объекты (непосредственно или через объект, частью которого он является), а также собственно земельные участки и их назначение.

Таким образом, к факторам, позволяющим выделить из множества недвижимого имущества отдельный объект недвижимости, относятся: наличие права, возможность физического обособления и назначение объекта. В соответствии с этим объект недвижимости есть юридически определенная часть недвижимого имущества, которая при этом обособлена или может быть обособлена физически в такой мере, при которой обеспечивается возможность ее использования по назначению. При этом вопрос о том, в какой мере обособляемый имущественный объект может использоваться по назначению, требует самостоятельного законодательного регулирования с учетом того, что имущественные правоотношения, связанные с недвижимостью, определяются, прежде всего, формами земельной собственности, которая в соответствии с мировой практикой рассматривается как комплекс земельно-имущественных прав, регламентирующих конкретные условия землепользования.

Исходя из характеристики земельно-имущественного комплекса и определяя характерные черты и особенности общественного регулирования его развития как объекта регулирующего воздействия, следует отметить, что для современных условий функционирования характерно сочетание как государственного регулирования (управления), так и рыночного регулирования, причем результативность обоих вариантов воздействия окажется тем выше, чем больше будут соответствовать специфике этапов переходного периода пропорции между объективной и субъективной составляющей, между административными и рыночными методами регулирования.

Государственное административное регулирование (управление) обеспечивает организационно-правовой базис, регламентирует экономические взаимоотношения субъектов права. При этом заметим, что помимо функций правового обеспечения и контроля развития земельно-имущественных отношений, государство в лице структур управления может занимать абсолютное монопольное положение в отдельных сегментах, их совокупности или во всем процессе регулирования развития комплекса в целом.

Рыночное регулирование развития земельно-имущественного комплекса как объекта регулирования, опираясь на государственные правовые нормы, с помощью рыночных механизмов (спроса и предложения, цен, конкуренции) осуществляет естественный отбор наиболее эффективных форм его функционирования.

Вместе с тем на стадии формирования рыночной экономики, когда еще не завершен процесс имущественных преобразований и становления эффективных новых форм хозяйствования, будут превалировать административные методы регулирования развития земельно-имущественного комплекса, цель которых состоит в решении следующих задач:

- рационального использования и охраны земли как природного, социального и хозяйственного объекта;
- сохранения и улучшения экологического состояния территории;
- создания юридических, экономических и организационных предпосылок для равноправного функционирования всех форм собственности, владения и пользования землей и форм хозяйствования;
- ограничения деятельности владельцев и пользователей земли, наносящей ущерб безопасности страны, противоречащей ее стратегическим задачам или ущемляющей законные права других лиц;
- наделения правомочиями субъектов РФ и органов местного самоуправления по регулированию земельно-имущественных отношений на своих территориях.

2. СОСТАВНЫЕ ЧАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ

Конституция Российской Федерации устанавливает, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – являющихся равноправными субъектами России. Наряду с территориями субъектов РФ, в состав Российской Федерации включаются внутренние воды и территориальное море, а также воздушное пространство над ними, юрисдикцию над которыми совершают федеральные органы власти.

Конституцией также устанавливается, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляют органы федеральной власти и органы власти субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Они самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Полномочия органов федеральной власти установлены Конституцией РФ, а также конституционными законами. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ устанавливаются конституционными федеральными законами, а также конституциями (уставами) соответствующих субъектов РФ. Полномочия органов местного самоуправления устанавливаются федеральными законами.

В соответствии с действующим законодательством органы власти разных уровней осуществляют следующие полномочия в области земельных и имущественных отношений:

- формируют, утверждают, исполняют бюджеты для своих территорий, осуществляют контроль за исполнением бюджетов;
- осуществляют владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в собственности соответствующих органов власти;
- организуют разработку и реализацию программ охраны земель, включающих в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий;
- прогнозируют доходы от разных видов экономической деятельности, в которых земля является главным ресурсом, а также планируют использование земельных ресурсов;
- производят расчеты объемов капиталовложений в природоохранные мероприятия, направленные на сохранение и повышение плодородия почв, вовлечения земель в сельскохозяйственный оборот, а также затраты на ликвидацию ущерба от негативных природных и техногенных воздействий;
- устанавливают порядок ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности и организуют их ведение;
- организуют и проводят государственную экспертизу проектной документации объектов строительства;
- организуют разработку и реализацию проектов организации земель;
- осуществляют контроль за использованием природных ресурсов;
- осуществляют выработку социально-экономической политики в области землевладения и землепользования на подведомственных территориях;
- осуществляют иные полномочия, отнесенные к их ведению.

Для реализации полномочий органам государственной власти и местного самоуправления необходимы сведения:

- о наличии, распределении и использовании земельных и иных природных ресурсов в разрезе субъектов РФ, муниципальных образований, городских и сельских поселений;

- о наличии, распределении и использовании земельных ресурсов и иных природных ресурсов, а также объектов недвижимости, находящихся в федеральной, областной и муниципальной собственности;

- о стоимости земельных ресурсов, находящихся в собственности РФ субъекта РФ и муниципальной собственности;

- о качественном состоянии земельных ресурсов, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

В настоящее время сложилась следующая практика учета объектов недвижимости на территории России. Ежегодно специалистами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) (ранее землеустроительной службы) составляется «Отчет о наличии и распределении земель по категориям, угодьям и пользователям», который является составной частью национального доклада о состоянии земель Российской Федерации. С принятием и введением в действие в 2000 году федерального закона о государственном земельном кадастре (далее - ГЗК) начался период проведения кадастрового учета земельных участков с созданием соответствующей базы данных по заявительному принципу. Не созданная окончательно система государственного земельного кадастра с 1 марта 2008 года была трансформирована в систему государственного кадастра недвижимости с принятием соответствующего федерального закона. В то же время сохранен заявительный принцип по постановке на кадастровый учет объектов недвижимости. Сведения о состоянии и об использовании объектов недвижимости, их площадях, местоположении, экономических характеристиках вносятся в государственный кадастр недвижимости на основании представляемых органам кадастрового учета - межведомственных и технических планов, актов обследования, других сведений, представляемых правообладателями по результатам проведения топографо-геодезических, картографических, мониторинговых, землеустроительных работ и иных обследований и изысканий. Кроме того, утверждены Правила направления органами государственной власти и органами местного самоуправления документов, необходимых для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости для осуществления кадастрового учета, в том числе с использованием единой системы межведомственного взаимодействия, а также требования к формату

таких документов в электронной форме (постановление Правительства РФ от 03.02.2014 № 71).