



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

HBP/2003/7
HBP/WP.7/2003/7
18 July 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Шестьдесят четвертая сессия

(Женева, 15-17 сентября 2003 года)

Пункт 4 b) предварительной повестки дня

РАБОЧАЯ ГРУППА ПО УПРАВЛЕНИЮ
ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Третья сессия

(Женева, 17-18 ноября 2003 года)

Пункт 4 b) предварительной повестки дня

**ОБЗОР УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1
<u>Глава</u>	
II. ЦЕЛИ ЗЕМЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ПРАВОВАЯ ОСНОВА.....	2 - 19
III. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА	20 - 35
Выводы и рекомендации	36 - 90

* Главы IV и V, а также приложения I, II и III содержатся в документе
HBP/2003/7/Add.1-HBP/WP.7/2003/7/Add.1.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. На второй сессии Рабочей группы по управлению земельными ресурсами, проходившей в ноябре 2001 года, делегация Российской Федерации высказала заинтересованность в проведении обзора управления земельными ресурсами (НВР/WR.7/2001/10, приложение II). После официального запроса правительства Российской Федерации в секретариат ЕЭК и Бюро Рабочей группы была сформирована группа международных экспертов в следующем составе: Рейнхольд ВЕССЕЛИ (Австрия), Хайк СААКЯН (Армения), Леннарт ХАНСЕН (Дания), Мартти ХАУТАЛА (Финляндия), Андре ФАС (Нидерланды), Герт ГУНДЕРСЕН (Норвегия), Фредерик ЗЕТТЕРКВИСТ (Швеция), Дэвид ШАРП (Великобритания) и Геннадий ВИНОГРАДОВ (Секретариат ЕЭК). Программа миссии была подготовлена российскими органами управления земельными ресурсами при согласовании с секретариатом ЕЭК. Миссия проходила с 10 по 16 ноября 2002 года (см. приложение I).

II. ЦЕЛИ ЗЕМЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ПРАВОВАЯ ОСНОВА

2. Исторически земля для россиян всегда имела особое значение. Задолго до революции 1917 года земля рассматривалась как общинное достояние и поэтому больше использовалась в "общинных" целях, чем в странах Западной Европы или Северной Америки, где земля рассматривалась в качестве объекта рыночных операций, подчиняющегося правилам спроса и предложения и имеющего назначенную цену. Советское земельное право было основано на теории, которая не признавала частную собственность на землю и ее потенциал в рыночной экономике. Земля считалась общественным природным ресурсом. Единственной признававшейся экономической ценностью было ее почвенное плодородие. Это представление привело к созданию самого точного и полного почвенного кадастра, который когда-либо существовал в мире. Но советский кадастр не затрагивал вопросов прав собственности. Многие проблемы, связанные как с существующими институциональными структурами регистрации прав собственности на землю и другую недвижимость, так и с различиями между общим управлением земельными ресурсами и управлением землями, находящимися в государственной собственности, являются прямым следствием этого подхода.

3. Политические и экономические реформы в Российской Федерации затронули отношения между людьми и землей. Государственная политика была нацелена на создание института частной собственности путем передачи земли из государственной собственности в руки физических и юридических лиц. Идея о том, что страна должна перейти от полной государственной собственности на землю к многоукладности форм собственности, вызвала горячие политические споры, захватившие почти все слои

общества. Трудности усугублялись отсутствием четкого законодательства, регулирующего такие преобразования, и незащищенностью прав на землю. Конституция 1993 года закрепила право частной собственности на землю, и земельная реформа началась с дискуссии о том, может ли земля передаваться в частную собственность. К 1998 году большая часть земли, которая могла быть на законном основании передана в частную собственность, стала частной. Однако осталось много неопределенностей относительно того, что делать в сложившейся ситуации.

4. В 1998-2001 годах земельное законодательство было усовершенствовано. Законодатели приняли ряд федеральных законов, которые создали основу для земельных отношений. Среди этих законов: *"О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"* (1998 год), *"О государственном земельном кадастре"* (2000 год), *"О землеустройстве"* (2001 год), *"О разграничении государственной собственности на землю"* (2001 год), *Земельный кодекс Российской Федерации* (2001 год), *"О введении в действие Земельного кодекса"* (2001 год) и *"Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"* (2002 год). Эти законы и последовавшие постановления правительства создали либеральную концептуальную базу для будущего развития земельных отношений.

5. В новом российском *Земельном кодексе* четко определяется роль земли в обществе. Регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном ресурсе и одновременно как об объекте права собственности и иных прав на землю. Кодекс устанавливает приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве. В нем также определяется использование земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляется собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде и интересам других сторон. Земельный кодекс построен на принципах соблюдения законных интересов общества, а также отдельных лиц.

6. Право собственности на землю, в целом введенное *Конституцией Российской Федерации* и *Гражданским кодексом*, толкуется в *Земельном кодексе* более конкретно. Земельный кодекс также предусматривает участие граждан в процессе принятия решений, касающихся земли. Другие важные положения *Земельного кодекса*:

- земельный участок и прочно связанные с ним объекты образуют единое целое;

- земля является объектом коммерческих сделок (за плату);
- устанавливается деление земель на семь категорий (в соответствии с которыми определяются приоритеты политики использования земель, оценка и иные мероприятия);
- предусматривается разграничение государственной собственности на землю с тем, чтобы можно было а) распределять государственные земли органам государственного управления различных уровней и затем приватизировать на муниципальном уровне и б) идентифицировать и регистрировать федеральное недвижимое имущество (как и любое иное имущество) в кадастре и системе регистрации прав на недвижимость.

7. Земельный кодекс положил конец разобщению земли и зданий, которые расположены на ней. Согласно одному из его основных принципов, все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, на которых они находятся. Определением земельного кадастра, данным в *Земельном кодексе*, охватываются земельные участки и объекты недвижимого имущества как информационные компоненты единой регистрационной системы. *Земельный кодекс*, а также *Закон "О введении в действие Земельного кодекса"* предусматривают стимулы, с тем чтобы владельцы частных предприятий или домов приобретали земельные участки, которые они занимают, в собственность. Граждане, имеющие земельные участки на праве пожизненного наследуемого владения, имеют право свободно приобрести свои земельные участки в собственность. Законом также устанавливается, что юридические лица имеют право приобрести в собственность земельные участки, которыми они пользуются, по номинальной цене или переоформить имеющееся у них право на участки на право аренды. 2004 год установлен как крайний срок, до которого юридические лица должны принять соответствующее решение.

8. В конце XX столетия Российская Федерация прошла через такие радикальные, крупномасштабные изменения характера земельных отношений, как приватизация земель, создание рынков земель, а также возникновение совершенно новой системы в сельском секторе. Политика правительства привела к широкому распределению земель. Свыше 50 млн. граждан и юридических лиц приобрели права собственности на землю, и к концу 90-х годов в частной собственности находилось около 7,6% территории Российской Федерации. Эта доля эквивалентна 129 млн. га земли и сопоставима по площади с континентальной Западной Европой. Большая часть этих земель - сельскохозяйственные

угодья, которые расположены в регионах с наиболее благоприятными климатическими и почвенными условиями.

9. В *Земельном кодексе* обходится вопрос развития рынка сельскохозяйственных земель и говорится лишь, что этот вопрос будет решаться в отдельном законодательстве. Летом 2002 года Государственная дума приняла *Закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"*, который разрешает гражданам или юридическим лицам покупать или продавать сельскохозяйственные земли на законных основаниях с начала 2003 года. Однако надо преодолеть много препятствий, прежде чем возникновение реально действующего рынка сельскохозяйственной недвижимости станет возможным.

10. Земельная реформа внедрила новый принцип взимания платы с пользователей земли, которую они занимают. Это было отражено в *Законе "О плате за землю"* (1991), которым устанавливаются нормативные цены на землю, рассчитанные для различных частей страны и применяемые для определения базы налогообложения земель. С начала 90-х годов региональным органам управления было дано право корректировать эту нормативную базу в зависимости от инфляции и в соответствии с собственными решениями. В результате этого налогообложение похожих земельных участков в различных частях страны стало неоправданно несоразмерным. *Закон "О плате за землю"* оказал положительное влияние в том плане, что в нем реализована идея, что земля является экономическим ресурсом, за который должен платить тот, кто его использует. В Российской Федерации земельные платежи состоят из поступлений от земельного налога и аренды. Последние собираются с земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. К 2002 году доли этих двух типов поступлений в платежах за землю были примерно равными. До 2003 года земельный налог собирался на местном уровне и делился между всеми тремя уровнями системы управления, причем местные органы власти получали 50%, региональные - 35% и федеральные - 15%. До 2002 года доля земельного налога, которую получало федеральное правительство, составляла 30%. В проекте закона *"О федеральном бюджете на 2003 год"* предусматривается, что земельный налог больше не будет собираться федеральными органами власти и будет делиться поровну между региональными и местными органами самоуправления. Кроме того, проект налогового законодательства предполагает, что в 2004 году земельный налог станет местным налогом и решения о налоговых ставках будут приниматься местными органами власти.

11. Цели и приоритеты политики российского правительства в отношении земли и других объектов недвижимости определены в *Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы)*.

Программа была утверждена в июле 2001 года распоряжением правительства Российской Федерации. Она была принята с целью обеспечения взаимодействия и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти при реализации основных направлений социально-экономической политики правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Основной целью долгосрочной социально-экономической политики правительства является последовательное повышение уровня жизни населения, снижение социального неравенства, сохранение и развитие культурных ценностей России, восстановление экономической и политической роли страны в международном сообществе.

12. Одна из глав *Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу* посвящена политике в сфере земли, и в ней излагается подход к застройке и землепользованию, а также развитию рынка земли и иной недвижимости. Эти вопросы рассматриваются как основные элементы социально-экономической реформы. Правительство Российской Федерации будет осуществлять мероприятия, направленные на обеспечение более четкого правового разграничения различных форм аренды для строительства. Будут созданы необходимые условия для привлечения долгосрочных частных инвестиций в строительство и для совершенствования порядка предоставления кредитов и ссуд гражданам, застройщикам и органам местного самоуправления. Намечается начать внедрение системы регламентирующего зонирования территорий, осуществить мероприятия по обеспечению застройщиков гарантированными долгосрочными правами собственности на единые объекты недвижимости (земельный участок с построенным на нем сооружением) и упростить процедуры получения разрешения на городское строительство и проектной документации.

13. Основная цель государственной политики в сфере земли и иной недвижимости состоит в том, чтобы создать правовые основы и надлежащие условия для эффективного использования и развития недвижимости всех форм собственности в интересах общества и отдельных граждан. Правительство Российской Федерации добивается внесения в законодательство страны изменений с тем, чтобы стимулировать передачу земель и иной недвижимости и обеспечить четкое распределение соответствующих прав собственности между различными уровнями управления.

14. Мероприятия по формированию правоотношений в сфере земли и иной недвижимости включают следующее:

- разграничение государственной и муниципальной собственности на землю, обеспечивающее права на землю Российской Федерации, ее субъектов и местных органов власти;
- оформление правовой концепции единого объекта недвижимости через определение земельного участка как базового элемента недвижимости;
- передача прав собственности на земельные участки, которыми обладают органы управления различных уровней, собственникам расположенных на этих участках объектов недвижимости и формирование единых объектов недвижимости;
- законодательное обеспечение продажи на конкурсной основе под застройку земельных участков, находящихся в государственной собственности;
- законодательное обеспечение гарантии надежности регистрации прав на недвижимость и государственная защита имущественного права зарегистрированного собственника.

15. Государственная политика по стимулированию эффективного использования земли и иной недвижимости и развития рынков недвижимости предусматривает осуществление следующих мер:

- создание государственного земельного кадастра как единой системы государственного учета недвижимости на основе автоматизированных технологий и обеспечение публичности его сведений;
- проведение территориального зонирования земель поселений и иных территорий с целью установления разрешенного использования земель и градостроительных регламентов;
- обеспечение условий для проведения землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения, закрепленных за сельскохозяйственными организациями и фермерскими хозяйствами;
- создание экономических условий, стимулирующих объединение небольших земельных долей в земельные участки, находящиеся в собственности или

аренде у сельскохозяйственных организаций или фермерских хозяйств, с последующим гражданским оборотом этих земель;

- организация фиктивного контроля за охраной и использованием земельных ресурсов, направленного на сохранение и восстановление природных свойств земель.

16. Правительство также полагает, что стимулирование инвестиций в развитие недвижимости требует также решения задач:

- упрощения процедур и сокращения сроков получения застройщиками прав на земельные участки;
- разработки нормативно-правовой документации в целях формирования земельных участков как объектов недвижимости;
- развития конкуренции на рынке услуг по формированию и техническому описанию земельных участков;
- стимулирования развития ипотечного кредитования с использованием в качестве обеспечения земельных участков и других объектов недвижимости.

17. Правительство будет реформировать систему платежей за землю и иную недвижимость, которые будут основываться на оценке единых объектов недвижимости.

С этой целью предусматривается осуществление следующих мер:

- разработка правил и методик кадастровой оценки земельных участков и массовой оценки недвижимости, включая землю и связанные с ней улучшения, по принципу наиболее эффективного их использования;
- планомерный переход от земельного налога и налога на имущество к налогу на недвижимость, что создаст постоянный и предсказуемый источник наполнения бюджетов муниципальных образований и позволит обеспечить эффективное использование и развитие недвижимости;
- установление общих принципов расчета арендной платы за земельные участки, и иную недвижимость, находящиеся в государственной или муниципальной

собственности, а также правил определения цены земельных участков при их продаже или залоге.

18. В октябре 2001 года правительство утвердило федеральную программу "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)". В программе выделяются следующие основные задачи земельной политики правительства:

- создание надлежащих условий для реализации государственной политики в отношении земли и иной недвижимости;
- ведение на основе автоматизированных технологий государственного земельного кадастра как единой системы;
- разграничение собственности в зависимости от уровней государственного управления (федерального, субъектного, муниципального);
- создание системы электронного обмена сведениями между государственными органами, ведающими вопросами недвижимости;
- эффективное управление федеральным недвижимым имуществом.

19. Однако за подготовку и реализацию различных решений в области земельной политики отвечают несколько учреждений, что приводит иногда к возникновению противоречий между политическими задачами. Существующая система землеустройства все еще основана на концепциях, разработанных в бывшем Советском Союзе. Кроме того, наблюдается дублирование ведомственных обязанностей и все более ощущается необходимость в новых концепциях в поддержку развития рынка недвижимости.

III. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА

20. Институциональная система Российской Федерации государственного управления земельными ресурсами является результатом исторического и политического развития страны. Некоторые институты возникли в конце 20-х годов, но с начала 90-х годов их функции претерпели изменения. В области прав на недвижимость был создан ряд институтов и функций в целях развития рыночной экономики. Поскольку реформы проводятся всего лишь несколько лет, неудивительно, что имеют место противоречащие друг другу цели, дублирование обязанностей и разрозненность услуг. Для

институциональной структуры государственного управления земельными ресурсами в Российской Федерации характерны неопределенность ведомственных обязанностей, глубокие противоречия интересов различных ведомств и расплытие полномочий на принятие решений. В результате этого для принятия решения требуются многочисленные межведомственные согласования, что затягивает решение главных экономических проблем и дезориентирует других партнеров и граждан, обращающихся в органы управления земельными ресурсами.

21. В начале 90-х годов федеральное правительство создало орган по управлению земельными ресурсами - Государственный комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству (*Госкомзем России*). Этот Комитет был наделен всеми основными обязанностями по управлению земельными ресурсами и до 1998 года провел крупные мероприятия в области земельной реформы: была упразднена государственная монополия на земельную собственность и была введена частная собственность на землю; была проведена регистрация прав на земельные участки, переданные гражданам и юридическим лицам, и была проведена реорганизация сельскохозяйственных предприятий. В 1998 году функция Комитета по регистрации прав на землю была передана министерству юстиции, а вскоре после этого он был упразднен, и вместо него было создано министерство по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, которое однако просуществовало лишь менее полугода. Хотя это министерство просуществовало недолго, наряду с функциями управления земельными ресурсами на него были возложены обязанности в области архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства.

22. В настоящее время основные задачи и функции, связанные с управлением землей и объектами недвижимости, выполняют следующие государственные учреждения.

Министерство экономического развития и торговли

23. Что касается вопросов земельной политики, данное министерство отвечает за разработку и реализацию государственной социально-экономической политики и определение путей развития экономики и методов ее регулирования, обеспечивающих социально-экономический прогресс и устойчивое развитие Российской Федерации.

Федеральная служба земельного кадастра

24. Федеральная служба земельного кадастра является органом по государственному управлению земельными ресурсами и осуществлению земельной реформы. В круг ее обязанностей входит:

- ведение государственного земельного кадастра и в пределах ее компетенции государственного кадастрового учета расположенных на земельных участках объектов недвижимого имущества (кроме технического учета) в целях информационного обеспечения деятельности по государственному и муниципальному управлению земельными ресурсами, государственному контролю за использованием и охраной земель, государственной регистрации прав на земельные участки и сделок с ними, землеустройству, проведению кадастровой оценки земель (в том числе для целей налогообложения), реализации мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель, и иной связанной с использованием земель деятельности;
- государственный контроль за использованием земель;
- организация и осуществление землеустройства в сельских районах;
- осуществление мониторинга земель;
- организация прогнозирования и планирования рационального использования земель в пределах ее компетенции;
- участие совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в формировании нормативной правовой базы по вопросам ведения государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках объектов недвижимого имущества, землеустройства, государственной кадастровой оценки земель, мониторинга земель, государственного контроля за использованием и охраной земель;
- обеспечение в установленном порядке федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, заинтересованных юридических и физических лиц информацией о государственном земельном кадастре, прогнозировании и планировании рационального использования земель;
- участие в составлении списков плательщиков земельного налога.

Министерство имущественных отношений

25. Это министерство уполномочено осуществлять единую государственную политику в области имущественных и земельных отношений. В его обязанности, в частности, входит:

- управление и распоряжение в пределах своей компетенции имуществом, находящимся в собственности Российской Федерации (т.е. федеральным имуществом), в том числе земельными участками, за исключением земельных участков лесного фонда и водных объектов;
- координация деятельности в области имущественных и земельных отношений иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;
- лицензирование оценочной деятельности и контроль за соблюдением лицензионных требований и условий, координация разработки стандартов оценки имущества.

Федеральная служба геодезии и картографии (Роскартография)

26. Эта федеральная служба отвечает за разработку и реализацию мер по осуществлению единой технической политики и регулированию геодезической и картографической деятельности, включая следующее:

- Обеспечение органов государственной власти, местного самоуправления, юридических лиц и граждан геодезическими и картографическими материалами и данными;
- надзор за геодезической и картографической деятельностью в области наименований географических объектов;
- организация и обеспечение сохранности и использования государственного картографо-геодезического фонда, территориальных картографо-геодезических фондов, банков цифровых, электронных карт и геодезических данных;

- управление и распоряжение геодезической, картографической и топографической продукцией;
- геодезическое и картографическое обеспечение делимитации, демаркации и проверки прохождения линии государственной границы;
- координация работ по развитию научной, производственной и опытно-экспериментальной базы, разработке новой техники и технологии в области геодезии и картографии.

Государственный комитет по строительству (Госстрой)

27. На государственный комитет по строительству возложены следующие задачи:

- участие в создании системы регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (совместно с Министерством юстиции, Министерством имущественных отношений и Федеральной службой земельного кадастра);
- участие в создании государственного земельного кадастра и государственного градостроительного кадастра (совместно с Федеральной службой земельного кадастра);
- установление порядка разработки, согласования экспертизы и утверждения градостроительной документации, а также проектной документации;
- организация в пределах своей компетенции государственного контроля за использованием земель в городских и сельских поселениях;
- участие в формировании инфраструктуры рынка недвижимости в жилищной сфере;
- обеспечение защиты установленных законодательством прав собственников жилья на создание товариществ собственников жилья (кондоминиумов) с целью управления многоквартирными домами;
- установление порядка ведения технического учета жилищного фонда, организация ведения соответствующей учетно-технической, оценочной и

правоустанавливающей документации и обеспечение ее хранения в архивах бюро технической инвентаризации (БТИ);

- обеспечение нормативно-методического сопровождения государственной технической инвентаризации зданий и сооружений.

Министерство юстиции

28. Министерство отвечает за регистрацию прав на объекты недвижимости и сделок с ними. В настоящее время эта функция осуществляется палатами регистрации прав недвижимости, созданными региональными органами власти.

Министерство сельского хозяйства

29. Министерство участвует в проведении аграрных и земельных преобразований посредством:

- проведения государственной политики и осуществления государственного управления в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, реабилитации радиоактивно загрязненных сельскохозяйственных угодий и мелиорации земель;
- организации разработки, экспертизы и реализации программ земельных преобразований;
- оказания содействия органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в организации рационального использования, воспроизводства и охраны земель (включая воспроизводство плодородия и сохранение почв);
- осуществления (совместно с Федеральной службой земельного кадастра) государственного контроля за состоянием и использованием земель.

Министерство природных ресурсов

30. Министерство выполняет следующий круг задач в области охраны окружающей природной среды и государственного контроля за использованием и охраной земель:

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам ведения государственных кадастров в области природопользования и охраны окружающей природной среды;
- разработка и осуществление мер по рациональному природопользованию и охране окружающей природной среды, экономическая оценка природных ресурсов;
- организация и осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель (совместно с Федеральной службой земельного кадастра);
- формирование фонда государственных информационных ресурсов, включающего данные о природных ресурсах, их использовании и охране; организация подготовки государственных докладов о состоянии окружающей природной среды и использовании природных ресурсов;
- организация и обеспечение рационального использования лесов.

31. В управлении земельными ресурсами государственным ведомствам оказывают поддержку специалисты частного сектора.

Геодезисты-землеустроители

32. Землеустройство в Российской Федерации проводится компаниями и учреждениями частного и государственного секторов. Активно работают в стране и частные геодезисты-землеустроители. Они заняли в основном рыночную нишу, которая охватывает оказание профессиональных услуг отдельным лицам и компаниям при создании новых объектов недвижимости и съемку отдельных земельных участков для совершения земельных сделок. Однако их деятельности и развитию мешают следующие факторы:

- нехватка требуемого технического оборудования, чтобы конкурировать на равных с государственными учреждениями, а также недостаточный доступ к ресурсам;
- в некоторых случаях - недостаточная квалификация геодезистов-землеустроителей;
- отсутствие процедур лицензирования и самоуправления, а также организаций;

- неопределенность ответственности за выполнение своей работы: в то время как геодезическая деятельность геодезистов-землеустроителей лицензируется Федеральной службой геодезии и картографии, юридическая сторона их работы, имеющая решающее значение при определении границ земельных участков, не лицензируется; частные геодезисты-землеустроители сформировали свою профессиональную ассоциацию, но из-за отсутствия соответствующего законодательства она не имеет полномочий профессиональной самоуправляющейся организации и не может контролировать качество услуг, предоставляемых ее членами.

Геодезические и землеустроительные компании государственного сектора привлекаются в основном к выполнению крупных государственных контрактов, которые охватывают большие территории.

Нотариусы

33. Имеется соответствующее законодательство, регулирующее профессиональную деятельность нотариусов. Их функции в основном ограничиваются предоставлением юридической помощи при составлении договоров и нотариальном заверении подписей. Существует профессиональная организация нотариусов.

Оценщики

34. Деятельность профессиональных оценщиков недвижимости также регулируется специальным федеральным законодательством и инструкциями, разработанными Министерством имущественных отношений, которое также лицензирует их деятельность. Правила и процедуры, разработанные этим министерством, основываются главным образом на правилах оценки, принятых за рубежом. В стране существует ряд ассоциаций, защищающих интересы этой профессии.

Агенты по торговле недвижимостью

35. Возникла профессия посредников по операциям с недвижимостью, которые работают на тех городских рынках, где их деятельность оправдывается значительным количеством сделок.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Выводы

36. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы) содержит все необходимые элементы для эффективной земельной политики. Вместе с Земельным кодексом она составляет основу современной системы управления земельными ресурсами. Однако на уровне реализации все еще имеется ряд проблем:

- политические интересы и ведомственные амбиции превалируют над общими экономическими соображениями и целями;
- реализация земельной политики осуществляется не в полной мере и не является последовательной;
- не эффективен контроль над земельной политикой и ее проведением;
- дублирование ведомственных обязанностей мешает проведению всеобъемлющей и последовательной земельной политики;
- хотя передача государственных земель в собственность органов управления различных уровней и передача земель сельскохозяйственного назначения закреплены законодательно, соответствующие ведомства не готовы к реализации этих мер;
- не эффективно организовано землеустройство с точки зрения общих концепций, ведомственных функций и методов реализации;
- управление земельными ресурсами больше развито в плане обеспечения государственного контроля, чем правовой защиты частных собственников.

37. Землепользование является главным элементом экономической деятельности и оно должно быть организовано с точки зрения целей, законов и решений, институциональной структуры и четкого распределения обязанностей. Цели землепользования состоят в том, чтобы обеспечивать равновесие между: i) хозяйственным освоением земли, ii) социальными, экономическими и культурными потребностями населения; и iii) охраной окружающей среды и природных ресурсов. С этой целью нужен тщательно

структурированный процесс принятия решений, основанный на целях, надежной информации и технических данных.

38. Особой проблемой является рациональное использование земли посредством финансовых инструментов на основе залога земли (ипотеки). В результате реформы банковского сектора должны улучшиться условия ипотечного кредитования при внедрении всех средств и инструментов для такого кредитования, а также выпуске закладных в качестве инструмента долгосрочного рефинансирования банков. Действующий Закон "Об ипотеке" обеспечивает соответствующую правовую базу, однако широко не применяется из-за нежелания судов инициировать процедуры отчуждения имущества за долги (поскольку действует конституционное право на жилище). Это препятствие можно было бы преодолеть, если бы органы местного самоуправления предоставляли "резервное жилье" для тех, кто лишился своего дома отчуждения.

39. Обычаи и традиции групп национальных меньшинств, исконно населяющих северные территории, не знают понятия частной земельной собственности. Они не представляют себе, как земля может быть обычным товаром. Земля является неотъемлемой частью их образа жизни, который легко может быть нарушен, если посторонним людям позволить отобрать у них землю. На юге страны ситуация также осложняется недостатком продуктивных земель в густонаселенных горных районах. Даже до революции 1917 года коренное население использовало общинный тип землевладения, чтобы избежать возможных земельных споров. Внедрение механизма частной собственности может сказаться на этническом разнообразии, особенно там, где земли богаты очень важными минеральными ресурсами. Ставки высоки. Компании, добывающие нефть и другие полезные ископаемые, хотят стать собственниками земли, которую они уже занимают. С вступлением в силу нового Земельного кодекса мало что может помешать им добиться своего. В этих обстоятельствах правительству необходимо сосредоточить внимание на обеспечении учета и защиты прав коренного населения на традиционное общинное землепользование в земельном кадастре и в реестре прав на недвижимость.

40. Принимая во внимание многообразные функции земли в обществе, ее использование должно быть очень тщательно организовано, с тем чтобы обеспечивались соответствующие пропорции между экономикой, общественными потребностями и экологией. Во многих европейских странах действует иерархическая система правил территориально-пространственного планирования, землепользования и зонирования. Зонирование представляет собой детальный план того, как может использоваться конкретная категория земель. Принимая во внимание размеры территории Российской

Федерации, ее разнообразие типов земель и климатических зон, концентрацию природных ресурсов в одних районах, и населения - в других, соображения национальной безопасности и общие административные проблемы, внедрение подобной иерархической системы имеет весьма большое значение. Территориально-пространственное планирование в этом контексте означает определение общих целей освоения и охраны земель, ориентированных на национальные, региональные и локальные задачи устойчивого развития.

41. Наряду с указанными проблемами макрозонирования существует, пожалуй, еще более настоятельная задача - сделать более четкими и простыми процедуры зонирования, контроль и реализацию, а также изменить схемы зонирования в границах городских муниципалитетов. Именно на этом уровне степень устойчивости медленно развивающегося городского рынка недвижимости будет проверяться на практике.

42. Анализ существующей системы исполнительных органов говорит о том, что в ней не хватает отдельного учреждения, которое было бы наделено всей полнотой полномочий для принятия решений в сфере управления земельными ресурсами. Функции государственного управления земельными ресурсами в Российской Федерации поделены между несколькими исполнительными органами. Земельной реформой управляют по меньшей мере четыре федеральных органа исполнительной власти. Это сильно затрудняет определение единой земельной политики и делает ее менее эффективной. Такое широкое распределение обязанностей по управлению земельными ресурсами и дробление функций приводит к многочисленным столкновениям интересов как между отдельными лицами, так и среди организаций, дублированию функций и замедляет процесс принятия решений. Ощущается необходимость реорганизации этой административной структуры (министерств и ведомств) и распределения обязанностей согласно действующему законодательству и современной практике деловых отношений. Сложившаяся ситуация оказывает негативное влияние на преобразования по направлениям, которые являются базовыми для общества.

43. Проблема выбора между централизацией и децентрализацией стоит в центре ведущейся дискуссии о том, как создать в Российской Федерации жизнеспособный сектор недвижимости. Нынешняя ситуация в стране определенно требует сильного и скоординированного федерального присутствия в этом секторе. Вместе с тем на местном уровне ведется значительная практическая деятельность, которая непосредственно влияет на рынки недвижимости. С учетом этого предлагается, чтобы федеральные обязанности были ориентированы на следующее:

- создание приемлемых базовых условий;

- обеспечение общей проверки и контроля за выполнением этих федеральных базовых условий;
- осуществление функций апелляционных инстанций по решениям, принимаемым на местах;
- обеспечение общей информации и руководящих установок в отношении институциональных структур, процедур и передового опыта на местном уровне.

44. Наиболее спорными элементами государственного управления землей и недвижимостью являются смешение публично-правовых и частноправовых функций в одном органе государственной власти и организация взаимодействия между системами технического учета объектов недвижимости и системой государственной регистрации прав на объекты недвижимости и сделок с ними.

45. Поскольку определение земельной политики и распоряжение землей входят в задачу федеральной исполнительной власти, земельная политика часто рассматривается только с позиции возможной приватизации земель, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Однако земельные отношения имеют более общий характер, и проблема приватизации земель является лишь одним из компонентов и не может быть решена отдельно от других аспектов землепользования.

46. Очевидное столкновение интересов возникает в тех случаях, когда решения по земле и иным объектам недвижимости принимаются ведомством, которое также имеет полномочия представлять интересы собственника (федерального) имущества. Такая ситуация является наследием советского земельного права, в котором земля рассматривалась только как объект, находящийся исключительно в государственной собственности. Участие в процессе государственного кадастрового учета и регистрации прав на объекты недвижимости и сделок с ними порождает желание изменить правила и процедуры, имеющие решающее значение для надлежащего установления и описания прав на частную собственность. Это в свою очередь может поставить под угрозу права и интересы других частных и государственных собственников и дать основание для возможных земельных споров. Способность одного собственника повлиять на содержание кадастров и реестров уменьшает доверие других сторон к надежности рыночной инфраструктуры и к рынку недвижимости в целом.

47. Столкновение интересов наблюдается и в связи с регулированием оценки земель и объектов иной недвижимости в целом и оценки объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности. Оценка недвижимости выполняют лицензированные оценщики, чья профессиональная деятельность всецело зависит от ведомства, которое их регламентирует и которое управляет федеральным имуществом. Международный опыт подсказывает, что контроль за оценочной деятельностью и массовой оценкой земель и объектов недвижимости для целей налогообложения обычно осуществляется государственным ведомством, отвечающим за государственное управление землей и иной недвижимостью. Это объясняется тем, что такие ведомства имеют необходимую информацию для массовой оценки земель и объектов недвижимости. Международная практика также знает примеры, когда этими функциями наделяются налоговые или финансовые органы.

48. Анализ структуры государственного управления земельными ресурсами показывает, что существует неравенство между различными формами собственности в Российской Федерации. Задача государственного управления земельными ресурсами состоит в том, чтобы гарантировать стабильность в обществе через обеспечение равенства между различными формами собственности и предоставление правильной информации об объектах недвижимости и обладателях прав не только собственникам, но и инвесторам, кредиторам, реэлторам и другим участникам рынка недвижимости. До тех пор пока организация управления ведомствами не будет отвечать принципу равенства форм собственности, международные инвесторы будут рассматривать Российскую Федерацию как страну с высоким риском для бизнеса. Принимая во внимание политическое и экономическое значение решения этой проблемы, важно, чтобы ведомство, представляющее интересы крупнейшего в стране собственника, не наделялось полномочиями принимать политические решения, касающиеся всего земельно-имущественного комплекса. Этого можно добиться, разделив указанные две функции между двумя не зависящими друг от друга федеральными органами исполнительной власти.

49. Одним из основных положений *Земельного кодекса* является понятие единства земельных участков и прочно связанных с ними объектов. практическая реализация этого принципа означает отказ от традиционной советской модели технической инвентаризации зданий и строений, не учитывающей землю, и переход к международному рыночному пониманию термина "недвижимое имущество", охватывающего земельный участок и все его улучшения. С одной стороны, *Земельный кодекс* закрепляет в правовом плане понятие единого объекта недвижимости и дает соответствующее определение понятию земельного кадастра. В связи с этим на Федеральную службу земельного кадастра России возложена ответственность за реализацию Федеральной целевой программы "Создание

автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)". С другой стороны, государственный комитет Российской Федерации по строительству также участвует в создании системы регистрации прав на объекты недвижимости и сделок с ними в интересах поддержки земельного рынка и градостроительной деятельности. Для гармонизации государственной административной структуры с действующим законодательством необходимо будет передать функции учета объектов недвижимости в один федеральный орган исполнительной власти.

50. Реализация положений Земельного кодекса, предусматривающих создание системы учета, которая включает описание земельных участков и иных объектов недвижимости, прочно связанных с ними, потребует, чтобы БТИ были выведены из процесса регистрации, а их роль была ограничена инвентаризацией и обследованиями, выполняемыми для заинтересованных клиентов. Обязательные обследования недвижимости, которые в настоящее время требуются при сделках, должны быть отменены или ограничены случаями, когда стороны, совершающие сделки, соглашались с их необходимостью.

51. Проблему дублирования функций земельного кадастра и регистрации прав на недвижимость можно решить двумя способами. Можно ввести законодательные и организационные изменения в целях объединения этих двух систем. Однако более современным решением было бы создание общей базы данных по учету недвижимости и регистрации прав и возложение на каждое ведомство ответственности за соответствующий информационный слой. В этом случае для удобства потребителей можно практически реализовать принцип "одного окна".

52. Понятие недвижимости шире понятия поверхности земли и охватывает земельные участки, участки недр, изолированные водные объекты и все объекты, связанные с землей. Это следует учитывать при разработке организационной структуры высшего органа государственного управления земельными ресурсами. С точки зрения государственных административных функций это может означать, что в компетенцию этого ведомства должно входить регулирование оценочной деятельности как для налогообложения, так и для совершения сделок, а также регулирование геодезических и картографических работ. Международный опыт показывает, что в большинстве стран эти функции выполняются одним ведомством. В зависимости от политических решений в компетенцию такого ведомства могут также входить вопросы, связанные с государственной регистрацией прав на объекты недвижимости и сделок с ними. Для создания новой институциональной модели весьма важны консультации с представителями негосударственного сектора, пользующимися услугами системы управления земельными ресурсами. Система

управления земельными ресурсами должна стать ориентированной на клиента и удовлетворение нужд заказчиков.

53. До принятия нового Закона *"Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"* жаркие споры велись вокруг вопроса о том, кто мог быть собственником земли сельскохозяйственного назначения. Указанный закон не вводит никаких ограничений. Однако потенциально это может создать проблему, если обрабатываемые земли станут объектом спекуляций. Может быть также стоило бы ввести требование о том, чтобы земли с лучшим качеством почв использовались в соответствии с принятыми сельскохозяйственными стандартами. Работники прежних колхозов обычно обучались специализированным видам работы и не имели опыта ведения индивидуального фермерского хозяйства с выполнением всего круга работ. Новому фермеру-частнику, работающему лишь на небольшом обрабатываемом участке земли, невозможно найти необходимый капитал, чтобы начать сельскохозяйственное производство. Вся инфраструктура в сельской местности находится в плохом состоянии, и возможности для фермеров продавать свою продукцию весьма ограничены. Фактически нет кооперативов по снабжению и сбыту, а фермеры недостаточно организованы, чтобы создать их.

54. Сейчас стало ясно, что распределение земельных долей всем жителям сельской местности создало головоломную юридическую и административную проблему. С юридической точки зрения держатели этих долей являются собственниками сельскохозяйственных земель. С экономической же точки зрения главная цель - создание эффективных фермерских хозяйств - в широком плане не была достигнута. Кроме того, имеются трудности, связанные с установлением собственников. Никто не знает, действительно происходит ли переход права собственности в случае смерти первоначального собственника или если первоначальный собственник продал свою долю. В большинстве случаев официальная актуальная информация об этом недоступна. Регистрационные палаты зарегистрировали лишь небольшое количество таких изменений. Договоры об аренде и найме регистрируются в ограниченных объемах. Полная документация о первоначальных собственниках имеется лишь в земельных учреждениях.

55. Чтобы достичь цели реструктуризации сельского хозяйства, необходимо, чтобы сельское население имело четкое понимание преимуществ, которые дает право собственности на землю. В настоящее время эти преимущества весьма ограничены, потому что каждый отдельный владелец доли зависит от других владельцев долей. Поэтому важно провести натурное выделение земельных участков, которые соответствовали бы земельным долям. Точное местоположение и размеры этой земли должны быть документально зафиксированы в земельном кадастре. Затем право собственности на эту землю следует документально зафиксировать записью в едином

реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Кроме того, должно быть понятно, как покупать и продавать доли или землю.

56. При крайне низких уровнях доходов в сельской местности стоимость землеустройства, необходимого при передаче собственности, остается узким местом в развитии рынков сельскохозяйственных земель. Правительству следует принять программу, направленную на содействие разработке планов сельскохозяйственного землепользования и сельскохозяйственного землеустройства. Следует ввести соответствующие инструкции по межеванию с целью землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения и организации использования земель в сельской местности.

57. Большинство объектов имущества в сельской местности еще не нанесены на кадастровую карту. Приватизация земель и реструктуризация сельского хозяйства не смогут работать, пока каждый участок земли не получит кадастровый идентификационный номер, а его собственник не будет внесен в единый реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Леса, железные дороги, водные объекты, земли городов и сельских населенных пунктов и сельскохозяйственные земли должны быть зарегистрированы на той же карте и в том же реестре. Государственные и муниципальные земли должны регистрироваться точно так же, как и частные земли.

58. До переходного периода все леса, которые были расположены в границах колхозов, использовались соответствующим хозяйством. Сейчас эти леса принадлежат государству, но они все еще используются сельским населением. Для развития эффективных устойчивых фермерских хозяйств необходимо включить эти небольшие лесные площади в сельскохозяйственные землеустроительные проекты.

59. В области управления земельными ресурсами выполняется много международных проектов, в основном в одном или нескольких регионах, что является вполне естественным, принимая во внимание большую территорию страны. Некоторые из этих проектов выполняются совместно с рядом органов государственной власти, и в этом случае координация и совместное управление имеют первостепенное значение.

Рекомендации

60. *При осуществлении земельной реформы акцент по-прежнему должен делаться на совершенствовании действующих законодательных и нормативных актов (а не на создании бесчисленных новых законов). Следует уделять внимание рационализации институциональных обязанностей (а не новым экспериментам и перетасовкам*

обязанностей) и общему сокращению бюрократических процедур при сделках с землей и недвижимостью.

61. Должны быть улучшены эффективность и качество оказываемых потребителям услуг, включая эффективность межведомственного сотрудничества.

62. Решения о схемах зонирования и связанным с ним освоением должны приниматься местным органом управления; население должно привлекаться через публичные слушания. В случае необходимости должно предусматриваться обжалование в региональном органе власти. Местный орган управления должен отвечать за выдачу разрешений на строительство на основе утвержденных схем зонирования. Не должна допускаться выдача разрешений на строительство, противоречащих существующим схемам зонирования.

63. В структуре федерального правительства должно быть одно ведомство, отвечающее за всю политику и задачи, связанные с управлением земельными ресурсами (недвижимостью). Для этого необходимо, чтобы:

а) Министерство имущественных отношений отвечало за государственную недвижимость, ее распределение региональным и местным органам управления и ее приватизацию. Оно не должно заниматься вопросами земельной политики или оценкой объектов недвижимости;

б) Федеральная служба геодезии и картографии вошла в это новое ведомство, ответственное за политику в области управления земельными ресурсами;

в) Государственный комитет по строительству передал свои обязанности по кадастру (сфера деятельности бюро технической инвентаризации) в указанное новое ведомство.

64. Должно быть установлено единство земли и зданий (права собственности должны основываться на земельном участке, что известно как принцип "superficies solo cedit" - "строение принадлежит земле").

65. Следует сделать приоритетной политику правительства по созданию единого кадастра недвижимости, который должен быть единственным источником информации об объектах недвижимости. Информация, передаваемая из бюро технической инвентаризации в единый государственный кадастр, должна содержать лишь данные, представляющие общий интерес, т.е. требуется не вся подробная

информация из так называемого технического паспорта, которая описывает объект. Права на недвижимость регистрируются на строго определенную недвижимость. Поэтому рекомендуется, чтобы для целей регистрации было достаточно представить только эти документы; от представления какого-либо другого документа (например, отдела архитектуры, санитарной инспекции муниципалитета) следует отказаться.

66. Рекомендуется, чтобы после внесения объекта недвижимости в единый государственный кадастр были отменены обследования в рамках "технической инвентаризации", выполняемые БТИ в связи с каждой сделкой, в случае если не было каких-либо крупных изменений объекта недвижимости с точки зрения модификаций здания.

67. В случае создания единого государственного кадастра вся необходимая техническая информация, требуемая для регистрации прав, будет находиться в одном ведомстве. Для улучшения обслуживания потребителей следует внедрить принцип "все покупки - в одном магазине". Следует рассмотреть возможность размещения кадастровых и регистрационных палат в одном здании, так как очевидны слабые коммуникационные связи, особенно в сельской местности, а это препятствует обмену цифровой информацией.

68. Следует разработать процедуры электронного обмена данными между кадастровыми и регистрационными палатами, с тем чтобы сделать регистрацию более эффективной и избежать расхождения в данных. Такая система также позволила бы общественности и государственным учреждениям получать доступ к данным по недвижимости, а также публиковать их в Интернете. При подобной системе сделки становились бы более прозрачными, что, таким образом, способствовало бы развитию рынка недвижимости.

69. В кадастровых палатах данные из старых автоматизированных систем должны быть конвертированы в любую из четырех сертифицированных систем (помимо того, что очень дорого поддерживать работу старых систем, при ответе на запросы потребителей сотрудникам приходится вести поиск в реестрах различных типов).

70. Правительство должно разрешить региональным регистрационным и кадастровым палатам и их местным отделениям оставлять у себя достаточную долю платежей за свои услуги. Таким образом, регистрационные палаты смогут продолжать финансировать свою работу за счет регистрационных сборов, что также улучшит финансирование кадастровых палат. Должно быть четко установлено, что только

данные кадастра о земле и недвижимости являются единственно подлинными и имеющими юридическую силу.

71. Следует изучить возможность включения информации, содержащейся в других "кадастрах", в единый государственный кадастр в кадастровых палатах. Это необходимо для того, чтобы полностью использовать потенциал единого кадастра, т.е. как основного источника агрегированной информации, не только для целей регистрации прав на объекты недвижимости, но также для организации землепользования, для муниципального управления, оценки для целей налогообложения, деятельности кредитного рынка, экологических исследований, освоения земель и т.д.

72. Важно, чтобы кадастровые дежурная карта единой системы кадастровой регистрации охватывала всю территорию Российской Федерации. Естественно, что за это должны отвечать кадастровые палаты. Они уже имеют высококвалифицированные и компетентные кадры для выполнения этой работы. Кадастровая дежурная карта должна вестись на основе топографических карт, и следует обеспечить возможность накладывать кадастровые данные на топографические карты и наоборот, с тем чтобы агрегированная информация могла предоставляться клиентам по их запросам. На кадастровое учреждение должна быть также возложена ответственность за демаркацию и определение административных границ.

73. По организационной структуре регистрационные палаты должны быть подняты до федерального уровня по образцу кадастровых учреждений. Это упростит процесс согласований и процедуры информационного обмена между двумя учреждениями.

74. Следует установить, какие документы должны включаться в записи. Это помогло бы избежать дублирования, так как различные органы власти держат в своих архивах документы одного и того же типа. В соответствии с потребностями клиентов должен составляться и регулярно обновляться перечень объектов, которые должны наноситься на карту. Потребности пользователей должны изучаться с помощью анкетных опросов и других механизмов обратной связи. Западный опыт показывает важность кадастрового слоя на топографических картах. Его важность возрастает с прогрессом процесса приватизации.

75. В целях защиты участников сделок с недвижимостью и содействия развитию рынка недвижимости в Закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" следует внести изменения, включив положение о государственной гарантии зарегистрированных прав.

76. Особое внимание следует уделить демаркации и картографированию административных границ и границ земельных участков (во многих странах за демаркацию административных границ отвечают кадастровые организации). Кадастровые дежурные карты (регистрационные карты) должны полностью соответствовать топографическим картам.
77. Система лицензирования геодезических работ могла бы быть заменена системой обеспечения качества, регулируемой через профессиональные ассоциации. Для деятельности таких ассоциаций необходимо наличие соответствующей правовой базы.
78. После успешного завершения оценки всех земель следующим шагом должна стать реформа системы налогообложения недвижимости. Поступления от налогов на недвижимость должны передаваться в максимальной степени исполнительным органам субъектов Федерации власти и органам местного самоуправления, давая им, таким образом, средства, которые они могут использовать для нужд местного развития.
79. Для более эффективной реализации пилотных проектов рекомендуется:
- a) разработать комплексную федеральную программу регистрации, используя при этом весь опыт работы успешных проектов, а также их цели и мероприятия, ожидаемые и требуемые средства;
 - b) создать координационный комитет, где будут представлены все заинтересованные стороны (государственные и частные). Представители донорских и кредитных организаций могут направлять комитету рекомендации в отношении решений, пригодных для российских условий управления земельными ресурсами.
80. Для создания устойчивых сельскохозяйственных предприятий лесные площади, находящиеся в категории земель сельскохозяйственного назначения, должны быть приватизированы вместе с сельскохозяйственными угодьями. Как во многих европейских странах, лес должен поддерживать фермерство важным дополнительным доходом и работой, особенно в холодное время года.
81. Возможность покупать сельскохозяйственные земли следует ограничить лицами с сельскохозяйственным образованием или опытом работы в сельском хозяйстве. Во избежание возможной фрагментации сельскохозяйственных земель необходимо разработать и принять нормы, устанавливающие минимальный размер обрабатываемого земельного участка.

82. *Следует разработать порядок финансирования частных фермеров, которое, возможно, могло бы осуществляться в форме государственных займов или гарантируемых государством банковских ссуд. Следует внедрить ипотечные механизмы. Также очень важно развивать консультативные услуги по распространению передового опыта для частных фермеров.*

83. *Необходимо разработать государственные программы поддержки создания системы кооперативов сельскохозяйственных производителей, которые защищали бы интересы фермеров на рынке. Такая акция правительства также содействовала бы улучшению жизни на селе и уменьшению бедности.*

84. *Следует разработать и принять федеральный кодекс городского материально-технического развития. Он должен вобрать в себя существующие и предложенные законы, правила и руководства, касающиеся городского планирования и развития. Он должен зафиксировать правовые обязательства, рекомендуемые структуры и процедуры.*

85. *Должно стать обязательным по закону о городских муниципалитетах, чтобы недвижимость реализовывалась или приватизировалась на открытых тендерах независимо от того, продается ли она, сдается в аренду или в наем; возможная процедура проведения таких открытых тендеров могла бы быть следующей:*

- *городские муниципалитеты сообщают о всех объектах недвижимости, предназначенных для продажи, аренды или найма в региональный орган власти;*
- *региональный орган власти публикует каждый квартал минимум в двух общедоступных изданиях СМИ список объектов недвижимости, выставляемых на тендер в каждом городском муниципалитете. В этом списке должно содержаться очень краткое описание каждого объекта недвижимости, форма планируемой сделки (продажа, аренда, наем), официальный крайний срок подачи заявок и сведения о том, где в муниципалитете можно получить дополнительную информацию и куда подавать заявку;*
- *муниципалитет собирает, обрабатывает поданные заявки и выносит по ним решения; окончательное решение должно приниматься политическим комитетом в ходе открытого заседания;*

- муниципалитет публикует каждый квартал свои официальные решения по результатам тендеров по каждому объекту недвижимости, сообщая о том, кто выиграл тендер, итоговую и фактическую цену продажи и все прочие важные сведения о сделке; такая публикация должна делаться по крайней мере в одном общедоступном издании СМИ муниципалитета;
- если решено, что федеральные и (или) региональные органы власти должны получить некоторую финансовую компенсацию в случае, если объекты недвижимости, переданные этими органами, проданы, сданы в аренду или наем муниципалитетами, то квартальные опубликованные списки сделок с недвижимостью из муниципалитетов должны автоматически передаваться соответствующему федеральному (региональному) органу власти как основание для такого платежа.

86. Федеральные органы власти должны разработать руководящие принципы для гибких, эффективных и прозрачных процедур планирования землепользования и зонирования на городских территориях. Такие принципы должны содержать рекомендации по порядку внесения изменений в уже утвержденные планы.

87. Должны быть подготовлены руководящие принципы для муниципальных процедур рассмотрения предложений по городскому развитию. Такие руководящие принципы должны строиться на принципе "одной двери", когда в муниципалитете одно подразделение полностью отвечает за координацию и окончательные решения по новым проектам. Должна быть ясно указана необходимая документация, предоставляемая застройщиком, сложность которой должна зависеть от размера проекта. В руководящих принципах следует указать рекомендуемую максимальную продолжительность периода между подачей предложения о застройке и вынесением по нему решения в муниципалитете.

88. Все законы, влияющие на создание и функционирование товариществ собственников жилья, должны тщательно рассматриваться на предмет устранения элементов, препятствующих созданию и функционированию этих организаций и введению новых элементов для содействия решению этих задач.

89. Федеральные органы власти совместно с региональными и муниципальными должны разработать программу информирования и ориентации собственников приватизированных квартир в отношении организации, регистрации и функционирования товариществ и кондоминиумов собственников жилья.

90. Следует побуждать муниципальные органы власти к развитию местного частного сектора управления и обслуживания, ориентированного на приватизированный жилой фонд, и к постепенной приватизации существующих муниципальных служб и коммунальных подразделений.
