

УДК 347.214.23

В. А. СВИТИН

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ КАДАСТРОВОЙ ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Белорусская государственная сельскохозяйственная академия

(Поступила в редакцию 13.09.2010)

Для эффективного управления земельными ресурсами важно создать и постоянно совершенствовать механизм регистрации прав на недвижимость, узаконить процедуры ее учета и оценки, чтобы обеспечить безопасный и эффективный процесс сделок с землей, а также защиту прав собственности на недвижимое имущество. Все названное представляет суть кадастровой деятельности, которая осуществляется компетентными органами в рамках реализации экономической политики государства. Различные аспекты повышения роли кадастра в обеспечении эффективного и рационального использования земель рассматриваются в работах зарубежных авторов [1–7]. В Беларуси отдельные вопросы создания кадастровых систем исследовали Н. В. Филиппович, С. А. Шавров и Шуманский, В. А. Свитин и др. [8–12] (кадастр земель населенных пунктов), Г. И. Кузнецов, Г. М. Мороз и др. [5, 13] (кадастр земель сельскохозяйственного назначения). Однако многие вопросы научно-методического обеспечения кадастра как функции управления земельными ресурсами пока не исследованы в полной мере.

Цель исследования – уточнить деление кадастра на составные части и элементы, выявить и обобщить роль кадастра в единой системе управления недвижимостью, а также определить направления совершенствования оценки сельскохозяйственных земель как предпосылки и условия вовлечения их в рыночный оборот.

Структура кадастра определяется его задачами как функции государственного управления землей и недвижимостью, основными из которых, если обобщить положения нормативных актов и мнение различных авторов [2, 4, 8, 12, 14–16], являются:

- обеспечение государственной гарантии прав на недвижимое имущество;
- рациональное налогообложение недвижимых вещей, сочетающее в себе получение государством дохода от недвижимости с заинтересованностью граждан и юридических лиц в ее приобретении и использовании;
- развитие рынка недвижимости;
- эффективное управление и распоряжение недвижимым имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности;
- повышение инвестиционной привлекательности территорий.

При структурировании современного земельного кадастра важно определить и однозначно выделить объективно существующие составные части для более эффективного управления всей системой. В качестве критерия для выделения составных частей и элементов государственного кадастра использованы объективно существующие и технологически обусловленные виды работ и отдельные процедуры, различные по основному назначению и предмету деятельности (таблица).

Взаимодействие составных частей кадастра внутри кадастровой системы обусловлено их назначением и особенностями производственной деятельности. Более того, теснота взаимодействия между регистрами и базами данными, которые формируются в результате регистрации и учета недвижимого имущества, в значительной степени зависят от степени развитости национальной кадастровой системы.

Составные части и элементы кадастра земель

Составная часть функции	Отдельные разделы и элементы управления (виды мероприятий, действий, процедур)
Регистрация недвижимого имущества	Формирование и ведение Единого государственного регистра недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним (ЕГРНИ)
	Ведение реестра административно-территориальных и территориальных единиц
	Ведение реестра наименования населенных пунктов
	Ведение реестра наименования улиц и дорог
	Ведение реестра адресов
Учет недвижимого имущества	Ведение реестра земельных ресурсов в формах статистической отчетности
	Ведение реестра государственного имущества
	Формирование и поддержка базы данных инвентаризации земель
	Ведение базы данных технической инвентаризации, учета и проверки характеристик капитальных строений
Кадастровая оценка недвижимости	Формирование и ведение реестра цен на недвижимое имущество
	Ведение регистра стоимости недвижимого имущества
	Формирование и ведение базы данных кадастровой оценки сельскохозяйственных земель

По характеру своего производства оценочная деятельность в определенной степени может рассматриваться обособленно от регистрации и учета, хотя естественным образом опирается на данные, которые в них содержатся. Следует отметить, что процедуры регистрации и учета более тесно взаимосвязаны между собой – результаты регистрации автоматически становятся предметом учета, а сведения предварительного учета всегда рассматриваются одним из оснований регистрации.

Как показывает опыт многих зарубежных стран, по мере развития государственной кадастровой системы большинство учетных функций постепенно трансформируются и заменяются функцией регистрации. Такая тенденция особенно проявляется в случае законодательного закрепления принципа обязательной регистрации всех создаваемых недвижимых объектов (рис. 1).

Из экономической теории известно, что основным инструментом достижения эффективности является механизм конкурентного рынка, когда каждый участник распределения обладает информацией о конкурентной рыночной цене ресурса или иного товара на рынке. Считаем, что в управлении земельными ресурсами, применяя критерий рыночной эффективности на основе оптимального распределения важно реализовать в полной мере кадастровую функцию управления. Это положение следует рассматривать центральным стержневым моментом процесса управления землей, поскольку возможность достижения эффективного распределения ресурсов – это серьезное преимущество рыночной экономической системы по сравнению с командно-административной.

Для устойчивого экономического развития в государстве важно создать надежную кадастровую систему учета, регистрации и оценки недвижимого имущества в целях вовлечения ее в экономический оборот. Это необходимо прежде всего потому, что в условиях рыночной экономики преобразование активов в капитал начинается с создания способов описания наиболее полезных в социальном и экономическом отношении свойств активов. Любой объект недвижимости (потенциальный актив), экономические и социальные свойства которого не зафиксированы в официаль-

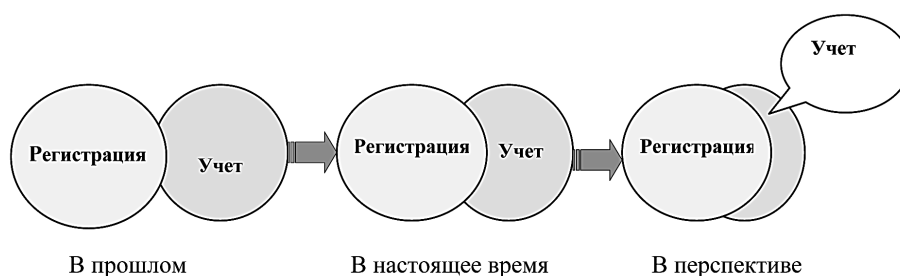


Рис. 1. Трансформация регистрационной и учетной функций в кадастре



Рис. 2. Экономическая сущность управления земельными ресурсами на основе системы кадастра

ных документах, крайне трудно предъявить рынку. Лишь с помощью специально созданной кадастровой системы можно контролировать любые законные операции (осуществляемые как на рыночной основе, так и административным путем) с переходящими из рук в руки активами.

В обобщенном нами виде экономическая сущность управления земельными ресурсами с использованием кадастровой системы раскрывается следующей принципиальной схемой (рис. 2).

Кадастровые сведения о недвижимой собственности могут создавать новые экономические ресурсы, прежде всего потому, что они отображают нематериальные качества построек или земельного участка, потенциально способные произвести новую, дополнительную ценность, например, быть полезными в операциях обеспечения кредита, осуществления сделок, быть носителем права прохода, проезда или совершения работ на территории и т. д. Именно поэтому кадастровая цена земельных участков в условиях рыночной экономики превращается в незаменимый инструмент эффективного управления на основе из распределения и перераспределения.

Кадастровая оценочная деятельность наиболее регламентирована и обеспечена в методическом плане в отношении земель населенных пунктов и участков граждан, которые в той или иной степени вовлечены в рыночный оборот.

Дискуссионными до сих пор являются подходы к оценке земель и участков, не являющихся объектом рыночных отношений и к которым невозможно полностью применить классические стандарты кадастровой оценки (земли сельскохозяйственного, лесохозяйственного, природоохранного назначения). Считаем все же, что общим подходом к оценке земель всех категорий является дифференцированный рентный доход с учетом природных свойств и местоположения участков, и на этой основе возможна следующая система моделей кадастровой оценки земель (рис. 3).

Предлагаемые модели адекватно характеризуют и отражают экономические и правовые особенности каждой категории земельного фонда.

Эти новации в кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения (земель сельской местности) связываются нами с изменением и уточнением методических подходов к самой оценке (рис. 4).

В отличие от используемой в настоящее время методики [13] предлагается включить в технологическую схему оценочных работ три новые принципиальные моменты:

формировать элементарные оценочные участки в виде атрибутивных составных компонентов агроландшафта;

производить дифференциацию фактического или нормативного дохода (как основы для установления рентного дохода и кадастровой цены используемых в сельском хозяйстве участков) с использованием данных точного земледелия;



Рис. 3. Модели кадастровой оценки земель для целей управления земельными ресурсами

учитывать и вычленять в качестве самостоятельных элементов оценки линейные объекты, непосредственно участвующие в земледелии в качестве вспомогательных средств производства (полезацитные лесные полосы, внутрихозяйственные дороги, водозадерживающие и регулирующие валы и др.).

Предлагаемый нами подход позволяет приблизиться к реализации идеи создания универсального кадастра, предусматривающего изначально ценность любого участка территории как уникального природного образования, независимо от того, для каких целей он может использоваться. Такой кадастр может быть представлен в виде объективно созданной комплексной геоинформационной системы, объединяющей различные базы данных (слои пространственно ориентированной информации) на основе классификации и районирования.

Предлагаемая принципиальная схема организации кадастра определяет ценность и судьбу любого участка земли исходя из его места в ландшафте. В принципе возможны два варианта создания такого универсального кадастра (рис. 5). Первый основывается на признании в названном качестве земельного кадастра, который объективно может претендовать на интегрирующую и универсальную роль в системе государственных кадастров без существенных затрат на модернизацию.

Проблема может заключаться лишь в определении алгоритмов суммирования ценностных характеристик любого земельного участка с различных точек зрения (правовых, имущественных, экологических, ландшафтных и др.), хотя она вполне разрешима с учетом опыта использо-

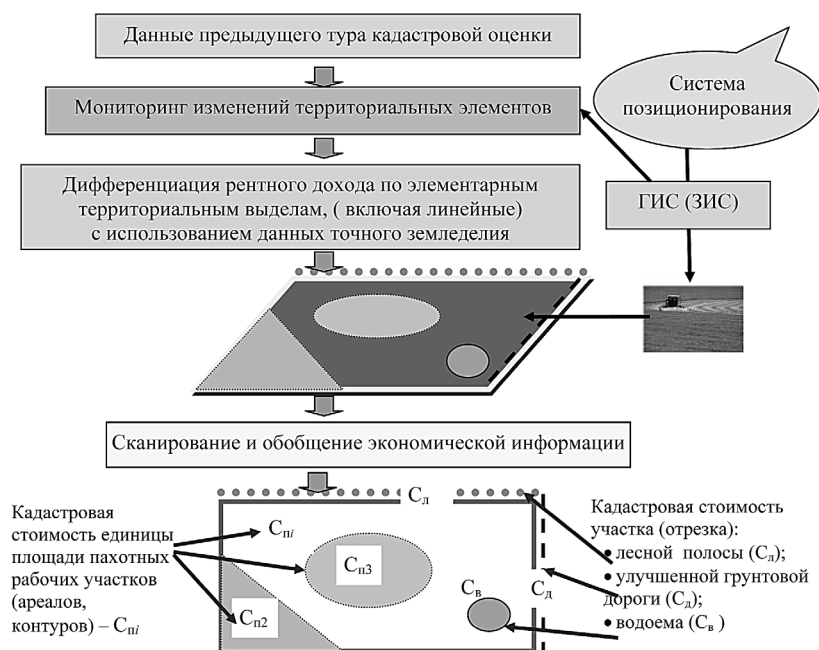


Рис. 4. Принципиальная технологическая схема кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения

вания при оценке различных весовых коэффициентов. Второй вариант создания универсального кадастра связан с использованием ландшафтного подхода, когда вся уже созданная и существующая информация о земле (каждом земельном участке) заново ложится или базируется на объективно существующие ландшафтные структурные единицы (элементарные ландшафты или фации). В этом случае сначала оценивается вся земля в ее естественных границах с учетом природно-экологических условий, когда каждая фация или элементарный ландшафтный таксон получает свой паспорт (кадастровое описание в специальном реестре). Затем, принимая во внимание все искусственные границы для участков земли, выделенных по экономическим и другим социально важным основаниям, проводится кадастр имущества и другие виды кадастра. Таким образом, все виды кадастра объективно несут исходные, первичные и естественные признаки того или иного участка местности.

Кадастр недвижимости с учетом ландшафтного подхода отражает истинную ценность любого участка земли, поскольку в таком виде он представляет собой это крупномасштабное объективное энциклопедически полное стандартизованное описание ландшафта, подробную много-

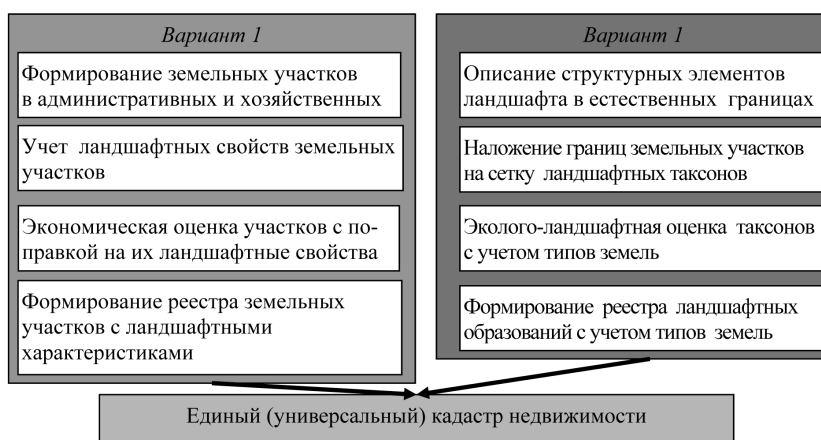


Рис. 5. Варианты создания единого кадастра недвижимости на основе ландшафтного подхода

мерную геоинформационную модель местности с приложенными текстами, таблицами и иной информацией. Его можно рассматривать как двойной каталог земель, подобный библиотечному, – систематический и региональный; как комплексную информационную систему, объединяющую классификацию и районирование. Для любого земельного участка, расположенного в естественных границах одного типа ландшафта, в таком случае устанавливается единый экологический регламент. Он, в свою очередь, предопределяет будущую основу правового режима используемой территории, систему возможных экологических и природоохранных ограничений, касающихся как самой земной поверхности, так и почвы и всего, что находится под поверхностью земли. Этот вариант сопряжен с необходимостью разработки совершенно новых моделей кадастровой оценки, когда объектом кадастровой деятельности признается не просто земельный участок, условно извлеченный из ландшафтной среды, а ландшафтный участок как природное тело и среда существования социальных и техногенных систем.

Мы считаем, что даже если для земельного участка естественное или приобретенное плодородие почвы не важно (например, для застроенных территорий), все равно природная составляющая, особенно размещение в ландшафте, остается для него ключевым моментом. Позиционные признаки любого участка (его размещение относительно экономических и социальных центров, объектов коммуникации и инфраструктуры) в кадастровой стоимости остаются преобладающими. Точно также позиция участка в естественной ландшафтной среде (относительно водных объектов, растительных сообществ, привлекательного пейзажа, чистого, незагрязненного приземного слоя воздуха) существенно влияет на его кадастровую стоимость. Поэтому естественно-исторические основы земельного кадастра с использованием ландшафтного подхода следует развивать и совершенствовать.

Выводы

1. Структура кадастра, выполняющего функцию государственного управления землей и недвижимостью, определяется его задачами, в качестве критерия для выделения его составных частей и элементов используются объективно существующие и технологически обусловленные различные по основному назначению и предмету деятельности виды работ и отдельные процедуры.

2. Общим подходом к оценке земель всех категорий является дифференцированный рентный доход с учетом природных свойств и местоположения участков, на этой основе возможны различные модели кадастровой оценки.

3. При оценке земель сельскохозяйственного назначения (сельской местности) предлагается подход с выделением элементарных оценочных участков в виде атрибутивных составных компонентов агроландшафта. Кадастр с учетом ландшафтного подхода отражает истинную ценность любого участка земли и создает новую информационную основу для эффективного управления недвижимостью.

Литература

1. А р а т с к и й, Д. Б. Механизмы управления земельными ресурсами на региональном уровне: автореф. дис ... доктора экон. наук: 08.00.27 / Д. Б. Аратский; Гос. ун-т по земле-тву. – М., 1999. – 32 с.
2. В а р л а м о в, А. А. Земельный кадастр: в 6 т. / А. А. Варламов. – М.: КолосС, 2003–2006. – Т. 2: Управление земельными ресурсами, 2004. – 527 с.
3. Г а л ь ч е н к о, С. А. Эффективность системы государственного земельного кадастра различных административно-территориальных уровней: монография / С. А. Гальченко. – М.: МГИУ, 2003. – 158 с.
4. Л и п с к и, С. Роль данных земельного кадастра при регулировании земельных отношений / С. Липски // Земельные отношения и землеустройство. – 1999. – № 3. – С. 34–38.
5. Недвижимость в Швеции (законодательство и сравнительный анализ): практ. пособие / В. А. Дорошкевич [и др.]; под ред. Г. В. Дудко, М. В. Кобасы. – Минск: Оргстрой, 2001. – 416 с.
6. С о т о, Э. Загадка капитала / Э. Сото; пер. с англ. – М.: ЗАО «Олимп Бизнес», 2001. – 272 с.
7. Управление земельными ресурсами, земельный кадастр, землеустройство и оценка земель (зарубежный опыт) / под ред. С. Н. Волкова, В. С. Кислова. – М.: Технология ЦД, 2003. – 157 с.
8. С в и т и н, В. А. Государственная регистрация недвижимости как важный экономико-правовой механизм становления рыночных отношений: аналит. обзор / В. А. Свитин. – Минск: Белорус. науч. ин-т внедрения новых форм хозяйствования в АПК, 2004. – 56 с.

9. С в и т и н, В. А. Кадастр как информационная система эффективного управления земельными ресурсами / В. А. Свитин // Современные проблемы землеустройства и земельного кадастра: материалы междунар. конф., 20–21 мая 2000 г. – Горки, 2000. – С. 120–126.
10. Ф и л и п п о в и ч, Н. В. Аренда городских земель как фактор устойчивого развития городов / Н. В. Филиппович. – Минск: ИООО «Право и экономика», 2001. – 45 с.
11. Ш а в р о в, С. А. Вовлечение прав на землю в гражданский оборот / С. А. Шавров, А. А. Шуманский. – Минск: Тонпик, 2003. – 134 с.
12. Ш а в р о в, С. А. Государственная регистрация недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним: в 3 т. / С. А. Шавров. – Т. 3. Земельное администрирование – Минск: Рифтур, 2008. – 342 с.
13. Кадастровая оценка земель сельскохозяйственных предприятий: метод. указания / Г. М. Мороз [и др.]. – Минск: Комитет по зем. ресурсам геодезии и картогр., 2001. – 116 с.
14. О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним: Закон Респ. Беларусь № 133-З от 22 июля 2002 г. // НРПА Респ. Беларусь. – 2002. – № 87, 2. – С. 882.
15. С в и т и н, В. А. Кадастровые системы зарубежных стран / В. А. Свитин, Н. Е. Пигаль, А. Н. Скурихин // Природа, человек и экология: тез. докл. междунар. конф. – Горки, 2001. – С. 67.
16. С в и т и н, В. А. Теоретические основы формирования эффективной системы управления земельными ресурсами: монография / В. А. Свитин. – Горки: Белорус. гос. с.-х. акад., 2009. – 340 с.

V. A. SVITIN

PERSPECTIVE DIRECTIONS FOR PERFORMING THE CADASTRAL FUNCTION OF LAND RESOURCE MANAGEMENT

Summary

The cadastre structure in the system of land and real estate management is determined by existing and technologically dependent kinds of works and procedures on registration, recording and valuation of real estate. A general approach to land valuation of all categories is a differential rent income taking into account natural characteristics and location of pieces of land. To value the land of rural areas a model of cadastral appraisal is proposed on the basis of landscape approach which reflects the real value of each piece of land and creates a new informational base for real estate efficient management.