

Административно-правовые положения земельного законодательства Российской Федерации, влияющие на оценку стоимости земельных активов



Последние годы характеризуются активным ростом цен на недвижимость. Не остаются в стороне так называемые земельные активы. Множество крупных российских компаний получили и получают прибыли, увеличивают свою капитализацию как раз в силу тотального роста цен на недвижимость. Практически в ежедневном режиме ведущие общественно-политические издания сообщают о совершении крупных сделок или же инвестировании значительных средств в земельные ресурсы. В связи с этим большим спросом пользуются услуги профессиональных оценщиков по определению стоимости интересующих земельных активов. Но так ли все правильно происходит? По нашему мнению, способы и методы оценки земельной собственности, аренды и иных земельных прав имеют дискуссионный харак-

тер, требуют дальнейшего совершенствования по следующим причинам.

Несмотря на то, что в соответствии с Гражданским кодексом РФ земельные участки относятся к объектам недвижимости и в отношении их оборота применяются правила гражданского законодательства, они как неотъемлемая часть всего земельного ресурса являются объектами природы, созданы и существуют по причинам, не зависящим от общества, имеют ограниченный характер, невозпроизводимы, помимо базиса для производства выполняя более важную рекреационную и природоохранную функции¹. При учете именно этих, а также ряда иных факторов законодатель при принятии Земельного кодекса РФ, а также иных актов установил известные начала государственного регулирования зе-

мельных отношений. Анализируя Земельный кодекс РФ, неизбежно напрашивается вывод о преобладающей роли государства и органов местного самоуправления в регулировании земельных отношений. Также в данном контексте необходимо отметить, что земельное законодательство относится к тем отраслям права, которые находятся в стадии становления.

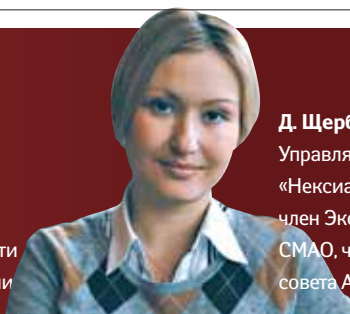
Если анализировать современный российский рынок консалтинговых услуг, то для покупки определенных земельных активов фактически предлагаются две основные услуги: предварительный правовой аудит и оценка стоимости. К сожалению, две данные услуги предоставляются, как правило, различными компаниями, а результаты правового аудита не всегда становятся основой для проведения оценки.

сноски

¹ См.: Дегтев А.В. Земля – объект земельных и гражданских правоотношений // *Право и экономика*. 2005. № 8; Чубаров В.В. Некоторые проблемы взаимодействия гражданского и земельного законодательства и пути их решения // *Журнал российского права*. 2005. № 9.



А. Окунев,
начальник отдела
законодательства в
сфере недвижимости
Департамента недвижимости
Минэкономразвития России



Д. Щербакова-Пачева,
Управляющий директор ООО
«Нексия Пачоли Консалтинг»,
член Экспертного совета
СМАО, член Экспертного
совета АРБ, МВА

В соответствии с действующими правилами существуют три подхода к оценке: затратный, доходный и сравнительный. При этом необходимо отметить, что затратный подход к оценке земельных участков неприменим, поэтому в практике используются 2 подхода: доходный (в рамках которого – метод, основанный на анализе наиболее эффективного использования земельного участка) и сравнительный.

Используя сравнительный подход, оценщик сравнивает предложенный к оценке земельный актив с теми, которые имеются на открытом рынке либо на которые существуют оферты, и в результате, путем введения корректировок к ценам, основанным на отличиях оцениваемого земельного участка с аналогами, получает определенный результат. При применении метода наиболее эффективного использования рассматриваются различные варианты использования земельного участка с учетом законодательных ограничений, из которых выбирается тот, который будет максимизировать прибыль от использования (продажа / сдача в аренду). Также существуют методы выделения и распределения стоимости, основанные на расчете стоимости земельного участка исходя из рыночной стоимости и стоимости замещения объекта недвижимости, который предполагается на земельном участке.

Результат, который получит оценщик, в ряде случаев, по нашему мнению, не будет однозначным и обоснованным по следующим причинам. Как уже говорилось ранее, земельное законодательство, несмотря на существование противоположных позиций, в основном содержит нормы права публично-земельного законодательства, оборот земельных участков – это в большинстве случаев участие исполнительных органов государственной власти или местного самоуправления. Сам земельный актив – земельный участок – является созданным только в силу совершения ряда управленческих действий.

Оценивать рыночную стоимость земельных участков необходимо при обязательном учете следующих факторов.

ДЕЛИМОСТЬ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

В соответствии с абз. 2 ч. 2 ст. 6 Земельного кодекса РФ земельный участок может быть делимым или неделимым. Делимым является земельный участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами. В соответствии с законодательством субъекты Российской Федерации, например, в отношении земель сельскохозяйственного назначения могут устанавливать минимальные размеры земельных участков из состава таких земель. В результате стоимость единицы площади земельного участка меньшего размера может не совпадать со стоимостью единицы площади большего земельного участка в силу того, что раздел большего земельного участка может быть невозможен, а его наиболее эффективное использование может повлечь необходимость одновременного привлечения колоссальных финансовых средств. Данный фактор должен быть, безусловно, учтен при проведении оценочных работ.

ДЕЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬ НА КАТЕГОРИИ

Статьей 7 Земельного кодекса РФ установлено разделение земель на категории. Основная задача, которая решается путем деления земель на категории, – это реализация предположения государства о том, что земля, которая является ограниченным природным ресурсом, должна использоваться наиболее эффективным способом, фактически вменным государством. Наиболее эффективным использованием земель в Московской области является их застройка. Для таких целей, исходя из положений, установленных Земельным кодексом РФ, могут по большому счету использоваться только земли поселений. Использование всех остальных кате-

горий земель для коммерческой застройки – это результат «изворотливого правоприменения». Например, оценивая стоимость земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, расположенного в ближайшем Подмосковье, профессиональный оценщик исходит из того, что наиболее эффективным образом его можно использовать, положим, под малоэтажную застройку. Действительно, такой порядок использования предполагаемых земельных участков может быть обоснован, например, если в документах на землю с воли и согласия местной администрации будет указано, что разрешенное использование земель – под дачное строительство. Проблема в данном случае в том, что в отсутствие единообразного регулирования местные администрации фактически «придумывают» различные виды разрешенного использования различных категорий земель. Но долго ли просуществует такая практика? На данном вопросе мы остановимся ниже. В любом случае, на местах желаемое выдается за действительное. Только насколько в данном случае будут застрахованы права инвестора? А если сменится глава района, и будут отменены соответствующие акты?

НАЛИЧИЕ ОХРАННЫХ И ИНЫХ ЗОН СПЕЦИАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Российская Федерация – государство, располагающее значительным количеством природных ресурсов. Их использование осуществляется с помощью различных объектов инфраструктуры, к коим можно отнести линии электропередачи, нефте- и газопроводы, автомобильные дороги и т.п. За последние несколько лет российские монополии практически завершили регистрацию прав на указанные объекты. Однако при проведении таких мероприятий были выявлены различного вида нарушения земельного законодательства следующего характера. Представители государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления, пользуясь неограниченной властью на местах в 90-х годах прошлого столетия и неконкретностью



норм земельного законодательства в пределах «своих владений», раздали землю всем возможным заинтересованным лицам. В результате, например, в охранной зоне высоковольтной линии электропередачи размещены различные автостоянки, ведется строительство. Фактически использование и само существование подобных земельных участков вызывают множество вопросов не только земельно-правового, но и уголовного характера. Такие земельные участки, появившиеся вне рыночными методами и эксплуатирующиеся вне правовых рамок, не подлежат рыночной оценке. Также следует отметить, что на территории Российской Федерации существует множество предприятий и территорий, в силу существования которых требуется установление специальных зон особого использования. Нахождение земельного участка в пределах такой зоны влечет существенное ограничение возможностей его использования. Даже если такие зоны не установлены, необходим учет данного фактора при оценке стоимости земельных активов. Аналогичным образом можно говорить

о прекрасных дачных поселках, которые зачастую занимают федеральные леса, захватывают прибрежные территории².

РАЗРЕШЕННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ

Застройка земельных участков, их предоставление для целей строительства осуществляются в соответствии с Земельным и Градостроительным кодексами РФ. Помимо категории земель, к которым отнесен земельный участок, учитывается его разрешенное использование. Если понятия категорий четко описаны в Земельном кодексе РФ, то единообразное понятие «разрешенное использование» и виды такого использования отсутствуют. Пользуясь такой ситуацией, местные чиновники могут требовать выполнения со стороны землепользователей фактически собственных прихотей. Например, на практике встречаются случаи, когда земельные участки из категорий земель промышленности волевым решением главы местной администрации предоставлены для нужд дачного строительства. Вполне возможна такая ситуация, когда местные власти могут и отказать по неоднозначным причинам в решении вопроса подобным образом, тем самым запретив использовать земельный участок наиболее эффективным способом. Данная ситуация, по нашему мнению, требует, по крайней мере, обсуждения³.

ОГРАНИЧЕННЫЕ ПРАВА НА ЗЕМЛЮ

Земельным кодексом РФ установлено, что помимо традиционных прав на землю, к которым можно отнести собственность или аренду, существуют право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного (наследуемого) владения. Существованием таких прав российское законодательство обязано не столь давно завершившемуся советскому этапу государственного развития. С учетом Определения Конституционного Суда РФ от 25 декабря

2003 г. № 512-О для реализации процедуры переоформления указанных прав необходимо совершение ряда управленческих действий. При этом не во всех случаях обходится без участия судебных органов. Государственные органы исполнительной власти и местного самоуправления предъявляют зачастую необоснованные требования к составу предоставляемых документов с целью осуществления вышеуказанной процедуры выкупа⁴. Уместно в данном случае привести интересный случай, имевший место быть в практике Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа. Как следует из материалов дела, в результате того, что решение городской администрации о переоформлении в собственность земельного участка, находящегося у организации на праве постоянного (бессрочного) пользования, вышло позже установленных законодательством сроков, была увеличена выкупная цена земельного участка, так как городским законодательным собранием были увеличены ставки выкупной цены⁵. Таким образом, несмотря на то, что рассматриваемые права в определенной степени имеют законодательную правовую защиту, адекватную правам собственности и аренды, реализация процедур по переоформлению может быть усложнена наличием административного усмотрения. Следовательно, риски, связанные с затягиванием процедуры переоформления, должны быть учтены при проведении оценочных работ.

НЕЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИЛИ НЕИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Как следует из положений земельного законодательства Российской Федерации, в силу того, что земля является ограниченным природным ресурсом, она должна использоваться эффективным образом. Неиспользование земельных участков или их использо-

СНОСКИ

² См.: Алещев И. Дом у воды // ЭЖ-Юрист. 2006. № 34; Лазаревский А.А. Государственный феодализм // ЭЖ-Юрист. 2007. № 27; Ходаковский А.П. Приобретение прав на земельный участок в водоохранной зоне населенных пунктов // Журнал российского права. 2007. № 12; Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 декабря 2007 г. по делу № 17620/07; Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 8 декабря 2004 г. по делу № А33-8373/04-С2-Ф02-5071/04-С2; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 26 декабря 2006 г. по делу № Ф08-6596/2006; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 18 сентября 2007 г. по делу № Ф08-6092/2007.

³ См.: Можаровский В. Правовые проблемы размещения торговых центров на землях промышленности // Земля и другие природные ресурсы. Правовые проблемы использования и защиты / Под общ. ред. А.А. Гольцблата. М., 2008. С. 89 – 95.

⁴ См.: Амелина Н.Е. Проблемы оформления земельных участков из земель муниципальной собственности, находящихся в фактическом пользовании граждан (на примере г. Челябинска) // Юрист. 2007. № 6.

⁵ См.: Постановление ФАС ВВО от 21 июня 2007 г. по делу № А43-15730/2006-10-319.

вание недолжным образом может привести к прекращению прав на землю.

Как известно, значительное количество земель приобретает в инвестиционных и спекулятивных целях, на основе земельного капитала формируются различные инвестиционные фонды. Зачастую владельцы таких земельных участков не используют их или используют не должным образом, ожидая только очередного скачка цен на землю. При оценке таких земельных активов в обязательном порядке необходимо учитывать риски принудительного прекращения прав на землю и затраты на использование «спекулятивных» земель способами, установленными земельным законодательством.

РЕЗЕРВИРОВАНИЕ И ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Данный вопрос приобрел особую актуальность в последние годы, что связано с началом реализации органами власти Российской Федерации ряда крупных инфраструктурных проектов. По причине практически хаотического развития земельной реформы земельная собственность в Российской Федерации по своему составу напоминает лоскутное одеяло. Необходимый земельный ресурс государство или муниципалитет планирует изыскивать, реализуя процедуры резервирования и последующего изъятия земельных участков для государственных, реже муниципальных, нужд. Важной проблемой становится справедливая оценка изымаемых земельных участков. В связи с этим обозначим ряд вопросов, требующих всестороннего осмысления. Оценка изымаемого земельного участка методом наиболее эффективного использования не представляется возможной по причине того, что единственно возможным использованием земли становятся цели, которые вменяет государство или муниципалитет. Изымаемый земельный участок выходит из состава рынка, так как его дальнейшее использование ограничено волевым решением государства. Далее возникает вопрос о защите интересов самого государства. Не секрет, что отдельные участники земельного рынка покупают землю с целью получить последующую компенсацию со стороны государства. Приведем в пример территорию города Сочи. С какого момента цена на землю перестала быть рыночной и стала

спекулятивно расти? В момент подачи заявки на участие в Олимпийских играх цена с абстрактной единицы увеличилась на 20%. После того как был пройден предварительный этап, шансы города Сочи на победу в олимпийской гонке увеличились, соответственно увеличились перспективы привлечения инвестиций, что повлекло очередной скачок цен. Наутро после победы сочинцы проснулись миллионерами. Возникает вопрос о цене земли. А если у нас отзовут право на проведение Олимпиады 2014 г.? Какова тогда будет цена земли?

Также считаем возможным указать на следующую ситуацию. В средствах массовой информации активно освещается вопрос о компенсациях гражданам, земельные участки которых расположены в пределах мест строительства олимпийских объектов и подлежат изъятию. Основная проблема заключается в том, как оценить часть изымаемого земельного участка. Предположим, что из участка пло-

щадью 10 га необходимо изъять 1 га. С одной стороны, владельцу земельного участка необходимо компенсировать стоимость изымаемой земли, но в то же время оставшийся земельный участок размером 9 га получает конкурентное преимущество перед остальными земельными участками в виде расположенного рядом объекта олимпийской инфраструктуры, что влечет его удорожание. Насколько данная ситуация законодательно отрегулирована, и как в данном случае подойти к определению суммы компенсации?

В рамках данной статьи были проанализированы некоторые особенности земельных отношений, по нашему мнению, заслуживающие внимания при проведении рыночной оценки земельных активов. Уверены, что отдельные поставленные вопросы требуют внимательного и коллегиального обсуждения для целей последующего совершенствования законодательства и правоприменительной практики.

