Липски Станислав Анджеевич. Совершенствование государственного земельного кадастра Российской Федерации в условиях разграничения земель по формам собственности и развития земельного рынка : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.27 : Москва, 1997 238 c. РГБ ОД, 61:98-8/781-1

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1 Развитие теоретических положений государственного земельного кадастра 12-78**

1.1 Основные направления развития теории государственного земельного кадастра 12-27

1.2 Анализ отечественного и зарубежного опыта ведения земельного кадастра 27-41

1.3 Содержание государственного земельного кадастра в современных условиях 41-78

**Глава 2 Предпосылки совершенствования государственного земельного кадастра российской федерации в условиях земельной реформы 79-139**

2.1 Анализ современного состояния земельного фонда как объекта государственного земельного кадастра 79-108

2.2 Формирование и государственное регулирование земельного рынка 108-128

2.3 Развитие нормативной правовой базы государственного земельного кадастра и порядка выдачи документов, удостоверяющих права на землю 128-139

**Глава 3 Основные направления совер- шенствования ведения государственного земельного кадастра в современных условиях 140-188**

3.1 Совершенствование организации работ по ведению государственного земельного кадастра 140-158

3.2 Упорядочение системы земельно-кадастровых показателей 158-168

3.3 Внедрение автоматизированных методов ведения государственного земельного кадастра и их эффективность 168-188

Выводы и предложения 189-194

Список использованной литературы 195-210

Приложения 211 -238

* [Анализ отечественного и зарубежного опыта ведения земельного кадастра](http://www.dslib.net/zemle-ustrojstvo/sovershenstvovanie-gosudarstvennogo-zemelnogo-kadastra-rossijskoj-federacii-v.html#790971)
* [Содержание государственного земельного кадастра в современных условиях](http://www.dslib.net/zemle-ustrojstvo/sovershenstvovanie-gosudarstvennogo-zemelnogo-kadastra-rossijskoj-federacii-v.html#790972)
* [Формирование и государственное регулирование земельного рынка](http://www.dslib.net/zemle-ustrojstvo/sovershenstvovanie-gosudarstvennogo-zemelnogo-kadastra-rossijskoj-federacii-v.html#790973)
* [Внедрение автоматизированных методов ведения государственного земельного кадастра и их эффективность](http://www.dslib.net/zemle-ustrojstvo/sovershenstvovanie-gosudarstvennogo-zemelnogo-kadastra-rossijskoj-federacii-v.html#790974)

**Введение к работе**

Потребность в оперативной и достоверной информации о земле, имеющей огромное значение в жизни людей, роль земли в процессе производства, такие ее особенности как плодородие, пространственная ограниченность, неперемещаемость, незаменимость, неоднородность различных земельных участков, обуславливают необходимость применения земельно-кадастровых сведений в различных областях народного хозяйства и требуют постоянного совершенствования ведения земельного кадастра.

Вопрос о его совершенствовании всегда был и будет актуальным. Примитивные земельно-учетные документы древнего Китая или древнего Египта и современные автоматизированные технологии ведения земельного кадастра преследуют одну цель - обеспечение государства, а также всех заинтересованных лиц объективной информацией о земле, которая должна быть совместима с информацией о других природных ресурсах. Во все времена человечество искало наиболее оптимальные и совершенные методы ведения земельного кадастра (реальный или парцеллярный кадастры), менялось его содержание. В современной экономике земельно-кадастровые системы стали неотъемлемой частью управления, без их создания невозможно формирование рынка земли и недвижимости, а также развитие инвестиционного процесса.

Поскольку содержание земельного кадастра и порядок его ведения должны соответствовать уровню социально-экономического развития общества, сложившимся производственным отношениям, особую актуальность вопросы совершенствования ведения земельного кадастра, как инструмента обеспечения рационального использования земель и регулирования земельных отношений, приобретают при радикальном изменении земельного строя. В ходе осуществления земельной реформы в Российской Федерации изменились формы собственности на землю, права и обязанности субъектов земельных отношений, произошло значительное перераспределение земель, связанное с их изъятием у одной части населения и передаче другой, формированием новых и упорядочением существующих землепользовании. На первый план вышли вопросы защиты прав землепользователей, предоставления им и другим заинтересованным лицам информации о земле, обеспечения платности землепользования и сделок с землей. Такое изменение земельных отношений, вовлечение в них большого количества новых участников, значительные изменения в структуре землепользовании, отнесение земли к недвижимому имуществу, приватизация огромных площадей государственных земель и вовлечение их в рыночный оборот потребовали изменения устоявшихся взглядов на содержание и процесс ведения государственного земельного кадастра. Кроме того, "переход от плановой экономики к рыночной восстанавливает, прежде всего, фискальную функцию земельного кадастра" (49, с. 122).

Таким образом, в современных условиях роль государственного земельного кадастра значительно возросла. Потребность в достоверной, оперативной и наглядной земельно-кадастровой информации при совершении таких сделок с землей как купля-продажа, передача по наследству, дарение, сдача в аренду и залог, внесение земли в уставный капитал, предоставлении и изъятии земельного участка, установлении обременении участка и ограничений в использовании земли, осуществлении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обеспечении защиты прав собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов земли и других держателей прав, проведении зонирования земель и землеустройства, определении ставок земельного налога, величины арендной платы и нормативной цены земли, установлении размеров компенсационных выплат, при осуществлении государственного контроля за использованием и охраной земель, разрешении земельных споров и в других случаях определяет необходимость поиска путей совершенствования ведения государственного земельного кадастра, что требует уточнения его теоретических и методических положений применительно к современному состоянию земельных отношений.

Вопросы содержания государственного земельного кадастра, его роли в управлении земельными ресурсами и методов ведения в значительной степени изучены В.В.Артеменко, А.А.Варламовым, С.Н.Волковым, Д.И.Гнатковичем, В.Я.Заплетиным, И.В.Дегтяревым. Н.В.Комовым, П.Ф.Лойко, Т.Ф.Магазинщиковым, А.П.Огарковым, П.Н.Першиным, С.А.Ткачуком, С.А.Удачиным, В.Н.Хлыстуном, В.С.Шаманаевым, С.Д.Черемушкиным и другими учеными. Вместе с тем, значительная часть работ либо посвящена ведению земельного кадастра в условиях монополии государственной собственности на землю, отсутствия рыночного оборота земли и невостребованности одной из основных функций земельного кадастра - фискальной, либо изучает общие вопросы управления земельными ресурсами, не рассматривая земельный кадастр в качестве предмета исследования. В других же исследованиях, проведенных в последние годы (131, 136 ,158), рассмотрены, как правило, региональные особенности ведения кадастра, в качестве его теоретических основ авторами зачастую были приняты выпущенные за время земельной реформы федеральные нормативные правовые документы, не во всем обоснованные с точки зрения теории земельного кадастра.

Таким образом, хотя по вопросам государственного земельного кадастра опубликовано большое число научных работ, нельзя сделать вывод о достаточном количество научно-обоснованных комплексных предложений по совершенствованию кадастра как общероссийского мероприятия в условиях многообразия и равноправия форм собственности на землю, функционирования рынка земли и другой недвижимости.

В рамках настоящего исследования не представляется возможным дать развернутые предложения по решению всей совокупности правовых, социальных, экономических, технических и организационных проблем, связанных с ведением государственного земельного кадастра. Поэтому основное внимание сосредоточено на решении таких наиболее неотложных.

- 7 -имеющих социальное значение вопросов как обеспечение в процессе ведения кадастра регистрации и защиты прав субъектов земельных отношений и взимания земельного налога, поиск дополнительных источников финансирования земельного кадастра. Вышесказанное определяет актуальность данного исследования, выбор его цели и задач.

Целью исследования является изучение и развитие теоретических и методических положений государственного земельного кадастра в Российской Федерации, определение основных направлений совершенствования организации его ведения и формирования земельно-кадастровых сведений в условиях многообразия форм собственности на землю и функционирования рынка земли и иной недвижимости.

Для достижения поставленной цели в исследовании решаются следующие задачи:

1. Провести анализ современного состояния земельных отношений и выявить основные предпосылки совершенствования государственного земельного кадастра.

2. Уточнить теоретические положения земельного кадастра с учетом задач, стоящих перед государственным земельным кадастром в современных условиях.

3. Провести анализ произошедшего в ходе земельной реформы перераспределения земель и состояния земельного фонда как объекта государственного земельного кадастра.

4. Разработать предложения по формированию федеральных и муниципальных земель.

5. Изучить осуществленное в ходе земельной реформы изменение нормативной правовой базы государственного земельного кадастра.

6. Определить основные направления совершенствования ведения государственного земельного кадастра в современных условиях.

Предметом исследования является процесс формирования и ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации, как инструмента обеспечения рационального использования земель и регулирования земельных отношений.

Объектом исследования является земельный фонд Российской Федерации. Основное внимание уделено произошедшему в ходе земельной реформы его перераспределению между собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами земли, как в результате первичного предоставления или переоформления прав на ранее используемые земельные участки, так и в результате рыночного оборота земель, а также разграничению государственных земель на федеральные, субъектов Российской Федерации и муниципальные.

В качестве исходного материала исследования использовались отчетные данные о состоянии и использовании земель, ходе земельной реформы, статистическая информация, данные исследований ученых и специалистов в области экономики земельных отношений, землеустройства и земельного кадастра.

В ходе настоящего исследования были применены статистико-экономический, абстрактно-логический, монографический, и расчетно-конструктивный методы.

Значительное внимание уделено в исследовании работам российских ученых-землеустроителей конца XIX - начала XX века, а также послереволюционного периода по вопросам землеустройства, межевания и оценки земель, земельного кадастра и регулирования земельных отношений: В.Г.Бажаева, Б.Л.Брука, Б.Д.Бруцкуса, А.Васильчикова, И.Е.Германа, Ф.Т.Дитякина, Л.А.Кассо, А.А.Колесова, Н.Д.Кондратьева, А.А.Кофода, А.А.Мануйлова, Ф.Г.Некрасова, Н.П.Огановского, Е.С.Полюты, А.А.Ржаницына, П.П.Фирсова, О.А.Хауке, Л.В.Ходского, А.В.Чаянова, А.Н.Челинцева, Арс.Яриловича и других.

Научная новизна проведенного исследования состоит в следующем:

1. Изучены и сформулированы основные задачи государственного земельного кадастра, вытекающие из первых результатов земельной

- 9 -реформы. К этим задачам относятся обеспечение регистрации и защиты прав на землю и прочно связанные с ней объекты недвижимости, формирование поступлений платежей за землю, функционирования и государственного регулирования рынка земли и другой недвижимости, предоставление заинтересованным лицам достоверных сведений о состоянии земель и другие.

2. Выдвинуто и обосновано предложение о разграничении земельно-кадастрового процесса на следующие составные части: 1)земельно-кадастровое производство (кадастровая оценка, кадастровые съемки и обследования, межевание земель и другие действия по формированию земельного участка), 2) ведение государственного земельного кадастра (государственная регистрация земельных участков и государственный учет земель) и 3) распространение земельно-кадастровой информации.

3. Уточнены принципы государственного земельного кадастра, при этом сформулированы принципы его приоритетности и необходимости защиты сведений земельного кадастра, а также применяемая терминология.

4. Уточнено содержание земельно-кадастровой документации. Так, предлагается включить в нее сведения об объектах недвижимости, как о произведенных улучшениях на земельном участке, поскольку земля и прочно связанные с ней объекты недвижимости образуют единый земельно-имущественный комплекс. Разработан перечень таких сведений.

5. Разработаны предложения о разграничении по формам собственности земель, не переданных в установленном порядке в частную собственность. Для этого предлагается следующая последовательность: выделение федеральных земель, затем формирование муниципальных, а оставшиеся земли составят государственную собственность соответствующего субъекта Российской Федерации. Сформулированы основания отнесения земель к федеральной и муниципальной собственности.

6. Выдвинуто и обосновано предложение об учете распределения земельного фонда не только по категориям, землепользователям и угодьям,

- 10 -но и по формам собственности, оборотоспособности и обложению земельным налогом, а также об учете сведений о различных зонах (кадастровых, оценочных, с особым режимом использования и других), находящихся на соответствующей территории.

7. Выявлены закономерности и тенденции развития земельного кадастра в современных условиях, учет которых позволит повысить его роль в обеспечении рационального использования земель и регулировании земельных отношений. Изучено осуществленное в ходе земельной реформы изменение нормативной правовой базы земельного кадастра.

Практическая ценность работы заключается в следующем :

1. Уточненные в ходе настоящего исследования задачи и принципы земельного кадастра, соотношение его составных частей и другие вопросы теории земельного кадастра могут быть учтены при подготовке федерального законодательства, в том числе проекта Федерального закона "О государствен-ном земельном кадастре", принятие которого позволит преодолеть сложившуюся за последние 6-7 лет недостаточную координацию решений, затрагивающих отдельные фрагменты ведения государственного земельного кадастра, регистрации прав на землю и порядка выдачи правоудостоверяющих документов. Недостатки, вскрытые в исследованных нормативных правовых актах, могут быть устранены путем принятия соответствующих поправок.

2. Сформулированные в ходе настоящего исследования предложения о разграничении государственных земель на федеральные земли и земли субъектов Российской Федерации, а также о формировании муниципальных земель и регулировании земельного рынка могут быть учтены при подготовке как соответствующих федеральных законов, так и соглашений в сфере земельных ресурсов между Российской Федерацией и ее субъектами.

3. Реализация сформулированных в настоящем исследовании предложений о координации государственного земельного кадастра и регистрации прав на землю, автоматизации его ведения, изменении показателей и состава земельно-кадастровой документации позволит обеспечить стабильность в земельно-имущественном комплексе, создать условия для привлечения инвестиций в производство, обеспечить гарантию прав вновь создаваемого слоя собственников земли и другого имущества. Это является главным социально-экономическим эффектом. Кроме того, отвечающий современным требованиям земельный кадастр позволит принимать обоснованные и эффективные решения в области управления земельными ресурсами, организации их охраны и рационального использования, развития и размещения производства, проведения инвестиционной и налоговой политики, более точно прогнозировать и моделировать уровень рыночных цен на землю, а также воздействовать на рынок земли и недвижимости.

4. Результаты проведенного исследования могут быть использованы при совершенствовании организационной структуры и деятельности органов Госкомзема России, а также при подготовке специалистов в области земельного кадастра и землеустройства.

5. Предложенное взимание платы за предоставляемую земельно-кадастровую информацию станет не только дополнительным источником финансирования земельно-кадастровых работ, но и позволит на основании определения степени важности и востребованности земельно-кадастровых показателей, периодически корректировать состав документации.

Изложенные в диссертации положения были использованы при подготовке ряда утвержденных в установленном порядке нормативных правовых документов, регламентирующих вопросы земельного кадастра и регистрации прав на землю, изложены автором на различных научно-практических конференциях, семинарах и совещаниях, проводимых Государственным университетом по землеустройству, Госкомземом России, Минсельхозпродом России, РосНИИземпроектом и другими организациями, а также опубликованы в 7 печатных работах общим объемом 2,8 п.л.

## Анализ отечественного и зарубежного опыта ведения земельного кадастра

Для определения путей адаптации земельного кадастра плановой экономики к рыночной необходимо изучение с одной стороны опыта тех стран, где кадастр обеспечивает функционирование рынка земли и недвижимости и традиционно играет фискальную роль, а с другой -исторически сложившегося для России порядка его ведения.

Идущая последние несколько лет полемика о цели и содержании земельного кадастра может вызвать неправильное представление о нем, как о совершенно новом (во всяком случае для России) явлении. Между тем его история насчитывает не одну тысячу лет. Как отмечает П.Ф.Лойко, "кадастр как общественное явление своими корнями уходит в глубокую древность, к временам, когда человек начал обрабатывать землю" (82, с.5). Своеобразным зародышем земельного кадастра был возникший с развитием общественного производства примитивный учет земли, когда в первых у четно-кадастровых документах земля, рабочий скот и люди обозначались определенными кадастровыми номерами (181).

По мере развития и совершенствования способов производства развивался и земельный учет, его сведения становились более подробными, наряду с количественными стали учитываться качественные показатели земельных участков и их местоположение, а также проводиться их сравнительная оценка. Так, уже в древнем Китае в третьем тысячелетии до нашей эры существовало девять классов почв, в древнем Египте, где имелись многочисленные, в зависимости от качества, категории земель, тщательно велись оценочные списки земель, подлежащих обложению налогом. Вопросы сравнительной оценки земли, определения качества почвы путем ознакомления с посевами на соседних участках, различия земли по водоємкосте, водопроницаемости, химическому составу, отношению к теплу, глубине плодородного слоя, окраске почв, ее структуре рассматривались более двух тысяч лет назад в древней Греции. В древнем Риме земельный кадастр представлял собой описание земельной собственности, когда в специальные реестры вносились сведения о размере земельных участков, способе их обработки, качестве и доходности земель. Уже тогда на бронзовые таблицы наносили планы имений, их названия, границы и размеры землевладений, а также сведения о качестве земель и самом хозяйстве (40, 41, 53, 88, 152).

Когда с возникновением государства земля стала источником дохода, о ней потребовались сведения и как об объекте налогообложения (21, 40). Именно от латинских слов "caput" (податный предмет) и "capitastrum" (опись податных предметов), позднее преобразованных во Франции в "cadastre" (реестр) и произошел современный термин кадастр (21, 40, 41, 53, 116, 181). Таким образом, кадастр первоначально означал реестр, в котором содержалась опись податных предметов, и в зависимости от них различался на земельный, лесной, водный, промысловый и другие. На протяжении нескольких столетий развитие земельного кадастра шло по двум направлениям или, как отмечал И.Е.Герман, кадастр имел две крайние формы: парцеллярный, различающий разряды земель по их естественной урожайности и реальный, оценивающий землю по продажным ценам по аналогии с землями, стоимость которых известна (31). Е.С.Полюта называл их кадастром по доходу и кадастром по ценности (126). В различных исторических условиях один вид кадастра вытеснял другой.

По мнению большинства исследователей, проводимые в настоящее время земельно-кадастровые работы в европейских государствах, а также в Северной Америке и Австралии принципиально не отличаются от прошлых западно-европейских кадастров, наибольший интерес из которых представляют распространенные в прошлом веке Французский парцеллярный кадастр, Прусский кадастр и австрийские кадастры (Миланский, Терезианский и Тирольский), а как противовес им -английская система, предусматривающая оценку земли по арендным ценам (33, 41, 53, 88, 153, 181 и другие).

Техническая сторона французского кадастра включала в себя делимитацию, то есть установление границ податных единиц, которые отражались на чертежах, триангуляцию, то есть создание опорных пунктов для съемки и непосредственно парцеллярную съемку, которой подлежали все отдельные участки : улицы, дороги, ручьи и т.п., при этом определялось местоположение и фактические границы участков. Результатом этих работ были список владельцев участков с их номерами, список участков, а также план, на котором обозначены и пронумерованы имеющиеся парцеллы. После оценки, проведенной специальной комиссией, парцеллы распределяли по классам, на основании которых (после проверки рассчитанных тарифов по арендным ценам) составлялись кадастровые списки.

Прусский кадастр во многом использовал опыт Французского парцеллярного кадастра. В нем широко применялись имевшиеся картографические и почвенные материалы, а также заранее составленная бонитировочная шкала (для которой использовались данные статистики, арендные и рыночные цены на землю, данные об урожайности, ценах на сельскохозяйственные продукты и затратах на их производство). Кадастр проводился поэтапно: сначала по угодьям, а потом по парцеллам - все это позволило буквально за несколько лет добиться поставленной цели. Кадастр по угодьям состоял из учета и оценки угодий, во многом сходных с предыдущим кадастром, вслед за которым был осуществлен переход к парцеллярному кадастру. В Пруссии, в отличие от Франции, были созданы соответствующие кадастровые органы, что помогло сохранять данные кадастра и обновлять их.

## Содержание государственного земельного кадастра в современных условиях

Основные теоретические положения отечественного земельного кадастра были обоснованы, исходя из основного принципа-социалистического землепользования - национализации земли (88), и обеспечивали функционирование земельного кадастра как механизма управления в условиях планового хозяйства (41). В тоже время, как указывал И.В.Дегтярев, в условиях административно-командного управления земельными отношениями данные земельного кадастра в силу субъективных причин не нашли должного применения, что сказалось на нарушении принципов его ведения и их достоверности (42).

Поскольку, как отмечают Б.М.Рабинович, И.А.Федосеев и А.Е.Игнатьев "преобразование земельного кадастра плановой системы следует начинать с корректировки понятия его сущности, принципов и функций, а также объекта" (49, с. 112), полагаем необходимым, с учетом современного состояния земельных отношений и сформулированных нами задач, стоящих перед земельным кадастром: 1) изучить возможность отражения в земельно-кадастровой документации сведений о прочно связанных с землей объектах недвижимости как об объектах земельного кадастра, 2) уточнить принципы земельного кадастра и соотношение его составных частей и 3) предложить терминологию, соответствующую современным принципам и содержанию кадастра.

В последнее время, учитывая отнесение земли к недвижимому имуществу и необходимость ее регистрации, наряду с другими недвижимыми вещами [8, 13], многими исследователями (82, 135, 158, 183, 184 и другие) предлагается включить в земельно-кадастровую документацию сведения не только о земельных участках, но и о расположенных на них объектах недвижимости или объединить эти сведения с земельно-кадастровыми данными в едином технологическом процессе. Полагаем, что решение этого вопроса должно основываться на следующих условиях.

Земельный участок можно рассматривать как трехмерный, имеющий не только пространственные характеристики, но и включающий в себя расположенные на нем и под ним объекты недвижимости (20, 24, 158). То есть, земля и такие объекты образуют единый земельно -имущественный комплекс, как правило, находящийся в ведении одного и того же лица. В большинстве случаев права на такой комплекс возникают, изменяются, прекращаются и регистрируются одновременно. Кроме того, расположенные на земельном участке объекты недвижимости оказывают существенное воздействие на цену данного участка, а возможность полного использования полезных свойств таких объектов, в свою очередь, во многом зависит от местоположения и качественного состояния земельного участка, его правового режима и других земельно-кадастровых сведений.

В связи с этим включение сведений о прочно связанных с землей объектах в состав земельно-кадастровой документации представляется вполне обоснованным. В современных условиях, по нашему мнению, возможны три варианта его практической реализации.

Во-первых, прочно связанные с землей объекты недвижимости (здания, строения, сооружения и даже отдельные помещения) признаются объектами земельного кадастра. При этом существенно упростились бы регистрация земли, наряду с другим недвижимым имуществом, и процедура предоставления информации о таком едином земельно-имущественном объекте. Кроме того, земельный кадастр в полной мере выполнил бы задачу обеспечения функционирования механизма государственной защиты прав собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земли и прочно связанных с ней объектов недвижимости, стимулирующей более эффективное производство и инвестиции.

Однако сбор земельно-кадастровой информации должен проводиться с равной степенью полноты и детализации (152). Тогда в кадастре следовало бы отразить все характеристики этих объектов, то есть земельный кадастр превратился бы в кадастр (или реестр) недвижимости, а столь подробный и оперативный учет зданий, строений и сооружений (как земельный), как нам представляется, просто не требуется. Достаточно осуществляемого в настоящее время инвентаризационного учета [13]. Таким образом, пришлось бы или значительно упрощать земельную составляющую (что неприемлемо, учитывая особенности земли), или объекты кадастра стали бы регистрироваться и учитываться с разной степенью достоверности и оперативности (что привело бы к нарушению целостности кадастра).

## Формирование и государственное регулирование земельного рынка

В современных условиях, как отмечает П.Ф.Лойко (82), оборот земельных участков становится важным базовым элементом функционирования экономики государства в целом. При этом земельный рынок "представляет собой фрагмент экономического пространства, область действия экономических форм, обеспечивающих процессы купли-продажи, аренды, залога и наследования земли" (49, с.40). Основными его компонентами являются объект, субъекты земельных отношений, а также обеспечивающие их взаимодействие механизмы и организационные структуры (7). Современное состояние земель, их распределение между различными социальными группами было рассмотрено в предыдущем параграфе. Поэтому остановимся на формировании участников земельного рынка (собственников и других обладателей прав на землю), а также на его процедурах и основных формах государственного регулирования земельных сделок.

Большая часть собственников земельных участков приобрела право собственности в результате переоформления прав бессрочного (постоянного) пользования [7, 15, 66 и другие]. Действующий порядок переоформления прав в целом способствует снятию социальной напряженности (при переоформлении ничего нельзя отобрать, срок, в течении которого гражданин должен определиться в своем выборе о праве на землю не ограничен), однако содержит и недостаток. Так, не совсем удачной представляется нам процедура выкупа по договорной цене части своего участка, превышающей предельные нормы предоставления [7].

Поскольку в большинстве случаев такого выкупа не было (кроме скорой перепродажи всего участка), такие участки перерегистрировались на разных правах. Так, к началу 1997 года из 75 тыс. га, суммарно составляющих сверхнормативные площади, выкуплено 25 тыс.га, а остальные арендуются или находятся в пожизненном наследуемом владении. Это усложняет не только учет земель, но и решение вопросов о наследовании земли, ее залоге и других. Полагаем, что правильней было бы осуществлять такой выкуп по фиксированной, например, нормативной цене или даже передать такие части в собственность граждан бесплатно.

Что касается вновь предоставляемых участков, то открытым остается вопрос об их платном или бесплатном предоставлении. Важным шагом в этом направлении стало утверждение в декабре 1993 г. Положения о проведении конкурсов и аукционов по продаже земельных участков и других операций с землей [126 ]. Хотя на торги могли быть выставлены и участки, находящиеся в собственности граждан и юридических лиц, предполагалось, что конкурсы и аукционы станут основным механизмом приватизации земель. Однако этот механизм не был запущен, поскольку буквально через две недели после утверждения Положения оно было отменено [94]. Основным способом наделения граждан землей, в том числе при передаче в собственность, осталось бесплатное предоставление.

Так, за 1993-1996 годы для ведения индивидуального строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства и животноводства гражданами было выкуплено у местных администраций всего 348,1 тыс. участков, что составляет 8,8 % от общего количества участков, предоставленных за это здесь и далее знаком обозначены документы, подготовленные с нашим участием время. Общая площадь проданных участков составила 35,9 тыс.га - 10,3 % от общей площади земель, предоставленных гражданам за это время или 0,48 % от площади имеющихся участков (прил. 5, табл. 8). Незначительная площадь - 39,3 тыс. га (0,02 % находящихся в их пользовании сельскохозяйственных угодий) было выкуплено крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и другими сельскохозяйственными предприятиями. Гражданами и их объединениями для предпринимательской деятельности, а также приватизированными предприятиями за этот период было выкуплено всего 8 тыс. участков. В 1995 году для приватизированных предприятий выкупная цена была значительно снижена [95], в результате чего местным администрациям стало невыгодно продавать эти земли.

Вместе с тем, как показывает опыт отдельных регионов, проведение торгов земельными участками является объективной необходимостью. Поэтому возможность проведения торгов следует учесть при развитии земельного кадастра. Такие торги могут проводиться в форме: 1) аукциона, когда от победителя не требуется выполнения условий, связанных с использованием земельного участка, кроме зафиксированных в земельно-кадастровой документации, или 2) конкурса, когда устанавливаются дополнительные условия, связанные с дальнейшим использованием земельного участка (сроки освоения, инвестиции, участие в развитии инфраструктуры, архитектурно-планировочные и другие), наилучшее выполнение которых и является критерием определения победителя.

Исходя из того, что торги являются одной из форм заключения договора кулли-продажи или аренды, следует рассмотреть взаимоотношения собственника и организатора торгов. В случае, если организатором торгов будет выступать непосредственно собственник земельного участка, такого вопроса, естественно, не существует. Однако, как правило, такие торги проводятся иным лицом, которому собственник поручает продать предмет торгов. То есть в торгах будут участвовать три стороны : собственник или обладатель иных прав на предмет торгов (продавец), лица, желающие приобрести этот предмет, один из которых и станет победителем (покупатель), и посредник (организатор торгов).

## Внедрение автоматизированных методов ведения государственного земельного кадастра и их эффективность

Поскольку значительное увеличение объемов земельно-кадастровых работ потребовало автоматизации его ведения, в ходе земельной реформы в различных регионах внедрялись современные автоматизированные методы ведения земельного кадастра. Как правило, к этим работам привлекались различные зарубежные земельно-кадастровые службы и международные финансово-кредитные организации, а сами работы велись в рамках пилотных проектов, затрагивающих различные стороны земельного кадастра, не во всем полностью совместимых между собой.

Например, с участием шведского агентства Swedersurvey сначала в Чудовском районе Новгородской области, а затем еще в 7 регионах Северо-Запада России велись работы по созданию земельно-кадастровых систем районного уровня, направленных на массовую оценку земли и недвижимости для целей налогообложения и разработку экономических механизмов самофинансирования земельно-кадастровых систем. В Оренбургской области выполнялся российско-американский проект по решению на базе земельно-кадастровой системы задач комплексного управления ресурсами на региональном уровне.

Сразу несколько проектов осуществляется в Московской области. Так, в Дмитровском районе в рамках российско-канадского проекта была осуществлена интеграция всех районных служб, связанных с земельно -имущественными отношениями, в районное кадастровое бюро, позволяющая оказывать пользователям ряд дополнительных услуг, что направлено на самоокупаемость земельного кадастра. В Пушкинском районе, а также в Бауманском районе города Москвы совместно со Швейцарской стороной [109] с 1995 года осуществляется пилот-проект по модернизации системы земельного кадастра, который близок к модели земельного регистра Швейцарии (AV 93) и включает в себя как основное, приоритетное направление границы земельных участков, а также пункты государственной геодезической сети, административные границы, жилые и нежилые здания и сооружения, промышленные объекты (заводы, фабрики, электростанции и т.п.), железные, шоссейные и грунтовые дороги, гидрографию (реки, озера, водохранилища, каналы), земельные угодья и растительность (сельскохозяйственные угодья, леса), рельеф местности.

В работах по автоматизации ведения земельного кадастра принимали участие Всемирный банк реконструкции и развития (проект "ЛАРИС"), Европейский банк реконструкции и развития (проект "ТАСИС") и другие международные финансовые институты. Так, создаваемая по проекту ЛАРИС система, охватывающая сто административных районов в различных регионах (на первом этапе - Московская, Нижегородская, Пермская и Самарская области) предусматривает создание автоматизированной системы регистрации земель.

В тоже время единой, отвечающей современным требованиям земельно-кадастровой системы, которая бы предусматривала замену технологии ведения земельного кадастра и переход к цифровым методам получения, обработки, хранения и предоставления земельно-кадастровых данных, в России не было. Решить эти проблемы и устранить разрозненность применяемых технологий можно было только путем -принятия общероссийской программы действий. Такая федеральная целевая программа была утверждена в августе 1996 г. [112 ].

Эта Программа направлена на разработку и развертывание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра как государственной информационной системы, обеспечивающей на всей территории Российской Федерации проведение единой политики в области земельного кадастра и решает следующие задачи: 1) создание на основе новейших компьютерных систем и информационных технологий действенного механизма, обеспечивающего ведение государственного земельного кадастра; 2) совершенствование межведомственного взаимодействия в управлении земельными ресурсами; 3) обеспечение земельно-кадастровой информацией Федеральной комиссии по недвижимому имуществу и оценке недвижимости для ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также других потребителей информации; 4) содействие созданию механизма государственной защиты прав собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земли, стимулирующей более эффективное производство и инвестиции; 5) содействие обеспечению своевременных и в полном объеме поступлений платежей за землю; 6) поддержка функционирования рынка земли и другой недвижимости; 7) совершенствование механизма расчета величины земельного налога и других платежей за землю; 8) создание и управление банками данных о наличии и состоянии земельных ресурсов; 9) информационное обеспечение и поддержка землеустройства, мониторинга земель, государственного контроля за использованием земель, разработки программ по рациональному использованию земельных ресурсов, оптимального регулирования развития территорий, а также установления границ территорий с особым правовым режимом (природоохранный, заповедный, рекреационный).