

ГЛАВА 2

ЗЕМЛЯ – БАЗИС В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ НЕДВИЖИМОСТИ

Земля как часть природы является основой жизнедеятельности человека. Как объект недвижимости земля – это и средство производства, и предмет труда, так как в любой сфере деятельности человек в той или иной мере воздействует на нее. Совокупность этих двух качеств делает землю специфическим средством производства, функционирующим во всех отраслях народного хозяйства. Как средство производства земля не является результатом предшествующего труда; пространственно ограничена; не заменяема другими средствами производства; имеет постоянное местоположение; не изнашивается при правильном использовании; территориально разнокачественна; характеризуется специфической полезностью каждого конкретного земельного участка; обладает плодородием (в сельском хозяйстве наиболее эффективно используются все ее полезные качества).

Практически во всех сферах деятельности человека (кроме сельского и лесного хозяйства) земля выступает в основном в качестве пространственного операционного базиса, поэтому неразрывно связана с расположенными на ней физическими объектами: зданиями, сооружениями, дорогами, мелиоративными сооружениями, прочими материальными элементами, созданными трудом человека.

Понятие земли как источника благосостояния человека и объекта экономических отношений является базовым в теории и практике недвижимости.

Объектами земельных отношений являются земля как природный объект и природный ресурс, земельные участки и их части.

2.1. Сущность земельного участка как объекта недвижимости

В повседневной практике термины «земля» и «земельный участок» применяются как синонимы, хотя эти понятия имеют определенные различия. Так, термин «земля» может употребляться, когда речь идет о неосвоенной собственности, а «земельный участок» означает часть территории, на которой выполнены какие-то работы (улучшения), позволяющие использовать его по целевому назначению.

Согласно Гражданскому кодексу РФ земельный участок¹ – это *объект права собственности*, территориальные границы которого определяются в порядке, установленном земельным законодательством, на основе документов, выдаваемых собственнику государственными органами по земельным ресурсам и землеустройству.

Земельный кодекс² РФ (далее – ЗК РФ) определяет земельный участок как *объект земельных отношений* – это часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

В соответствии с Законом о кадастре³ земельный участок – это *часть поверхности земли* (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и пр.

Земельный участок может быть делимым и неделимым.

Делимым является участок, который можно разделить на части, при этом каждая часть после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в

¹ Ст. 261 ГК РФ.

² Ст. 6 ЗК РФ.

³ Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ.

состав земель иной категории (за исключением случаев, установленных федеральными законами).

Неделимым признается земельный участок, который по своему целевому и хозяйственному назначению и разрешенному использованию не может быть разделен на самостоятельные участки. В соответствии с законодательством *не допускается раздел* городских земель, земель фермерских хозяйств и пр.

Правовой статус земельного участка включает целевое назначение, разрешенное использование, форму законного владения.

В описании земельного участка отражаются:

1. Наименование субъекта земельного права – юридического или физического лица с указанием точного адреса, документов, удостоверяющих лицо, и финансовых реквизитов.

2. Адресные ориентиры – район (жилой массив, промзона), поселок, улица, номер дома и строения (в городах и поселках).

3. Документы, устанавливающие и удостоверяющие право землепользования (постановление, решение, распоряжение, государственный акт, свидетельство, договор аренды).

4. Категория земель, целевое назначение и фактическое использование.

5. Код классификатора земель.

6. Площадь по документам, удостоверяющим (устанавливающим) право на участок; площадь фактическая, в том числе постороннего пользования (глубина, ширина, форма).

7. Площадь санитарно-защитной зоны и/или зоны с особым режимом использования в пределах земельного участка.

8. Вид земельного права (собственность – частная, государственная).

9. Поверхностный и подпочвенный слой, ландшафт, контуры и топография.

10. Улучшения и инженерное обустройство (подводы электроэнергии, воды).

На земельный участок составляется паспорт, который содержит:

экспликацию земель – застроенную территорию, площади под инженерными коммуникациями, дорогами, дамбами, карьерами, отвалами, лесными насаждениями, садами, пашней, сенокосами, пастбищами и другими сельскохозяйственными угодьями, болотами, песками, торфоразработками и водными поверхностями;

размер земельного налога (в случае нахождения земельного участка в собственности) или арендной платы с единицы площади;

расчетную и рыночную стоимость земельного участка;

балансовую стоимость строений, сооружений и насаждений;

общую стоимость земельного участка и строений;

размер налога на стоимость объекта недвижимости;

инженерно-технические характеристики;

экологические показатели;

градостроительные характеристики – функциональная зона, планировочная зона и др.;

залежи полезных ископаемых.

Оборот земельных участков (переход от одного лица к другому посредством заключения договоров и иных сделок) осуществляется в соответствии с Гражданским и Земельным кодексами.

Существует деление земель на изъятые из оборота, ограниченные в обороте и не изъятые из оборота. Отчуждение земельных участков, полностью изъятых из оборота, не допускается вообще, а земли, ограниченные в обороте, могут приобрести лишь определенные лица.

Продажа земельных участков, а также их выделение для предпринимательской деятельности и перевода из одной категории в другую осуществляются в соответствии с законами РФ и субъектов Федерации.

Земельные участки, находящиеся в частной собственности, могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в случаях, предусмотренных законодательством.

Принудительное изъятие участков может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения собственнику стоимости участка на основании судебного решения. При добровольном согласии собственника земельного участка на его изъятие выкуп участка для государственных или муниципальных нужд осуществляется без судебного решения, в соответствии с договором.

В силу чрезвычайных обстоятельств земельный участок может быть временно изъят (реквизирован).¹ Собственникам участков возмещаются убытки, связанные с изъятием. При прекращении действия чрезвычайных обстоятельств собственник вправе требовать возврата принадлежащего ему участка, а в случае невозможности возмещения убытков – предоставления равноценного земельного участка.

Земельный участок принудительно изымается у собственника², если он используется не по назначению или с нарушением действующего законодательства, например, если на участке, предназначенном для строительства, не ведутся строительные работы в течение трех лет. Однако при этом участок не переходит в публичную собственность, а реализуется с публичных торгов любому лицу.³

2.2. Целевое назначение земель в РФ

Целевое назначение земель в Российской Федерации определяется Земельным кодексом, согласно которому земля делится на семь категорий,⁴ которым присвоены соответствующие коды:⁵

1. **Земли сельскохозяйственного назначения**⁶ – земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также

¹ Ст. 51 ЗК РФ.

² Ст. 284 и 285 ГК РФ.

³ Ст. 286 ГК РФ.

⁴ Ст. 7 ЗК РФ.

⁵ Приказ Минфина РФ от 23.09.2005 г. № 124н «Об утверждении формы налоговой декларации по земельному налогу и порядка ее заполнения».

⁶ Гл. XIV ЗК РФ.

предназначенные для этих целей. В составе этих земель выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, древесно-кустарниковой растительностью, предназначенной для защиты земель от воздействия вредных природных, антропогенных и техногенных явлений, замкнутыми водоемами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Особым охранным статусом обладают сельскохозяйственные угодья: пашни, сенокосы, пастбища, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.).

2. Земли населенных пунктов – это земли, предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений.

Черта поселений проводится на основании утвержденной государственной землеустроительной документации и проходит по границам земельных участков, предоставляемых гражданам и юридическим лицам. В эту категорию земель могут входить участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к территориальным зонам.

Земли поселений, занимая 4 % территории страны, обеспечивают 86 % поступлений в консолидированный бюджет от всех платежей за землепользование. Потребительские качества земель поселений России столь высоки, что при разработке грамотного процедурного механизма они могут принести в бюджет государства доходы, сопоставимые с доходами от экспорта ценнейших природных ресурсов. При этом вопрос о форме собственности городских земель является более острым, чем сельхозугодий или иных видов землепользования. Поэтому единственной социально приемлемой формой взаимоотношений такого большого количества людей на сравнительно небольшом пространстве (на земле, над землей и под землей) является договорная.

3. Земли промышленности и иного специального назначения в зависимости от характера задач, для решения которых они используются или

предназначены, разделены на земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, обороны и безопасности и земли для обеспечения космической деятельности.

4. **Земли особо охраняемых территорий** – это земли, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное важное значение.

5. **Земли лесного фонда** – это земли, покрытые и не покрытые лесной растительностью, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, редины, прогалины), а также нелесные земли (просеки, дороги, болота), предназначенные для ведения лесного хозяйства. Границы земель лесного фонда определяются путем их отграничения от земель иных категорий в соответствии с материалами лесоустройства. Данные о границах земель лесного фонда заносятся в государственный земельный кадастр. Порядок использования и охраны земель лесного фонда регулируется Земельным кодексом и лесным законодательством.

6. **Земли водного фонда** – это земли, занятые водными объектами, земли водоохраных зон водных объектов, а также земли, выделяемые для установления полос отвода и зон охраны водозабора, гидротехнических сооружений и иных водохозяйственных сооружений и объектов.

Земли водного фонда могут использоваться для строительства и эксплуатации сооружений, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения в питьевой воде, бытовых, оздоровительных и других потребностей, а также для водохозяйственных, сельскохозяйственных, природоохранных, промышленных, рыбохозяйственных, энергетических, транспортных и иных государственных или муниципальных нужд при соблюдении установленных требований.

Для охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения устанавливаются зоны охраны, в пределах которых вводится особый правовой режим использования земель. Порядок использования и

охраны земель водного фонда определяется Земельным кодексом и водным законодательством.

7. **Земли запаса** находятся в государственной или муниципальной собственности и не предоставляются гражданам или юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения, формируемого в соответствии с Земельным кодексом. Использование земель запаса допускается после перевода их в другую категорию.

Благодаря делению земель по целевому назначению использование земельного участка является относительно стабильным.

Законодатель уделяет особое внимание вопросу принадлежности земель к той или иной категории и требует указания ее в актах органов исполнительной власти и местного самоуправления о предоставлении земельных участков, например, в постановлениях глав муниципальных образований; договорах, предметом которых являются земельные участки (купли-продажи, мены, аренды); документах государственного земельного кадастра, например кадастровых планах земельных участков; документах о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, например, в свидетельстве о регистрации прав, выписке из Единого государственного реестра прав. *Отсутствие категории земель* в указанных выше документах может послужить основанием для отказа в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделки с ним. Если категория земель не указана в документах государственного земельного кадастра, правоустанавливающих документах на земельный участок, принимается нормативный правовой акт органа местного самоуправления об отнесении земельного участка к землям определенной категории в зависимости от цели использования, для которой он предоставлялся, в порядке, предусмотренном федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

2.3. Зонирование земель поселений. Городское пространство

Основной инструмент гибкого регулирования в городах при планировании градостроительства – зонирование (функциональное, территориально-экономическое, строительное, ландшафтное), которое является устойчивой формой контроля за использованием земель поселений. Зональные установления могут изменить стоимость земли.

В Земельном и Градостроительном кодексах РФ приведены названия основных территориальных зон (жилых, производственных, региональных). В то же время в этих документах нет запрета на формирование иных зон. Наиболее часто используется укрупненное зонирование территорий земель поселений по функциональному признаку.

Функциональное зонирование земель поселений (городских территорий) – наиболее общая форма учета требований к рациональному землепользованию, включающих комплекс нормативных параметров (целевое назначение участка, его предельные размеры, коэффициент застроенности, доля озелененных и открытых пространств). Территорий земель поселений зонированы следующим образом:

земельные участки, занятые жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса;

земельные участки, предоставленные для жилищного строительства;

земельные участки, приобретенные в собственность юридическими и физическими лицами на условиях осуществления на них жилищного строительства (за исключением индивидуального жилищного строительства);

земельные участки, приобретенные в собственность физическими лицами на условиях осуществления на них индивидуального жилищного строительства;

земельные участки, предоставленные для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства;

земельные участки, предоставленные юридическим лицам для ведения садоводства;

земельные участки, предоставленные физическим лицам для личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества или животноводства;

земли в пределах поселений, отнесенные к производственным территориальным зонам и зонам инженерных и транспортных инфраструктур;

земли в пределах поселений, отнесенные к территориальным зонам сельскохозяйственного использования.

Итоговым документом является план зонирования земель – графический документ с пояснительной запиской, разработанный в составе генплана города. *Генплан* – это структурный документ, определяющий перспективное территориальное развитие города и его основных структурообразующих элементов. В составе генплана предусматривается укрупненное зонирование территории, как правило, функциональное. Главная задача генплана – создание коммуникационного каркаса, размещение основных центров притяжения, формирование системы открытых пространств (природного комплекса) на основе оценки ресурсов и прогноза развития по комплексу факторов.¹

В большинстве городов России генеральные планы устарели, отсутствуют градостроительные прогнозы развития на перспективу с учетом изменившихся социально-экономических условий. Необходим пересмотр генпланов: решение структурных вопросов, включая территориальное развитие, развитие транспортной и инженерной инфраструктур. Это решается в рамках разработки концепции генерального плана без детальной проработки отдельных отраслевых вопросов.

Функциональное зонирование – это дифференциация территории города по характеру использования, т. е. по функциональному назначению. Выделение функциональных зон позволяет создать наилучшие условия для основных форм жизнедеятельности городского населения – труда, быта, отдыха, поскольку

¹ Документ общественного соглашения. В Санкт-Петербурге впервые в России разработан в полном соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ.

каждый из этих видов деятельности выдвигает специфические требования к размещению и организации городского пространства.

Территориальное экономическое зонирование следует увязывать исключительно с кадастровым делением города. Районирование города обычно связывают с кварталами БТИ. Существуют различные подходы к выделению экономических зон города.¹

Число зон должно соответствовать количеству частей территории, имеющих различную градостроительную ценность. Эти зоны различаются в первую очередь удобством проживания, поэтому стоимость аналогичных объектов недвижимости в экономических зонах будет различной.

Территориально-экономическое зонирование – это дифференциация городской территории на зоны в соответствии с ее комплексной экономической оценкой. Территориально-экономические оценочные зоны (ТЭОЗ) – относительно однотипные участки территории города, ограниченные естественными или искусственными преградами и имеющие определенную качественную, экономическую и социально-экономическую ценность. Они различаются этапами застройки, архитектурно-планировочной структурой, системой основных магистралей, уровнем инженерного обустройства, транспортного обеспечения, коммунального обслуживания и природными факторами. При установлении границ ТЭОЗ принимают во внимание прохождение крупных магистральных дорог, полосы отчуждения железнодорожных линий, линии высоковольтной электропередачи, газопроводы высокого давления, реки и акватории крупных водоемов, зеленые массивы.

Оценочные зоны характеризуются базовыми ставками земельного налога и арендной платы. При необходимости вводят систему поправочных коэффициентов к базовым ставкам платежей, при этом учитывают динамичные

¹ В Москве, например, выделено 69 зон и еще несколько подзон. Для каждой зоны установлена своя налоговая ставка. Санкт-Петербург поделен на 19 зон градостроительной ценности со своими налоговыми ставками.

показатели, влияющие на оценку городских земель и достаточно широко изменяющиеся внутри оценочных зон.

Город во все времена был центром различных видов деятельности – торговой, культурной, административной, начиная с XIX в. – промышленной. В этой связи появилось понятие «*городское пространство*», которое отождествляет комплекс городских земель и их использование в соответствии с целевым назначением согласно общепринятым классификациям. В настоящее время задача эффективности использования земель решается посредством развития рынка недвижимости, в том числе земельного рынка.

Наиболее общими характеристиками *городского пространства* являются *форма города* и его *размеры*.¹ Типология форм города многообразна: компактные, многоядерные, вытянутые (линейные, полосовые) и расчлененные (узловые, ядерные).

В зависимости от численности населения города разделяют на малые с населением до 50 тыс. чел.; средние – 50...100 тыс. чел.; большие – 100...250 тыс. чел.; крупные – 250...500 тыс. чел.; крупнейшие – более 500 тыс. чел. и города-миллионеры – более 1 млн. чел.

В зависимости от народнохозяйственного профиля существуют промышленные, транспортные, курортные, исторические и многофункциональные (без выраженной специализации) города.

По природным условиям выделяют города средней полосы, северной и южной зон, а также расположенные в экстремальных условиях.

Используют классификацию городов по типам роста: быстрорастущие, ограниченного развития, стабилизировавшиеся или с оттоком населения.

Широко применяются исторические классификации городов по времени возникновения и истории развития, а также классификации, отражающие ценности историко-архитектурного и культурного наследия.

¹ По размерам территории (1400 км²) Санкт-Петербург – самый большой город в России. Его территория на 30 % больше территории Москвы, более чем в два раза больше третьего по величине города России Новосибирска и больше территории некоторых субъектов РФ.

Экономика рассматривает *город как элемент системы народного хозяйства*. Промышленность вместе с учреждениями, обслуживающими тяготеющее к городу население окружающей территории, составляет экономическую базу города.

Урбанизированная территория (от лат. *urban area*) – это центральный город и городское окаймление, а также самоуправляющиеся городские населенные пункты, имеющие плотное центральное ядро (не менее 100 жилых единиц) или не являющиеся городом территории с плотностью более 1 тыс. чел. на км².

Город, городок, местечко, поселок, пригородная зона – все это урбанизированные территории, в отличие от сельской местности.

Территориально город ограничивает городская черта – условная линия, которая отделяет земли, находящиеся в пользовании городских властей, от территории других землепользователей,.

Городская среда – конкретная пространственная форма городских процессов, обеспечивающих нормальное функционирование территориальной общности и позволяющих городу выполнять свою роль в системе высшего и низшего уровней. Разумно функционирующая городская среда превращает неодушевленные объекты недвижимости и землю под ними в структуру, удобную для производства и потребления жизненных благ, наполняет землю и строения потребительской и рыночной стоимостью. В качестве регуляторов рынка недвижимости (особенно на начальных этапах) выступают социально-градостроительные и экологические программы, учитывающие культурно-исторические особенности городов.

Городское планирование. При переходе России к рыночной экономике перед городским планированием встали две основные проблемы:

1. Новая система планирования должна была не только ограничивать, контролировать и направлять спрос и использование городского пространства, но также стимулировать развитие объектов недвижимости.

2. Необходимо было защитить социальные права населения городов при изменении форм собственности на землю и механизма расчета за коммунальные услуги и пользование элементами городской инфраструктуры.

2.4. Государственный земельный кадастр

Одним из основных направлений управления земельными ресурсами является кадастровое деление территории РФ. Порядок кадастрового деления территории и присвоения соответствующих номеров земельным участкам устанавливает Правительство Российской Федерации.

Существуют три основных типа кадастров:

правовой – запись прав на объекты недвижимости;

фискальный – запись стоимости объектов недвижимости и информации, необходимой для налогообложения;

многоцелевой – объединение правовой и фискальной систем с информацией по планированию и землепользованию (в России это называется геоинформационной системой (ГИС) города, района).

Регистрационная подсистема земельного кадастра – регистрационный кадастр (РК) – формировалась для гарантирования прав землепользователей и является необходимым условием создания рынка недвижимости и любых инвестиций.

Фискальная подсистема земельного кадастра – фискальный кадастр, (ФК) – ведает земельными налогами, арендной платой, денежными поступлениями от всех операций с землей. ФК включает прогноз, начисление и контроль поступления от арендных платежей и земельного налога. Одна из задач ФК – определение базы налогообложения.

Правовой и фискальный кадастры в России создавались одновременно. Часть средств (в пределах 10 % от земельных платежей) используется для развития кадастра.

На рынке недвижимости в качестве товара выступают права на объекты недвижимости, поэтому необходимо их юридическое оформление. Это означает создание на каждый объект недвижимости кадастрового дела с последующей государственной регистрацией прав на него.

Кадастровое дело – система управления территориями с учетом их обустройства, с обязательным отображением в регистрационных источниках информации органов государственной власти экономической деятельности на земельном участке.

Документы, содержащиеся в кадастровом деле, являются основанием для внесения сведений о земельном участке в Единый государственный реестр земель. Кадастровое дело состоит из регистров титулов, топогеодезического, экономического, сервитутов и имущества. Государство гарантирует права на объект недвижимости, который становится товаром только после государственной регистрации в одном из кадастров или реестров недвижимости. Договор аренды земельного участка заключается на основе кадастрового дела. Таким образом, сдать в аренду объект недвижимости можно только после его юридического оформления.

Земельные участки регистрируют в земельных комитетах в поземельной книге и в государственном земельном кадастре. Землепользователю выдают свидетельство о регистрации, гарантирующее условия пользования участком, зафиксированные в правоустанавливающем документе (государственном акте или договоре аренды).

После регистрации данные по земельному участку заносят в эталонную базу данных государственного земельного кадастра, и руководитель организации, ведущей кадастр, несет ответственность за их достоверность.¹

Государственный земельный кадастр – это систематизированный свод документированных сведений о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации, получаемых в результате

¹ Отношения, возникающие при осуществлении деятельности по ведению государственного земельного кадастра и при использовании его сведений, регулируются ФЗ «О государственном земельном кадастре» от 02.01.2000 г.

проведения государственного кадастрового учета земельных участков, и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов (далее – сведения государственного земельного кадастра).

Государственный кадастровый учет земельных участков – описание и индивидуализация в Едином государственном реестре земельных участков, в результате чего каждый участок получает характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других земельных участков и осуществить его качественную и экономическую оценки. Государственный кадастровый учет земельных участков сопровождается присвоением каждому земельному участку кадастрового номера.¹

Кадастровый номер необходим для кодировки объекта недвижимости; увязки земельного участка и находящихся на нем объектов недвижимости; увязки объектов недвижимости с определенной территорией, экономической зоной, административным районированием; увязки графической и семантической информации в базе данных.

Кадастровый номер строений или других объектов недвижимости строится на основе кадастрового номера земельного участка с дополнением номера объекта на земельном участке. Кадастровый номер имеет иерархическую структуру (рис. 2.1) – от номера субъекта Российской Федерации до номера конкретного объекта недвижимости А : Б : В : Г : Д : Е, где А – номер субъекта РФ, определяемый Комитетом РФ по земельным ресурсам и землеустройству; Б – номер административно-территориального образования, входящего в состав субъекта РФ, определяемый органом исполнительной власти данного субъекта; В – номер зоны (микрорайона, квартала, иной учетной единицы), утвержденный органом местного самоуправления; Г – номер земельного участка, присваиваемый исходя из существующего порядка учета земельных участков; Д – номер здания или

¹ В петербургский кадастр (образцовый для всей России) внесена информация о 52 603 земельных участках, о 28 738 зданиях и сооружениях и 35 710 нежилых помещениях.

сооружения, определяемый в соответствии с порядком их учета; Е – номер жилого или нежилого помещения, присваиваемый в соответствии с существующим порядком их учета; ÷ – разделитель составных частей кадастрового номера.

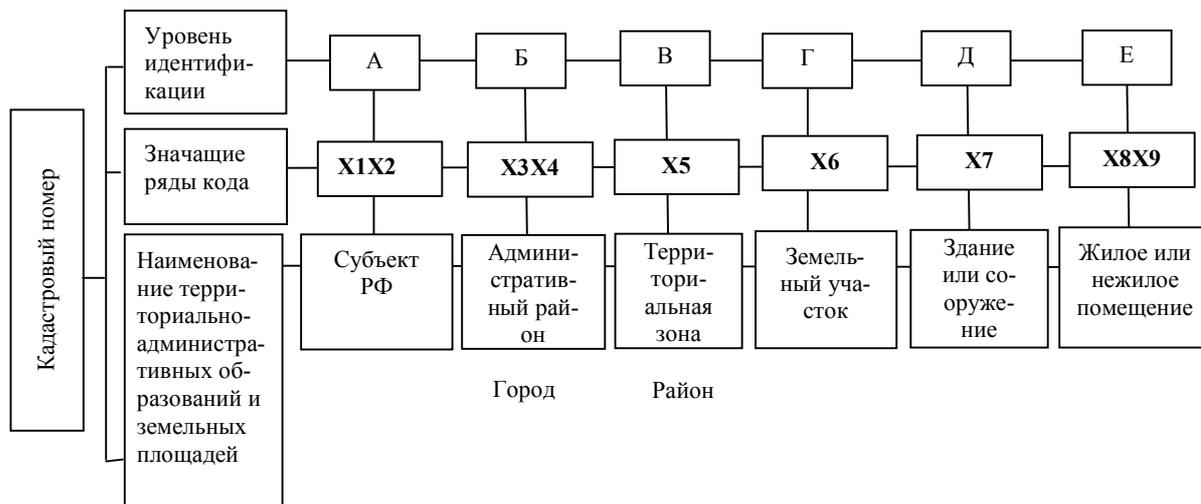


Рис. 2.1. Структура кадастрового номера земельного участка

Любое изменение границ земельного участка влечет за собой прекращение существования прежнего кадастрового номера. Использованный кадастровый номер не может быть присвоен другому земельному участку, даже если участок под данным кадастровым номером прекратил свое существование.

В 2004 г. в Российской Федерации было создано *Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости*, осуществляющее:

государственную кадастровую оценку земель и представление ее результатов в соответствии с законодательством Российской Федерации;

ведение государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;

государственный мониторинг земель в Российской Федерации, в том числе с использованием автоматизированной информационной системы;

ведение государственного технического учета объектов градостроительной деятельности;

создание и ведение государственного кадастра объектов недвижимости;
утверждение заключений экспертных комиссий при проведении экспертизы землеустроительной документации;
предоставление заинтересованным лицам сведений из государственного земельного кадастра и сведений об объектах градостроительной деятельности;
государственный земельный контроль;
утверждение карт (планов) и материалов межевания объектов землеустройства.

Срок постановки земельного участка на государственный кадастровый учет, а также предоставления сведений из государственного земельного кадастра составляет один месяц. Сведения об объектах недвижимости содержатся в базах данных систем государственного земельного кадастра, технического учета объектов градостроительной деятельности, а также водного, лесного и других природно-ресурсных кадастров.

Роснедвижимость завершила работу по сбору сведений обо всех земельных участках на территории РФ. В систему Единого государственного реестра земель включены около 42 млн 900 тыс. наделов.¹

2.5. Земельные отношения и землеустройство

Земельные отношения выражают взаимодействие органов государственной власти, местного самоуправления, юридических лиц и граждан по поводу владения, распоряжения и пользования земельными участками либо по поводу государственного управления земельными ресурсами.

¹ Сведения о кадастровой стоимости участков размещены в режиме свободного доступа на интернет-сайте Роснедвижимости www.kadastr.ru. Если набрать в строке поиска кадастровый номер участка, программа выдаст сведения о его основных характеристиках. Например, в Колтушской волости зарегистрировано 2989 участков. Надел за номером 47 : 09 : 01001 : 0001 относится к категории земель поселений, вид разрешенного использования – ИЖС, площадь – 1510 м², кадастровая стоимость – 108 297 р. Участок 47 : 07 : 0000000 : 0012 расположен во Всеволожском районе, предназначен для строительства гостинично-спортивного комплекса, занимает 9455 м² и стоит 1 372 299 р.

Участниками правовых земельных отношений являются граждане, юридические лица РФ, субъекты РФ и муниципальные образования. Права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются Земельным кодексом РФ и другими федеральными законами.

Объектами земельных отношений выступают земельный участок в целом в определенных границах фиксированной площади и местоположения, земельные доли (паи) и права на них. Правовые нормы, регулирующие отношения собственности на землю, делятся на общие, свойственные всем земельным отношениям, и специальные, характерные для определенных категорий земель и условий их использования.

Земельные отношения включают установленные земельным законодательством порядок предоставления или изъятия земельного участка; права и обязанности землепользователя; налогообложение, плату за землю; санкции за нарушение земельного законодательства.

Согласно ЗК РФ, земли, не являющиеся собственностью граждан, юридических лиц и муниципальных образований, являются государственной собственностью.¹ Разграничение государственной собственности осуществляется в соответствии с федеральным законом от 17.07.2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю». В настоящее время указанными землями (в том числе их продажей и сдачей в аренду) распоряжаются органы местного самоуправления² (в Москве и Санкт-Петербурге – исполнительные органы государственной власти). Кроме того, в Москве и Санкт-Петербурге при разграничении государственной собственности на землю земельные участки в муниципальную собственность не передаются.³

Право федеральной собственности возникает при разграничении государственной собственности на землю и в связи с приобретением РФ

¹ Ст.16 ЗК РФ.

² Ст. 3, п. 10 федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ.

³ Ст.19, п. 4 ЗК РФ.

земельных участков по основаниям, предусмотренным ГК РФ. В соответствии с законом «О разграничении государственной собственности на землю» в федеральной собственности могут также находиться земельные участки, не предоставленные в частную собственность.

В собственности субъектов РФ, согласно законодательству, находятся земельные участки:

признанные таковыми федеральными законами;

право собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;

приобретенные субъектами РФ по основаниям, предусмотренным ГК РФ, а также участки, не предоставленные в частную собственность, но занятые объектами недвижимости, являющимися собственностью субъектов РФ;

предоставленные органам государственной власти субъектов РФ, государственным унитарным предприятиям и учреждениям, созданным органами власти субъектов РФ;

отнесенные к землям особо охраняемых природных территорий регионального значения; землям лесного фонда, находящимся в собственности субъектов РФ в соответствии с федеральными законами; землям водного фонда, занятым водными объектами, находящимися в собственности субъектов РФ; землям фонда перераспределения земель;

занятые приватизированными объектами недвижимости, находившимися до приватизации в собственности субъектов РФ.

К третьему виду государственной собственности на землю – *муниципальной* – относятся участки:

признанные таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ;

право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;

приобретенные по основаниям, установленным ГК РФ.

В собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований. В Москве и Санкт-Петербурге земельные участки при разграничении государственной собственности на землю в муниципальную собственность не передаются. Право муниципальной собственности возникает при передаче участков из собственности данных городов в муниципальную в соответствии с действующими на их территории законами.

Приняты следующие понятия и определения:

собственники земельных участков – лица, являющиеся владельцами земельных участков;

землепользователи – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) или безвозмездного срочного пользования;

землевладельцы – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения;

арендаторы – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договорам аренды и субаренды;

обладатели сервитута – лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут).

Экономические взаимосвязи собственников и пользователей земельных ресурсов характеризуются рентными отношениями. *Рента* складывается из трех основных источников:

даров природы (плодородия почвы, благоприятных климатических условий, ценности речных ресурсов и полезных ископаемых). По справедливости эта часть ренты должна взиматься обществом, так как никто не может претендовать на большее, чем его пропорциональная доля;

обеспечения определенного уровня жизни и труда с помощью коммунального обслуживания. Муниципалитеты повышают уровень земельной

ренты с целью поддержки и развития социальной, инженерной, транспортной, производственной инфраструктур;

предпринимательской деятельности на каждом отдельно взятом земельном участке.

Базовым принципом новой земельной и градостроительной политики является то, что земельный участок и другие объекты недвижимости на нем нельзя рассматривать в отрыве не только при осуществлении сделок с объектами недвижимости, но и на стадии планирования, проектирования и создания. Земельные отношения в поселениях *неразрывно* взаимосвязаны с градостроительством.

*Землеустройство*¹ – это система мероприятий по урегулированию землепользования. *Объектами землеустройства* являются территории субъектов РФ, а также муниципальных и других административно-территориальных образований, территориальные зоны, земельные участки, а также части указанных территорий, зон и участков.

Землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях:²

- изменения границ объектов;
- предоставления и изъятия земельных участков;
- определения границ частей объектов, ограниченных в использовании;
- перераспределения используемых гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства;
- выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям, и проведения мероприятий по их восстановлению и консервации.

¹ Правовое регулирование отношений при проведении землеустройства осуществляется федеральным законом «О землеустройстве» № 78-ФЗ от 18.06.2001 г., другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

² Ст. 3 ФЗ «О землеустройстве» № 78-ФЗ от 18.06.2001 г.

Под *землеустроительным процессом* понимается общий порядок выполнения отдельных землеустроительных действий. Он включает следующие стадии:

возбуждение ходатайства о проведении землеустроительного действия;
подготовительные работы к составлению проекта землеустройства;
составление проекта землеустройства и его утверждение;
перенесение проекта на натуру (местность);
оформление и выдача землеустроительных материалов и документов;
осуществление авторского надзора за выполнением проекта землеустройства собственниками земли, землевладельцами, землепользователями и арендаторами.

Проект землеустройства, состоящий из графической (проектный план) и текстовой частей, является главным юридическим документом стадии составления проекта землепользования. В проекте разрабатываются и экономически обосновываются основные направления наиболее рационального и эффективного использования земель с учетом особенностей землеустроительного объекта.

Землеустроительная документация – это документы, полученные в результате проведения землеустройства:

генеральная схема землеустройства территории РФ;
схемы землеустройства территорий субъектов РФ;
схемы землеустройства муниципальных и других административно-территориальных образований;
схемы использования и охраны земель;
проекты территориального землеустройства;
материалы межевания объектов землеустройства;
карты (планы) объектов землеустройства;
проекты внутрихозяйственного землеустройства;
проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых и рекультивации нарушенных земель; защиты земель от эрозии, селей,

подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий;

материалы геодезических и картографических работ, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель;

тематические карты и атласы состояния и использования земель.

Другие виды землеустроительной документации могут устанавливаться законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также субъектов РФ.

Карта (план) объекта землеустройства – документ, отображающий в графической форме местоположение, размер, границы объекта землеустройства и ограниченных в использовании частей объекта землеустройства, а также размещение объектов недвижимости, прочно связанных с землей. Карты (планы) объектов землеустройства составляют при образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства с использованием сведений государственного земельного кадастра, картографического материала, данных дистанционного зондирования, а также результатов измерений, полученных при съемке объекта землеустройства на местности или при его межевании.

Землеустройство проводится по решению органов государственной власти, субъектов РФ и органов местного самоуправления на основании договоров о его проведении либо судебных решений. При этом осуществляют следующие мероприятия:

1. *Изучение состояния земель* для получения информации об их количественном и качественном состоянии, включая геодезические и картографические работы; почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания; оценку качества и инвентаризацию земель.

2. *Геодезические и картографические работы*, материалы которых являются основой для проведения почвенных, геоботанических и других

обследований и изысканий, инвентаризации земель, оценки их качества, планирования и рационального использования, территориального и внутрихозяйственного землеустройства.

3. *Почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания* для получения информации о состоянии земель, в том числе почвы, а также для выявления земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям.

4. *Оценку качества земель* с целью получения информации о свойствах земли как средства производства в сельском хозяйстве. Оценку качества земель, являющихся исконной средой обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, проводят для установления продуктивности оленьих пастбищ и наличия биологических ресурсов, необходимых для обеспечения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

5. *Инвентаризацию земель* для уточнения или установления местоположения объектов землеустройства, их границ (без закрепления на местности), выявления неиспользуемых земельных участков, используемых нерационально или не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием, в зонах, где существует угроза возникновения процессов, негативно воздействующих на состояние земель.

6. *Планирование и организацию рационального использования земель и их охраны*, включая разработку предложений о рациональном использовании земель и их охране; природно-сельскохозяйственное районирование земель; определение земель, в границах которых гражданам и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки; земель, которые могут быть включены в специальные земельные фонды, а также земель, отнесенных к категориям и видам, установленным законодательством РФ.

7. *Территориальное землеустройство*, которое предполагает выполнение следующих видов работ:

1. Образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства в случаях изменения границ объектов землеустройства, в том числе в целях устранения недостатков в их расположении (чересполосицы, вклинивания, вкрапливания, дальнотемелья, изломанности и неудобств в использовании); восстановления границ объектов землеустройства; предоставления и изъятия земельных участков; совершения сделок с участками и в иных случаях перераспределения земель.

При образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства определяют порядок проведения территориального землеустройства (определяется Правительством РФ); местоположение границ объектов землеустройства, в том числе границ частей объектов ограниченного использования; варианты использования земель с учетом размеров участка, целевого назначения, разрешенного использования земель и расположенных на них объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур; площади объектов землеустройства и/или ограниченных в использовании частей этих объектов; иные характеристики земель.

Отвод земель – это обособление данного участка от всех других, в результате чего определяются конкретные границы объектов землевладения и землепользования.

2. Межевание объектов землеустройства – работа по установлению на местности границ муниципальных и других административно-территориальных образований, границ земельных участков с закреплением их межевыми знаками; определению их координат и изготовлению карты (плана) объекта землеустройства. Межевание осуществляют на основе сведений государственного земельного кадастра, землеустроительной, градостроительной и иной документации, связанной с использованием, охраной и перераспределением земель.

Одним из недостатков существующей практики межевания является формирование границы земельного участка по границе фактического землепользования, различимой в натуре в виде забора или иного ограждения, либо по границе некогда выданного землеотвода, закрепленной в соответствующих архивных документах, или выделение участков «по обрезу фундамента здания». В этих случаях навечно закрепляются все планировочные дефекты земельного участка, сложившегося в результате беспорядочного землепользования. Более того, эти дефекты навязываются соседнему объекту, поскольку граница участка – это почти всегда граница между участками.

С учетом важности оформления границ земельного участка в России приступили к созданию структурированной системы межевания земель.

8. *Внутрихозяйственное землеустройство* выполняется в целях организации рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель, а также земель, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и лицами, относящимися к этим народам, для обеспечения их традиционного образа жизни.

В результате обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о проведении землеустройства формируется государственный фонд данных, который является федеральной собственностью и не подлежит приватизации. Граждане и юридические лица, осуществляющие проведение землеустройства, обязаны бесплатно передать экземпляр подготовленной документации в государственный фонд данных.

Законом «О землеустройстве» определены полномочия РФ в области регулирования проведения землеустройства.

Систему наблюдения за состоянием земель принято называть *государственным мониторингом земель*, объектами которого являются все без исключения земли РФ.¹ Порядок осуществления государственного мониторинга земель устанавливает Правительство РФ, мониторинг может проводиться на федеральном, региональном и локальном уровнях.

¹ Ст. 67 ЗК РФ.