

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ОЦЕНОЧНЫХ РАБОТ В ПЕРИОД ДО 2001 г.

Освещаются вопросы возникновения количественного и качественного учета земель как в России, так и за рубежом для установления её стоимости. На исторической основе рассматриваются тенденции земельных отношений в современных условиях, а также задачи земельной политики в России.

Земля как основной базис всех процессов жизнедеятельности общества в политической, экономической, социальной, производственной, коммунальной, экологической и других сферах обладает стоимостью.

Качественная и количественная оценка земли является одним из важнейших условий нормального функционирования и развития экономики на любом уровне.

Необходимость в получении достоверной стоимости земельных участков испытывают как государственные, так и муниципальные органы исполнительной власти при управлении земельными ресурсами, проведении рациональной земельной и налоговой политики.

Для обеспечения рационального использования земельных ресурсов уже с 13 декабря 1968 г. в СССР, а теперь и в Российской Федерации, ведется государственный земельный кадастр, который содержит совокупность достоверных и необходимых сведений о природном, хозяйственном и правовом положении земель. Земельный кадастр включает в себя регистрацию землепользования, учет количества и качества земельных угодий, а также информацию о бонитировке почв и экономической оценке земель.

Государственный земельный кадастр имеет важное народно-хозяйственное значение. С помощью земельно-кадастровых данных можно определить место земельных ресурсов в составе национального богатства страны, устанавливать задания по повышению продуктивности использования земельных ресурсов путем перевода земель из одной категории в другую, трансформации и улучшения угодий, мелиорации, борьбы с эрозией почв, кислотностью, засолением, заболачиванием земель, а также давать оценку экономической эффективности планируемых мероприятий.

Одним из решающих условий эффективного использования земельных ресурсов в условиях переходной экономики является методически корректное определение цены, которое обеспечивает установление обоснованных размеров разного рода платежей, а в первую очередь – величины земельного налога. Принципиальное значение приобретает поиск такой расчетной величины, которая бы в полной мере соответствовала экономическим реалиям конкретного этапа общественного развития. Проблема заключается в том, что в современных экономических условиях отсутствуют методические основы для расчета объективно обоснованной равновесной цены земли. Сложившаяся ситуация объясняется следующими причинами.

Во-первых, отечественные методы экономической оценки земли, использовавшиеся в дореформенный период, формировались без учета применения их в условиях современной рыночной экономики.

Во-вторых, известные зарубежные методы не ориентированы на слабо предсказуемую кризисную эко-

номическую ситуацию; такие рынки земли, как российский, который находится в стадии формирования, неустойчив и не соответствует общепринятым стандартам функционирования. Поэтому вряд ли можно рассчитывать на получение достоверных результатов, применяя широко используемые за рубежом методы капитализации доходов либо капитализации затрат на конкретном земельном участке.

В-третьих, в России еще не накоплена достоверная информационная база об операциях с землей, на основе которой могли бы быть использованы некоторые зарубежные методики, в частности методы аналогии, простой либо основанной на математических статистических моделях экстраполяции.

Именно поэтому сегодня актуальной является проблема разработки научно обоснованной методики определения равновесной цены земли, которая способна учитывать особенности российских условий.

Данная публикация представляет собой попытку разобраться в процедурах определения расчетным путем цены земельных участков по совокупности рыночных факторов земельного ценообразования, включая конъюнктуру земельного рынка, соотношение спроса и предложения на земельные участки.

История возникновения земельного кадастра

Почвенные ресурсы страны представляют собой огромное народное богатство. Правильное их использование немыслимо без строго научного количественного и качественного учета почв. Этой задаче служит составление и ведение земельного кадастра.

Первые попытки учета количества и качества земель предпринимались еще при первобытно-общинном способе производства. Однако тогда учет был весьма примитивным и проводился в интересах общины. С появлением частной собственности на средства производства возникла необходимость в более тщательном учете. Кроме частных собственников, учет осуществляло и рабовладельческое государство. Оно учитывало доходы от обложения налогами, контрибуциями, расходы на содержание армии и т.п. Объектом учета постепенно становилась земля, которая уже в то время выступала как основное средство производства в сельском хозяйстве. Так, в Египте, во времена первых фараонов (4 тыс. лет до н.э.) тщательно велись оценочные списки земель, подлежащих налогообложению. Оценку земель дважды в год проводили специальные таксаторы – чиновники фараона. Земельный кадастр Древнего Рима (4 в. до н.э.) представлял собой описание земельной собственности. В специальные реестры вносили сведения о размере земельных участков, способе их

обработки, качестве и доходности земель. На бронзовые таблицы наносили планы имений, их названия, границы и размеры землевладений. Там же приводили сведения о качестве земель и о самом хозяйстве. Таким образом, земельный кадастр зародился уже при рабовладельческом строе как специальное земельное учетное мероприятие.

В эпоху феодализма дальнейшее развитие получил внутрихозяйственный учет, который проводился в целях управления и контроля за развитием помещичьего хозяйства.

Феодальное государство вело кадастр земли как средства производства для налогообложения, поэтому в системе земельного кадастра возникала земельная регистрация, которая узаконила право частной собственности на землю.

Изучение земельных ресурсов и проведение земельного кадастра стало необходимостью именно с образованием государства и развитием систем налогообложения. В древнейшей форме земельного обложения размер налога устанавливался по площади земли. На определенном этапе наряду с учетом количества начинают учитывать и качественное состояние земель, а впоследствии и размер дохода, получаемого с земель различного качества.

Первые описания земель в России появились еще в IX в. Они касались главным образом монастырских и церковных земель, служили основанием для наделения духовенства недвижимым имуществом, в частности землей, и определения размеров сборов и податей, которые русские князья взымали с покоренных племен. В XI в. качественный учет земель имел упрощенный характер. Первые переписи земель с характеристикой их количества и качества относятся к XII в. Старейшие кадастровые документы – описания земель периода татарского ига. Первая татарская перепись была проведена в 1245 г., а повсеместная перепись русских земель – в 1273 г. Кроме того, описания земель вели и русские князья; земельно-кадастровыми документами в этот период являлись «Писцовые книги».

Деятельность первого централизованного российского органа по землеустройству, Поместного приказа (XVI в.), наверное, и положила начало государственным землеустроительным и земельно-учетным работам, вошедшим в историю как Писцовые межевания. Спустя 200 лет при Сенате была образована Межевая канцелярия, которая располагалась в Кремле. Вскоре она стала важнейшим правительственным органом России, который организовал и провел в жизнь Генеральное (1766–1861 гг.) и Специальное (1806–1882 гг.) межевания. Эти межевания частично позволили навести порядок в использовании российских земель и существенно поправить финансовое положение Российской Империи.

Пиком детализации правоотношений, складывающихся по поводу земли, стала Аграрная реформа 1906 г., идейным вдохновителем которой был П.А. Столыпин, а в основу был положен указ «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающегося крестьянского землевладения и землепользования» от 9 ноября 1906 г. Реализация столыпинских реформ 1906–1911 гг. потребовала учреж-

дения в России Комитета по землеустроительным делам, а также губернских и уездных землеустроительных комиссий, которые в губерниях возглавили губернаторы, а в уездах – предводители дворянства. Говоря о роли землеустройства в осуществлении аграрных преобразований, Председатель Совета Министров России П.А. Столыпин заявил в Государственной думе: «Землеустроительные начинания правительства имеют не только экономическое, но и глубоко общественное и политическое значение».

В мае 1911 г. был принят закон «О землеустройстве», подробно регламентирующий порядок землеустройства. Закон фактически завершил первый этап становления законодательства о земле в России в процессуальных формах его осуществления. Вторым этапом – Октябрьская революция 1917 г. и ее законы. Одним из первых законов Советской власти был Декрет «О земле», написанный В.И. Лениным в ночь с 26 на 27 октября (с 8 на 9 ноября 1917 г.), в соответствии с которым помещичьи, царские, церковные и монастырские земли конфисковывались вместе с инвентарем и постройками и передавались крестьянским комитетам и Советам для распределения между крестьянами.

Деятельность органов землеустройства после 1917 г. была направлена на обеспечение централизованного управления единым земельным фондом государства. Позже Конституция РСФСР 1918 г. закрепила исключительную государственную собственность на землю, оставив гражданам право пользования землей. Остальные конституции ничуть не изменили право государственной собственности на землю, а еще более упрочили его положение как «генерального» собственности всех ресурсов (земельных включительно).

Помимо конституций, имел место ряд реформ, произведенных советской властью в Средней Азии и Казахстане в 1921–1922 и 1925–1929 гг., которые отражали положения Декрета «О земле». Среди нормативных актов чисто земельной направленности следует отметить Земельный кодекс РСФСР 1922 г. В соответствии с его положениями всем гражданам предоставлялось право трудового землепользования. Гражданин имел право хозяйственно использовать землю, возводить и использовать на земле хозяйственные и жилищные постройки, не нарушающие интересы иных землепользователей. Однако гражданин не имел права покупки, продажи, залога, завещания и дарения земли. Основы земельного законодательства СССР и союзных республик, принятые в 1968 г., земельные кодексы союзных республик подтверждали право собственности на землю за государством, наделяя граждан правом постоянного (бессрочного) или временного пользования землей, регламентируя порядок наделения участков, устанавливая сроки наделения землей, процессуальный порядок, органы, уполномоченные осуществлять эту деятельность, порядок рассмотрения споров, связанных с землей. В целом, земельное законодательство детально регулировало порядок земельных правоотношений в условиях государственной собственности на землю, правда, при этом интересы государства зачастую ставились над интересами субъектов прав на землю.

История земельных реформ показывает чрезвычайную вариабельность прав на землю в России. То огра-

ничиваясь, то расширяясь, права на землю постоянно изменялись, однако некоторые из них оставались и остаются неизменными и по сей день, например право пользования землей. Оно оставалось неизменным со времен Киевской Руси до наших дней, и даже СССР не смог отобрать его у граждан. На протяжении семидесяти с лишним лет стоимость любого объекта собственности устанавливалась раз и навсегда. Когда же рыночные отношения коснулись России, зародился рынок недвижимости. Это должно направить экономику России на путь законности и стабилизации.

Земельный кадастр в зарубежных странах

Основы современного земельного кадастра в зарубежных странах заложены в XX в. Среди них наиболее совершенен *французский земельный кадастр*. Он представляет собой стройную систему учета количества и качества земель для целей налогообложения. Французское правительство, приступив в 1925 г. к обновлению кадастра, ставило перед собой задачу идентифицировать данные о каждом участке с целью выяснить его положение, размеры и имя владельца.

Основные работы были начаты в 1930 г. и практически закончены к началу 1950-х гг. По всей стране было проведено обновление земельного кадастра в соответствии с современными требованиями. Работы по обновлению и переоценке земель осуществляются через каждые пять лет, осуществляет их постоянная государственная служба земельной собственности, включающая центральное, региональное и департаментское ведомство.

Государственная служба земельного кадастра Франции обеспечивает выполнение технических, юридических и административных действий.

В качестве основной оценочной единицы во французском земельном кадастре выступает парцелла. На парцеллы делятся сельскохозяйственные угодья, а также земельные участки, занятые постройками, промышленными и коммерческими предприятиями. Исключение составляют земли военного ведомства, скалы, болота, т.е. земли, которые не дают дохода.

Экспертная оценка земель начинается с классификации, по которой определяют количество классов земель в каждом землевладении. Всего на территории Франции выделено 13 классов земель. В пределах каждого класса выделяют две типичные парцеллы – одна из наилучших, другая из наихудших земель. На основе типичных парцелл устанавливают погектарные расценки чистого дохода по классам каждого вида землевладения. Заключительным этапом оценки является классификация парцелл, при которой они распределяются по классам. Итоговые данные земельного кадастра с указанием доходов и выделением парцелл, подлежащих и не подлежащих налогообложению, размещаются в специальных таблицах-указателях, так называемых кадастровых матрицах. Изменения в правовом, природном и хозяйственном состоянии парцелл вносятся в кадастровые матрицы ежегодно.

В *США* изучение земель ведется специальной службой охраны почв в системе Министерства сель-

ского хозяйства. Она состоит из центрального органа, филиалов в штатах и около 2400 районных ячеек по охране почв.

Основными единицами, подлежащими съемке при почвенных обследованиях, являются серии, внутри которых выделяют почвенные типы и фазы. Серии представляют собой почвы, однотипные по мощности и структуре горизонтов, по содержанию солей, органических веществ, а также по рельефу, степени эродированности, засоления и т.д. В пределах серий выделяют типы почв. Наиболее низкая классификационная единица – фаза. Критериями для ее выделения являются: изменение наклона поверхности, ограничивающее использование техники, степень подверженности эрозии, засоренность камнями, материнская порода и т.п.

Обобщить данные почвенного обследования для практических нужд позволяет классификация земель. В зависимости от целей в США применяют разные системы классификации земель. Например, почвы могут быть сгруппированы в классы по степени пригодности для сельскохозяйственного использования, продуктивности земель и т.д. Качественная оценка земель производится по продуктивности сельскохозяйственных угодий. Для выявления наиболее продуктивных земель проводится их экономическая классификация. При этом наряду с природными факторами учитывают некоторые экономические показатели: размер хозяйства, структуру землепользования, уровень интенсификации, местоположение и доходность хозяйства на единицу площади, затраты труда и т.п. Земли, однородные по возможности сельскохозяйственного использования и близкие по продуктивности, включают в один из семи классов экономической классификации. Так как при выделении классов учитывают не только особенности почв, но и целый ряд других природных и экономических факторов, такой метод исследований называют комплексным.

Единая методика экономической оценки земель в США до сих пор не разработана. Наиболее распространенным является метод оценки земель по чистому доходу от реализации сельскохозяйственной продукции. Земли с наивысшим доходом оценивают в 100 баллов и с ними сравнивают доходность других земель.

Данные изучения земельных ресурсов, обработанные с помощью ЭВМ, являются основой планирования использования земель в отдельных районах, штатах и стране в целом.

Ведением земельного кадастра в *Канаде* занимается Служба инвентаризации земель. Она обеспечивает их изучение по единой для страны программе, главная цель которой – предоставление в распоряжение федеральных и провинциальных органов точных и полных данных о потенциальной продуктивности земельных ресурсов страны. Всего осуществляют четыре типа оценки земли: для сельского хозяйства, лесного хозяйства, для рекреационных целей и воспроизводства фауны.

Для изучения земель и обработки полученной информации в Канаде разработана информационно-географическая система, которая строит свою работу на базе ЭВМ.

Экономическая оценка земель проводится по урожайности сельскохозяйственных культур и в стоимостном выражении не производится.

Современная система изучения земель в *Великобритании* включает два основных этапа: физическую и экономическую классификации земель.

При физической классификации все земли страны в зависимости от степени влияния физических факторов, ограничивающих их использование в сельскохозяйственном производстве, объединяют в пять классов землепригодности. Экономическая классификация основана на определении стоимости стандартной чистой продукции каждого класса земель и предполагает объективную оценку производственных возможностей каждого земельного участка. Такую оценку можно произвести после накопления достаточной информации для установления пределов колебания средней статистически чистой продукции на акр каждого физического класса земель.

Сложность определения показателей оценки объясняется значительными колебаниями размеров стандартной чистой продукции с единицы площади неодинаковых физических классов земли в хозяйствах различной специализации. Англичане считают, что со временем будут установлены пределы колебания стандартной чистой продукции на землях всех классов землепригодности при всех возможных типах специализации. На основании этих данных можно будет определить тесноту связи между физической и экономической классификациями земель.

При классификации земель учитываются только те ограничивающие факторы, которые невозможно устранить на современном уровне развития сельскохозяйственной науки и техники. Факторы, ранее считавшиеся непреодолимыми препятствиями, в дальнейшем могут перейти в легкоустраняемые, в результате чего земли переводятся в более высокий класс, поэтому через каждые пять лет данные классификации земель с учетом получения информации об их использовании, развитии научных исследований и технических возможностей улучшения земель корректируются.

В развивающихся странах широко применяют классификацию земель, разработанную службой охраны почв Министерства сельского хозяйства США. Однако ее использование ограничивается отсутствием материалов почвенного обследования, поэтому во многих странах американская система применяется в упрощенном виде.

Сравнительная сопоставимость качественного состояния мировых земельных ресурсов возможна на основе единой системы классификации. В этой связи большой интерес представляет классификация земель, разработанная Продовольственной и сельскохозяйственной организацией (ФАО) ООН совместно с французским бюро научных и технических исследований заморских территорий и успешно применяемая ФАО в тропических развивающихся странах. Классификация выделяет пять классов земли в зависимости от современной или потенциальной продуктивности почв. Классы землепригодности группируют на основе оценки физических и химических свойств почвы. Для каждого диагностического признака в классификации ФАО разработана специальная столбчатая шкала. В зависимости от влияния этого признака на общую продуктивность почв его оценивают определенным количеством баллов.

Данные оценки земельных ресурсов по классификации ФАО используются при планировании развития сельского хозяйства тропических стран, а также при прогнозировании использования земель.

Зарубежные специалисты не всегда понимают сложившуюся ситуацию в России в вопросах создания земельно-имущественного кадастра. Объясняется это просто. В странах с рыночной экономикой вся земля давно поделена на земельные участки и сформированы права на объекты недвижимости – сначала на земельные участки, а затем на здания и постройки. Поэтому кадастры в странах с развитой рыночной экономикой земельные, а здания входят в состав комплекса недвижимости земельного участка; право на земельный участок первично и предполагает право на все постройки земельного участка, а в ряде стран – и на полезные ископаемые. В этих странах земельный кадастр развивался для информационной поддержки рынка недвижимости. С этой же целью создана система регистрации прав на недвижимость.

В России для создания информационной поддержки рынка недвижимости необходимо в первую очередь на все объекты недвижимости (земельные участки в том числе) создать кадастровые дела и юридически оформить права. Только после выполнения этой программы на основе современных информационных технологий можно создавать Государственную автоматизированную систему ведения земельно-имущественного кадастра.

Государственная автоматизированная система ведения земельно-имущественного кадастра является такой же важной государственной инфраструктурой, как транспорт, связь и т.д. Эта система создает условия для осуществления таких мероприятий, как:

- информационное обеспечение рынка недвижимости;
- создание базы налогообложения;
- создание различных геоинформационных систем,

в том числе управления развитием городов, отдельных регионов.

В настоящее время за рубежом документы на бумажных носителях о правах на недвижимость играют малую роль. Важно то, что записано в базе данных земельно-имущественного кадастра.

Все сделки с недвижимостью в развитых странах осуществляются только с использованием базы данных земельно-имущественного кадастра! Это объективная необходимость, и российский земельный кадастр должен иметь такие же процедуры.

Тенденции развития земельного кадастра в России

Как уникальное природное тело Земля является пространственным базисом социально-экономического развития, главным средством производства в сельском и лесном хозяйствах, естественной кладовой минерально-сырьевых ресурсов, средой обитания животного мира. Невосполнимость и ограниченность земельных ресурсов в большинстве случаев ставят земельные вопросы во главу угла государственной политики страны. Наряду с этим земельные участки являются и объектом гражданских прав.

Земельно-ресурсный потенциал нашего государства – это 1 709,8 млн га земли, что составляет 12,5% территории суши земного шара. Это 420 млн га континентального шельфа, и эта цифра может быть значительно увеличена. На территории России сосредоточено 55% черноземных почв мира, 50% запасов пресной воды, 60% запасов древесины хвойных пород, 30% разведанных мировых запасов энергоносителей. Обеспеченность России земельными ресурсами – важнейший экономический и политический фактор развития страны.

Переход России в конце XX в. к рыночной экономике потребовал создания нового земельного строя. В целях обеспечения равноправного развития всех форм собственности и хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель в 1990 г. был создан Государственный комитет РСФСР по земельной реформе (Госкомзем России).

С 1990 г. земельные преобразования привели к созданию нового земельного строя в России, который характеризуется: многообразием форм собственности на землю; ликвидацией государственной монополии на землю и перераспределением земель в пользу граждан; платностью землепользования; наличием частной собственности на значительную часть сельскохозяйственных земель и сформированным слоем крестьянских (фермерских) хозяйств. Главные результаты земельной реформы:

1. Ликвидирована государственная монополия на землю, осуществлен переход к многообразию форм земельной собственности, проведено бесплатное перераспределение земель в пользу граждан (на сегодняшний день в России более 43 млн собственников, владельцев и пользователей земельных участков, в частную собственность передано около 130 млн га).

2. Обеспечена регистрация прав на земельные участки: всем собственникам изготовлены и выданы документы, удостоверяющие право собственности на землю.

3. Осуществлен переход к платному землепользованию – сбор всех видов земельных платежей в 1999 г. составил более 18 млрд руб., а их доля в федеральных налоговых доходах от использования природных ресурсов составляет более 50%.

4. Создаются условия для гражданского оборота земли: так, в 1999 г. осуществлено более 5 млн сделок с земельными участками общей площадью более 72 млн га. Из всех видов сделок более 90% приходится на аренду государственных и муниципальных земель. В 1998 г. совершено 235 тыс. сделок купли-продажи земли на общей площади 40,9 тыс. га, в 1999 г. гражданами и юридическими лицами осуществлено 292 тыс. таких сделок с земельными участками, площадь которых составила 45 тыс. га.

5. Сформирован слой крестьянских (фермерских) хозяйств: по состоянию на 1 января 2000 г. функционировало около 265 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств на площади более 14 млн га.

6. В результате приватизации земли в ходе реорганизации колхозов и совхозов осуществлена передача земли в собственность крестьян по варианту раздела земли между членами сельскохозяйственных предприятий на условные земельные доли. В итоге этих преобразований земельные доли получили почти 12 млн селян, а общая площадь этих долей составила более 117 млн га.

7. Правоудостоверяющие документы оформлены почти 11 млн собственников этих долей (т.е. 92%), из которых около двух третей сегодня уже распорядились правами на свои земельные доли.

8. Сформирован целевой земельный фонд для расселения беженцев и вынужденных переселенцев: по состоянию на 1 января 2000 г. 69 тыс. семей получили 48 тыс. га земель для индивидуального жилищного строительства и других целей.

9. Создан целевой земельный фонд для обеспечения гарантированного выделения участков уволенным в запас военнослужащим (по состоянию на 1 января 2000 г. земельные участки предоставлены почти 30 тыс. семей военнослужащих, общая площадь этих земельных участков – более 48 тыс. га).

10. Заложена правовая основа для обеспечения казачьих обществ земельными участками: проведены землеустроительные работы по созданию целевого земельного фонда для казачьих обществ на территории 27 субъектов Российской Федерации на площади 244 тыс. га.

11. Для целей индивидуального жилищного строительства предоставлены земельные участки шести с половиной миллионам граждан, общая площадь участков составила 638 тыс. га.

12. Осуществляются работы по делимитации и демаркации государственной границы России с Украиной, Казахстаном, Грузией и Азербайджаном.

13. Создан качественный планово-картографический материал на территорию в 240 млн га.

14. Система государственного контроля земельной службы России за использованием и охраной земель ежегодно проводится около 500 тыс. проверок: только в 1999 г. выявлено более 200 тыс. нарушений законодательства по использованию и охране земель. По итогам проверок вовлечено в сельскохозяйственный оборот около 2 млн га заброшенной пашни.

Начиная с 1996 г. реализуется Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра». Эта система, совместно с системой государственной регистрации прав на недвижимое имущество и судебной системой, призвана практически обеспечить декларированные Конституцией Российской Федерации гарантии прав на землю и недвижимость, стабильность и сохранение единого экономического пространства России. Одновременно система государственного земельного кадастра (ГЗК) играет значительную роль в обеспечении фискальной политики государства; она призвана аккумулировать информацию о ресурсной составляющей земли в целях организации эффективного планирования и управления земельными ресурсами.

В соответствии с Федеральным законом «О государственном земельном кадастре» утвержден и введен в действие Единый государственный реестр земель, содержащий точные сведения о границах земельных участков, их налоговой базе, обременениях, о наличии на них объектов недвижимости.

Госкомзем заложил основу учета земли в виде государственного земельного кадастра и теперь, используя его в качестве инструмента, переходит к решению новой важной задачи – государственной кадастровой оценке земель.

Среди основных целей государственной кадастровой оценки земель можно выделить эффективное налогообложение, поддержка земельного рынка и повышение на этой основе эффективности использования земель земельными органами.

Несмотря на ряд положительных моментов первого этапа земельной реформы, следует признать, что процессы реформирования протекали иногда непоследовательно и бессистемно. Положение усугублялось отсутствием стройной системы земельного законодательства, наличием большого количества разнообразных актов, законов, указов, инструкций и постановлений на уровнях федеральном, субъектов федерации и даже на местном. На местах четко проглядывалась несогласованность действий органов, осуществляющих контроль за использованием земельных ресурсов.

Задачи земельной политики в современных условиях

Признавая, что земля является главным национальным богатством страны и должна находиться под особой охраной государства, которое обязуется гарантировать права собственности на землю, основной задачей государственной политики в сфере земли и иной недвижимости является обеспечение условий для ее эффективного и рационального использования в интересах удовлетворения потребностей общества и граждан.

В долгосрочном плане в земельной реформе выделяются четыре ключевых направления.

1. Завершение реформирования отношений собственности на землю.
2. Современная организация учета земли и иной недвижимости, кадастровой оценки земли, землеустройства.
3. Совершенствование управления земельными ресурсами страны как национальным достоянием, пространственным базисом народного хозяйства, главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве.
4. Сбережение земельно-ресурсного потенциала для будущих поколений народов России.

Главной приоритетной задачей земельной реформы является создание единой системы государственного кадастрового учета земли и иной недвижимости. Создание государственного земельного кадастра, обеспечивающего эффективный государственный кадастровый учет земель и другой недвижимости, является ключом к совершенствованию системы управления земельными и иными связанными с землей ресурсами страны. Деятельность Росземкадастра в области оценки земель направлена на установление единого для всех субъектов Российской Федерации порядка проведения территориального оценочного зонирования с целью определения нормативной цены земли, используемой для исчисления земельного налога и иных земельных платежей, а также определения выкупной цены земельных участков, передаваемых гражданам и юридическим лицам государственными и муниципальными органами на платной основе.

Наиболее важными целями, которые стоят перед Росземкадастром в области оценки земель, являются следующие:

1. Создание государственной системы оценки земли для целей налогообложения.
2. Определение правового статуса оценщиков земли и их взаимоотношений с государственными органами и заинтересованными лицами.
3. Включение в сферу регулирования федеральным законодательством процедуры установления показателей государственной кадастровой оценки земельных участков.
4. Закрепление принципов оценочного зонирования с целью последующего определения показателей оценки земель по зонам.

Основным правовым документом, регламентирующим деятельность Росземкадастра в данной сфере, можно считать принятое в августе 1999 г. постановление Правительства Российской Федерации «О государственной кадастровой оценке земель».

Важнейшим инструментом выявления объективной рыночной стоимости земель является использование торгов при продаже прав на земельные участки. Для оказания помощи устроителям таких мероприятий Росземкадастр разработал рекомендации проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже земельных участков и направил их на места.

Президент Российской Федерации В.В. Путин на заседании Государственного совета РФ 21 февраля 2001 г. дал поручение Правительству РФ завершить в апреле 2001 г. работу над проектом Земельного кодекса Российской Федерации и до 1 мая 2001 г. представить его для рассмотрения в Государственную думу.

Правительству РФ поручено: в 2001–2002 гг. завершить работы по инвентаризации земель всех форм собственности и провести их кадастровую оценку; в 2001 г. осуществить организационные меры по созданию государственного земельного кадастра как единой системы государственного учета недвижимости; провести разграничение государственной собственности на землю (собственность Российской Федерации, федеральная собственность; собственность субъектов Российской Федерации, собственность муниципальных образований, муниципальная собственность). Ответственным за выполнение поручений Президента Российской Федерации был определен Председатель Правительства РФ М.М. Касьянов.

Во исполнение поручения Президента М.М. Касьянов 29 марта 2001 г. поручил:

- 1) Минэкономразвития России совместно с заинтересованными органами исполнительной власти Российской Федерации завершить работу над проектом Земельного кодекса Российской Федерации и представить необходимые материалы для его рассмотрения на заседании Правительства 19 апреля 2001 г.;
- 2) Минсельхозу России, Минэкономразвития России, Минимущество России, Росземкадастру и Минюсту России совместно с заинтересованными органами исполнительной власти Российской Федерации разработать и до 25 мая 2001 г. представить в Правительство концепцию федерального закона, регулирующего оборот земельных участков сельскохозяйственного назначения;
- 3) Росземкадастру и Минимущество России в течение 2001–2002 гг. завершить работы по инвентаризации земель всех форм собственности и провести кадастровую оценку земель. В 2001 г. указанные ведомства

обязаны осуществить организационные меры по созданию государственного земельного кадастра как единой системы государственного учета недвижимости. Ввиду особой важности указанных работ Росземкадастр и Минимущество России должны докладывать о результатах их выполнения в Правительство Российской Федерации ежеквартально;

4) Минимуществу России, Росземкадастру, Госстрою России и Минюсту России в соответствии с п. 117 Плана действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг., утвержденного распоряжением Правительства РФ от 26 июня 2000 г. № 1072-р, в целях создания государственного земельного кадастра как единой системы государственного учета недвижимости представить в марте 2001 г. законопроект «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном земельном кадастре»;

5) Минимуществу России и Росземкадастру принять необходимые меры по завершению в возможно короткие сроки работы над Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю» и провести работу по разграничению государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральная собственность), собственность субъектов Российской Федерации, собственность муниципальных образований (муниципальная собственность).

Сейчас можно подвести первые итоги реализации указанной программы: наиболее значимым является принятие Правительством в указанные Президентом сроки Земельного кодекса, первый вариант которого был написан в 1991 г. За прошедшее десятилетие его

переписывали, «клали под сукно», накладывали вето и снова переписывали. В 2000 г. был создан новый, компромиссный вариант Земельного кодекса, из которого, правда, выброшена главная тема – купля-продажа земель сельхозназначения. Этот документ и был принят 19 апреля 2001 г. Кабинетом министров. По словам Германа Грефа, новый кодекс регулирует оборот всех остальных земель. Это означает, что теперь все граждане РФ, у которых есть земельные участки, могут, наконец, оформить их в собственность. Несмотря на то что и без Земельного кодекса любой гражданин мог купить или продать участок земли, это, несомненно, шаг вперед. Важно то, что Земельный кодекс наконец-то появился и приведен в соответствие с действующим Гражданским кодексом.

Таким образом, Правительство выполнило поручение президента, приняв Земельный кодекс и внося его на рассмотрение в Государственную Думу в намеченные ранее сроки.

Госдума в свою очередь приняла 23 мая 2001 г. во втором чтении проект закона «О землеустройстве», который устанавливает правовые основы проведения землеустройства в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов. Принятый законопроект содержит положения, связанные с оценкой качества земель, инвентаризацией земель, изучением их состояния.

Реализация программы государственной оценки земель находится под контролем Правительства и администрации регионов. Можно утверждать, что кадастровая оценка земель действительно приняла государственный масштаб.

Статья представлена кафедрой почвоведения и экологии почв Института биологии, экологии, почвоведения, сельского и лесного хозяйства Томского государственного университета, поступила в научную редакцию «Биологические науки» 27 сентября 2006 г., принята к печати 4 октября 2006 г.