

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ

© 2009 Т.И. Хаметов*

Ключевые слова: управление, земельно-имущественный комплекс, недвижимость, методы управления, государственная регистрация, кадастр недвижимости, земельный участок, законодательная база, мониторинг земель, эффективное использование, информационное обеспечение.

Рассмотрены вопросы формирования и эффективного управления земельно-имущественным комплексом, а также его составляющими - земельным участком и связанной с ним иной недвижимостью. Даны предложения по совершенствованию законодательной базы, регулирующей формирование информационно-экономической основы и методы эффективного использования объектов недвижимости.

Формирование и управление земельно-имущественным комплексом (ЗИК) должно быть направлено на создание и обеспечение эффективного функционирования системы земельно-имущественных отношений, позволяющей при умножении свойств недвижимости получить максимум поступления финансовых средств в федеральный, региональный и местный бюджеты. По мнению автора, для этого необходима система законодательных актов, позволяющая однозначно определять понятия ЗИК и его составляющих, а также содержание методов эффективного управления объектами недвижимости.

В нормативно-правовой базе Российской Федерации не приводится четкого определения понятия “земельно-имущественный комплекс”. Понятие “имущественный комплекс” согласно ст. 132 ГК РФ неразрывно связано с понятием “предприятие” - “Предприятие в целом как имущественный комплекс признается недвижимостью. В состав предприятия как имущественного комплекса входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, долги, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги (фирменное наименование, товарные знаки, знаки обслуживания), и другие исключительные права, если иное не предусмотрено законом или договором”¹. Как справедливо утверждает Е.И. Богомольный, в российском законодательстве отсут-

ствует унифицированное понятие собственно “управления” и “объекта управления” или, как иногда принято говорить, имущественного комплекса².

Предприятие как имущественный комплекс в соответствии с ГК РФ и Законом о регистрации является единым объектом недвижимости и подчиняется отдельному режиму в сравнение с другими видами недвижимого имущества.

В научной литературе ЗИК трактуется как совокупность земли и расположенных на ней (юридически и связанных с ней) иных объектов недвижимости, другого имущества, имеющая определенное функциональное назначение. При этом земельный участок является системообразующим элементом ЗИК.

На основе вышеизложенного ЗИК субъекта Российской Федерации и муниципального образования автором рассматривается как совокупность земельных ресурсов, иных объектов недвижимости и других, связанных с ними ресурсов, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации (муниципального образования). ЗИК локального уровня - как объект имущественных прав, совокупность земли и расположенных на ней объектов недвижимости определенного функционального назначения, принадлежащий конкретному юридическому (физическому) лицу.

В понятии составляющих ЗИК: земельного участка и иных его объектов недвижимости законодательство Российской Федерации также содержит либо противоречивые

* Хаметов Тагир Ишмуратович, кандидат экономических наук, доцент Пензенского государственного университета архитектуры и строительства.

определения, либо не в полной мере регулирует получение о них информации. Дело в том, что при классификации недвижимости в гражданском законодательстве не дается определения понятиям земельный участок, здание, сооружение, строение. Федеральными законами не установлены признаки, позволяющие относить здание, сооружение и строение к объектам капитального строительства (ОКС), что приводит к разному пониманию указанных объектов специалистами органов кадастрового учета земельных участков, технического учета (инвентаризации) ОКС и гражданского права.

Для устранения такой неопределенности необходимо принятие правового акта об отнесении к недвижимости разного рода объектов в соответствии с земельным и градостроительным законодательствами.

Действие разных правовых норм земельного и гражданского законодательств в отношении земельных участков, зданий и сооружений в силу своей несогласованности не способствует, прежде всего, развитию гражданского оборота объектов недвижимости. Кроме того, на земельные участки оказывают существенное влияние гражданско-правовые нормы расположенной на нем недвижимости. Например, унитарное предприятие может продать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения здание, но не может сделать это в отношении земельного участка под проданным зданием. Следовательно, единство судьбы земельного участка и связанных с ним объектов недвижимости, должно стать основой для совершенствования как земельного, так и гражданского законодательств о недвижимом имуществе.

Применяемый во всех западноевропейских системах управления землей принцип "здание принадлежит земле" в России не реализован в полной мере и с принятием закона о кадастре недвижимости³. В условиях совершенствования системы управления земельно-имущественных отношений (ЗИО), подготовки соответствующих федеральных законов, в том числе правового обеспечения формирования и эффективного использования объектов недвижимости было бы полезным использование зарубежного опыта законодательного регулирования в рассматриваемой сфере.

Наряду с иными объектами недвижимости земельному участку, как систем образующему элементу ЗИК, должна отводиться главенствующая роль в развитии экономики в целом. Следовательно, правовое регулирование ЗИО должно быть направлено на эффективное использование земельных и иных ресурсов. Осуществление основных принципов земельного права (платности землепользования, формирования единого объекта недвижимости) направлены вполне обоснованные предложения по кодификации земельного законодательства путем сведения норм земельного права в едином законодательном акте - Земельном кодексе РФ. В частности предлагается включить в ЗК РФ особенности оборота земель сельскохозяйственного назначения; особенности выделения земель под строительство и распоряжения лесными участками, регулируемые, соответственно, Градостроительным и Лесным кодексами РФ.

Ускоренной приватизации объектов ЗИК, незакрепленных за государственными или унитарными предприятиями и учреждениями будет способствовать принятие закона "О доверительном управлении имуществом", а также внесение соответствующих изменений в ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях". Согласно этого закона не проданные объекты в установленные сроки решением о приватизации на конкурсной основе должны передаваться в доверительное управление частным управляющим компаниям.

Эффективному использованию ЗИК будет способствовать замена права хозяйственного и права оперативного управления на правовую модель доверительного управления коммерческим и некоммерческим имуществом. Такое управление относится прежде всего к унитарным предприятиям, основанных на праве хозяйственного ведения, являющегося временной моделью управления на пути развития рыночных отношений.

Одним из методов управления ЗИК является государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

При государственной регистрации прав основой сведений о составе ЗИК (земельных участках и иных объектах недвижимости), является Государственный кадастр недвижимости (ГКН). Автор солидарен с многими эко-

номистами в том, что смешение двух понятий - регистрации недвижимости и регистрации прав на нее является следствием не корректных формулировок отдельных норм в ГК РФ и в Законе о регистрации⁴. Для исключения такого смешения понятий необходимо дальнейшее совершенствование законодательства в этом направлении.

Согласно Гражданскому кодексу РФ, ч. 1, 2 объекты недвижимости со своими конкретными характеристиками должны существовать не только в натуре, но и быть зафиксированными документально путем внесения их в Единый государственный реестр прав. Поэтому не может быть объекта недвижимости без тех или иных прав на него и наоборот. Следовательно, ЗИК, например, локального уровня как единый объект недвижимости не признается существующим или окончательно сформированным, если он не будет соответствовать следующей формуле:

ЗИК = Земельный участок + Здания + Сооружения + Ограничения + Вид права + Субъект права.

Закон о регистрации при определении объектов недвижимости, права на которые подлежат регистрации, несмотря на изменения, внесенные в п. 1 ст. 130 ГК РФ, по-прежнему не выделяет объекты незавершенного строительства в качестве отдельного вида недвижимости (ст. 1 ФЗ). Но в ст. 25 Закона о регистрации, регламентирующей порядок государственной регистрации права собственности на создаваемый объект недвижимого имущества, есть пункт 2, посвященный объектам незавершенного строительства, в котором они названы как объекты недвижимости, и предусмотрен порядок регистрации прав на них.

Представляется, что объекты незавершенного строительства условно можно разделить на две группы: 1) объекты, которые не являются предметом действующего договора строительного подряда, и право собственности будет регистрироваться на объект незавершенного строительства в соответствии с п. 2 ст. 25 Закона о регистрации; 2) объекты, являющиеся предметом действующего договора строительного подряда, находящиеся в стадии создания, то есть строительство еще не завершено, однако после ввода объекта в эксплуатацию регистрироваться

будет право собственности на вновь созданный объект в соответствии с п. 1 ст. 25 Закона о регистрации.

Для объектов незавершенного строительства следовало бы отвести в законодательстве отдельное место, а именно: внести объекты незавершенного строительства в перечень объектов недвижимости в ст. 1 Закона о регистрации и в этом же Законе выделить нормы по объектам незавершенного строительства в отдельную статью.

Другим методом управления недвижимостью является информационно-экономическое обеспечение эффективного использования объектов ЗИК на основе сведений ГКН, мониторинга земель, а также государственных и ведомственных кадастров и реестров. Экономико-организационный механизм формирования информационных ресурсов системы ГКН автором был рассмотрен ранее⁵.

Для получения сведений об объектах недвижимости ЗИК необходимо проведение их формирования, кадастрового учета и кадастровой оценки, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Порядок формирования, учета, оценки и регистрации земельных участков и иных объектов недвижимости, а также состав землеустроительных, кадастровых и оценочных работ определяют соответствующие Федеральные законы⁶. Нормативно-правовые акты, регулирующие формирование и использование объектов недвижимости в соответствии с правилами землепользования и застройки лежат на стыке ряда федеральных законов, а именно: Земельного кодекса РФ, Гражданского кодекса РФ и Градостроительного кодекса РФ. Каждый из них включает большое количество нормативно-правовых актов. Становится востребованным принятие еще и дополнительного закона "О формировании государственного реестра и государственной кадастровой оценки объектов недвижимости". Это связано с тем, что процессы учета оценочных сведений об объектах недвижимости и оценки их стоимости в ГКН сформулированы в недостаточной мере или требуют более четкого определения. В этой связи следует согласиться с мнением о том, что "с учетом избыточности и противоречивости российского законодательства трудно быва-

ет выявить и грамотно построить логические цепочки, описывающие тот или иной процесс”⁷.

Из анализа действующих нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере ГН и мониторинга земель следует, что законодательная база не позволяет в полной мере сформировать эффективную систему информационно-экономического обеспечения использования земель и иных объектов недвижимости. Причиной этого является отсутствие четкого содержания мониторинга земель, видов работ, обследований, системы органов государственной власти, местного самоуправления или организаций, которые должны осуществлять мониторинг земель и взаимодействие по информационному обеспечению использования объектов ЗИК.

В первую очередь необходимо принятие Федерального закона “О мониторинге земель в РФ”, в котором установить на какой орган (государственной власти, местного самоуправления или организацию) возлагается осуществление тех или иных работ, периодичность их проведения, а также сбор данных и иных материалов, формирование фонда данных мониторинга земель. Кроме того, в этом законе должны быть определены порядок хранения, использования и анализа данных государственного мониторинга земель (ГМЗ), подготовки соответствующих прогнозов и рекомендаций по предупреждению негативных воздействий на соответствующих землях.

Для сбора, систематизации и хранения соответствующих данных, получаемых при проведении мониторинга земель, представляется достаточно обоснованным объединение Фонда данных ГМЗ с Фондом данных по землеустройству, формирование которого законодательно уже закреплено. Совершенствованию нормативно-правовой базы, регулирующей формирование и проведение мониторинга земель, будет способствовать принятие Федеральной целевой программы “Развитие мониторинга земель в Российской Федерации”, предусматривающей:

- ◆ принятие нормативных правовых актов, регулирующих мониторинг земель на федеральном, региональном и местном уровнях;

- ◆ разработку устойчивой системы органов (и организаций), позволяющей осуществлять мониторинг земель;

- ◆ создание единой системы методических и технических нормативов, позволяющих обеспечивать совместимость информации по мониторингу земель и сведений, содержащихся в государственном земельном кадастре, Фонде данных по результатам проведения землеустройства;

- ◆ принятие субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями целевых программ развития мониторинга земель на своих территориях;

- ◆ оснащение соответствующих органов (организаций) техническими средствами сбора, хранения, обработки информации и ведения Фонда данных, полученных при проведении мониторинга земель.

Представляется, что разработка нормативно-правовых актов по формированию и эффективному использованию ЗИК может осуществляться в следующей последовательности:

- ◆ подготовка нормативно-правовых и методических документов, обеспечивающих учет объектов мониторинга. Совместно с организациями, ответственными за ведение кадастров и реестров, разрабатывается регламент по организации информационного взаимодействия;

- ◆ создание программных комплексов, обеспечивающих автоматизацию государственного учета объектов недвижимости и мониторинга земель;

- ◆ разработка методических положений по совершенствованию экономической системы оборота объектов недвижимости. Осуществляется сравнительная оценка эффективности использования земельных участков и связанных с ними объектов недвижимости с учетом экологической обстановки.

Большое значение для совершенствования системы комплексного правового обеспечения формирования и эффективного использования объектов ЗИК отводится созданному в Государственной Думе 5-го созыва Комитету по строительству и земельным отношениям. На рассмотрение готовится более 50 законопроектов, в том числе: - по регулированию земельных отношений (порядка формирования земельных участков и их изъятия в связи с ненадлежащим использованием, прекращения права собственности;

- ◆ согласованию правовых норм, установленных ЗК РФ с требованиями Градострои-

тельного кодекса РФ. В частности, изменения порядка предоставления земельных участков для строительства, что уменьшит бюрократические барьеры на пути застройщиков и создаст условия для развития рынка объектов недвижимости;

◆ по вовлечению в экономический оборот земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

В завершение следует отметить, что в статье охвачены не все проблемы формирования и эффективного управления ЗИК. Тем не менее, автор рассчитывает на то, что ее содержание отражает состояние и пути повышения эффективности системы земельно-имущественных отношений в рассматриваемой сфере.

¹ Гражданский кодекс РФ. М., 1999.

² См.: *Богомольный Е.И.* Законодательство и практика управления публичной недвижимостью в России // *Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование.* 2008. № 1 (34). С. 37; *Плескачевский В.С.* Об основных направлениях повышения эффективности использования государственного имущества // *Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование.* 2008. № 1 (34).

³ О государственном кадастре недвижимости: Закон РФ от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ.

⁴ О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Электронный ресурс]: Российская Федерация. Законы. Федеральный Закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ [с изм. и доп. на 03/06/2006] // Правовая система "Гарант". 2006.

⁵ *Хаметов Т.И.* Экономико-организационный механизм формирования информационных ресурсов Государственного кадастра недвижимости // *Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2007.* № 5 (31). С. 170-174.

⁶ См.: О государственном кадастре...; О государственной регистрации...; О государственном земельном кадастре РФ: Закон РФ от 2 окт. 2000 г. № 28-ФЗ; О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О введении Гражданского кодекса Российской Федерации": Федер. закон от 16 апр. 2001 г. № 45-ФЗ; О землеустройстве: Федер. закон от 18 июля 2001 г. № 78-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 26; О разграничении государственной собственности на землю: Федер. закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ.

⁷ *Семенова Е.В.* Исследование особенностей применения экспертных систем для стандартизации кадастровой оценки городских земель и разработка моделей их информационного обеспечения: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2006.