

## Нормативная цена земли как инструмент экономического управления земельными ресурсами

© 2009 Д.В. Дудник

кандидат экономических наук, доцент

Российская академия правосудия, Северо-Кавказский филиал, г. Краснодар

Статья посвящена изучению нормативной цены земли в Российской Федерации как инструмента государственного экономического управления земельными ресурсами. Рассматривается динамика развития отношений по применению нормативной цены земли в качестве элемента экономического управления в сфере использования и охраны земельных ресурсов Российской Федерации и их нормативное регулирование.

*Ключевые слова:* государственное управление, земельные ресурсы, функции управления, нормативная цена земли, мониторинг земель.

Несмотря на то что в качестве форм платы за землю Земельным кодексом РФ предусмотрены лишь земельный налог и арендная плата, федеральным законом от 28 сентября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup> допускается в случаях, когда не установлена кадастровая цена земли, применение нормативной цены земли в качестве одной из форм платы за землю, как это предусмотрено законом РФ «О плате за землю»<sup>2</sup>.

Под нормативной ценой земли понимают показатель, характеризующий стоимость земельного участка определенного качества и местоположения исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Нормативная цена земли была введена для обеспечения экономического регулирования земельных отношений при передаче государственной земли в частную собственность, при наследовании земельного участка, дарении и получении банковского кредита под залог земельного участка.

Таким образом, нормативная цена земли - это расчетная величина, не связанная с конкретным содержанием земельного правоотношения, представляющая собой оценку земли, осуществляемую государством для реализации строго определенных целей.

<sup>1</sup> О плате за землю: Закон Российской Федерации от 11 окт. 1991 г. № 1738-1, с изм. и доп. от 26 июня 2007 г. // Снд РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1424; Собр. законодательства РФ. 2007. № 27. Ст. 3213.

<sup>2</sup> Следует отметить, что в соответствии со ст. 2 (пп. 1 п. 2) федерального закона от 29 ноября 2004 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации с 1 января 2006 г. закон РФ «О плате за землю» утрачивает силу, за исключением раздела, посвященного нормативной цене земли (ст. 25). Положение закона «О плате за землю», касающееся нормативной цены земли, будет действовать и после 1 января 2006 г.

В соответствии с установленным Правительством Российской Федерации порядком определения нормативной цены земли<sup>3</sup> нормативная цена ежегодно определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации для различных категорий земель в зависимости от их целевого назначения, по оценочным зонам, административным районам, поселениям или их группам. Соответствующие предложения об оценочном зонировании территории субъекта Российской Федерации и о нормативной цене земли по названным зонам предоставляются территориальными органами Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (ранее такие предложения предоставлялись комитетами по земельным ресурсам и землеустройству).

В свою очередь, органы местного самоуправления имеют право своими решениями уточнять количество оценочных зон и их границы, корректировать в сторону повышения или понижения установленную нормативную цену земельного участка, но не более чем на 25%.

К существенному условию установления нормативной цены земли следует отнести требование закона<sup>4</sup>, согласно которому нормативная цена земли не может превышать 75% уровня рыночной цены на типичные земельные участки соответствующего целевого назначения.

В условиях формирования земельного рынка основными источниками получения информации о рыночных ценах на землю могут быть договоры купли-продажи земельных участков, заключенные по результатам конкурсов и аукционов; договорные цены на земельные участки, выкупаемые гражданами в собственность; данные о предложениях по продаже земельных

<sup>3</sup> О порядке определения нормативной цены земли: Постановление Правительства РФ от 15 марта 1997 г. № 319 // Собр. законодательства РФ. 1997. № 13. Ст. 1539.

<sup>4</sup> Там же.

участков, полученные на основе информационных бюллетеней, объявлений и сообщений о намерениях продать земельные участки (при использовании этих данных следует учитывать, что результаты совершенных сделок, как показывает практика, ниже цены предложения на 20-50%); данные государственной статистики. Если информации о рыночных ценах недостаточно, при совершении сделок с земельными участками определить складывающийся уровень рыночных цен и соответствующую ему нормативную цену земли можно экспертным путем на основе указанных источников информации и обобщения оценки специалистов.

Следует также отметить, что расчетная нормативная цена земли определялась исходя из экспертных оценок специалистов, учитывающих комплекс факторов<sup>5</sup>.

Акт о нормативной цене земельного участка составляется на основании правоустанавливающего документа на земельный участок и включает сведения о категории земель, в состав которых входит земельный участок, цель использования земельного участка и пункт о его нормативной цене, включающий в себя следующие подпункты: кадастровый номер земельного участка, его площадь, нормативную цену единицы площади и нормативную цену земельного участка в целом.

Для определения нормативной цены земли необходимо установить целевое назначение земельного участка, поскольку критерии определения нормативной цены земельного участка различны и находятся в зависимости от его целевого назначения. Нормативная цена земельного участка, относящегося к категории земель населенных пунктов, а также земель для садоводства, животноводства, личного подсобного хозяйства вне населенных пунктов, в соответствии с письмом Роскомзема от 28 декабря 1994 г. № 1-16.2096 "О порядке определения нормативной цены земли" устанавливается исходя из следующих факторов:

- обеспеченность территории внешними и внутренними магистральными и местными транспортными сетями, транспортная доступность основных региональных административных, культурных центров;
- обеспеченность территории инженерными сетями и сооружениями коммунального хозяйства (водоснабжение, теплоснабжение, газификация, электроснабжение, телефонизация, канализация стоков);

<sup>5</sup> Ялбулганов А.А. Правовое регулирование природо-ресурсных платежей. Доступ из СПС "Гарант": Правовая компьютерная программа "Платформа F1.", 2007.

- численность и плотность населения;
- уровень развития социальной сферы (обеспеченность жилым фондом, медицинскими, образовательными, торговыми и другими учреждениями социальной сферы);
- санитарно-гигиенические условия и состояние окружающей среды (загрязнение и т.д.);
- состояние природного комплекса, архитектурно-ландшафтные условия (наличие лесов, водоемов, санаториев, домов отдыха и других рекреационных зон и объектов);
- уровень развития хозяйственного комплекса, уровень занятости и доходов населения;
- безопасность проживания;
- инженерно-геологические условия строительства (сейсмичность, подверженность территории карстовым явлениям, наводнениям, оползням, селям, подтоплению, эрозии);
- качество почвы (для земель поселков, сельских населенных пунктов, садоводческих товариществ, а также для земель личного подсобного хозяйства).

Отдельные требования существуют при определении нормативной цены земельных участков, не относящихся к землям сельскохозяйственного назначения, занятых промышленными предприятиями и находящимися за чертой населенных пунктов. В этом случае учитываются:

- уровень развития производственной инфраструктуры региона: наличие и близость грузовых портов, узловых железнодорожных станций, обеспеченность магистральными и местными транспортными сетями, расположение. Расположение предприятий, перерабатывающих местное сырье и сельскохозяйственную продукцию, пунктов приемки складирования, хранения и переработки готовой продукции и т.д.;
- уровень инженерного обустройства территории;
- уровень развития социальной сферы близлежащих населенных пунктов и возможность привлечения квалифицированной рабочей силы;
- экологическое состояние и устойчивость природного комплекса.

Нормативная цена земель сельскохозяйственного назначения определяется исходя:

- из обеспеченности территории магистральными и местными транспортными сетями, доступности рынков сбыта, предприятий по хранению и переработке сельскохозяйственной продукции, удаленности от региональных промышленных и культурных центров;
- уровня развития социальной сферы близлежащих населенных пунктов;
- уровня плодородия почв сельскохозяйственных угодий;

- санитарно-гигиенических условий и состояния окружающей среды<sup>6</sup>.

Вопросы оценки земли с целью определения ее стоимости актуальны не только в случае определения ее нормативной цены.

Земля как пространственный базис существования политической, экономической, социальной, производственной, коммунальной, экологической и иных сфер государства имеет свою стоимость, качественная оценка которой представляет собой одно из важнейших условий нормального функционирования и развития многоукладной рыночной экономики. Наличие объективной и достоверной информации о стоимости земельных участков является категорическим императивом для принятия конструктивных управленческих решений как на уровне государственного управления, так и на уровне местного самоуправления и внутрихозяйственном уровне.

Органы исполнительной власти государства и местного самоуправления заинтересованы в объективной оценке земельных участков при осуществлении управления земельными ресурсами и в перспективном развитии населенных пунктов, проведении рациональной земельной и налоговой политики, также в этом заинтересованы и частные субъекты земельных правоотношений при совершении разного рода сделок с землей.

В настоящее время в Российской Федерации имеют место объективно обусловленные предпосылки для реформирования механизмов налогообложения земли, взимания арендной платы за земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, а также государственной политики в области оценки земель для целей налогообложения. В этой связи в качестве первоочередных задач, стоящих перед Правительством Российской Федерации, можно сформулировать следующие:

- совершенствование существующей и разработка нормативной правовой базы для реформирования налоговой и земельной политики;
- создание оптимального методологического инструментария, необходимого для реализации нормативной правовой базы, на основе комплексного анализа существующих методик и методологических подходов по государственной кадастровой оценке земли.

Механизм проведения оценки земельных участков и возникающие при этом проблемы наглядно можно проследить на примере механизма проведения оценки земель в г. Сочи в свете предстоящих XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в

<sup>6</sup> О порядке определения...

г. Сочи Краснодарского края и принятия в связи с этим федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ “Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”<sup>7</sup>.

После принятия данного Закона требование ст. 35 Конституции РФ<sup>8</sup> о предварительном и равноценном возмещении в отдельных случаях перестало выполняться, и в основном это связано с причинами, сопряженными с точной оценкой земельных участков.

Во-первых, несмотря на то, что у собственника земельного участка есть право нанять своего оценщика, в законе существует неоднозначная норма, которая делает оспаривание установленной стоимости земельного участка бессмысленной. Выкупная цена изымаемой недвижимости и размер подлежащих возмещению убытков не могут превышать размеры, определенные оценщиком по договору с администрацией Краснодарского края и государственной корпорацией (ч. 26 ст. 15 Закона № 310-ФЗ).

На практике очень сложно определить дату определения выкупной цены земельного участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд, поскольку еще в 2005 г. постановлением Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 “О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства”<sup>9</sup> было разъяснено, что в случаях, когда собственник не согласен со стоимостью объекта, установленной в решении уполномоченного органа об изъятии земельного участка, или когда выкупная цена в нем не указана и сторонами после принятия решения об изъятии не достигнуто соглашение о выкупной цене, арбитражный суд определяет стоимость объекта исходя из его рыночной стоимости на момент рассмотрения спора. Другими словами, в постановлении Пленума ВАС РФ содержится еще один момент определения выкупной цены, который существенно отличается от установленного законом.

<sup>7</sup> Об организации и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 1 дек. 2007 г. № 310-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6071.

<sup>8</sup> Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. 1993. 25 дек.

<sup>9</sup> О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 // Вестн. Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2005. № 5.

Во-вторых, имеет место дискриминация при оценке одних и тех же объектов для разных лиц - граждан и организаций. Права граждан на изымаемые земельные участки на праве пожизненного наследуемого владения и постоянного (бессрочного) пользования при их денежной оценке приравниваются к праву собственности. Правда, без сегрегации не обошлось и здесь. Возможность получить вместо изымаемого земельного участка другой участок в собственность предоставлена почему-то не всем гражданам, а лишь тем, кто имеет право на бесплатное переоформление изымаемых земельных участков.

В то же время право постоянного бессрочного пользования земельным участком, принадлежащее организациям, оценивается как право аренды на срок 49 лет.

Новация Закона о приравнивании в оценке права пожизненного наследуемого владения и права постоянного (бессрочного) пользования граждан к праву собственности (причем без каких-либо требований по переоформлению) означает признание государством того факта, что пожизненное наследуемое владение и постоянное (бессрочное) пользование земельным участком и есть собственность, хотя, если следовать теории права, они имеют существенные отличия в содержании, поскольку предоставляют своим носителям совершенно разный объем правомочий, и, кроме того, собственником земельных участков, находящихся в пожизненном наследуемом владении и постоянном бессрочном пользовании граждан, формально является государство. Насколько экономически оправдана данная норма, остается только предполагать, поскольку экономические расчеты, подтверждающие ее эффективность, вероятно, не проводились, по крайней мере, о них ничего не известно. Однако целесообразность таких расчетов объективно обусловлена в силу необходимости защиты экономических интересов государства - собственника указанных земельных участков.

В свою очередь, приравнивание для целей оценки права постоянного (бессрочного) пользования организаций к праву аренды не выдерживает критики ни по содержательным, ни по формально-юридическим основаниям. С содержательной точки зрения, недопустимо приравнивание права постоянного (бессрочного) пользования к праву аренды, ограниченной по времени. Кроме того, по правилам рыночной оценки разговоры об оценке "аренды вообще" не имеют никакого смысла. Оцениваться может лишь договор аренды с конкретными условиями, т.е. правомочиями и обязанностями арендатора. В ситуации, когда нет ни договора, ни условий аренды, обоснован-

ной оценки быть не может. Значит, оценка будет абсолютно произвольная. С юридической точки зрения, подмена предмета оценки противоречит конституционному требованию о равноценном возмещении. Дискриминация права на возмещение ущерба юридических лиц по сравнению с гражданами нарушает норму Основного закона о недопущении дискриминации<sup>10</sup>.

Подобный подход со стороны государства к определению прав на землю юридических лиц при их переоформлении позволяет снизить за их счет финансовые издержки при изъятии земельных участков и в действительности имеет целью лишить юридических лиц - собственников недвижимости, находящейся на земельных участках, используемых на праве постоянного бессрочного пользования, предусмотренного законом права приватизации соответствующего земельного участка, переведя их в разряд арендаторов земельных участков, а саму недвижимость сделать легкой добычей административных рейдеров за счет снижения ее стоимости.

В обоих случаях говорить о единой экономической основе принятых правовых норм, устанавливающих порядок изъятия земельных участков для государственных нужд и, соответственно, последующей их оценки, не представляется возможным, поскольку она имеет разнонаправленные векторы, в одном случае государство лишается своей собственности, в другом - лишает возможности получить такую собственность своих граждан.

В-третьих, Закон ввел некоторую неопределенность в, казалось бы, ясный вопрос об объекте оценки. Сначала идет декларация: "В случае если земельные участки: предоставлены гражданам или юридическим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, на праве пожизненного наследуемого владения, безвозмездного срочного пользования, аренды, их изъятие осуществляется путем прекращения этих прав". Затем определяется возможность изъятия и, соответственно, оценки земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества.

Союз "или" делает смысл нормы циничным: не учитывает сущности недвижимости, неразрывно связанной с землей, и разрешает изымать здания, как бы висящие в воздухе. Собственнику частного здания на государственной земле могут заявить: мы изымаем только здание, а право постоянного (бессрочного) пользования просто отменяем. На основании этих норм владельцу изымаемого здания могут возместить стоимость здания, но не права землепользова-

<sup>10</sup> Конституция Российской Федерации.

ния. А в отношении предоставляемого взамен имущества наоборот: могут оценить и участок, и строение. Таким образом, не исключено, к примеру, что сумма возмещения за изъятый дом в несколько этажей окажется равной сумме возмещения за небольшой земельный участок с небольшим строением.

В-четвертых, в Законе ничего не говорится о том, как будет оцениваться ущерб, наносимый резервированием недвижимости для последующего изъятия (упоминаются только нормативы бюджетных затрат на организацию работ по резервированию земель - п. 4 ч. 7 ст. 15 Закона № 310-ФЗ<sup>11</sup>). Впрочем, вопрос об оценке ущерба от резервирования вообще замалчивается как в федеральном законодательстве, так и в ведомственных актах.

В-пятых, в Законе искажено само понятие рыночной оценки земельного участка. Так, Министерство экономического развития России как орган, уполномоченный в сфере регулирования оценочной деятельности, утвердил разработанные этим же ведомством федеральные стандарты оценки (ФСО).

Перечисленные оценочные нормы только дополняют ускоренные процедуры и изменения назначения участков. Документация по планировке территории для размещения олимпийских объектов утверждается без проведения публич-

ных слушаний. Досудебный срок для заключения соглашения сокращен с 1 года до 2 месяцев. Созданы все предпосылки для ускоренного изъятия земельного участка и иной недвижимости за незначительную компенсацию, однако в принятых нормативных правовых актах, не регулирующих данный вид общественных отношений, не заложена единая экономическая основа, позволяющая определить единую конструктивную позицию законодателя, подкрепленную экономическими расчетами, позволяющими судить о прогнозируемом экономическом эффекте принимаемых законов и будущих решений органов исполнительной власти в целях обеспечения их исполнения.

Несмотря на приведенные примеры, так называемый "Олимпийский закон" содержит в себе нормы, регулирующие отношения по изъятию только тех земельных участков, которые необходимы для строительства олимпийских объектов.

Таким образом, одним из ключевых элементов механизма платного землепользования в отдельных случаях, когда не определена кадастровая стоимость земельного участка, наряду с земельным налогом и арендной платой, является нормативная цена земли, основанная на точной оценке земельного участка.

*Поступила в редакцию 09.10.2009 г.*

<sup>11</sup> Об организации и о проведении...