

Аналитическая записка
по результатам экспертно-аналитического мероприятия
«Правовое обеспечение владения, пользования и распоряжения
земельными участками и отдельные вопросы деятельности
государственной власти и местного самоуправления
по управлению землей в Российской Федерации»

Введение

Настоящая аналитическая записка подготовлена в соответствии с Временным порядком подготовки и утверждения аналитических и экспертных документов Счетной палаты Российской Федерации, утвержденным решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 октября 2004 года.

При подготовке аналитической записки использованы сведения, полученные в результате проведения Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий по вопросам распоряжения и использования государственных земельных участков и федеральной собственности в 2006-2007 годах, а также данные, представленные по запросам Счетной палаты Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления ряда муниципальных образований Московской, Ленинградской и Тверской областей.

Кроме того, использованы материалы, полученные от субъектов естественных монополий, оказывающих услуги в сферах транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, транспортировки газа по трубопроводам, железнодорожных перевозок, услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи, услуги по передаче электрической энергии и т. д.

Анализ указанных материалов проводился на предмет определения достаточности и правильности применения нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере земельно-имущественных отношений, градостроительства, землеустройства, разграничения прав государственной собственности на земельные участки, использования земель сельскохозяйственного назначения федеральными государственными учреждениями.

В аналитической записке рассмотрены следующие вопросы:

- полнота законодательства, регулирующего реализацию прав и полномочий Российской Федерации в сфере управления, распоряжения и учета земельного фонда в Российской Федерации. Роль и место федеральных органов исполнительной власти, государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в процессе управления земельным фондом в Российской Федерации;

- влияние мер нормативно-правового регулирования процессов управления земельным фондом в Российской Федерации на исполнение доходных статей бюджетов в Российской Федерации, в том числе при установлении ставок арендной платы за использование земельных участков, находящихся в государственной собственности и занятых объектами транспортных систем естественных монополий, а также земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

- результативность работ по созданию и введению в эксплуатацию комплекса по управлению земельным фондом в Российской Федерации, созданного в рамках Федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2011 годы)»;

- реализация мер нормативно-правового регулирования, принятых органами государственной власти и местного самоуправления, направленных на выполнение поручений и поручений Президента Российской Федерации в части правового обеспечения и управления земельным фондом Российской Федерации, а также целей и задач в области земельной реформы, установленных Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года № 910-р (раздел 3.1.7 «Развитие рынка земли и других объектов недвижимости»);

- своевременность и правильность отчетных данных систем учета и управления земельным фондом;

- достаточность и полнота нормативных правовых актов, обеспечивающих процессы управления земельным фондом в Российской Федерации. Анализ материалов судебной практики по некоторым вопросам деятельности субъектов земельных отношений;

- направления совершенствования законодательства и создания механизмов управления в части управления земельным фондом в Российской Федерации и обеспечения владения, пользования и распоряжения земельными участками, находящимися в государственной и муниципальной собственности.

Начиная с 1990 года, в Российской Федерации проводится реформа в сфере земельных правоотношений, коренным образом изменившая земельные устои, существовавшие ранее. В основном реформа была направлена на обеспечение процессов разграничения государственной собственности на землю, в результате чего возникла собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на земельные участки, а также обеспечение приватизации земель. В результате земельные участки приобрели статус объекта гражданских прав - недвижимого имущества и, таким образом, вовлечены в гражданский оборот, чем было положено начало формирования широкого круга частных собственников земли.

В связи с переходом земельных участков из государственной собственности в частную собственность на основании специального законодательства о приватизации и общих гражданских норм образовался тот первичный рынок, на основании которого формируется материальная база для развития нормального имущественного оборота земли. В отношении, связанные с первичным отчуждением земельных участков из государственной собственности, вовлечено большое количество физических и юридических лиц, вкладываются значительные инвестиционные ресурсы. Снижение рисков в таких отношениях возможно только при наличии детально разработанных правовых гарантий защиты прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. Причем такие гарантии должны быть не просто провозглашены, но и должны быть созданы действенные рычаги их исполнения.

Законодательство установило принцип, согласно которому Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вступают в гражданские правоотношения на равных началах с гражданами и юридическими лицами. Однако специфика задач, стоящих перед государством в гражданском обороте, и особенности публичной собственности как таковой потребовали установления специальных правил.

В течение 2006-2007 годов продолжалось реформирование институтов земельного законодательства, имеющих межотраслевое значение и направленных на экономическое стимулирование правообладателей земельных участков, а также эффективное использование земельных участков для нужд строительства, в первую очередь жилищного. Были приняты федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты, направленные на упорядочение и систематизацию земельного законодательства,

а также на разграничение государственной и укрепление частной собственности на землю, упрощение процедур регистрации гражданами прав на земельные участки.

Результаты оценки полноты, достаточности принятых нормативных правовых актов и анализа проблем применения земельного законодательства, а также выработка предложений по повышению эффективности правовых отношений в сфере оборота земли, представлены в данной аналитической записке.

1. Анализ законодательства, регулирующего реализацию прав и полномочий Российской Федерации в сфере управления, распоряжения и учета земельного фонда в Российской Федерации. Компетенция федеральных органов исполнительной власти, государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в процессе управления земельным фондом в Российской Федерации

1.1. Проблемы регулирования земельных отношений в Российской Федерации не могут быть рассмотрены исключительно в рамках земельного права, так как одна из основных проблем земельного права относится к сфере правотворчества, которая регламентируется, прежде всего, нормами конституционного права.

Положения Конституции Российской Федерации в целом отражают характеристику земли в единстве выполняемых ею 3 основных функций: природного объекта; природного ресурса; объекта имущественных отношений.

Конституция Российской Федерации (статья 72, пункты «в», «г», «д», «к») к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относит земельное законодательство, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, разграничение государственной собственности на землю, природопользование, охрану окружающей среды.

Компетенция субъектов Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации (статья 73) как «остаточная компетенция» по принципу «все, что не закреплено за Федерацией и совместными полномочиями, остается ее субъектам».

Следует отметить, что нормы, закрепляющие компетенцию государства, государственных образований, государственных органов и должностных лиц, основаны на «разрешительном принципе» правового регулирования. Суть его сводится к тому, что перечисленным субъектам, в отличие от граждан, разрешено лишь то, что прямо предписано. Согласно постановлению Федерального арбитражного суда Московского округа от 27 декабря 2002 года № КА-А41/8429-02 общий правовой принцип «разрешено все, что прямо не запрещено законом» не применяется к земельным отношениям.

Нормы Конституции Российской Федерации, посвященные совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, не конкретизируют принципы и не устанавливают порядок разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации. Конкретизация полномочий субъектов Российской Федерации по некоторым вопросам в сфере земельных отношений устанавливается федеральными законами.

Федеральными законами, принятыми после введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации, полномочия субъектов Российской Федерации устанавливаются путем прямого перечисления тех вопросов, которые могут быть урегулированы субъектами Российской Федерации. Все остальные полномочия отнесены к компетенции Российской Федерации как «остаточная компетенция».

Так, Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (пункт 4 статьи 1) определено, что субъектом Российской Федерации самостоятельно устанавливается момент, с которого осуще-

ствляется приватизация земель сельскохозяйственного назначения на территории субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» закреплены полномочия субъекта Российской Федерации по определению цены выкупа земельного участка (пункт 7 статьи 28). При этом ее нижний и верхний предел установлен федеральным законодателем в зависимости от численности поселения.

Субъекты Российской Федерации самостоятельно осуществляют правовое регулирование земельных отношений при отсутствии соответствующих положений в федеральном законодательстве с нарушением пределов опережающего нормативного регулирования, принимая не только процессуальные нормативные акты, но и нормы материального права, зачастую выходя за рамки своей компетенции, что подтверждается решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

Вместе с тем анализ не только законодательства, но и решений Конституционного Суда Российской Федерации позволяет определить основные критерии разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти ее субъектов по вопросам совместного ведения.

Так, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, признание за субъектами Российской Федерации права осуществлять опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения не дает им автоматически полномочий по решению в полном объеме вопросов, имеющих универсальное значение как для законодателя в субъектах Российской Федерации, так и для федерального законодателя, и в силу этого подлежащих регулированию федеральным законом¹.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в процессе управления земельным фондом на региональном и местном уровнях устанавливают ограничения прав граждан и юридических лиц, не предусмотренные в федеральных законах.

Примеры необоснованного ограничения прав могут выражаться в следующем:

- включение в перечни оснований, направленных на ограничение, изменение и прекращение прав, иных оснований, не предусмотренных федеральными законами (соответственно по предмету регулирования);

- возложение в административном порядке (постановлением или распоряжением уполномоченного органа государственной власти) при осуществлении публично-правовых функций, направленных на установление частноправовых отношений, дополнительных обязанностей имущественного характера, не предусмотренных законодательством федерального уровня.

Возложение дополнительных обязанностей может быть реализовано также путем установления дополнительных критериев соответствия, необходимых для реализации прав граждан и юридических лиц, которые не предусмотрены на федеральном уровне.

Как показывают результаты проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2006-2007 годах, продолжается практика переложения бремени финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере социально-экономического развития территорий на субъекты предпринимательской деятельности. Вместе с тем федеральным законодательством не установлена публично-правовая обязанность для предприятий, учреждений, организаций участвовать в строительстве объектов социальной и коммунальной сфер.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 февраля 1999 года № 4-П.

Подобная практика нарушает единство экономического пространства, создает дополнительные административные барьеры и увеличивает сферу административного усмотрения (разрешительный порядок)².

1.2. Несмотря на активизацию в последнее время процесса упорядочения и систематизации земельного законодательства остаются не урегулированными отдельные аспекты разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 17 апреля 2006 года № 53-ФЗ) предоставляет субъектам Российской Федерации возможность определения порядка распоряжения землями, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю. В соответствии с действующей редакцией указанного федерального закона распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов.

Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена в поселениях, являющихся административными центрами, столицами субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно последним изменениям, внесенным Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности», порядок определения размера арендной платы, а также порядок, условия и сроки внесения арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Что же касается земельных участков, которые находятся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, то здесь распоряжение данными объектами возможно только лишь после государственной регистрации прав собственности на них.

В настоящее время право собственности на земельные участки под федеральными объектами недвижимости зачастую не оформлены. В результате чего отчуждение объектов федеральной собственности, расположенных на государственных земельных участках, закрепленных за федеральными предприятиями, учреждениями и организациями, осуществляется без учета рыночной стоимости и инвестиционного потенциала земельных участков, на которых расположены данные объекты.

В последующем земельные участки, не оформленные в собственность Российской Федерации, выкупаются собственниками объектов недвижимости по фиксированной цене на основании пункта 7 статьи 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имуще-

² Справочная правовая система «Гарант»: 1) Ю. Тихомиров. Преодолевать коррупциогенность законодательства («Право и экономика», № 5, 2004 год); 2) М. А. Краснов, Э. В. Талапина, В. Н. Южаков. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность («Журнал российского права», № 2, 2005 год).

ства». Вследствие чего в федеральный бюджет не поступает значительный объем денежных средств.

1.3. Анализ полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере управления земельным фондом в Российской Федерации показывает, что существует значительная свобода административного усмотрения при решении конкретных вопросов применения норм материального права в сфере земельных отношений.

Одним из факторов, способствующих сложившейся ситуации, является отсутствие ряда административных регламентов, определяющих исполнение соответствующих государственных функций в сфере земельно-имущественных общественных отношений, возложенных на федеральные органы исполнительной власти. Указанные нормативные документы, разработаны не в полном объеме с нарушением сроков, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 года № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

В соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р (раздел II), разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти является одной из задач, реализующих цели административной реформы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», установлены общие требования к разработке и утверждению федеральными органами исполнительной власти административных регламентов исполнения государственных функций.

В рамках настоящей аналитической записки рассмотрены некоторые вопросы правовой регламентации исполнения наиболее существенных публичных функций в сфере земельно-имущественных общественных отношений, возложенных на федеральные органы исполнительной власти: Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральную регистрационную службу.

Административные регламенты исполнения государственных функций в части осуществления Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом (Росимущество) и его территориальными органами и организациями закрепленных за ними полномочий до настоящего времени не разработаны. Имеется только Регламент Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, устанавливающий общие правила организации деятельности по реализации его полномочий.

Приказами Минэкономразвития России утверждены административные регламенты по исполнению Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости следующих государственных функций:

- ведения государственного земельного кадастра;
- организации проведения государственной кадастровой оценки земель;
- организации приема граждан, обеспечения своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятия по ним решений и направления ответов заявителям в срок, установленный законодательством Российской Федерации;
- предоставления заинтересованным лицам сведений об объектах капитального строительства;

- ведения государственного технического учета объектов капитального строительства;
- ведения государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;
- предоставления заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра.

Вместе с тем до сих пор не приняты административные регламенты Федерального агентства кадастра объектов недвижимости в отношении пятнадцати осуществляемых им полномочий (функций), установленных Положением о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости.

Приказом Росрегистрации от 12 сентября 2006 года № 154 «Об утверждении Регламента Федеральной регистрационной службы» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 26 октября 2006 года, регистрационный № 8401) определены правила внутренней организации Федеральной регистрационной службы при осуществлении функций в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Установлен порядок взаимодействия Росрегистрации с Минюстом России, взаимоотношений с органами судебной власти, а также с органами и представителями государственной власти иностранных государств, международных организаций и органами государственной власти Российской Федерации по вопросам международного сотрудничества. Также определен порядок работы с обращениями граждан, обеспечения доступа к информации о деятельности Росрегистрации.

Административный регламент исполнения Росрегистрацией функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним утвержден приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14 сентября 2006 года № 293 (зарегистрирован Минюстом России 14 сентября 2006 года, регистрационный № 8258).

Указанным административным регламентом урегулировано исполнение функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Определен перечень предоставляемых заявителями в различных случаях документов, требования к их форме и содержанию. Установлена последовательность административных действий. Приведены сведения о местонахождении, контактных телефонах, Интернет-адресах, адресах электронной почты Росрегистрации и ее территориальных органов. Представлен режим работы с заявителями, определены предельные сроки ожидания в очереди, названы требования к местам для ожидания и к парковочным местам. Работникам территориальных органов Росрегистрации предписано предоставлять подробную информацию гражданам, обратившимся по интересующим их вопросам.

Отсутствие административных регламентов федерального уровня, определяющих исчерпывающим образом (с описанием последовательно выполняемых действий, процедур и их стадий, сроков исполнения, вариативностью возможных решений, на основе четко установленных критериев, формой предполагаемого результата, компетенции исполнителя и т. д.) исполнение соответствующих государственных функций, предполагает значительную свободу административного усмотрения должностных лиц, в том числе возможность необоснованного воспрепятствования экономической деятельности хозяйствующих субъектов, возможность необоснованного дифференцированного подхода к решению служебных вопросов, связанных с коллизией норм права или избирательным применением (неприменением) различных по масштабам административных санкций при разрешении конкретных дел о применении норм материального и административного права.

2. Анализ влияния мер нормативно-правового регулирования процессов управления земельным фондом в Российской Федерации на исполнение доходных статей бюджетов в Российской Федерации

Основой системы государственного регулирования процессов управления земельным фондом выступают административно-правовые и экономические элементы (кадастровая стоимость земли, земельный налог, субсидии, компенсации, санкции, рентные платежи и т. д.), которые в совокупности создают систему, обеспечивающую рациональное использование земельного фонда и исполнение доходных статей бюджетов в Российской Федерации.

В своей основе элементы системы государственного регулирования процессов управления земельным фондом на региональном уровне являются общими, меняются лишь их параметры (уровень налоговых ставок и платежей, степень и методы регулирования) в зависимости от землеобеспеченности, результативности деятельности сельхозпредприятий, спроса на землю и ее предложения, цены земли, рентного и других факторов. Особенности этой системы зависят от структуры собственности на землю и степени многообразия субъектов земельных отношений, развитости рынка земли, привлекательности земли как экономического ресурса и т. д.

Земельным кодексом Российской Федерации установлена платность землепользования. Любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Установлены и формы платы за использование земли - земельный налог и арендная плата. При этом земельный налог и арендная плата должны рассматриваться как основные источники наполнения доходных статей бюджетов в Российской Федерации.

2.1. Вступившая в силу с 1 января 2005 года глава 31 Налогового кодекса Российской Федерации относит земельный налог к местному налогу.

Налогоплательщиками земельного налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного пользования наследуемого владения.

Налоговая база определена как кадастровая стоимость земельного участка.

Определен максимальный размер налоговой ставки, которая не может превышать 0,3 % для земель, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения, занятым жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса или предоставленных для жилищного строительства, а также для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства. Для других категорий земель размер налоговой ставки равен 1,5 процента.

Сумма налога складывается из двух составляющих: кадастровой стоимости земельных участков, которая устанавливается субъектами Российской Федерации и налоговой ставки, устанавливаемой органами местного самоуправления. Учитывая, что земельный налог является местным налогом, органы местного самоуправления вправе устанавливать льготы по уплате налога для определенных категорий налогоплательщиков, исходя из фактической способности налогоплательщика к уплате налога.

Следует также отметить, что ранее арендаторы государственных и муниципальных зданий и помещений были вынуждены платить земельный налог, так как к арендаторам переходило право пользования земельным участком на срок договора аренды, а по Федеральному закону «О плате за землю» его платателями считались, в том числе и землепользователи.

Но с 2006 года согласно Налоговому кодексу Российской Федерации организациями - плательщиками налога являются исключительно собственники и владельцы земли на праве бессрочного пользования.

Организации и индивидуальные предприниматели определяют налоговую базу и рассчитывают сумму земельного налога и авансовых платежей самостоятельно на основании сведений земельного кадастра о каждом земельном участке, принадлежащем им.

Физические лица определяют налоговую базу и уплачивают земельный налог и авансовые платежи на основании налоговых уведомлений. При этом налоговая база по земельному налогу определяется как кадастровая стоимость земельных участков.

Налоговая база как кадастровая стоимость земельного участка определяется по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом. Причем налогоплательщики должны быть проинформированы о кадастровой стоимости земельных участков не позднее 1 марта текущего года. Это является обязанностью органов местного самоуправления, которые также должны определять порядок доведения сведений о кадастровой стоимости земельных участков до налогоплательщиков.

Минфин России считает, что если результаты государственной кадастровой оценки земель не утверждены в срок до 1 марта, то авансовые платежи и земельный налог по таким земельным участкам не уплачиваются. Тем не менее, налогоплательщикам следует представлять в отношении данных земельных участков «нулевые» налоговые декларации (расчеты по авансовым платежам). После того как результаты кадастровой оценки будут утверждены и доведены до сведения налогоплательщиков, последним следует представить уточненную декларацию за налоговый период.

Следует отметить, что обязанность налоговых органов доводить до сведения налогоплательщиков кадастровую стоимость земельных участков не установлена, но Минфин России обязал налоговые органы доводить до сведения налогоплательщиков полученную информацию о кадастровой стоимости земельных участков при проведении камеральной проверки «нулевых» налоговых деклараций. По результатам проверки соответствующее уведомление должно выдаваться налогоплательщику под расписку или высылаться по почте.

Одним из существенных факторов влияния на формирование доходной базы по земельному налогу является наличие у землепользователей и землевладельцев правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов.

По данному существенному вопросу налогообложения земельных участков, в отношении которых не проводились межевание и кадастровый учет, а, соответственно, у организации или физического лица отсутствуют правоустанавливающие документы на землю, даны разъяснения Федеральной налоговой службы и Минфина России, согласно которым основанием для уплаты земельного налога является наличие у налогоплательщика правоустанавливающего документа на земельный участок.

Налоговый кодекс Российской Федерации, определяя плательщиков земельного налога, связывает понятие «налогоплательщик» с правом на земельный участок.

Поскольку объект налогообложения по земельному налогу относится к недвижимому имуществу, момент возникновения либо прекращения прав на него привязывается к юридическому факту государственной регистрации.

Налогоплательщики должны иметь на земельные участки, являющиеся объектом налогообложения, правоудостоверяющие документы, выдаваемые органами Росрегистрации, которые ведут Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Права на земельные участки удостоверяются документами, которые и являются основанием для взимания земельного налога с правообладателей земельных участков.

Действующим законодательством установлено, что в случае отсутствия в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним сведений о существующих правах на земельные участки налогоплательщики определяются на

основании государственных актов, свидетельств и других документов, удостоверяющих права на землю и выданных как физическим, так и юридическим лицам до вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», либо на основании актов, изданных органами государственной власти или органами местного самоуправления в рамках их компетенции и в порядке, установленном законодательством, действующим в месте издания таких актов на момент их издания, о предоставлении земельных участков.

Учитывая требования Налогового кодекса Российской Федерации об обязательности уплаты земельного налога и Земельного кодекса Российской Федерации о платности использования земли, организации и физические лица, не имеющие вышеназванные правоудостоверяющие и правоустанавливающие документы на фактически используемые земельные участки, в том числе и по договорам аренды зданий, сооружений, должны привлекаться к административной ответственности за уклонение от регистрации соответствующих прав на недвижимое имущество.

Налоговые органы в ходе проведения контрольных мероприятий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при выявлении землепользователей, уклоняющихся от государственной регистрации прав на земельные участки и, следовательно, от уплаты земельного налога, должны сообщать администрациям муниципальных образований о таких фактах для принятия соответствующих мер.

Если документы на государственную регистрацию не поданы, налогоплательщики могут быть привлечены к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения, а именно за сокрытие объекта от налогообложения умышленно или по неосторожности.

Еще одним фактором, влияющим на процесс формирования доходов бюджетной системы Российской Федерации, является налогообложение ограниченных в обороте земельных участков.

В соответствии со статьей 389 Налогового кодекса Российской Федерации земельные участки, ограниченные в обороте законодательством, исключены из объектов налогообложения. По этой причине отдельные муниципальные образования несут потери.

Так, в Курской области на территории муниципального образования г. Курчатов расположен филиал «Курская АЭС» концерна «Росэнергоатом», выпадающие доходы бюджета муниципального образования составят около 180 млн. рублей, или 62,5 % от собственных доходов местного бюджета.

Кроме того, доходы муниципальных образований уменьшаются в связи с тем, что земельный налог намного меньше по сравнению с арендной платой, поэтому увеличился выкуп арендаторами земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, являющиеся их собственностью.

В отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, не закрепленных за собственниками землепользователями и землевладельцами, Минфин России полагает, что до предоставления (передачи) или продажи таких земельных участков организациям или физическим лицам в отношении этих земельных участков отсутствует налогоплательщик.

При предоставлении земельных участков, являющихся собственностью Российской Федерации, в постоянное (бессрочное) пользование организациям, определенным в статье 20 Земельного кодекса Российской Федерации, данные организации будут признаваться налогоплательщиками земельного налога и осуществлять его уплату в бюджет муниципального образования, на территории которого расположены названные земельные участки.

Таким образом, только земли, закрепленные за хозяйствующими субъектами на каком-либо имущественном праве (кроме аренды), могут быть источниками поступлений земельного налога.

В связи с тем, что с 1 января 2006 года отменены льготы по уплате земельного налога, предусмотренные Законом Российской Федерации от 11 октября 1991 года № 1738-1 «О плате за землю», предприятия и организации, в том числе гражданской авиации, ранее освобожденные от уплаты налога на земли, занятые аэропортами (аэродромами), должны платить его в полном объеме. По результатам анализа финансово-экономического состояния предприятий и организаций гражданской авиации установлено, что размер годового земельного налога, рассчитанный по действующей ставке, зачастую превышает размер чистой прибыли аэропортов.

Отмена льгот в некоторых случаях имеет отрицательный экономический результат.

Так, по данным Минтранса России и информации, полученной от Федеральной службы по тарифам, уплата аэропортами земельного налога в соответствии с новыми условиями, исключающими льготы по уплате земельных платежей, может привести к двукратному росту ставок аэропортовых сборов и тарифов за наземное обслуживание воздушных судов.

Ситуация с земельными платежами ФГУП «Аэропорт Иркутск» является наглядным тому подтверждением. За земельные участки, на которых расположен аэропорт Иркутск сумма земельного налога составит около 72 млн. рублей в год (исходя из кадастровой стоимости земельных участков) или 12 % всей выручки предприятия, что крайне отрицательно скажется на финансово-экономическом состоянии аэропорта Иркутск и увеличит риск его банкротства.

По информации, полученной от ФГУП «Аэропорт Иркутск», во избежание вышеуказанных негативных последствий предприятие будет вынуждено поднять цены на свои услуги, что также приведет к нежелательным социальным последствиям для региона. Увеличение ставки сбора за взлет-посадку воздушных судов на 80 % (по предварительным расчетам, увеличение именно в таком размере может покрыть расходы на уплату земельного налога) неизбежно приведет к росту стоимости авиабилетов на пассажирские перевозки и тарифов на грузовые перевозки.

Структура земельных участков, находящихся в пользовании ФГУП «Аэропорт Иркутск» и являющихся ограниченными в обороте, состоит из земельных участков разного назначения. Более 60 % от площади всех земельных участков занимает летное поле без искусственных покрытий. Данные земельные участки не способны приносить доход предприятию, так как служат исключительно для обеспечения авиационной безопасности согласно законодательно закрепленным стандартам.

2.2. В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, устанавливаются, соответственно, Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Согласно пункту 2 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» арендная плата за использование земельных участков, переоформление прав на которые осуществляется во исполнение требований данного закона, устанавливается в соответствии с решением Правительства Российской Федерации.

До настоящего времени никаких решений Правительством по данному вопросу не принято, что дает возможность арендодателям произвольно трактовать действующие законодательные нормы, завышать размер арендной платы и нередко приводит к зна-

чительному затягиванию сроков согласования условий договоров аренды земельных участков, касающихся уплаты арендной платы.

Проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации в территориальных органах Росимущества, показали, что при предоставлении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в аренду территориальные управления руководствуются законодательством Российской Федерации, методическими рекомендациями по организации работы аппарата Минимущества России и его территориальных органов при предоставлении гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в федеральной собственности и переоформления прав на них и разъяснениями Минимущества России «Об определении размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в федеральной собственности», а также распоряжением Росимущества «Об утверждении примерной формы договора аренды находящегося в государственной собственности земельного участка».

Важно отметить, что в большинстве случаев размер арендной платы за находящиеся в федеральной собственности земельные участки рекомендуется исчислять исходя из рыночной стоимости земельного участка, определяемой в соответствии с законодательством об оценочной деятельности.

Для определения базового размера арендной платы от рыночной стоимости при расчете годовой арендной платы за земельные участки, находящиеся в федеральной собственности (за исключением договоров с ОАО «РЖД», размер арендной платы по которым установлен Федеральным законом от 27 февраля 2003 года № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»), территориальные управления ежегодно запрашивают у администраций муниципальных районов принимаемые органами местного самоуправления (по категориям земель и их разрешенному использованию) ставки базовой арендной платы.

Средства, выделяемые Росимуществу из федерального бюджета по статье «Расходы по оценке недвижимости, обеспечению признания прав и регулированию отношений по федеральной собственности, в том числе и за рубежом», лимитированы, поэтому территориальным управлениям необходимо обосновать заявку Росимуществу на финансирование работ по оценке в предстоящем финансовом году.

2.3. Источником поступлений в федеральный бюджет также являются штрафы, взимаемые Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) за нарушение земельного законодательства.

В пределах своей компетенции Роснедвижимость осуществляет совершенствование государственного регулирования землеустройства в Российской Федерации, совершенствование системы государственного мониторинга земель, совершенствование системы государственного земельного контроля.

В 2006 году общее количество вынесенных предписаний составило 50758, из которых было исполнено 35121 (69,2 %), аналогичный показатель за 2005 год составил 45973 предписаний об устранении правонарушений, из которых выполнено 42133 (91,6 %). Уменьшения показателя по сравнению с 2005 годом произошло в связи с истечением срока исполнения предписаний, отменой постановлений и предписаний судебными органами, признанием предприятий, на которых наложены штрафы банкротами и т. п.

Всего на территории Российской Федерации в 2006 году было выявлено 62705 нарушений (в 2005 году - 64029) на площади 8616,3 тыс. га (в 2005 году - 10681,7 тыс. гектаров).

Привлечено к административной ответственности за нарушение земельного законодательства в 2006 году 41645 нарушителей (в 2005 году - 32094), что составляет

66,4 % (в 2005 году - 50,1 %) от выявленных нарушений земельного законодательства в целом по Российской Федерации.

Наложено штрафов на общую сумму 127549,92 тыс. рублей, из них взыскано 98761,88 тыс. рублей. Доля взысканных штрафов в общем количестве штрафов, наложенных за земельные правонарушения, составила 77,4 %. В 2006 году произошло увеличение наложенных штрафов на 43 % и взысканных на 50 % относительно 2005 года, однако процент взыскания по наложенным штрафам остался практически неизменным.

В 2006 году остаток непогашенной задолженности на начало отчетного периода составил 21939,32 тыс. рублей. Остаток непогашенной задолженности на конец отчетного периода составил 37970,39 тыс. рублей. Отменены 923 ранее принятые решения о наложении штрафных санкций.

В 2006 году государственными земельными инспекторами было проведено 164797 проверок соблюдения требований земельного законодательства, что на 17,5 % больше, чем в 2005 году. Площадь земель, на которых осуществлены проверки, в 2006 году составила 55117,95 тыс. га, что на 31,1 % меньше, чем в 2005 году. При этом количество государственных земельных инспекторов в 2006 году составило 4368 человек, что на 7 % больше, чем в 2005 году.

3. Результаты работы по созданию и введению в эксплуатацию комплекса по управлению земельным фондом в Российской Федерации, созданного в рамках Федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)»

Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)» (далее - Программа) утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 745. В соответствии с данным постановлением государственным заказчиком-координатором Программы является Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

Целью Программы является создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости, обеспечивающей эффективное использование земли и иной недвижимости, вовлечение их в оборот и стимулирование инвестиционной деятельности на рынке недвижимости в интересах удовлетворения потребностей общества и граждан, а также создание системы государственного кадастра недвижимости, обеспечивающей гарантии прав собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество, формирование полного и достоверного источника информации об объектах недвижимости, совершенствование государственных услуг, оказываемых организациям и гражданам, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Необходимо отметить, что решение Правительства Российской Федерации об образовании Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) и переходе к созданию единой системы учета недвижимости всех категорий соответствует передовому мировому опыту развитых стран с рыночной экономикой.

Кадастровая система призвана обеспечить: правообладателей - гарантиями прав на имущество; систему налогообложения - актуальными сведениями об объектах налогообложения; рынок недвижимости - открытой и достоверной информацией о земельных участках и связанных с ними улучшениях; систему органов государственного и муниципального управления - информацией, необходимой для формирования и

проведения государственной политики в сфере земли и недвижимости, а также планирования и развития территорий.

Общество, лишенное подобных сведений, в современных условиях не может сохранить высокие темпы экономического роста, а, следовательно, и обеспечить себе устойчивое развитие.

Вместе с тем в период реализации Программы дважды проводилась ее корректировка, как по срокам реализации, так и по объемам финансирования. Указанные изменения утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации от 21 января 2005 года № 34 и от 13 сентября 2005 года № 560.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2005 года № 560 внесены изменения в части включения в Программу подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006-2011 годы)», а также увеличены объемы финансирования на 225 млн. рублей и другие изменения.

В настоящее время, в рамках указанной федеральной целевой программы (с учетом изменений, внесенных в указанную Программу постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2005 года № 560) реализуются подпрограмма «Информационное обеспечение управления недвижимостью, реформирования и регулирования земельных и имущественных отношений» (государственный заказчик - Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом) и подпрограмма «Создание системы кадастра недвижимости» (2006-2011 годы) (государственный заказчик - Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости).

Из средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию Программы в размере 40624,19 млн. рублей, на реализацию подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006-2011 годы)» выделяется 28392,09 млн. рублей, на реализацию федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)» - 6821,6 млн. рублей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 745 предусматривалась трехэтапная последовательность реализации программных мероприятий: I этап - с 2002 по 2003 год; II этап - с 2004 по 2005 год; III этап - с 2006 по 2007 год.

На третьем этапе планировалось завершить реализацию основных мероприятий Программы в части разграничения государственной собственности на земли всех категорий и создать информационно-техническую базу управления государственной и муниципальной недвижимостью, завершить подготовку профессиональных кадров для работы с системой.

Однако в 2006 году расходы по реализации Программы существенно увеличились, поскольку одновременно началась реализация мероприятий подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006-2011 годы)». В целом на реализацию Программы, с учетом подпрограмм, в 2006 году был направлен 41 % кассовых расходов Роснедвижимости.

В настоящее время федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)» не в полной мере отвечает современным требованиям программно-целевого метода бюджетного планирования и требованиям действующего законодательства.

Временные рамки реализации подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006-2011 годы)» выходят за рамки реализации самой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)».

В связи с необходимостью приведения в соответствие сроков реализации Программы и подпрограммы Роснедвижимость письмом от 28 апреля 2006 года № ММ/0270 обратилась в Минэкономразвития России с просьбой о разработке проекта постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Программу в части изменения сроков завершения Программы и внесении изменений в название Программы с учетом изменений текста Программы.

В соответствии с протоколом заседания рабочей группы (подкомиссии) по экономическим вопросам Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу от 16 марта 2007 года № 17-ГГ Роснедвижимость (письмом от 23 марта 2007 года № КЯ/0455) представила в Минфин России доработанный проект постановления Правительства Российской Федерации «О федеральной целевой программе «Создание системы кадастра недвижимости (2006-2012 годы)» для согласования в установленном порядке.

Программа не в полной мере отвечает требованиям Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного постановлением Правительством Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 (в редакции от 14 декабря 2006 года) «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

В нарушение статьи 10 Порядка, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594, Программа не содержит информацию о ресурсах, необходимых для реализации каждого мероприятия в 2006 году (с указанием статей расходов и источников финансирования), и сроках, что затрудняет осуществление контроля за ходом и полнотой их реализации.

Фактически достигнутые результаты выполнения Программы в 2006 году не соответствуют плановым результатам, в частности, по статье расходов «Прочие нужды» («Разработка автоматизированных баз данных и ввод информации по результатам инвентаризации, межевания и оценки земель, а также информации о земельных участках и прочно связанных с ними объектах недвижимого имущества») запланированные результаты не достигнуты. Причиной этого является общее недофинансирование Программы. В период 2002-2005 годов объем финансирования за счет средств федерального бюджета по статье расходов «Прочие нужды» в ценах 2005 года составил 3789,38 млн. рублей, или 48,9 % от запланированных 7743,78 млн. рублей.

В 2006 году общая площадь изученности состояния земель составляла 63790,8 тыс. га. Увеличение общей площади изученности состояния земель относительно 2005 года составило 3 %, т. е. значение уровня информационного наполнения кадастра объектов недвижимости в 2006 году составило 3 процента.

Площади земель, на которые разработаны прогнозы и даны рекомендации по предупреждению и устранению негативных процессов, составляли 16530,0 тыс. га. Увеличение площади земель, на которые разработаны прогнозы и даны рекомендации по предупреждению и устранению негативных процессов, относительно 2005 года составило 1 процент.

Фактическое выполнение запланированных объемов землеустроительных работ на федеральных землях составило 100 % по отношению к плану.

Количество исполненных обращений заинтересованных лиц по вопросам проведения землеустройства в 2006 году составило 97 % от поданных обращений (в 2005 году - 100 процентов).

Согласно отчетным данным, представленным ФГУ «Земельная кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации, в целом по Российской Федерации на 1 января 2007 года общее количество земельных участков, внесенных в Единый государ-

ственный реестр земель, составляет 45360782 участка. На 1 января 2006 года данный показатель составлял 36920104 участка.

4. Анализ предпринятых органами государственной власти и местного самоуправления мер нормативного правового регулирования, направленных на выполнение посланий и поручений Президента Российской Федерации в части правового обеспечения и управления земельным фондом Российской Федерации, а также целей и задач в области земельной реформы, установленных Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года № 910-р (раздел 3.1.7 «Развитие рынка земли и других объектов недвижимости»)

Основной вектор дальнейших преобразований земельных отношений и совершенствования земельного законодательства был определен в федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2002 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1999 года № 694.

В ежегодных посланиях Президента Российской Федерации, направляемых Федеральному Собранию Российской Федерации, для органов государственной власти были поставлены задачи, требующие решения в сфере публичного регулирования экономических и земельно-имущественных отношений.

Президентом Российской Федерации В. В. Путиным было указано на следующее:

- «Суть государственного регулирования в экономике - не в увлечении административными рычагами, не в экспансии государства в отдельные отрасли (это мы уже проходили, это было неэффективно) и не в поддержке избранных предприятий и участников рынка, а в защите частных инициатив и всех форм собственности»;

- «Любые действия региональных властей, направленные на ограничение экономической свободы, следует пресекать как неконституционные. Должностные лица, виновные в этом, должны быть наказаны. Регионы должны конкурировать не за полномочия, а за привлечение инвестиций и трудовых ресурсов. Сделать это можно только улучшая, но никак не ухудшая условия хозяйственной деятельности»;

- «Должны быть защищены имущественные права граждан, обеспечены гарантии их собственности на жилье, на земельные участки, банковские вклады, на иное движимое и недвижимое имущество. Важно установить легальные основы права частной собственности там, где они до сих пор не утверждены, прежде всего, на землю, на недвижимость»;

- «Возможности чиновников действовать по своему усмотрению, произвольно толковать нормы законодательства и в центре, и на местах угнетают предпринимателей и создают питательную среду для коррупции. Надо обеспечить применение законов прямого действия, свести к минимуму ведомственные инструкции, устранить двойственность толкования нормативных актов»;

- «Нужно провести инвентаризацию государственного имущества, его оценку, завершить разграничение прав собственности на государственное имущество по уровням власти (в особенности в части, касающейся земли и недвижимости). Это позволит перейти к составлению и ведению на постоянной основе имущественного баланса государства. Мы должны научиться получать значительные доходы от имеющегося у государства имущества»;

- «...надо помочь гражданам легализовать в упрощенном порядке принадлежащие им фактически объекты жилой недвижимости. А именно: гаражи, жилье, садо-

вые дома в различных кооперативах и садоводческих товариществах и соответствующие земельные участки».

Мероприятия по реализации указанных положений посланий Президента Российской Федерации были определены Правительством Российской Федерации в программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года № 910-р. Целью государственной политики в сфере земли и иной недвижимости в среднесрочной перспективе 2002-2004 годов являлось: «существенное расширение правовых основ для развития рынка недвижимости, обеспечение условий для эффективного использования земельных участков и иных объектов недвижимости всех форм собственности». Анализ результатов выполнения мероприятий по реформированию земельно-имущественных отношений приведен в приложении № 2 (приложения в Бюллетене не публикуются).

Подготовка нормативных правовых актов, призванных урегулировать имеющиеся проблемы в сфере регулирования земельных и имущественных отношений, осуществлялась во исполнение:

- раздела 3.1.7 Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы);
- плана действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2002 году основных положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы), утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2002 года № 314-р;
- плана подготовки проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов в целях реализации Земельного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2002 года № 378-р; поручение Правительства Российской Федерации от 9 июля 2002 года № МК-П11-10002.

Анализ существующего и разрабатываемого законодательства Российской Федерации в области реализации земельной реформы позволяет сделать вывод о том, что многолетняя стагнация в данной области преодолена и ведется интенсивное формирование необходимого правового поля на федеральном уровне, основой которого является Земельный кодекс Российской Федерации.

Важнейшим результатом реализации вышеуказанных планов и поручений Правительства Российской Федерации станет переход к правовому регулированию земельных отношений с устранением административных барьеров в этой области и введением прозрачных механизмов предоставления и прекращения прав на землю, реализации государственных и муниципальных нужд, обеспечения рационального использования и охраны земель.

5. Анализ отчетных данных систем учета и управления земельным фондом, существующих на объектах экспертно-аналитического мероприятия

Согласно действующему законодательству и сложившейся практике, государственный учет земель в Российской Федерации осуществляется по категориям земель и угодьям.

Целью государственного учета земель является получение систематизированных сведений о количестве, качественном состоянии и правовом положении земель в границах территорий, необходимых для принятия управленческих решений, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования земель.

Категория земель - это часть земельного фонда, выделяемая по основному целевому назначению и имеющая определенный правовой режим. Отнесение земель к категориям осуществляется согласно действующему законодательству в соответствии с их целевым назначением и правовым режимом.

Земельные угодья - это земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по природно-историческим признакам. Учет земель по угодьям ведется в соответствии с их фактическим состоянием и использованием.

Земельные угодья делятся на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные угодья в соответствии с действующими нормами и правилами, принимаемыми на государственном и ведомственном уровнях.

Кроме традиционного учета земель по категориям и угодьям, в настоящее время, когда земля может находиться в различных формах собственности, идет процесс разграничения государственной собственности на землю, учет осуществляется по категориям и формам собственности.

В соответствии с действующим законодательством земля может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. На праве частной собственности земля принадлежит гражданам и юридическим лицам. В государственной собственности находятся земли, не переданные в собственность граждан, юридических лиц, муниципальных образований. Государственная собственность состоит из земель, находящихся в собственности Российской Федерации, и земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации. Земли, принадлежащие на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, являются муниципальной собственностью.

Государственная статистическая отчетность, включающая сведения о наличии и распределении земель, формируется на основе сведений государственного земельного кадастра о ранее учтенных земельных участках (землепользованиях), а также внесенных в Единый государственный реестр земель. В процессе статистических работ проводятся сбор, обработка и систематизация данных обо всех земельных участках, образующих в совокупности единый земельный фонд Российской Федерации. Актуализация баз данных государственного земельного кадастра проводится на основе обработки сведений, получаемых в ходе выполнения работ по инвентаризации и кадастровой оценке земель, государственного кадастрового учета земельных участков, государственного мониторинга земель, анализа землеустроительной документации, а также сведений о сделках с землей. Корректировка данных осуществляется также с учетом решений соответствующих органов исполнительной власти, принимаемых в целях упорядочения использования земель и приведения их правового статуса в соответствие с требованиями действующего законодательства, а также с учетом решений о прекращении прав на земельные участки, принятых судом.

На основе сведений государственного земельного кадастра составляются отчеты о земельном фонде административных районов (городов); на региональном уровне путем свода этих данных формируется отчет о земельном фонде субъекта Российской Федерации. Роснедвижимость на основе отчетов, представленных территориальными органами по субъектам Российской Федерации, формирует отчет о наличии и распределении земель в Российской Федерации.

5.1. Распределение земельного фонда по формам собственности

По данным государственного статистического наблюдения за земельными ресурсами, на 1 января 2007 года площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, составила 1580,0 млн. га, или 92,4 % земельного

фонда страны, на 1 января 2006 года - 1580,4 млн. га (92,4 %), на 1 января 2005 года - 1580,2 млн. га (92,4 процента).

В собственности граждан и юридических лиц на 1 января 2007 года находилось 129,8 млн. га (7,6 % земельного фонда страны), на 1 января 2006 года - 129,4 млн. га (7,6 %), на 1 января 2005 года - 129,6 млн. га (7,6 %). Из них площадь земель, находящихся в собственности граждан и их объединений, составила на 1 января 2007 года 123,8 млн. га (7,2 %), на 1 января 2006 года - 124,2 млн. га (7,3 %), на 1 января 2005 года - 124,4 млн. га (7,3 %); в собственности юридических лиц находилось на 1 января 2007 года 6,0 млн. га (0,4 %), в предшествующие 2 года - 5,2 млн. га (0,3 процента).

В структуре собственности на землю в Российской Федерации за период 2005-2006 годов произошли незначительные изменения, наблюдалось сокращение площади земель, находившихся в собственности граждан, государственной и муниципальной собственности, и увеличение собственности юридических лиц.

Изменения в значительной степени касались общей (долевой или совместной) собственности граждан на землю. Смена собственника доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения (земельной доли) в пользу юридического лица или государства стала возможной после вступления в силу Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Участниками отношений, регулируемых данным законом, названы граждане, юридические лица, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

Увеличение земель частной собственности связано с приобретением земель государственной и муниципальной собственности физическими и юридическими лицами и переоформлением ими права пожизненного наследуемого владения и постоянного (бессрочного) пользования на право собственности на земельные участки. В настоящее время в Российской Федерации только для сельскохозяйственных целей гражданами используется 22,1 млн. га земель государственной и муниципальной собственности, включая 12,6 млн. га для северного оленеводства и промысла. В соответствии с действующим законодательством на 9,5 млн. га из них может быть бесплатно оформлено право частной собственности на землю.

Общая площадь земель, находящихся в собственности юридических лиц, в сравнении с показателем предшествующего года увеличилась на 723,8 тыс. га. К изменению показателя привели факты выкупа юридическими лицами земельных участков, предоставленных им на праве постоянного (бессрочного) пользования или аренды, а также передачи права граждан в общей собственности на земельный участок земель сельскохозяйственного назначения в уставной (складочный) капитал сельскохозяйственного предприятия и выкупа доли в праве общей собственности на земельные участки земель сельскохозяйственного назначения у граждан - собственников земельных долей.

По данным статистической отчетности доля приватизированных земель выше в южных и юго-западных районах страны и убывает по направлению на северо-восток. Более 60 % земель субъекта Российской Федерации переданы в собственность гражданам и юридическим лицам в Ростовской области, Ставропольском крае, Липецкой, Курской, Саратовской, Оренбургской, Орловской областях; более 50 % - в Волгоградской, Тамбовской, Белгородской, Тульской, Воронежской и Самарской областях; более 40 % - в Краснодарском крае, республиках Татарстан и Мордовия, Рязанской, Курганской, Пензенской, Ульяновской и Брянской областях.

В 22 субъектах Российской Федерации доля приватизированных земель ниже 0,3 процента.

Сведения о наличии земель государственной и муниципальной собственности и разграничении их на собственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальную собственность приведены в таблице:

(тыс. га)

Категории земель	Земли государственной и муниципальной собственности			
	Всего	из них		
		в собственности Российской Федерации	в собственности субъекта Российской Федерации	в муниципальной собственности
Земли сельскохозяйственного назначения	276526,4	1760,2	2360,2	91,4
Земли поселений, всего	15567	363,4	37,7	24,7
в том числе				
городских поселений	7195,7	322,1	33,7	13,2
сельских поселений	8371,3	41,3	4	11,5
Земли промышленности и иного специального назначения, всего	16608,5	8208,5	40,7	6,9
в том числе				
земли промышленности	1525,9	137,4	8,1	5,5
земли железнодорожного транспорта	900,6	687,3	0,6	0,9
земли автомобильного транспорта	1253,3	62,2	31,5	0,5
земли обороны и безопасности	11925,9	7248,9	-	-
Земли особо охраняемых территорий и объектов	34200,9	12516,3	1,9	0,3
Земли лесного фонда	1104889,4	218669,3	-	-
Земли водного фонда	27900,6	59,5	-	-
Земли запаса	104339,2	-	1	14
Итого земель	1580032	241577,2	2441,5	137,3

Более 90 % площади земель, представляющих собой собственность Российской Федерации, составили земельные участки, относящиеся к категории земель лесного фонда. Из них находилось на территориях: Эвенкийского автономного округа - более 34 % (74,7 млн. га), Ямало-Ненецкого автономного округа - более 14 % (31,5 млн. га), Республики Коми - более 15 % (33,4 млн. га), в Амурской области - около 12 % (24,3 млн. га) и Свердловской области - более 6 % (13,4 млн. га). Несмотря на то, что наибольшая доля разграниченных земель пришлась на категорию земель лесного фонда, площадь земельных участков в лесном фонде, на которые право собственности в целом по России зарегистрировано, составила лишь 19,8 % от общей площади категории.

Кроме земельных участков, относящихся к категории земель лесного фонда, Российская Федерация имеет в собственности земельные участки, относящиеся к категории земель особо охраняемых территорий и объектов, общая площадь которых составила 12,5 млн. га, или 5,2 % от общей площади федеральных земель. Заняты они в основном государственными природными заповедниками федерального значения, из них самые значительные по площади расположены на территории Таймырского автономного округа - «Таймырский» (1781,5 тыс. га), Республики Саха (Якутия) - «Усть-Ленский» (1433,0 тыс. га), Камчатской области - «Кроноцкий» (без морской акватории 1007,1 тыс. га), Магаданской области - «Магаданский» (883,8 тыс. га), Ямало-Ненецкого автономного округа - «Гыданский» (878,2 тыс. га), Ханты-Мансийского автономного округа - Югра - «Югамский» (648,6 тыс. га) и Иркутской области - «Байкало-Ленский» (613,5 тыс. га).

Распределение земель, на которые право собственности зарегистрировано Российской Федерацией: земли лесного фонда - 218669,3 тыс. га (90,5 %), земли особо охраняемых территорий и объектов - 12516,3 тыс. га (5,2 %), земли промышленности и земли иного специального назначения - 8208,5 тыс. га (3,4 %), земли сельскохозяйственного назначения - 1760,2 тыс. га (0,7 %), земли поселений - 363,4 тыс. га (0,2 %), земли водного фонда - 59,5 тыс. га (0,02 %) и земли запаса - 0 процентов.

5.2. Продажа государственных земель

Продажа государственных и муниципальных земельных участков в 2006 году осуществлялась в основном органами исполнительной власти местного самоуправления в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества», постановлением Правительства Российской Федерации «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков», Федеральным законом от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые федеральные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества», другими законодательными и нормативными актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В 2006 году в целом по стране было продано 176751 государственный и муниципальный земельный участок (262791 га), что больше, чем в предыдущем году на 22049 землевладений и на 171345 га. Здесь следует отметить этот сегмент рынка в Приволжском федеральном округе (29,7 % от количества сделок и 60,5 % от площади в сделках по России) и Южном федеральном округе (соответственно, 13,6 % сделок и 18,7 % от площади в сделках по России) в рамках правомочий субъектов сделок до разграничения государственной собственности на землю.

Земельные участки покупались гражданами в основном для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства и садоводства, а также организациями - для использования в целях организации промышленного производства. За 2006 год граждане России выкупили для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества 128987 земельных участков (16856,6 га), в том числе в населенных пунктах - 124562 участка на площади 16061,0 га, что по сравнению с 2005 годом больше на 12,6 тыс. участков, при этом средняя площадь участка, приобретенного в собственность, уменьшилась с 0,23 га до 0,13 га в связи с общим ростом цен на землю и иную недвижимость, а также в связи с ожиданиями налогообложения недвижимости.

Динамика продаж государственных и муниципальных земель в Российской Федерации приведена в таблице:

	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.	
	количество сделок, ед.	площадь, га						
Гражданам для индивидуального жилищного и дачного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, всего	74080	8972,8	112574	14693,2	116404	27732,5	128987	16856,6
в том числе вне населенных пунктов	3141	550,1	3292	750,3	5394	1721,5	4425	795,6
в населенных пунктах	70939	8422,7	109282	13942,9	111010	26011,1	124562	16061,0
Юридическим лицам для использования в целях промышленности и иного специального назначения, всего	5375	25033,3	14915	12144,3	6834	10128,6	7300	12708,6
в том числе вне населенных пунктов	1016	9079,6	11052	8143,3	1540	3732,9	1575	4164,6
в населенных пунктах	4359	15953,7	3863	4001	5294	6395,8	5725	8544,0

	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.	
	количество сделок, ед.	площадь, га						
Крестьянским (фермерским) хозяйствам и др. сельскохозяйственным предприятиям, всего	178	7464,4	335	8479,1	648	43187,5	3516	209329,2
в том числе								
вне населенных пунктов	95	7283,8	240	8132,5	363	33658	2952	194542,4
в населенных пунктах	83	180,6	95	346,6	285	9529,6	564	14786,8
Гражданам и юридическим лицам для др. целей, кроме указанных выше, всего	17243	13494,7	22969	10168,3	30816	10397,8	36948	23900,0
в том числе								
вне населенных пунктов	610	4087,5	746	1116,3	1107	1552,6	918	13177,4
в населенных пунктах	16633	9407,2	22223	9052	29709	8845,2	36030	10722,6
Итого	96876	54965,2	150793	45484,9	154702	91446	176751	262794,4

Следует отметить, что количество сделок по продаже земельных участков на торгах по сравнению с 2005 годом в целом по России увеличилось с 9562 до 10793 участков, а по площади - с 35250 га до 57406 га. Доля сделок, осуществленных на торгах, составляет по количеству и площади, соответственно, 6,1 % и 21,9 процента.

Основная масса земельных участков, проданных на торгах, расположена в населенных пунктах, при этом доминировали продажи земель под индивидуальное жилищное и дачное строительство (5607 участков площадью 720,2 га), а также личное подсобное хозяйство и садоводство (2514 участков площадью 542,2 га). Следует отметить, что цены на землю по результатам торгов и по результатам выкупа их по нормативам из государственной и муниципальной собственности являются сопоставимыми.

В 2006 году поступления в федеральный бюджет средств от продажи земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, составили 5874240,2 тыс. рублей, в том числе:

- от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, - 5047150,3 тыс. рублей;
- от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю - 465236,5 тыс. рублей;
- от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и не предназначенных для жилищного строительства, - 361853,4 тыс. рублей.

По сравнению с предыдущим годом общий размер денежных средств, перечисленных в 2006 году в федеральный бюджет от продажи земельных участков, возрос на 588521,3 тыс. рублей, или на 11,1 процента.

Основным источником (85,9 %) поступлений денежных средств в федеральный бюджет от продажи земельных участков по-прежнему оставалась продажа земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности.

Однако в связи с принятием Федерального закона от 17 апреля 2006 года № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» распоряжение земельными участками, государст-

венная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов.

Росимущество утратило функцию по распоряжению земельными участками до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности (основные поступления в федеральный бюджет), за исключением полномочий по предоставлению земельных участков, находящихся в федеральной собственности. Соответственно, распределение средств от продажи и аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, будет осуществляться между бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетами муниципальных образований.

Таким образом, с принятием изменений в земельном законодательстве, федеральный бюджет лишился основного источника дохода от продажи земельных участков, а именно - поступлений денежных средств от продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, а также поступлений от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю.

Преобладающая часть поступлений в федеральный бюджет средств от продажи федеральных земельных участков обеспечена Приволжским федеральным округом (248,6 млн. рублей, или 53,4 % совокупных поступлений) и Центральным федеральным округом (88,0 млн. рублей, или 18,9 % совокупных поступлений).

5.3. Аренда государственных земель

Земельный рынок в России в настоящее время функционирует главным образом в сфере передачи государственных и муниципальных земель в аренду. Удельный вес земель государственной и муниципальной собственности, переданных в аренду, в общем объеме сделок составляет 82 % от количества сделок и 98 % от площади земель, задействованных в обороте.

На начало 2007 года в аренде числилось 104827,0 тыс. га, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

В 2006 году действовало 3737600 краткосрочных и долгосрочных соглашений по аренде земли, заключенных с органами местного самоуправления, гражданами и юридическими лицами, в том числе по аренде земель поселений - 2959500 (1507,3 тыс. га), земель промышленности, транспорта, связи и иного специального назначения - 27600 (710,9 тыс. га), земель сельскохозяйственного назначения - 127900 (88569,5 тыс. га). Для сравнения, в 2005 году действовало 3621100 различных видов арендных соглашений (68230 тыс. гектаров).

В настоящее время Правительством Российской Федерации подготовлен и отрабатывается на отдельных субъектах Российской Федерации порядок определения арендной платы за земельные участки государственной или муниципальной собственности, что позволит унифицировать процесс установления арендной платы на всех уровнях управления земельными ресурсами.

Арендная плата за землю может взиматься как в денежной форме, так и в натуральной форме. Около 1 % арендаторов в соответствии с договорами аренды и Гражданским кодексом Российской Федерации уплачивали арендную плату за землю в натуральной форме, а также в виде услуг, взаимозачетов и т. д.

Аренда государственных и муниципальных земель в Российской Федерации приведена в таблице:

	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.	
	количество сделок, тыс. ед.	площадь, тыс. га	количество сделок, тыс. ед.	площадь, тыс. га	количество сделок, тыс. ед.	площадь, тыс. га	количество сделок, тыс. ед.	площадь, тыс. га
Арендаторы земель населенных пунктов, всего	2669,8	1213,9	2732,7	1197,8	2786	1242,5	2959,5	1507,3
в том числе уплачивающие арендную плату в виде твердой суммы платежей	2628,4	1194,5	2710,8	1174,7	2764,8	1231,9	2912,0	1488,8
Арендаторы земель вне населенных пунктов, всего	1059,9	66189,1	932,8	68956,2	835	66987,9	778,1	103319,7
в том числе уплачивающие арендную плату в виде твердой суммы платежей	1041,9	24376,9	931,7	28189,8	834	43008,7	759,8	42302,6
из них арендаторы земель промышленности и иного специального назначения	32	474,7	43,1	554,3	28,5	562,4	27,6	710,9
арендаторы земель сельскохозяйственного назначения	72,5	59240,2	92,8	54289,8	101,7	50392,6	127,9	88569,5
Всего арендаторов	3729,7	67403	3665,5	70154	3621,1	68230,4	3737,6	104827,0
в том числе уплачивающих арендную плату в виде твердой суммы платежей	3670,3	25571,4	3642,5	29364,5	3598,8	44240,6	3671,8	43791,4

Значительная площадь арендуемых земель в России относится к Уральскому (35,3 %), Дальневосточному (34,1 %) и Сибирскому (12,1 %) федеральным округам, где в аренду переданы огромные территории оленьих пастбищ, в частности, в Чукотском автономном округе (впервые за 3 года) зарегистрировано договоров аренды на площади 24780 тыс. га, в основном для использования под оленьи пастбища.

Базовые размеры арендной платы за землю устанавливались на основе действующих ставок земельного налога с применением коэффициентов в зависимости от ценности территории, целевого использования земель, категории арендаторов.

Средние размеры арендной платы за использование государственных и муниципальных земель в Российской Федерации указаны в таблице:

(руб./кв. м)

Арендаторы	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.	
	в населенных пунктах	вне населенных пунктов						
Предприятия, организации, учреждения: промышленности, транспорта, связи, строительства	11,54	1,26	12	1,63	11,41	1,89	15,74	4,40
торговли, общественного питания, бытового и сервисного обслуживания	55,34	4,81	64,4	4,57	55,76	13,81	62,04	6,21
сельскохозяйственные предприятия	0,08	0,06	0,11	0,02	0,13	0,05	0,27	0,06
Граждане, их объединения, использующие земельные участки:								

Арендаторы	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.	
	в населенных пунктах	вне населенных пунктов						
для жилищного, дачного и гаражного строительства	1,46	0,2	1,53	0,22	1,82	0,35	2,82	1,44
для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества	0,14	0,11	0,17	0,08	0,32	0,13	0,44	0,33

Рост арендной платы косвенно обусловлен индексацией ставок земельного налога в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Арендные платежи за землю значительно дифференцированы в зависимости от спроса и предложения, категории арендаторов, связаны с видом использования земель, местоположением и величиной земельных участков. При этом арендная плата за земли городов и поселков в сравнении с арендной платой в сельской местности значительно выше для всех категорий арендаторов.

Согласно отчету Росимущества об исполнении федерального бюджета арендные платежи и поступления от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности, в 2006 году составили 3508007,3 тыс. рублей, превысив аналогичные поступления предыдущего года почти в 2 раза.

Существенный рост в 2006 году фактических поступлений от указанного источника обусловлен, в основном, увеличением в процессе разграничения государственной собственности на землю массива федеральных земель, право постоянного (бессрочного) пользования которыми переоформлено на право аренды.

Более четверти поступлений в федеральный бюджет доходов от аренды земельных участков обеспечено Приволжским федеральным округом - 26,2 %. Доля доходов от аренды по другим округам составляет: Южный федеральный округ - 18,8 %, Центральный федеральный округ - 16,5 %, Сибирский федеральный округ - 13,3 %, Уральский федеральный округ - 12,3 %, Северо-Западный федеральный округ - 8,5 %, Дальневосточный федеральный округ - 4,4 процента.

Поступления в период 2005-2006 годов в федеральный бюджет арендных платежей за землю в разрезе федеральных округов показаны в таблице:

	Фактически перечислено в федеральный бюджет		Отклонение	
	(млн. руб.)			
	2005 г.	2006 г.	млн. руб.	%
Центральный федеральный округ	324,0	578,9	254,9	178,7
Северо-Западный федеральный округ	149,7	297,3	147,6	198,6
Южный федеральный округ	457,2	658,9	201,7	144,1
Приволжский федеральный округ	506,8	920,0	413,2	181,5
Уральский федеральный округ	144,6	431,5	286,9	298,4
Сибирский федеральный округ	121,7	465,6	343,9	382,6
Дальневосточный федеральный округ	65,2	155,8	90,6	239,0
Всего по Российской Федерации	1769,2	3508,0	1738,8	198,3

Наибольший прирост поступлений в федеральный бюджет от аренды земельных участков в абсолютном выражении обеспечен Приволжским федеральным округом - 413,2 млн. рублей, в относительном выражении - Сибирским федеральным округом (в 3,8 раза по сравнению с 2005 годом).

Доходы федерального бюджета от сдачи в аренду земельных участков, находящихся в федеральной собственности, напрямую зависят от процесса регистрации прав собственности Российской Федерации на земельные участки.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» юридические лица, за исключением указанных в пункте 1 статьи 20 Земельного кодекса Российской Федерации, обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками до 1 января 2010 года.

6. Оценка достаточности и полноты нормативных правовых актов, обеспечивающих процессы управления земельным фондом в Российской Федерации (анализ материалов судебной практики по некоторым вопросам деятельности субъектов земельных отношений)

6.1. Согласно докладу «О мерах по реализации земельной реформы», подготовленному Минэкономразвития России, основными задачами земельной реформы в 2005-2007 годах являются:

- создание условий и завершение процесса переоформления прав постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право собственности или аренды;
- создание условий и завершение процесса разграничения государственной собственности на землю и оптимизация распределения между бюджетами различных уровней доходов, полученных от распоряжения землей;
- создание условий для перехода к новому земельному налогу и налогу на жилую недвижимость, в том числе формирование полноценного реестра объектов налогообложения и развитие института «массовой оценки» недвижимого имущества;
- переход от кадастрового учета земельных участков к кадастровому учету объектов недвижимого имущества и создание кадастра недвижимости, совершенствование требований к формированию объектов кадастрового учета (включая землеустройство и техническую инвентаризацию);
- совершенствование механизмов установления правовых ограничений по использованию земли и недвижимости, в том числе порядка и условий установления сервитутов, резервирования земель для государственных и муниципальных нужд;
- обеспечение принятия актов правового зонирования органами местного самоуправления.

Для решения указанных задач предполагалось осуществить следующий комплекс мер, обеспечивающих процессы управления земельным фондом в Российской Федерации:

- для реализации предусмотренной статьей 36 Земельного кодекса Российской Федерации переоформления прав постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, на которых расположены объекты недвижимого имущества, на право собственности или аренды планировалось пересмотреть действующий порядок установления выкупных цен и арендных платежей;
- перейти от расчета выкупных цен и арендных ставок на основе нормативной цены земли к расчету на основе кадастровой стоимости земельных участков. Для этого должен быть разработан и утвержден прозрачный порядок определения кадастровой стоимости земельных участков, а также введены процедуры досудебного разрешения споров о размере кадастровой стоимости в целях защиты интересов собственников недвижимого имущества. Уровень выкупных цен, прежде всего, для промышленных предприятий должен быть снижен с учетом оценки экономических последствий;
- в целях завершения процесса разграничения государственной собственности на землю планировалось отказаться от установленной федеральным законом процедуры согласования перечней земельных участков, уточнить критерии отнесения земельных участков к собственности того или иного уровня власти;

- для перехода к земельному налогу, исчисляемому на основе кадастровой стоимости земельных участков, необходимо сформировать полноценный реестр объектов налогообложения;

- для перехода от кадастрового учета земельных участков к учету недвижимого имущества, необходимо сформировать кадастр объектов недвижимости, разработать процедуру учета зданий и сооружений в кадастре недвижимости. Переход к кадастровому учету недвижимости должен сопровождаться совершенствованием требований к землеустройству и технической инвентаризации (далее - формирование объектов кадастрового учета). Положения законодательства о формировании объектов кадастрового учета требуют более четкой и системной регламентации;

- для снижения цен и повышения качества работ по формированию объектов кадастрового учета необходимо отказаться от государственной монополии в сфере технической инвентаризации, создать единую систему регулирования деятельности по формированию объектов кадастрового учета с наделением контрольными функциями саморегулируемых организаций;

- в целях защиты прав и законных интересов собственников земельных участков и землепользователей необходимо обеспечить прозрачные правила по установлению публичных и частных ограничений по использованию земли. В частности, для эксплуатации и строительства объектов инфраструктуры, имеющих линейно-протяженную структуру (линии электропередач, коммунальные сети, автомобильные дороги и др.) должны быть введены порядок и условия установления публичных сервитутов;

- необходимо установить более четкий порядок резервирования земельных участков для государственных и муниципальных нужд, особенно учитывая предстоящую массовую приватизацию земель.

6.2. При проведении анализа достаточности и полноты нормативных правовых актов, обеспечивающих процессы управления земельным фондом в Российской Федерации, определены существующие пробелы в земельном законодательстве и возникающие в связи с этим проблемы в правоприменительной практике.

До настоящего времени отсутствует единый порядок определения арендной платы на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности.

В соответствии со статьей 22 Земельного кодекса Российской Федерации общие начала определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, могут быть установлены Правительством Российской Федерации. Согласно пункту 2 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» арендная плата за использование земельных участков, переоформляемых юридическими лицами из права постоянного (бессрочного) пользования на право аренды, устанавливается в соответствии с решением Правительства Российской Федерации.

Такие решения Правительством Российской Федерации своевременно приняты не были. По этой причине вопросы установления арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, по-прежнему регулируются статьей 21 Закона Российской Федерации «О плате за землю», согласно которой соответствующие органы исполнительной власти устанавливают базовые размеры арендной платы по видам использования земель и категориям арендаторов.

В некоторых субъектах Российской Федерации установлена общая формула расчета арендной платы с предоставлением местным органам власти возможности устанавливать различные коэффициенты. Зачастую решение об установлении арендной платы принимается местными органами власти индивидуально по каждому земель-

ному участку. При определении арендной платы используются как кадастровая оценка земли (г. Москва, Ставропольский край), так и существующие ставки земельного налога (Белгородская область, Кемеровская область), а также нормативная цена земельного участка (Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика).

В результате отсутствия единых принципов определения базовых размеров арендной платы за указанные земли на местах широко распространена практика произвольного установления экономически необоснованных размеров арендной платы, установления многочисленных льготных категорий арендаторов с одновременным введением различных целевых муниципальных сборов, что сокращает доходы консолидированного бюджета от арендной платы за землю.

Имеющаяся правовая неопределенность при установлении ставок арендной платы ущемляет интересы собственников объектов недвижимости, находящихся на арендуемых земельных участках, которые фактически не могут отказаться от устанавливаемых органами государственной власти или местного самоуправления условий аренды земельных участков.

Одним из способов рационализации землепользования является возможность отказа от излишней или неэффективно используемой площади земельных участков.

Отказ от земельных участков, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании организаций, предусмотрен статьями 45 и 53 Земельного кодекса Российской Федерации. Однако реальная возможность отказаться от прав на землю отсутствует. Порядок подачи заявления об отказе, состав документов и сроки принятия решения о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком не установлены законодательством.

Несмотря на то, что Правительством Российской Федерации принято постановление от 10 августа 2007 года № 505 «О порядке принятия федеральными органами исполнительной власти решений о даче согласия на заключение сделок по привлечению инвестиций в отношении находящихся в федеральной собственности объектов недвижимого имущества», которым, в том числе, регулируется порядок принятия федеральными органами исполнительной власти решений о даче согласия на заключение сделок по привлечению инвестиций в отношении объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности и закрепленных на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными учреждениями и унитарными предприятиями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, а также в отношении предоставленных этим организациям земельных участков, остались не решенными проблемы отказа от права постоянного бессрочного пользования земельными участками в ситуациях, когда не рассматривается вопрос привлечения инвестиций, и которые, соответственно, не регулируются нормами указанного постановления.

После введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации остро обострилась проблема оформления прав на земельные участки, изъятые из оборота, которые предоставлены федеральным унитарным предприятиям. Земельным кодексом Российской Федерации определен исключительный перечень лиц, которым земельные участки предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование. В то же время в статье 27 Земельного кодекса Российской Федерации указаны изъятые из оборота земельные участки, которые не могут предоставляться в частную собственность и быть объектами сделок, предусмотренных законодательством, в том числе не могут быть проданы или переданы в аренду.

Таким образом, в случаях, когда изъятые из оборота земельные участки предоставлены лицам, не указанным в пункте 1 статьи 20 Земельного кодекса Российской Федерации, возникает коллизия названных выше норм.

Процесс разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 745 «Об утверждении федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)» предполагалось завершить к 2008 году.

По данным Росимущества, к указанному сроку должно быть зарегистрировано право собственности Российской Федерации более чем на 150000 земельных участков общей площадью около 1,2 млрд. га, в том числе: 5000 земельных участков площадью 2,5 тыс. га, закрепленных за органами государственной власти и их территориальными органами; 29000 земельных участков площадью 147 тыс. га, закрепленных за федеральными государственными унитарными предприятиями; 43000 земельных участков общей площадью 2 млн. га, закрепленных за федеральными государственными учреждениями; 66000 земельных участков общей площадью 330 тыс. га, закрепленных за предприятиями, приватизированными из федеральной собственности.

Оценивая объем проделанной работы по разграничению государственной собственности на землю, можно было сделать вывод о том, что выполнено не более 33 % от ее намеченного объема. Если предположить сохранение подобного темпа работ, процесс разграничения будет завершён не к 2008 году, а предположительно к 2023 году³.

В период с 2000 по 2004 год Росземкадастром (Роснедвижимостью) была проведена государственная кадастровая оценка большей части земель Российской Федерации. По состоянию на конец 2006 года полностью завершена работа по государственной кадастровой оценке земель всех категорий и видов функционального использования земель в 84 субъектах Российской Федерации⁴.

С 1 января 2006 года на всей территории Российской Федерации Федеральным законом от 29 ноября 2004 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» введена в действие глава 31 «Земельный налог» Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающая переход на новые принципы налогообложения, в соответствии с которыми налоговой базой является кадастровая стоимость земельного участка, определяемая на основе результатов государственной кадастровой оценки земель.

В то же время применение кадастровой стоимости земельных участков для целей налогообложения создает целый ряд проблем в связи с отсутствием необходимого нормативного правового регулирования кадастровой оценки.

В действующем законодательстве отсутствуют определения основополагающих понятий кадастровой оценки, а именно, понятие самой кадастровой оценки, определение объекта кадастровой оценки, а также понятие кадастровой стоимости. Отсутствие таких определений способствует неопределенности, неоднозначности и отсутствию единообразия в деятельности по кадастровой оценке.

³ Доклад Минэкономразвития России «О мерах по реализации земельной реформы».

⁴ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель Российской Федерации в 2006 году.

Практически не урегулирован порядок и полномочия по проведению кадастровой оценки и утверждения ее результатов. В частности, полномочия по организации работ по государственной кадастровой оценке земель и утверждению результатов не установлены федеральным законом, что дает основания для оспаривания в суде законности решений органов власти по утверждению результатов кадастровой оценки. Установленный Правительством Российской Федерации порядок предусматривает утверждение результатов работ по кадастровой оценке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом в нормативных правовых актах отсутствуют основания, по которым органы субъектов Российской Федерации могут отказаться от утверждения представленных результатов или внести в них изменения.

Нормативными правовыми актами не урегулированы вопросы уведомления налогоплательщика о кадастровой стоимости принадлежащего ему земельного участка и не установлена возможность налогоплательщика в досудебном порядке разрешать споры, связанные с правильностью определения кадастровой стоимости находящегося в его собственности земельного участка. Возможность досудебного разрешения споров приобретает также большое значение в случае, если результаты кадастровой оценки будут использованы для определения выкупных цен при переоформлении права постоянного бессрочного пользования земельными участками.

Не урегулированы вопросы периодичности проведения государственной кадастровой оценки для различных категорий земель, а также порядок актуализации сведений о кадастровых стоимостях земельных участков, хранящихся в базах данных автоматизированной системы государственного земельного кадастра и предоставляемых в налоговые органы для целей налогообложения.

Существующая правовая регламентация отношений по землеустройству установлена Земельным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О землеустройстве».

Правоприменительная практика норм Федерального закона «О землеустройстве» показала необходимость уточнения формулировок его положений, касающихся в частности вопросов установления границ сложившегося землепользования.

В настоящий момент главным препятствием при переоформлении прав на земельные участки на основании статей 20, 21 и 36 Земельного кодекса Российской Федерации права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения землепользователями и землевладельцами является невозможность определения сложившихся границ земельных участков.

В ходе выкупа земельного участка, переоформления прав на земельный участок, разграничения государственной собственности на землю получение земельного участка на том или ином правовом основании не оспаривается. Однако повсеместно возникают вопросы о границах данных земельных участков. Право граждан (организаций) на получение в собственность (переоформление) или выкуп земельного участка в сложившихся границах закреплено законодательно (статьи 20, 21 и 36 Земельного кодекса Российской Федерации). Между тем законодательно не определены признаки сложившихся земельных участков (сложившегося порядка использования земельных участков), что ведет к возникновению споров, затягиванию переоформления прав на землю, затрудняет разграничение государственной собственности на землю.

В настоящее время также обозначились экономические проблемы, возникающие в связи с недостатками законодательства о сервитутах.

В соответствии с требованиями действующего законодательства юридические лица обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, на которых расположены линии электропередачи, линии связи,

трубопроводы, дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (линейные объекты) до 1 января 2013 года.

Компаниям, имеющим в собственности объекты линейной инфраструктуры, для выполнения указанных требований придется отвлекать огромные средства для выкупа или аренды земельных участков, находящихся в их пользовании. Так, общая протяженность принадлежащих ОАО «Газпром» подземных магистральных газопроводов и газопроводных отводов составляет 151,6 тыс. км, протяженность линейных объектов, находящихся в эксплуатации ОАО «ФСК ЕЭС» (ВЛ и КЛС), составляет 44,3 тыс. километров.

Соответственно, площадь земельных участков, права на которые подлежат переоформлению, измеряется десятками тысяч гектаров. Такие же проблемы оформления прав на землю стоят перед коммунальными службами, организациями связи, дорожными службами.

Особенностью размещения линейных объектов является то, что они лишь частично ограничивают права собственника земельного участка, на котором они расположены, и в основном не препятствуют использованию земельного участка по целевому назначению. Таким образом, оформление прав собственности или аренды на такие земельные участки не целесообразно. Исключение составляют случаи строительства, реконструкции линейных сооружений, которые нуждаются в отдельном правовом регулировании.

Отношения по установлению, использованию и прекращению частных и публичных сервитутов регулируются нормами Гражданского, Земельного, Водного, Градостроительного и Лесного кодексов Российской Федерации. При этом в каждом нормативно-правовом акте имеется свой подход к вопросам правового регулирования сервитутов. Цели и порядок установления публичных и частных сервитутов в соответствии с Градостроительным, Водным и Лесным кодексами Российской Федерации не всегда соотносятся с нормами Гражданского и Земельного кодексов Российской Федерации. Исходя из этого, можно заключить, что при правовом регулировании применяются различные подходы к порядку установления, использования и прекращения частных и публичных сервитутов.

Остаются нерешенными проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Принятие Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не решило проблемы оформления прав на земельные доли. Всего 1,2 % земель сельскохозяйственного назначения (примерно 4,9 млн. га), или 4,08 % от земель, находящихся в частной собственности, зарегистрировано в собственности юридических лиц, еще примерно 1,7 % (6,6 млн. га), или 5,5 % от земель, находящихся в частной собственности, зарегистрировано в собственности фермерских хозяйств, предпринимателей и граждан, выращивающих сельскохозяйственную продукцию. Остальной массив частной собственности приходится на земельные доли.

Сложившаяся ситуация в значительной мере препятствует развитию ипотеки, поскольку именно собственнику принадлежит право сдавать землю в залог. Без развития ипотеки невозможно долгосрочное и стабильное развитие сельского хозяйства.

По данным Аграрного комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, 26,6 млн. га (примерно 6,8 % от всех сельскохозяйственных земель, или 22,1 % от земель, находящихся в частной собственности) приходится на невостребованные земельные доли. Еще 6,6 млн. га (примерно 1,7 % от всех сельскохозяйственных земель, или 5,5 % от земель, находящихся в частной собственности) находятся во владении тех лиц, которые, получив документы на землю в 1996 году, никогда земельной долей не распорядились.

Таким образом, примерно треть земель сельскохозяйственного назначения от находящихся в частной собственности, принадлежат собственникам, которые явно на протяжении последних 10 лет уклоняются от содержания и использования своего имущества.

Такая ситуация сложилась в силу многих причин: неверно составленные списки на приватизацию земель сельскохозяйственного назначения, трудность с оформлением отказа от прав на земельную долю, наличие выморочного имущества, дороговизна оформления прав на землю. Все это затрудняет развитие земельных отношений.

Кроме того, практика показала неэффективность ряда положений Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Нецелесообразным является установленное право преимущественной покупки земельных долей государством, которое «преодолевается» путем заключения притворных сделок по дарению земельных долей.

Стало очевидным, что механизм общего собрания собственников земельных долей допускает множество нарушений, а выдел земельной доли в земельный участок может быть остановлен по неосновательным причинам. Отсутствует порядок досудебного рассмотрения земельных споров.

Существует проблема резервирования и изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. В законодательстве отсутствуют прозрачные условия и четкий порядок резервирования и изъятия земельных участков, что создает условия для нарушения законных интересов собственников земельных участков и других землепользователей, снижает рыночную стоимость земельных участков. Пункт 1 статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации, регулирующий данный вопрос, не устанавливает всех случаев изъятия и не ограничивает их перечень, а также не соответствует тем полномочиям, которые закреплены за органами власти регионов и местного самоуправления и для реализации которых требуется право изымать земельный участок.

Виду того, что гражданское и земельное законодательство устанавливали различные порядки изъятия земельного участка, это приводило на практике к затягиванию судебных разбирательств.

Для снижения подобных рисков законодательство должно предусматривать эффективный механизм резервирования земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Предоставление земельных участков для строительства

При выделении земельных участков для строительства органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления руководствуются порядком, установленным федеральным законодательством, а именно: Земельным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 года № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков».

В соответствии с первоначальной редакцией статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации предоставление земельных участков без торгов (путем предварительного согласования места размещения объекта) было возможно при отсутствии градостроительной документации о застройке и правил землепользования и застройки (зонирования территорий).

В настоящее время правила землепользования и застройки приняты незначительным количеством муниципальных образований.

Подобное положение дел, по данным Минэкономразвития, позволяло органам государственной власти и органам местного самоуправления на вполне законных основаниях избегать проведения торгов (конкурсов, аукционов) при предоставлении земельных участков для строительства, использовать властные полномочия в интересах «аффилированных» хозяйствующих субъектов.

По информации, полученной Минэкономразвития от территориальных органов Федеральной антимонопольной службы, за 2003 год и I полугодие 2004 года в 98 % случаев предоставление земельных участков осуществлялось без проведения торгов.

Так, в Ивановской, Пензенской, Камчатской, Вологодской, Кировской, Томской областях, Корякском автономном округе и ряде других субъектов Российской Федерации в период с 1 января 2003 года по 1 июля 2004 года торги по предоставлению земельных участков не проводились вообще. В Калужской области в указанный период было проведено всего 9 торгов в форме конкурсов.

В Калининградской области за период с 2002 по 2004 год посредством проведения аукционов с закрытой формой подачи предложений по цене было продано 3 земельных участка целевым назначением под промышленную застройку.

Принятым в декабре 2004 года Федеральным законом «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» предусмотрено, что муниципальные образования обязаны принять градостроительную документацию и правила землепользования и застройки (зонирования территорий) до 2010 года. Это означает, что еще три года у муниципалитетов будет возможность осуществлять предоставление земельных участков для строительства без торгов.

В тех случаях, когда на земельные участки для строительства проводятся торги (в особенности конкурсы), в связи с тем, что в Земельном кодексе Российской Федерации содержатся только общие правила их проведения, они часто проводятся с нарушениями, недостаточно открыты и их победитель во многих случаях заранее предопределен.

Сложившаяся практика приводила к ограничению развития конкуренции на строительном рынке, так как доступ для новых хозяйствующих субъектов на рынок закрыт, что, в свою очередь, способствует повышению цены на недвижимость из-за ограниченности предложения на рынке.

В декабре 2004 года были приняты ключевые поправки в Земельный кодекс Российской Федерации, в соответствии с которыми земельные участки для жилищного строительства будут предоставляться исключительно на торгах в форме открытого аукциона. Аукцион по продаже такого земельного участка либо права на его аренду проводится только в отношении земельного участка, прошедшего государственный кадастровый учет, с установленными техническими условиями подключения строящегося объекта к сетям инженерно-технического обеспечения, платой за подключение и установленным разрешенным использованием земельного участка. Также был законодательно определен единый порядок проведения аукциона по предоставлению в аренду крупных земельных участков с целью их комплексного освоения.

Названный закон вступил в силу с 1 октября 2005 года и должен способствовать стимулированию развития конкуренции при жилищном строительстве и, как следствие этого - снижению цен на жилье.

Вместе с тем нерешенной проблемой, по мнению Минэкономразвития, остается предоставление земельных участков для других видов коммерческого строительства - строительства общественно-деловых и промышленных объектов.

Общественно-деловые объекты строительства - офисные, торговые помещения, пункты общественного питания и т. п., являются быстровозводимыми и, как правило, большинство из них окупается в короткие сроки. Учитывая, что данные объекты рас-

полагаются, в основном на небольших площадях, заинтересованность в приобретении земельных участков для их возведения может проявлять большое число инвесторов.

Для эффективного регулирования данной проблемы необходимо установить требование о предоставлении земельных участков для строительства типовых коммерческих общественно-деловых объектов исключительно на торгах в форме аукциона, проводимому в порядке, аналогичном аукциону по предоставлению земельных участков для жилищного строительства.

Также до настоящего времени не приняты указы Президента Российской Федерации, касающиеся установления перечней земельных участков, находящихся на приграничных территориях, которыми не могут обладать на праве собственности иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица (пункт 3 статьи 15 Земельного кодекса Российской Федерации); утверждения перечня видов зданий, строений, сооружений, собственность на которые не дает иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам преимущественного права покупки или аренды земельного участка (пункт 5 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации).

6.3. Для решения поставленных в ходе земельной реформы задач и устранения существующих пробелов в нормативно-правовом регулировании на следующем этапе реализации мер земельной реформы необходимо:

- изменить порядок установления выкупной цены при переоформлении права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками;
- изменить порядок определения и расчета арендной платы при переоформлении прав на земельные участки;
- определить порядок подачи заявления об отказе от права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками или пожизненного наследуемого владения земельным участком, состав документов и сроки принятия решения.

В целях сохранения права постоянного бессрочного пользования земельными участками, изъятыми из оборота, для федеральных государственных унитарных предприятий необходимо внести изменения в Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», которыми обеспечить федеральным государственным унитарным предприятиям сохранение права постоянного (бессрочного) пользования данными земельными участками до введения занятого земельного участка в гражданский оборот.

При решении вопроса правового регулирования процесса разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимо разработать четкую процедуру уведомления заинтересованных участников разграничения государственной собственности на землю о подаче заявления о государственной регистрации права собственности на земельный участок и механизм подачи возражения в отношении права заявителя на рассматриваемый земельный участок.

Возникающие разногласия предлагается разрешать путем проведения согласительных процедур, а при невозможности достижения согласия - в судебном порядке.

Для устранения недостатков нормативно-правового регулирования в сфере землеустройства, кадастрового учета необходимо:

- уточнить порядок осуществления контроля за проведением землеустройства;
- уточнить требования к объему землеустроительных работ;
- уточнить порядок согласования проектов территориального землеустройства и согласования границ земельных участков с тем, чтобы не допускать необоснованного приостановления землеустройства;

- установить признаки, по которым возможно установление границ земельных участков, не прошедших государственный кадастровый учет, в том числе на основании имеющихся у землепользователя документов, подтверждающих границы земельного участка, а также обстоятельств, позволяющих определить его фактически сложившиеся границы;

- закрепить в законе восстановление границ как самостоятельный вид землеустроительного действия, подразумевающего проверку соответствия границ земельного участка, закрепленных в документах, границам земельного участка, установленным на местности;

- обеспечить унификацию требований к формированию земельных участков в градостроительном и земельном законодательстве;

- установить правила формирования частей земельных участков, ограниченных в использовании.

Во избежание двойной оценки объектов налогообложения, а также в целях создания единого подхода к «массовой оценке» земли и недвижимости, целесообразно принять федеральный закон о кадастровой оценке недвижимого имущества. Предметом регулирования данного закона должны стать положения о порядке и условиях проведения «массовой оценки» недвижимости для целей налогообложения, механизмы защиты налогоплательщиков при утверждении и применении рыночной стоимости недвижимого имущества, рассчитанной методами «массовой оценки», требования к организациям, осуществляющим деятельность в сфере оценки недвижимости.

В части разрешения вопроса об оформлении прав на объекты линейной инфраструктуры предлагается, что право сервитута может включать в себя право строительства, обслуживания и ремонта линейных объектов. В российских условиях большинство таких объектов уже физически существует и основной задачей является установление правового статуса использования поверхности земли под (над) этими объектами. Отдельно следует регулировать процедуру предоставления земли под строительство линейных объектов, так как в период строительства требуется, как правило, полное занятие земельного участка, что предполагает возмещение убытков собственникам земельного участка. Публичный сервитут, если его осуществление не препятствует основной хозяйственной деятельности на обременяемом земельном участке, также должен предполагать безвозмездность использования земли, но в то же время должно быть обеспечено полное возмещение убытков владельцам участков, причиненных установлением сервитутов.

Наряду с установлением по решению органов государственной власти или органов местного самоуправления публичного сервитута целесообразно развивать институт частного сервитута, возникающего из соглашения двух лиц. Установление публичного сервитута следует сделать исключением, отдав предпочтение частным сервитутам.

7. Основные направления совершенствования законодательства и создания механизмов управления в части управления земельным фондом в Российской Федерации и обеспечения владения, пользования и распоряжения земельными участками, находящимися в государственной и муниципальной собственности

В настоящее время законодательно определена собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на земли и земельные участки. Возможность приватизации земель повлекла за собой формирование широкого круга частных собственников. Земельные участки приобрели статус объекта гражданских прав - недвижимого имущества и таким образом были вовлечены в гражданский оборот. Право собственности с присущей ему «триадой правомочий» - владеть - пользоваться - распоряжаться, разделено в законах

и по различным ведомствам. Фактически оборотоспособная государственная и муниципальная земельная собственность появится после:

- ускорения темпа работ по разграничению государственной собственности на землю;
- принятия закона субъекта Российской Федерации о муниципальной собственности на землю;
- ускорения темпа кадастрового учета земельных участков и объектов недвижимости;
- государственной регистрации прав на федеральное и муниципальное имущество.

Только после этого государственные и муниципальные органы смогут в полном объеме реализовать все полномочия собственника.

В этой связи основными направлениями совершенствования законодательства являются:

- закрепление конституционных прав граждан свободно распоряжаться участком земли и земельной долей;
- создание рынка земли и недвижимости как единого имущественного комплекса;
- развитие ипотеки земли и создание благоприятных условий для инвестиций;
- эффективное и рациональное использование земельных ресурсов на всех уровнях управления ими;
- повышение поступлений в доходную часть бюджета от использования и распоряжения земельным фондом.

В целях совершенствования механизма управления земельным фондом Российской Федерации целесообразно внести изменения и дополнения в действующее федеральное законодательство.

Для достижения результатов по разграничению государственной собственности на землю необходимо рассмотреть вопрос об упрощении и ускорении процедуры разграничения в части, касающейся:

- оформления земельных участков в федеральную собственность (проведения землеустроительных работ, постановки таких земельных участков на государственный кадастровый учет и проведения государственной или муниципальной регистрации права собственности);
- исключения функций по распоряжению землей и недвижимым имуществом из полномочий различных ведомств, кроме одного, представляющего государство или муниципальное образование как собственника;
- переоформления права постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки, закрепленного за федеральными государственными учреждениями;
- рационализации землепользования, возможности отказа от излишней или неэффективно используемой площади.

Необходимо подготовить и утвердить административные регламенты, позволяющие гарантировать эффективное и рачительное использование излишков земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, и земель с низким коэффициентом застройки, в том числе земельных участков, на которых расположены незавершенные строительством объекты или излишние, неиспользуемые или используемые не по назначению.

В целях решения проблем оборота земель сельскохозяйственного назначения целесообразно внести изменения в федеральные законы «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и «О землеустройстве», предусматривающие:

- упрощение и удешевление оформления прав на земли сельскохозяйственного назначения;

- исключение возможности необоснованного приостановления выдела земельных долей в земельные участки;

- устранение правовой неопределенности в отношении невостребованных земельных долей посредством их обращения в государственную собственность, если в течение определенного времени собственники таких долей не распорядятся ими.

Решить проблемы резервирования и изъятия земельных участков возможно посредством принятия нормативных правовых актов, устанавливающих:

- порядок принятия решения о резервировании земель и его содержание (определить цели, содержания ограничения прав, вызванных резервированием);

- сроки резервирования земель должны определяться в соответствии с утвержденными документами территориального планирования;

- основания для прекращения резервирования земель (изменение документов планирования; истечение срока резервирования, обнаружившееся нарушение порядка принятия решений о резервировании земельных участков, повлекшее нарушение прав, изъятие зарезервированных земельных участков иным органом власти);

- уточнения полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, предусмотрев возможность изъятия земель, исключительно для исполнения установленных законом полномочий названных органов;

- закрепление изъятия земельных участков в качестве способа, стимулирующего рациональное использование земельных участков и запланированное развитие территории.

При предоставлении земельных участков для строительства общественно-деловых и промышленных объектов необходимо установить требование о предоставлении земельных участков исключительно на торгах в форме аукциона, проводимого в порядке, аналогичном аукциону по предоставлению земельных участков для жилищного строительства.

В целях решения указанных проблем целесообразно внести поправку в Земельный кодекс Российской Федерации, направленную на обязательное проведение торгов. Поправка должна предусматривать обязательную процедуру заблаговременной публикации объявлений, «приглашающих подавать заявления о предоставлении испрашиваемого земельного участка для строительства объектов общественно-делового, торгового, торгово-развлекательного и иного коммерческого назначения».

Кроме того, целесообразно установить в пункте 12 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации запрет на выделение земель под застройку из земельных участков общего пользования, занятых площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами.

В Российской Федерации большинство земельных участков из сельскохозяйственных угодий находится в общей собственности больших коллективов граждан - собственников земельных долей, нуждающихся в получении кредита для развития производственной базы. В законе об ипотеке не содержится норма о том, в каком порядке может быть установлена ипотека на имущество, находящееся в общей долевой собственности.

Кроме того, необходимо внести изменения в статьи 13 и 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», так как процедуры выдела участка в указанном законе трудновыполнимы для собственника земельной доли. Необходимы поправки по регулированию кадастрового учета, снимающие проблему, с которой сталкиваются правообладатели при выделе земельного участка в счет земельной доли, и отмена уплаты госпошлины на переоформление документов при

выделении земельного участка из общей долевой собственности для оставшихся собственников земельных долей.

В целях соблюдения прав граждан для благоприятных условий жизнедеятельности при предоставлении земельных участков для целей строительства при отсутствии правил землепользования и при размещении объектов капитального строительства, не предусмотренных генеральными планами поселений или при отсутствии генеральных планов населенных пунктов, необходимо внести поправки в Градостроительный кодекс Российской Федерации. Поправки заключаются в том, чтобы обязать соответствующие органы местного самоуправления проводить публичные слушания при предоставлении участков для целей строительства, а также разработать порядок проведения согласительных процедур и установить требования к такому порядку.

Кроме того, необходимо внести поправки в статью 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации, заключающиеся в том, чтобы определить критерии, по которым нужно оценивать общественное мнение. Ввести норму при единогласном выражении населения территории города против предлагаемого проекта генерального плана, обязанность проведения повторных публичных слушаний.

Кадастровая система учета земельных участков и объектов недвижимости обеспечит информацией для принятия управленческих решений по земельному фонду Российской Федерации, а именно: систему органов государственного и муниципального управления - информацией для формирования и проведения государственной политики в сфере земли и недвижимости, а также планирования и развития территорий; бюджетный процесс - актуальными сведениями об объектах налогообложения; рынок недвижимости - открытой и достоверной информацией о земельных участках и связанных с ними улучшениях. Проведение кадастровой оценки земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости должно проводиться по принципу наиболее эффективного их использования. Содержательное определение кадастровой стоимости, оценки и «массовой оценки» отсутствует в законодательстве. Необходимо принять специальный стандарт отчета по «массовой оценке» недвижимости.

Для создания постоянного и предсказуемого источника наполнения бюджетов различных уровней необходима разработка правил для планомерного перехода от земельного налога и налога на имущество к налогу на недвижимость. Кроме того, налог на недвижимость позволит обеспечить эффективное использование земельных участков и развитие рынка недвижимости.

В целях единообразия необходима разработка общих правил и принципов расчета арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности (и прочно связанные с ними объекты недвижимости в случае единства прав на них), а также правил определения цены земельных участков при их отчуждении, залоге.

Для исключения случаев спекуляции земельными участками целесообразно уточнить действующее земельное, градостроительное и бюджетное законодательство, где в качестве сдерживающей меры нужно ввести в действие нормы федерального уровня, направленные на изъятие в местные и региональные бюджеты спекулятивного дохода лиц, занимающихся скупкой и последующим переводом земель сельскохозяйственного назначения в категории земель населенных пунктов или промышленности, для целей их перепродажи без осуществления массового строительства.

Кроме того, необходимо ввести в нормы, аналогичные нормам антимонопольного законодательства, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной кон-

курении при распределении сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района.

На всех уровнях исполнительной власти должен быть ускорен процесс подготовки и принятия административных регламентов по всем вопросам компетенции и организации деятельности органов, оказывающих государственные услуги и осуществляющих правоприменительные (публичные) функции в сфере земельно-имущественных отношений и градостроительства, что позволит снизить факторы коррупциогенности подзаконных нормативных правовых актов через процедуры проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений и общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти.

Выводы

1. Федеральными законами, принятыми после введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации, полномочия субъектов Российской Федерации устанавливаются путем прямого перечисления тех вопросов, которые могут быть урегулированы субъектами Российской Федерации. Все остальные полномочия отнесены к компетенции Российской Федерации как «остаточная» компетенция.

Вместе с тем субъекты Российской Федерации самостоятельно осуществляют правовое регулирование земельных отношений при отсутствии соответствующих положений в федеральном законодательстве с нарушением пределов опережающего нормативного регулирования, принимая не только процессуальные нормативные акты, но и нормы материального права, зачастую выходя за рамки своей компетенции, что подтверждается решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в процессе управления земельным фондом на региональном и местном уровнях устанавливают ограничения прав граждан и юридических лиц, не предусмотренные в федеральных законах.

Продолжается практика переложения бремени финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере социально-экономического развития территорий на субъекты предпринимательской деятельности.

Подобная практика нарушает единство экономического пространства, создает дополнительные административные барьеры и увеличивает сферу административного усмотрения, принимающего форму разрешительного порядка.

3. Анализ полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере управления земельным фондом в Российской Федерации показывает, что существует значительная свобода административного усмотрения при решении конкретных вопросов применения норм материального права в сфере земельных отношений.

Одним из факторов, способствующих сложившейся ситуации, является отсутствие ряда административных регламентов, определяющих исполнение соответствующих государственных функций в сфере земельно-имущественных общественных отношений, возложенных на федеральные органы исполнительной власти.

Отсутствие административных регламентов федерального уровня, определяющих исчерпывающим образом исполнение соответствующих государственных функций, предопределяет возможность необоснованного воспрепятствования экономической деятельности хозяйствующих субъектов, дифференцированный подход к решению служебных вопросов, связанных с коллизией норм права или избирательным применением (неприменением) различных по масштабам административных санкций при разрешении конкретных дел о применении норм материального и административного права.

4. Основой системы государственного регулирования процессов управления земельным фондом выступают административно-правовые и экономические элементы (кадастровая стоимость земли, земельный налог, субсидии, компенсации, санкции, рентные платежи и т. д.), которые в совокупности создают систему, обеспечивающую рациональное использование земельного фонда и исполнение доходных статей бюджетов в Российской Федерации. При этом земельный налог и арендная плата должны рассматриваться как основные источники наполнения доходных статей бюджетов в Российской Федерации.

Вместе с тем нормативная база, определяющая порядок функционирования элементов системы государственного регулирования процессов управления земельным фондом, до настоящего времени сформирована не в полном объеме.

4.1. В нарушение требований пункта 3 статьи 65 Земельного кодекса Российской Федерации Правительством Российской Федерации до настоящего времени не утвержден порядок определения размера арендной платы, а также порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации.

Сложившаяся ситуация позволяет арендодателям произвольно трактовать действующие законодательные нормы и нередко приводит к значительному затягиванию сроков согласования условий договоров аренды земельных участков в части, касающейся уплаты арендной платы. В результате чего в федеральный бюджет не поступают значительные денежные суммы в виде арендных платежей.

4.2. В соответствии с действующим законодательством ограниченные в обороте земельные участки исключены из объектов налогообложения, в результате чего муниципальные образования, в границах которых находятся такие земельные участки, несут значительные потери в виде недополучения арендных платежей.

Так, в Курской области на территории муниципального образования «Город Курчатов», где расположен филиал «Курская АЭС» концерна «Росэнергоатом», выпадающие доходы бюджета муниципального образования составляют около 180 млн. рублей, или 62,5 % от собственных доходов местного бюджета.

4.3. В результате отсутствия единых принципов определения базовых размеров арендной платы за земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на местах широко распространена практика произвольного установления экономически необоснованных размеров арендной платы, установления многочисленных льготных категорий арендаторов с одновременным введением различных целевых муниципальных сборов, что сокращает доходы консолидированного бюджета от арендной платы за землю.

Имеющаяся правовая неопределенность при установлении ставок арендной платы ущемляет интересы собственников объектов недвижимости, находящихся на арендуемых земельных участках, которые фактически не могут отказаться от устанавливаемых органами государственной власти или местного самоуправления условий аренды земельных участков.

5. Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 745, и завершение которой было запланировано в 2007 году, своевременно не реализована.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2005 года № 560 внесены изменения в сроки реализации программы и утверждена подпрограмма

ма «Создание системы кадастра недвижимости (2006-2011 годы)». С учетом дополнения федеральной целевой программы подпрограммой расходы на реализацию программных мероприятий увеличились на 3014550 тыс. рублей, т. е. более чем в 4 раза.

Кроме того, в связи с передачей Роснедвижимости из ведения Минэкономразвития России в ведение Минюста России, федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)» нуждается в дальнейшей корректировке в части определения ее координатора.

5.1. По результатам 2006 года имеется отставание от плановых результатов по следующим мероприятиям федеральной целевой программы, финансируемым по статье расходов «Прочие нужды»: «Разработка автоматизированных баз данных и ввод информации по результатам инвентаризации, межевания и оценки земель, а также информации о земельных участках и прочно связанных с ними объектах недвижимого имущества». Причиной этого является общее недофинансирование программы. В период 2002-2005 годов объем финансирования за счет средств федерального бюджета по статье расходов «Прочие нужды», в ценах 2005 года, составил 3789,38 млн. рублей, или 48,9 % от плановых 7743,78 млн. рублей.

В 2006 году общая площадь изученности состояния земель составляла 63790,8 тыс. гектаров. Увеличение общей площади изученности состояния земель относительно 2005 года составило 3 %, т. е. значение уровня информационного наполнения кадастра объектов недвижимости в 2006 году составило 3 процента.

Площади земель, на которые разработаны прогнозы и даны рекомендации по предупреждению и устранению негативных процессов, составляла 16530,0 тыс. га. Увеличение площади земель, на которые разработаны прогнозы и даны рекомендации по предупреждению и устранению негативных процессов, относительно 2005 года составило 1 процент.

5.2. По данным Государственного (национального) доклада о состоянии использования земель в Российской Федерации, в 2006 году общая площадь земельного фонда Российской Федерации составила 1709 млн. гектаров.

В государственной и муниципальной собственности находятся земельные участки общей площадью 1580 млн. га, из них в собственности Российской Федерации находятся земельные участки площадью 241,6 млн. га, в собственности граждан находятся земельные участки общей площадью 129,8 млн. га, а у юридических лиц - 6 млн. гектаров.

По отчетным данным ФГУ «Земельная кадастровая палата», на 1 января 2007 года общее количество земельных участков, внесенных в Единый государственный реестр земель, составляет 45360782 участка, что в 1,2 раза больше по сравнению с 2005 годом.

5.3. Структура собственности на землю в Российской Федерации за 2005-2006 годы практически не изменилась: на фоне увеличения доли собственности юридических лиц наблюдалась тенденция к незначительному сокращению площади земель, находящихся в собственности граждан, государственной и муниципальной собственности.

За 2005-2006 годы площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, сократилась на 0,2 га, составив к началу 2007 года 1580,0 млн. га, или 92,4 % земельного фонда страны.

6. Общая сумма поступлений в федеральный бюджет средств от продажи земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, составила в 2006 году 5874,2 млн. рублей, что на 11,1 % больше по сравнению с предшествовавшим годом.

Основным источником поступлений денежных средств в федеральный бюджет от продажи земельных участков по-прежнему оставалась продажа земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности (5047,2 млн. рублей, или 85,9 процента).

Однако в связи с принятием Федерального закона от 17 апреля 2006 года № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» федеральный бюджет лишился основного источника дохода от продажи земельных участков.

7. Земельный рынок в России в настоящее время функционирует главным образом в сфере передачи государственных и муниципальных земель в аренду. Удельный вес земель государственной и муниципальной собственности, переданных в аренду, в общем объеме сделок составляет 82 % от количества сделок и 98 % от площади земель, задействованных в обороте.

В 2006 году арендные платежи и поступления от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности, составили 3508,0 млн. рублей, превысив аналогичные поступления предыдущего года почти в 2 раза, что обусловлено, в основном, увеличением в процессе разграничения государственной собственности на землю массива федеральных земель, право постоянного (бессрочного) пользования которыми переоформлено на право аренды.

8. По данным Росимущества, к 2008 году должно быть зарегистрировано право собственности Российской Федерации более чем на 150 тыс. земельных участков общей площадью около 1,2 млрд. га, в том числе: 5 тыс. земельных участков площадью 2,5 тыс. га, закрепленных за органами государственной власти и их территориальными органами; 29 тыс. земельных участков площадью 147 тыс. га, закрепленных за федеральными государственными унитарными предприятиями; 43 тыс. земельных участков общей площадью 2 млн. га, закрепленных за федеральными государственными учреждениями; 66 тыс. земельных участков общей площадью 330 тыс. га, закрепленных за предприятиями, приватизированными из федеральной собственности.

По оценке Минэкономразвития России, работа по разграничению государственной собственности на землю выполнена в размере не более 33 % от ее намеченного объема. При сохранении подобного темпа работ процесс разграничения будет завершен не к 2008 году, как установлено действующим законодательством, а предположительно к 2023 году.

9. В настоящее время главным препятствием при переоформлении прав на земельные участки на основании статей 20, 21 и 36 Земельного кодекса Российской Федерации права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения землепользователями и землевладельцами является невозможность определения сложившихся границ земельных участков.

В ходе выкупа земельного участка, переоформления прав на земельный участок, разграничения государственной собственности на землю получение земельного участка на том или ином правовом основании не оспаривается. Однако повсеместно возникают вопросы о границах данных земельных участков.

Указанная ситуация является следствием того, что законодательно не определены признаки сложившихся земельных участков (сложившегося порядка использования

земельных участков), это, в свою очередь, ведет к возникновению споров, затягиванию переоформления прав на землю, затрудняет разграничение государственной собственности на землю.

10. Одним из способов рационализации землепользования является возможность отказа от излишней или неэффективно используемой площади. Однако порядок отказа от права постоянного бессрочного пользования земельными участками федеральных государственных учреждений до настоящего времени не определен нормативными правовыми актами.

11. В соответствии с требованиями действующего законодательства юридические лица обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, на которых расположены линии электропередачи, линии связи, трубопроводы, дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (линейные объекты) до 1 января 2013 года.

Компаниям, имеющим в собственности объекты линейной инфраструктуры, для выполнения указанных требований придется отвлекать огромные средства для выкупа или аренды земельных участков, находящихся в их пользовании. Так, общая протяженность принадлежащих ОАО «Газпром» подземных магистральных газопроводов и газопроводных отводов составляет 151,6 тыс. км, протяженность линейных объектов, находящихся в эксплуатации ОАО «Федеральная сетевая компания единой энергетической системы», составляет 44,3 тыс. километров.

Соответственно, площадь земельных участков, права на которые подлежат переоформлению, измеряется десятками тысяч гектаров. Такие же проблемы оформления прав на землю стоят перед коммунальными службами, организациями связи, дорожными службами.

12. Действующим законодательством практически не урегулирован порядок и полномочия федерального органа исполнительной власти по проведению кадастровой оценки и утверждению ее результатов. В частности, полномочия по организации работ по государственной кадастровой оценке земель и утверждению результатов не установлены федеральным законом, что дает основания для оспаривания в суде законности решений органов власти по утверждению результатов кадастровой оценки.

Установленный Правительством Российской Федерации порядок предусматривает утверждение результатов работ по кадастровой оценке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом в нормативных правовых актах отсутствуют основания, по которым органы субъектов Российской Федерации могут отказаться от утверждения представленных результатов или внести в них изменения.

13. Отсутствуют порядок и условия проведения «массовой оценки» недвижимости для целей налогообложения, механизмы защиты налогоплательщиков при утверждении и применении рыночной стоимости недвижимого имущества, рассчитанной методами «массовой оценки», требования к организациям, осуществляющим деятельность в сфере оценки недвижимости.

14. Отсутствие в законодательстве прозрачных условий и порядка резервирования и изъятия земель создает условия для нарушения законных интересов собственников земельных участков и других землепользователей, снижает рыночную стоимость земельных участков.

Пункт 1 статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации, регулирующий данный вопрос, не устанавливает всех случаев изъятия, не ограничивает их перечень,

а также не соответствует тем полномочиям, которые закреплены за органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Предложения

По результатам проведения экспертно-аналитического мероприятия направить информационные письма в Правительство Российской Федерации и Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

При этом Счетная палата считает целесообразным Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации:

1. Разработать и направить в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, устанавливающих:

- порядок проведения «массовой оценки» недвижимости для целей налогообложения, механизмы защиты налогоплательщиков при утверждении и применении рыночной стоимости недвижимого имущества, рассчитанной методами «массовой оценки», требования к организациям, осуществляющим деятельность в сфере оценки недвижимости;

- порядок отказа от права постоянного бессрочного пользования излишней или неэффективно используемой площади земельных участков федеральными государственными учреждениями.

2. Внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2003 года № 333 «О реализации федеральными органами исполнительной власти полномочий по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия», исключая отчуждение объектов недвижимости федеральной собственности без одновременного отчуждения занимаемых ими земельных участков, обеспечивающие принцип единства судьбы земельного участка и прочно связанного с ним объекта недвижимости, установленного гражданским и земельным законодательством.

3. Обеспечить подготовку и утверждение административных регламентов Федерального агентства по управлению федеральным имуществом по оказанию государственных услуг и правоприменительных функций в сфере земельных отношений.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. П. ГОРЕГЛЯД