

Лекция 1

«Управление земельными ресурсами»

Управление земельными ресурсами - это совокупность функций системы управления, направленная на рациональное использование земельных ресурсов.

Объектом управления является весь земельный фонд Российской Федерации, ее субъектов, административного района, города и других муниципальных образований, земельные участки отдельных субъектов земельных отношений, отличающиеся по характеру использования, правовому статусу, а также земельные участки общего пользования.

Земельно-ресурсный потенциал России – это 1709 млн. га земли (12,5% мировой территории) и 420 млн. га континентального шельфа. На территории России сосредоточено 55% черноземных почв мира, 50% запасов пресной воды и 60% запасов древесины хвойных пород; разведанные запасы энергоносителей, которые находятся в земле России, составляют около 30% мировых запасов. Емкость территориального пространства России по биоклиматическому потенциалу для нормальной жизни составляет 1,0-1,3 млрд. человек. Обеспеченность России земельными ресурсами – важнейший экономический и политический фактор развития общественного производства

В результате приватизации земельных участков и зачастую неоправданного изменения их целевого назначения *происходит уменьшение площадей наиболее продуктивных и ценных земель в стране, что создает непосредственную угрозу экономической безопасности России.*

В большинстве случаев сегодняшние землевладельцы стремятся лишь к получению максимально возможной прибыли за счет перепродажи земельных участков, а не более эффективного их использования.

В результате нерационального использования земельного фонда страны отмечается процесс сокращения площадей сельскохозяйственных угодий и как следствие – безвозвратной утрате части земель, обладающих высоким плодородием.

Так, за последнее десятилетие Россия сократила свою пашню на 5,3% и сельхозугодья – на 7,2%.

В настоящее время активно происходит процесс перевода части земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов. Пока эта тенденция в большей степени характерна для угодий, примыкающих к крупным городам, однако специалистами не исключается ее дальнейшее распространение и на другие территории. При этом природные территории выкупаются по ценам земель сельскохозяйственного назначения с целью последующего изменения их категории на земли городских поселений и перепродажу под застройку жилых массивов по более высоким ценам.

Предметом управления являются процессы организации использования земли, которая в пределах определенной территории обеспечивает все многообразие потребностей его жителей. Многообразие потребностей приводит к многообразию способов использования земель, подлежащих управлению.

Аспекты УЗР:

-  **политический**, обеспечивающий выполнение социально-политических, экономических и экологических задач государства по рациональному использованию земельных ресурсов;
-  **административно-управленческий**, связанный с формированием системы государственных и муниципальных органов управления земельными ресурсами, разграничением их компетенций, организаций выполнения ими взаимосогласованных функций;

 **правовой**, обеспечивающий рациональное использование и охрану земель на основании правовых норм, закрепленных в законодательных актах;

 **научный**, связанный с разработкой научно обоснованных рекомендаций по управлению земельными ресурсами с учетом достижений научно-технического прогресса;

 **экономический**, определяющий условия эффективного использования земель;

 **внедренческий**, связанный с разработкой и осуществлением экономических, социальных и иных рычагов, стимулов и мероприятий по рациональному использованию и охране земель.

Основной целью управления земельными ресурсами является обеспечение потребностей общества, удовлетворяемых на основе использования свойств земли.

Субъекты управления подразделяются на субъекты, осуществляющие государственное, местное и внутрихозяйственное управление, начиная от государства, как субъекта земельных отношений и завершая конкретным юридическим лицом или гражданином.

Виды управления земельными ресурсами



Государственное управление земельными ресурсами осуществляется путем:

разработки и реализации законодательных и нормативно-правовых актов, федеральных и региональных программ и планов, а также отдельных мероприятий и решений органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации;

проведения государственной плановой, финансовой и инвестиционной политики;



Функции управления земельными ресурсами.

Функции прямого управления

- **сброс и анализ данных об объекте и предмете управления:** изучение свойств земли (обследования, инвентаризация земель), ведение земельного кадастра (регистрация, учет, оценка) и мониторинга земель, создание и ведение земельно-информационных систем;
- **выработка управленческого решения:** зонирование территорий, прогнозирование и проектирование использования земель;
- **реализация управленческого решения:** государственное перераспределение земель (изъятие, отвод), организация и финансирование мероприятий по изменению свойств земли, обустройству землепользования, регулирование рыночного оборота земель, экономическое стимулирование рационального землепользования;
- **контроль за функционированием системы землепользования и земельных отношений:** контроль за использованием земель и соблюдением земельного законодательства, разрешение земельных споров, связанных с реализацией управленческого решения и функционированием созданной системы организации использования земель.

*Система прямого управления земельными ресурсами, в свою очередь, подразделяется на следующие **виды функций**:*

общие, включающие планирование, организацию, координацию, регулирование, распоряжение, учет и контроль. При осуществлении этих функций происходит распоряжение трудовыми, материальными и денежными ресурсами, оперативное управление землеустроительным и земельнокадастровым производством;

специальные, обеспечивающие организационное воздействие на специальные стороны деятельности предприятий (технологическая подготовка и т. д.);

вспомогательные, включающие обслуживающие процессы общего и специального управления (делопроизводство, хозяйственное обслуживание, охрана).

Функции опосредованного управления

- *изучение характера земельных отношений, состояние земельного законодательства и их мониторинг;*
- *разработка и принятие законодательных актов (законов, решений, постановлений) и нормативов использования земли;*
- *реализация мероприятий по изменению системы землепользования, предусмотренных в законодательных актах: совершенствование землепользования и зонирование территории, нормирование использования земли; проведение государственного контроля за соблюдением земельного законодательства;*
- *разрешение земельных споров, связанных с введением и функционированием земельного законодательства и нормативов использования земли.*

Функции управления земельными ресурсами.

Методы реализации управленческих решений в области УЗР

Правовой метод

- законодательные акты
- нормативные документы

Административный (директивный) метод

- установление предельных размеров земельных участков;
- установление порядка регистрации прав на земельные участки;
- введение возможности принудительного изъятия (выкупа) участка;
- ограничение экологически опасных технологий;
- установление перечня нарушений, влекущих за собой разные формы ответственности и др.

Экономический

- установление размеров земельного и других видов налогов, нормативной цены земли;
- установление условий и порядка возмещения убытков в случае изъятия земли или ограничения прав;
- формирование уровня цен на землю, ведение контроля за соотношением спроса и предложения и

Методы реализации управленческих решений в области УЗР осуществляются с помощью формулированием.

К общим принципам необходимо отнести следующие:

1. *Приоритет государственного управления земельными ресурсами.*

2. *Дифференцированный подход к управлению землями разных категорий и регионов, согласно которому правовое обеспечение управления землями должно осуществляться с учетом их экономических, природных и социальных особенностей.*

3. *Принцип рационального использования земель.*

4. *Единство управления земельными ресурсами и управления территориями определяет,*

5. *Организационная согласованность использования земель и управления территориями.*

К частным принципам управления земельными ресурсами можно отнести следующие:

1. Принцип организационной, финансовой и кадровой обеспеченности системы управления земельными ресурсами;
2. Принцип управляемости;
3. Принцип соответствия субъекта и объекта;
4. Принцип изменяемости;
5. Принцип специализации;
6. Принцип иерархичности;
7. Принцип экономичности;

К основным методам управления земельными ресурсами относятся:

- землеустройство;***
- государственный земельный кадастр;***
- мониторинг земель ;***
- земельный контроль и др .***

Основные проблемы отношений

- Незавершенность и противоречивость нормативного обеспечения;
- Неоформленность прав на землю;
- Неразвитость инфраструктуры земельного рынка;
- Уход государства из системы обеспечения рационального землепользования;
- Рейдерство;
- Забюракратизированность и коррумпированность системы кадастра и регистрация прав;
- Неэффективность государственного земельного контроля;
- Разрушение системы землеустройства.

Основные меры по совершенствованию земельных отношений

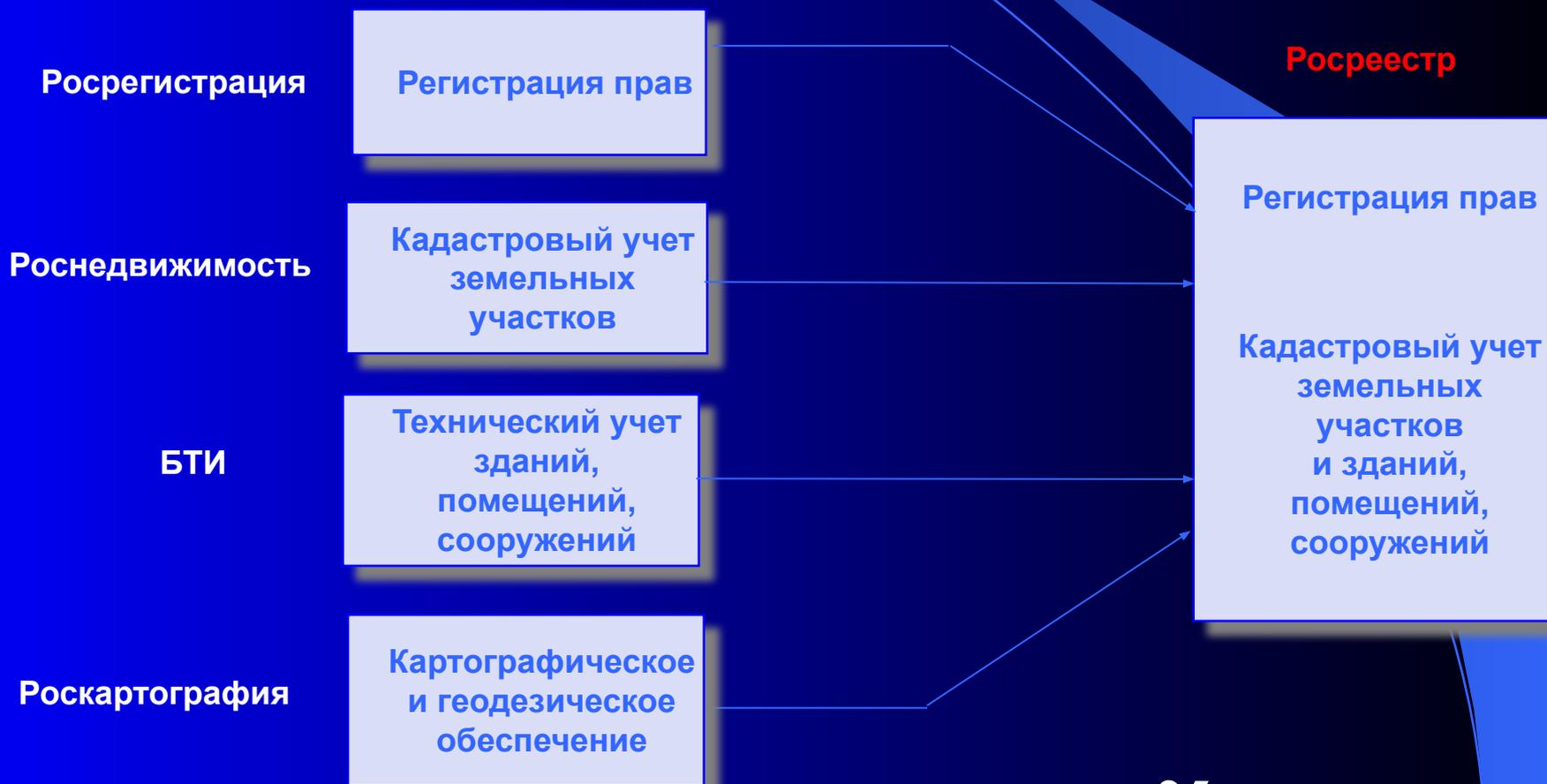
- Совершенствование законодательства;
- Переход от заявительного к всеобщему кадастровому учету;
- Упрощение процедур кадастрового учета, введение регламентов;
- Государственное плано – картографическое обеспечение;
- Разграничение прав собственности на землю;
- Создание иерархической структуры УЗР.

Лекция 2

Организационный механизм УЗР

Цель преобразований
и учета,
прав на
при

– создание единой системы регистрации прав
обеспечивающей высокий уровень гарантий
недвижимое имущество и качество госуслуг
минимальных издержках



Показатели работы систем учета и регистрации (по состоянию на май 2013 г., всего)

Зарегистрировано прав,
ограничений (обременений)

144 633 585

Поставлено на кадастровый
учет земельных участков

45 251 265

Проведен технический учет
зданий, помещений, сооружений

50 229 379

В день — около **450 тыс.**
заявлений

Оборот недвижимости с каждым годом становится все более интенсивным.

Основные характеристики приведены на слайде.

Участники экономической деятельности и субъекты государственного управления с каждым днем предъявляют все более высокие требования к качеству и доступности услуг во сфере оформления прав на недвижимость.

Роль в экономике



На слайде приведены только некоторые важные задачи, решение которых напрямую зависит от эффективности работы системы учета и регистрации прав.

В частности приватизация, территориальное планирование, реализация национальных проектов, ГЛОНАСС (кадастр источник данных для актуализации навигационных карт).

Стоимость и сроки оформления прав на недвижимость*

Субъект правоотношений	Вид недвижимости		Оформление права (без льгот)	Стоимость, руб. (без учета услуг риэлтора, нотариуса и т.п. **)	Срок
	Земельный участок (сотки)	Здание, помещение (кв.м.)			
Юридическое лицо	70	3 000	ранее возникшего права перехода права по договору К-П	от 50 тыс.	от 3 мес.
Физическое лицо	15 (проведение кадастровых работ)	300 (ИЖД)	ранее возникшего права перехода права по договору К-П	от 4 тыс.	от 2,5 мес.
			права наследника		
	6 (с/х земли для садоводств, проведение кадастровых работ)	100 (сад. дом)	ранее возникшего права перехода права по договору К-П	от 350 руб.	от 2,5 мес.
	-	квартира (многокв. дом)	права на основании договора перехода квартиры в собственность перехода права по договору К-П	от 1,9 тыс.	от 2 мес.

*** выполнение кадастровых работ/инвентаризации ОКС, ГКУ/ГУ, госрегистрация прав**

**** до 5% от стоимости недвижимости – услуги риэлтора, нотариуса и т.п.**

При этом в стране сложилась парадоксальная ситуация: несмотря на бурное развитие гражданского оборота недвижимости, возникшие до 1997 года права собственности на значительную часть объектов недвижимости до сих пор не зарегистрированы.

Одна из основных причин – большие временные и финансовые издержки, связанные с оформлением прав.

Правообладатели вынуждены заниматься сбором всех необходимых для государственной регистрации прав документов, неоднократно обращаясь в различные органы и архивы.

При этом разрозненность систем только усугубляет ситуацию. На слайде показаны стоимость и сроки оформления прав на недвижимость.

Поэтому Концепция направлена на повышение качества услуг, открытости и «понятности» процедур регистрации и учета для граждан.

Модели систем (зарубежный опыт)

Страна	Модели систем учета и регистрации
Австрия	Двойственная система
Швеция	Объединенная система
Дания	Двойственная система
Финляндия	Объединенная система
Германия	Двойственная система
Венгрия	Объединенная система
Литва	Объединенная система
Черногория	Объединенная система
Сербия	Объединенная система
Словацкая Республика	Объединенная система
Чешская Республика	Объединенная система
Турция	Объединенная система

Большинство европейских стран, где система учета и регистрации недвижимости создавалась относительно недавно, пошли по пути создания единой системы.

В предлагаемой к рассмотрению Концепции выделены следующие приоритетные направления:

Приоритетные направления:

- объединение процедур
- развитие электронных услуг
- объединение организационных структур
- создание федеральных автономных учреждений
- переход к кадастровому учету зданий, помещений, сооружений
- создание системы профессиональной подготовки

- объединение процедур по принципу «одного окна»;

- развитие электронных услуг и создание единой информационной системы;

- объединение организационных структур существующих систем регистрации и кадастра;

- создание федеральных автономных учреждений по оказанию учетно-регистрационных услуг;

- переход от технического к кадастровому учету зданий, помещений и сооружений;

- создание системы профессиональной подготовки и повышения квалификации кадров.

Концепцией для каждого из названных приоритетных направлений предусмотрены свои сроки и этапы реализации мероприятий.

При этом основная (базовая) часть мероприятий должна быть реализована до 2012 года.

Одной из приоритетных краткосрочных задач нормативного регулирования является законодательное обеспечение единства учетно-регистрационных процедур.

Этапы объединения процедур регистрации прав и кадастрового учета

<p>1 ЭТАП <i>(с 1 января 2010 г.)</i></p>	<p>Одновременная подача заявлений о кадастровом учете и о регистрации прав</p> <p>Исключение необходимости предоставления кадастрового паспорта для регистрации прав</p>
<p>2 ЭТАП <i>(с 1 января 2012 г.)</i></p>	<p>Новые правила единых учетно-регистрационных процедур</p> <p>Устраняется дублирование сведений в ЕГРП и ГКН</p> <p>Возможность предоставления комплексных сведений одновременно из АИС ЕГРП и АИС ГКН и иных комплексных услуг</p>

Объединение двух ведомств позволяет существенно упростить процедуру, предусмотрев в законе возможность одновременной подачи заявлений в один офис, а также исключить необходимость представления кадастрового паспорта при подаче заявления о регистрации прав.

Соответствующие поправки в законодательство разработаны.

Предполагается, что упрощенный порядок вступит в силу с 1 января следующего года.

На втором этапе предусмотрена комплексная унификация процедур.

Предлагается, в том числе, установить общий порядок подачи и рассмотрения документов.

Для решения данной задачи потребуются разработка единого закона о регистрации прав и кадастровом учете.

В соответствии с предложенным планом необходимый проект закона должен быть подготовлен в течение 2010 года.

Следующее важное направление – создание единого информационного ресурса и внедрение электронных услуг.

Электронные услуги



Современная система учета и регистрации должна обеспечивать оказание большей части услуг с использованием электронных средств связи, в том числе – через Интернет. Начиная с 2007 года в российском законодательстве такая возможность появилась.

До конца этого года запланировано введение в опытную эксплуатацию технологий, обеспечивающих подачу документов на кадастровый учет в электронном виде, в том числе – по электронной почте.

Это позволит в несколько раз увеличить «пропускную способность» офисов Росреестра, обеспечивающих прием документов для кадастрового учета.

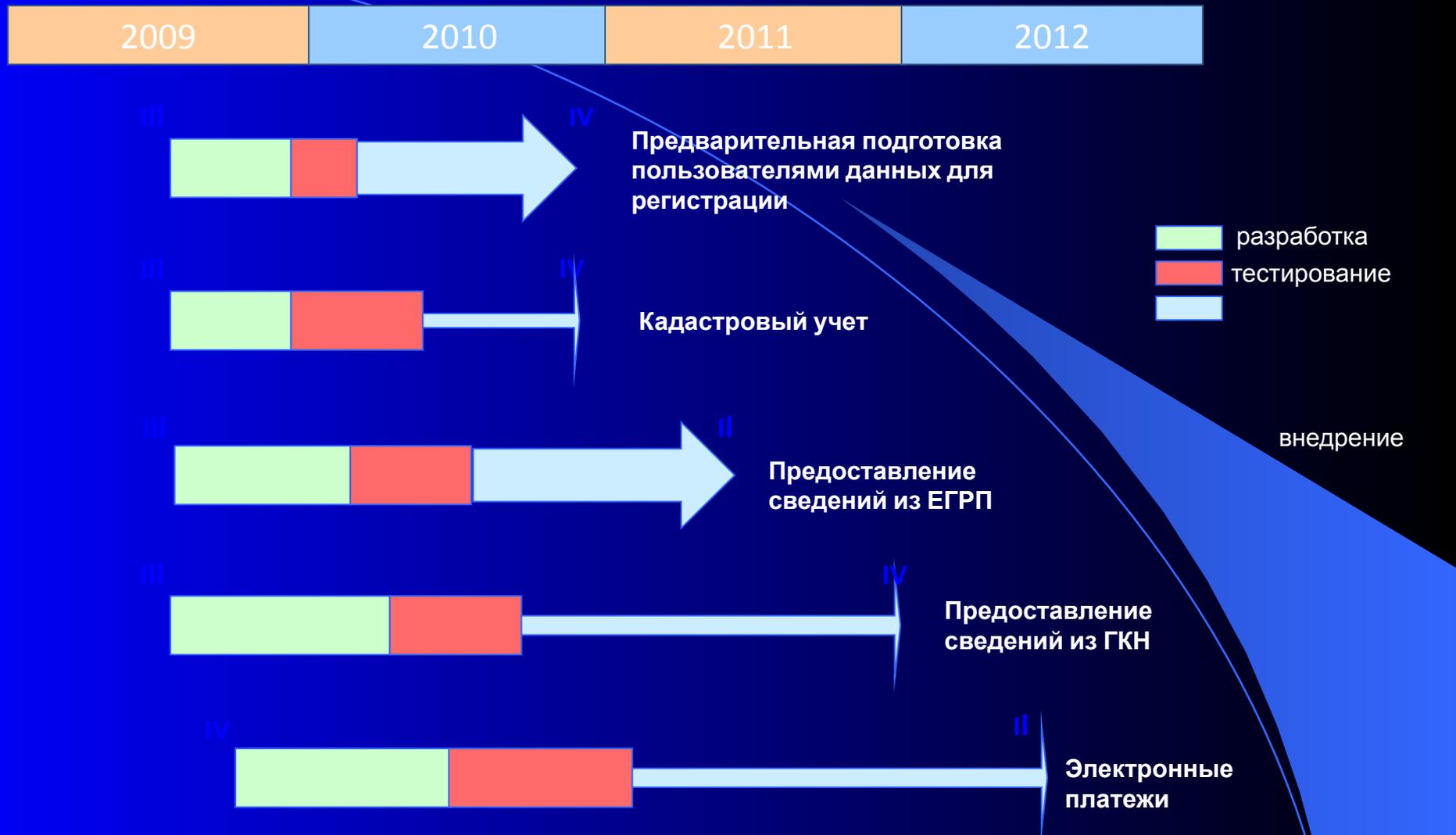
Предполагается также ввести предоставление в электронном виде через Интернет и заказным письмом по почте выписок из реестра прав.

Оказание в электронном виде некоторых услуг, требующих идентификации заявителя, возможно только с помощью электронной цифровой подписи.

Соответственно, пользоваться такими услугами будут лица, которые на постоянной основе работают с системой кадастра и регистрации.

К ним относятся, прежде всего, кадастровые инженеры, риэлтерские компании, субъекты естественных монополий, кредитные организации, органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также нотариусы.

Ввод в эксплуатацию основных электронных услуг ЕФИСН



Предоставление открытых сведений из кадастра и реестра прав не требует идентификации заявителя.

Для оказания таких услуг используются общедоступные технологии: размещение информации на сайте, электронная почта.

Учитывая массовый характер таких обращений (в неделю в среднем выдается 1 млн. 200 тыс. выписок из реестра прав), важное значение приобретает технология электронной оплаты соответствующих услуг.

Росреестром составлен график внедрения технологий электронного взаимодействия с заявителями, общая характеристика которого представлена на слайде.

Следующее важное направление – создание новой организационной структуры.

Организационные структуры систем до объединения

Роснедвижимость

Росрегистрация



ФГУПЫ: «Ростехинвентаризация», «ФКЦ «Земля», ВИСХАГИ

На слайде показана структура, существовавшая до принятия решения об объединении. Общая штатная численность объединяемых органов составляет 45 736 государственных служащих и 33 150 сотрудников государственных учреждений.

Концепция предусматривает три этапа создания новой организационной структуры.

Организационная структура системы ЭТАП 1 (до 1 января 2010 г.)



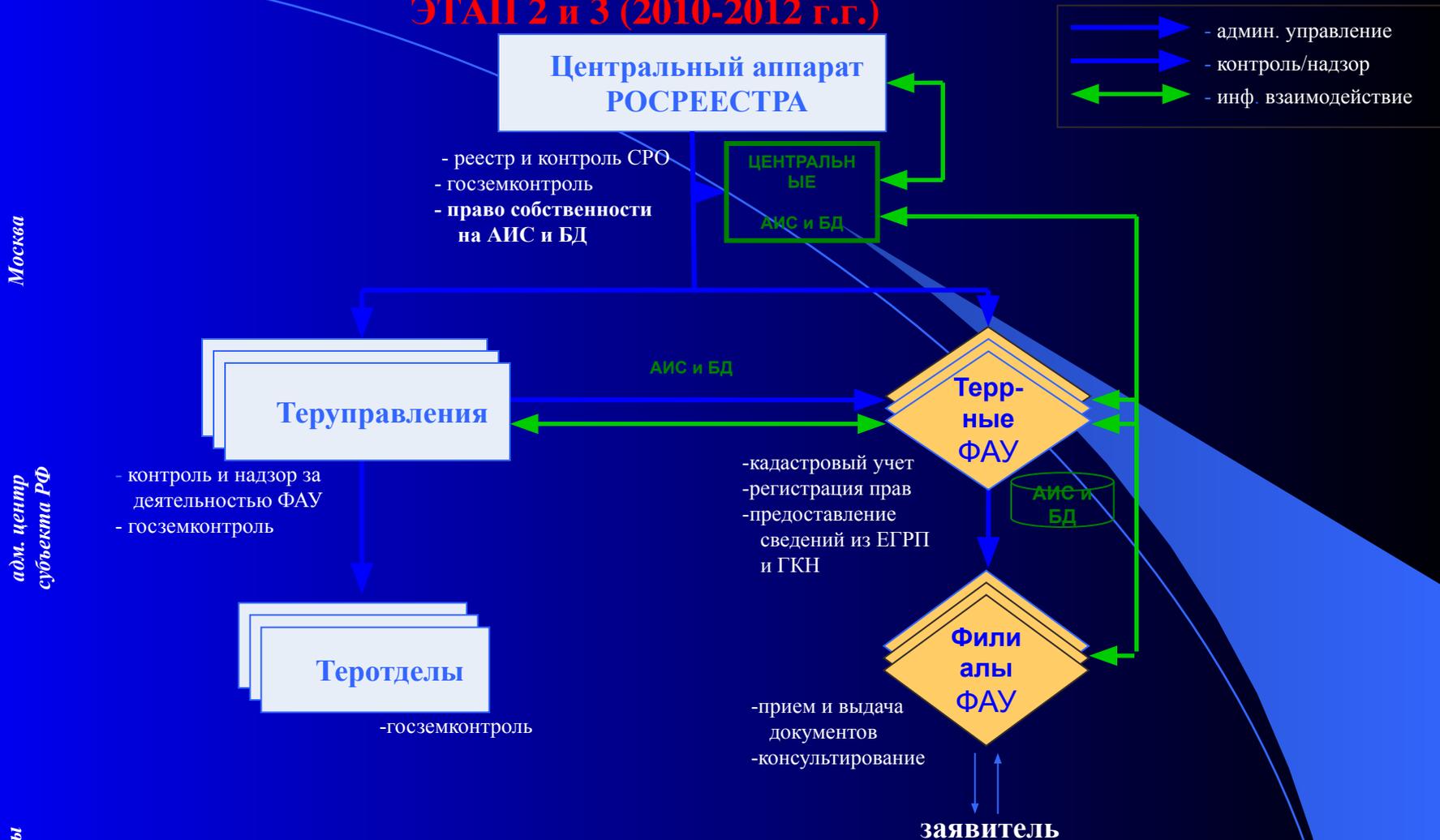
ФГУПЫ: «Ростехинвентаризация», «ФКЦ «Земля», ВИСХАГИ

На первом этапе осуществляется формирование структуры центрального аппарата Росреестра, начинается реализация организационных мероприятий по объединению территориальных органов (уже работает около 500 совместных офисов).

На втором этапе предусмотрено непосредственное объединение территориальных управлений в субъектах Российской Федерации. Объединение будет происходить по мере готовности каждого субъекта, но в целом по стране должно завершиться к 1 января 2011 года.

Организационная структура системы

ЭТАП 2 и 3 (2010-2012 г.г.)



На третьем этапе предлагается путем преобразования подведомственных Росреестру государственных учреждений создать федеральные автономные учреждения и передать им функции по кадастровому учету и регистрации прав.

Специфика деятельности данных учреждений: типовые услуги, легко нормируемы и считаемы.

Территориальные органы сохраняют за собой контрольно-надзорные функции, в том числе полномочия по осуществлению земельного контроля и контроля за деятельностью саморегулируемых организаций.

Завершить третий этап предполагается до 2012 года.

Одним из обязательных (ключевых) условий реализации данной модели является поступление платы за оказываемые автономными учреждениями государственные услуги в их бюджет.

Плата за услуги

<i>Виды услуг</i>	<i>Действующий порядок</i>	<i>Предложения</i>
Предоставление сведений ГКН	Закон о кадастре – пошлина НК РФ – не установлена	Плата
Кадастровый учет	Закон о кадастре – пошлина НК РФ – не установлена	Плата
Предоставление сведений из ЕГРП	Плата	Плата
Регистрация прав	Пошлина	Пошлина

При этом Концепцией одновременно предусмотрено введение платы за осуществление кадастрового учета, предоставление сведений из кадастра недвижимости с отменой положений Закона о кадастре в части взимания государственной пошлины за эти действия.

Размеры соответствующей платы должны устанавливаться Правительством (либо уполномоченным федеральным органом исполнительной власти) дифференцированно, в зависимости от вида государственных услуг, и должны быть доступными для всех категорий потребителей, включая малообеспеченные слои населения. При этом государственная пошлина за регистрацию прав сохраняется и поэтапно снижается.

Выбор автономных учреждений в качестве организационно-правовой формы обусловлен несколькими причинами.

Система кадастрового учета и регистрации прав является высокотехнологичной системой, требующей постоянных инвестиций в развитие.

Кроме того, требуется обеспечить мотивацию в части высокого качества оказания государственных услуг, разграничить функции по оказанию услуг и контрольно-надзорные функции.

Изменение схемы финансирования

2009 г.

Расходы
федерального бюджета

39 млрд.
руб.

Доходы
федерального бюджета
(прогноз)

15,9 млрд.
руб.

Доходы
федеральных
учреждений

Не поступают

30 млрд.
руб.

Федеральные
Автономные
учреждения

8 млрд. руб.

14,9 млрд.
руб.

- Внедрение института автономных учреждений позволит:
 - обеспечить планомерное снижение бюджетных расходов;
 - повысить возможности самофинансирования системой своего развития.

Это будет достигнуто не за счет повышения стоимости услуг,

а за счет увеличения объема оказываемых услуг с использованием электронных форм взаимодействия с заявителями. При этом предусмотренные на 2009 год расходы федерального бюджета в рамках текущего финансирования систем регистрации и кадастра составляют 39 млрд. рублей.

Предварительные финансовые расчеты показывают, что с учетом прогнозируемого увеличения объема услуг в 3 раза федеральный бюджет будет последовательно замещаться средствами, получаемыми данными учреждениями ежегодно за оказание услуг, в размере 30 млрд. руб.

В целях создания единой системы необходимо также завершить объединение земельного кадастра с системой учета зданий, помещений, сооружений.

Переход к кадастровому учету зданий, помещений, сооружений

- Материально-техническое и кадровое обеспечение функции Росреестра по учету зданий, помещений, сооружений
- Переход к единой базе налогообложения – кадастровой стоимости недвижимости
- Сохранность архивов БТИ

Требуется перенос срока завершения перехода – до 1 января 2012 г.

Учет зданий, помещений и сооружений в настоящее время осуществляют органы технической инвентаризации. Это одно федеральное унитарное предприятие, 163 региональных и муниципальных унитарных предприятий (БТИ).

В соответствии с законом до 1 января 2010 года должен завершиться переходный период, в течение которого на всей территории России полномочия по учету зданий, помещений и сооружений должны перейти к Росреестру.

Переход к такому учету возможен только при условии решения двух задач.

Первая задача – создание необходимой материально-технической базы.

Вторая задача – для осуществления оценки недвижимости в целях налогообложения необходимо обеспечить сохранность и доступность архивов БТИ.

Эти архивы в силу закона являются федеральной собственностью, но их содержание осуществляется БТИ.

Вопросы ответственности за сохранность и содержания архивов законодательством не урегулированы.

Переход к единой базе налогообложения

Действующий порядок



Основные составляющие системы профессиональной подготовки



Одним из приоритетных направлений при создании единой системы регистрации прав и кадастрового учета является обеспечение соответствия уровня квалификации работников решаемым задачам в сфере регистрации прав и кадастрового учета.

Уровень знаний сотрудников системы должен быть выше, чем у заявителей.

Для этого Концепцией предусмотрено создание автономного учреждения – Образовательного центра.

Основной эффект для пользователей системы

2010

- «Одно окно» при учете и регистрации земли
- Электронные услуги в ряде субъектов России

2011

- Электронные услуги на всей территории России
- Электронное взаимодействие с госорганами и муниципальными органами

2012

- Единая информационная система
- «Одно окно» при учете, регистрации земли и зданий

В целях реализации Концепции разработаны подробный план подготовки нормативных правовых актов, а также план организационных мероприятий.

Основной срок реализации планов – до 2012 года. Завершить некоторые долгосрочные мероприятия предполагается до 2014 года.

В целом, в результате граждане, организации получат возможность:

в 2010 году – подавать заявления о регистрации и учете в режиме одного окна, а также в ряде субъектов РФ ставить на учет и получать сведения из кадастра и реестра прав через Интернет;

в 2011 году – получать электронные услуги на всей территории России; будет реализован принцип экстерриториального обслуживания заявителей вне зависимости от места расположения недвижимости;

при этом предполагается реализовать тесное электронное взаимодействие кадастра и реестра с иными государственными ресурсами, органами государственной власти и местного самоуправления;

в 2012 году – завершится создание единой информационной системы

и появится возможность ставить на учет земельные участки и расположенные на них здания в режиме одного окна.

Система регистрации и учета станет институтом качественного обслуживания интересов граждан, организаций, государства.

Реализация Концепция обеспечит новый уровень оперативности и удобства получения услуг.

Минэкономразвития России предлагает одобрить представленный проект Концепции.

Основными принципами межведомственного электронного документооборота являются:

- А) обеспечение технологической возможности использования межведомственного электронного документооборота переменным числом его участников.**
- Б) применение участниками межведомственного электронного документооборота совместимых технологий, форматов, протоколов информационного взаимодействия и унифицированных программно-технических средств.**
- В) правомерное использование программного обеспечения и сертификация программно-технических средств участниками межведомственного электронного документооборота.**

Г)Обеспечение целостности передаваемой информации.

**Д)Минимизация издержек, в том числе финансовых и
вренныхри осуществлении информационного взаимодействия
участниками межведомственного электрооного
документооборта.**

**Е)Обеспечение конфиденциальности передачи и получения
информации.**

РГ от 30.09.09 №183 22стр

**Постановление Правительства Российской Федерации
От 22сентября 2009г.»754г.Москва**

**Об утверждении Положения О системе
межведомственного Электронного документаоборота
Правительство постановляет:
Утвердить прилагаемое Положение о системе
межведомственного электронного документа оборота.**