

СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И ОЦЕНКИ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ

Дмитрий Андреевич Ламерт

Сибирская государственная геодезическая академия, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат экономических наук, доцент кафедры кадастра и территориального планирования СГГА, тел. (383)344-31-73; Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Новосибирской области, 630082, Россия, г. **Новосибирск**, ул. **Дачная**, **60**, заместитель руководителя Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Новосибирской области, тел. (383)**236-18-75**, e-mail: lamert@ngs.ru

В статье анализируется зарубежный опыт управления земельными ресурсами, особое внимание уделяется оценке земли. Рассматриваются основные подходы к землепользованию, построению системы управления земельными ресурсами, налогообложению и перечислению налогов в бюджет. Описываются основные классификации систем кадастрового учета и определения собственности земли. Отдельно проанализированы особенности оценки недвижимости в зарубежных странах, выделены основные группы стран с соответствующими применяемыми подходами. В конце статьи на основе проведенного исследования даются рекомендации по использованию опыта развитых стран в России.

Ключевые слова: управление земельными ресурсами, оценка, развитые страны, оценка земельных ресурсов, подходы к оценке.

SYSTEMS FOR MANAGEMENT AND EVALUATION OF LAND RESOURCES IN DEVELOPED COUNTRIES

Dmitry A. Lamert

Siberian State Academy of Geodesy, 630108, Russia, Novosibirsk, 10 Plakhotnogo St., Ph.D., Assoc. Prof., Department of Cadastre and Territorial Planning, tel. (383)344-31-73; Federal Service of State Registration, Cadastre and Cartography of Novosibirsk, 60 Dachnaya St., 630082, Russia, Novosibirsk, deputy administrator, tel. (383)**236-18-75**, e-mail: lamert@ngs.ru

Foreign experience in land resources management is analyzed. Special attention is paid to land valuation. Basic approaches to land use, development of land resources management system, taxation and taxes transfer to the budget are considered. Main classifications of the systems for cadastral registration and land property determination are described. Some features of real property valuation abroad are analyzed, with basic group of countries with their own approaches being highlighted. In conclusion, some recommendations on adopting the advanced foreign experience in Russia are given.

Key words: land resources management, evaluation, developed countries, land resources evaluation, evaluation approaches.

Современные представления об управлении земельными ресурсами в зарубежных странах в основном сложились в 1980-х – конце 1990-х годов. Тогда активные изменения претерпевала сфера кадастрового учета земель. Так, в 1999 году была подписана Бафертская декларация (Bathurst

Declaration), подготовленная ООН совместно с Международной федерацией геодезистов, которая на данный момент остаётся одним из базовых элементов законодательства в сфере управления земельными ресурсами на международном уровне. Эта декларация закрепила необходимость расширять системы учета земельных ресурсов, делать их более открытыми, а также зафиксировала тенденцию движения к концепции устойчивого развития земельных ресурсов. В числе других важных документов на межгосударственном уровне можно назвать Положение о кадастре Международной федерации геодезистов 1995 года и Богорскую декларацию о кадастровой реформе 1996 года.

Согласно новому видению системы управления земельными ресурсами, которое было закреплено в вышеперечисленных документах, под кадастром понималась постоянно обновляемая информационная система с данными о земельных участках, которая содержит информацию о правах на земельный участок (а также ограничениях и ответственности владельца). Как правило, кадастр включает в себя геометрические характеристики земельного участка, сведения о его стоимости и размещённой на нём недвижимости. В качестве основных целей ведения кадастра называются взимание налогов и сбор информации для управления земельными ресурсами в данной местности.

Система администрирования и управления земельными ресурсами

В зависимости от принадлежности национальной системы организации местного самоуправления (МСУ), сформировались общие подходы к землепользованию, построению системы управления земельными ресурсами, налогообложению и перечислению налогов в бюджет. Согласно принятой классификации, выделяются две модели: англосаксонская и континентальная.

Англосаксонская модель действует в Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии. Для этого подхода характерны высокая степень автономии местного самоуправления, выборность, контроль со стороны граждан, отсутствие местных администраций в виде государственных органов.

Континентальная (романская) модель распространена в странах континентальной Европы, большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока. Здесь местное самоуправление сочетается с наличием местных администраций (органы государственного управления на местном уровне), МСУ включено в систему государственного управления; кроме того, этой модели свойственна ограниченная автономия местного самоуправления.

С точки зрения установления порядка налогообложения местные органы стран англосаксонской модели обладают большей свободой в определении размера налога и ставок; соответственно, большая часть налога поступает в местный бюджет. Если говорить о *системах кадастрового учета и определения собственности земли*, существует другая классификация по странам использования, которая предполагает выделение четырёх категорий государств:

• *Страны с наполеоновской административной системой* (Франция, Испания, Италия, Греция и др.), где выделяют отдельно кадастр и реестр недвижимости. В земельном кадастре хранится информация, необходимая для налогообложения; данные о характеристиках земельного фонда хранятся в информационных системах органов власти; реестры недвижимости используются для регистрации прав собственности на землю.

• *Страны с немецкой моделью* (Германия, Австрия, Швейцария), где существует несколько взаимосвязанных систем: кадастровая, топографо-геодезическая и регистрационная. Например, в Германии существует реестр недвижимости (включает кадастровые карты, свидетельства права собственности), банк кадастровых карт (включает документацию по топографо-геодезическим работам).

• *Страны северной Европы* (Швеция, Дания, Норвегия, Финляндия, Исландия, страны Балтии), где создан более или менее единый комплекс, состоящий из крупномасштабных топографических карт, многоцелевого кадастра с реестром собственности. Учет прав собственности и ведение реестра осуществляется централизованно государственными органами, составление карт относится к компетенции административно-территориальных единиц.

• *Англоязычные страны* (Великобритания, США, частично Канада и Австралия). Здесь основное внимание уделяется регистрации прав собственности, а не учету земельных ресурсов. В Великобритании функции официального источника картографической информации выполняет карта Ordnance Survey, изначально выпущенная в 1853 г. Она постоянно и оперативно обновляется с учетом всех поправок.

Особенности оценки недвижимости в зарубежных странах

Выполнение массовой оценки недвижимости в зарубежных странах осуществляется под контролем государства и при обязательном участии в этом процессе государственных органов. В большинстве государств оценка базируется на анализе статистики цен продаж земельных участков и прочих объектов недвижимости. В кадастре содержится информация об объектах недвижимости (площадь земельного участка, характер его использования и т. д.), о зданиях (вид использования, размер, дата постройки, качество и т. д.) и прочем недвижимом имуществе. Здесь же или в другой базе данных есть информация о стоимости разных видов недвижимого имущества в тех или иных районах, а также оценочная модель. Используя информацию кадастра в оценочной модели, можно рассчитать стоимость для любых видов недвижимого имущества. Такой расчет осуществляется, как правило, с использованием персональных компьютеров. Если вид недвижимости не вписывается в оценочную модель, корректирование стоимости осуществляется вручную. Наиболее важными в процессе массовой оценки недвижимости являются сбор и обновление содержащихся в реестрах кадастра данных. Новые данные поступают из муниципалитетов,

государственных органов власти, городских и районных служб, от собственников недвижимого имущества и прочих организаций.

В США учет земель в основном ведется частными компаниями, которые собирают информацию о рыночной стоимости тех или иных земельных участков. Долгое время в США не существовало государственной системы учета земель, ровно как и не велся учет земель, не находящихся в частной собственности. На настоящий момент существует специальная структура в рамках Министерства внутренних дел США, ответственная за кадастровый учет государственных земель — Бюро земельного управления. Бюро собирает информацию о земельных участках, включающую в себя такие характеристики, как адрес, геодезические данные и оценочный индекс. Также оно занимается кадастровой съемкой и ведет регистрационные архивы. Следует подчеркнуть, что система землеустройства отличается высокой степенью децентрализованности и значительно отличается от штата к штату.

В силу схожих путей экономического развития разных стран и интенсивного взаимодействия экономик существует определенная тенденция к сближению определенных элементов в области управления земельными ресурсами. Иными словами, вследствие постоянного реформирования в данной сфере становится всё сложнее выделить «чистые» типы.

В начале XXI века проблемы реформирования систем управления земельными ресурсами активно обсуждались как в научной среде, так и среди специалистов в области государственного и муниципального управления. Этот период отмечен рядом реформ кадастровых систем в различных государствах мира. Так, сравнительное исследование кадастровых систем, которое было проведено в 2007 году, показало, что при реформировании рассматриваемой сферы и развивающиеся, и развитые страны сталкиваются со схожим кругом проблем. А потому в свете продолжающейся реформы управления земельными ресурсами в Российской Федерации представляется целесообразным рассмотреть наиболее типичные проблемы, с которыми предстоит столкнуться. Исследование основывалось на анализе дескриптивной информации о кадастровых системах 36 стран Африки, Северной и Латинской Америки, Азии, Европы и Ближнего Востока.

Если выделить *основные проблемы в системе кадастрового учёта развивающихся стран*, то в первую очередь стоит назвать следующие:

- *Проблема легальной регистрации земельных участков.* Нелегальное использование земель наблюдается чаще в сельской местности, чем в городе. Фрагментарная информация в таком случае приводит к неадекватному учёту земель и отсутствию релевантной информации для расчёта налогооблагаемой базы.

- *Отсутствие скоординированности между различными уровнями системы управления земельными ресурсами,* противоречия в легальном регулировании, а также отсутствие согласованных систем сбора и обработки информации.

В качестве специфического фактора, осложняющего процесс реформирования, исследователи часто называют *федеративное устройство государства и наличие нескольких уровней управления*. В данном контексте поднимаются вопросы разделения полномочий между различными уровнями власти, а также разделение сфер ответственности между различными государственными органами. Очевидно, что идея перенесения ответственности за выполнение функций на какой-либо один орган, недавно пользовавшаяся некоторой популярностью среди исследователей, с практической точки зрения не выдерживает критики.

Рассматривая ситуацию в показательных федеративных государствах Западной Европы, отметим примеры Германии и Швейцарии. Так, в Германии на национальном уровне ведётся земельный регистр, а на уровне административных единиц осуществляется законодательное регулирование кадастровой системы. Кроме того, используются структуры, целью которых является контроль над унификацией кадастровой системы. Информация собирается на уровне административных единиц и передается на национальный уровень для составления общей кадастровой базы и карты. В Швейцарии ответственность за ведение кадастрового учета разделена междунациональным уровнем и уровнем кантонов. Агентства кантонов собирают информацию, занимаются регистрацией прав собственности, а главной целью органов власти на общегосударственном уровне является контроль деятельности данных агентств.

Важным показателем высокого уровня кадастровой системы государства можно считать количество геодезистов на 1000 человек. Самые высокие значения отмечены в государствах с динамичным и развитым рынком земли (например, в Германии), самые низкие — в странах с устоявшейся структурой собственности, не слишком оживленным или неразвитым рынком земли. Недостаток специалистов или низкий уровень их квалификации является одним из факторов, тормозящих реформирование управления земельными ресурсами государства. Потому приобретают особую важность поддержка геодезического образования и программы повышения квалификации кадров.

В целом приоритетным направлением в реформировании кадастровых систем за рубежом является устойчивое развитие. Особая ценность придается интеграции управления земельными ресурсами в общую систему управления и постоянному поиску способов наилучшего удовлетворения потребностей проживающего на конкретной территории населения. Отдельным направлением является активное использование информационных технологий в управлении, создание актуальных баз данных, а также активное применение автоматизированных систем управления. Россия должна принять во внимание указанные выше возможности и проблемы при реформировании местного самоуправления. Согласно сравнительным исследованиям, успех реформирования помимо предыдущего опыта зависит, в частности, от таких факторов, как форма государственного устройства и количество уровней управления; степень налаженности коммуникации между различными

органами управления; степень проработанности законодательной базы; кадровое обеспечение.

На основании анализа мирового опыта можно выделить *два основных подхода к проведению массовой оценки земель*.

Первый подход ориентируется на формализацию мнений экспертов (специалистов) о характере зависимости рыночной стоимости объекта от его параметров. В основе данного подхода лежит личное мнение, квалификация и опыт оценщика-эксперта. Существуют различные разработки и методики, которые призваны способствовать более точной и объективной работе оценщика, однако, основным недостатком остается субъективизм оценщика. Другим недостатком является относительная дороговизна; а достоинством - высокая точность и возможность применения в условиях нехватки информации и при оценке уникальных объектов.

Второй подход базируется на использовании современных экономико-математических методов, моделей и алгоритмов. Путем статистической обработки имеющейся информации о параметрах большого числа однородных объектов определяется математическая зависимость стоимости от параметров, которая наилучшим образом соответствует имеющейся информации. Получаемые при этом результаты зависят, в основном, от представленной на обработку информации и в меньшей степени - от выбранных стандартных методов ее обработки, они имеют воспроизводимый, объективный характер и мало зависят от человека, проводящего анализ. Одним из основных преимуществ данного подхода по сравнению с экспертной оценкой является объективность, поскольку здесь нет влияния личных пристрастий и заблуждений эксперта. Другие достоинства - относительная дешевизна, способность быстро оценивать большое число объектов, возможность отслеживать такие нетривиальные факторы как сезонное колебание цен, центры локального влияния и т.д. Недостатки данного подхода - меньшая точность в условиях нехватки информации, упрощенный подход к оценке, неспособность оценивать уникальные объекты, сложность построения модели. Но эти минусы исчезают при необходимости провести действительно массовую оценку.

Наибольшее распространение в зарубежной практике имеют методики, основанные на втором подходе, поскольку при прочих равных условиях результат, полученный с использованием статистических методов, обладает более высокой степенью надежности по сравнению с результатом, полученным путем проведения экспертного анализа.

Методика определения оценочной стоимости за рубежом базируется либо на сравнении продаж, то есть изучении цен рыночных сделок с объектами недвижимости (Австралия, Дания, Швеция, а также Индонезия и Япония - для земельных участков), либо капитализации дохода от потенциального наилучшего и самого выгодного использования недвижимого имущества (некоторые кантоны Швейцарии, отдельные объекты недвижимости в Дании и Швеции), либо затратном методе, то есть расчете расходов, которые потребовались бы на полное восстановление

данного объекта недвижимости (Индонезия, Япония и Южная Корея - для зданий), либо на сочетании всех трех перечисленных методов (США, Канада, Нидерланды). Практика применения того или иного метода оценки зависит от степени развитости рынка тех или иных объектов недвижимости.

Так, в Южной Корее, некоторых провинциях Канады, а также для строений, для которых не существует рынка в Голландии и Швеции, используется метод стоимости воспроизведения аналогичного объекта при существующих рыночных ценах на строительство на данной территории. В некоторых кантонах Швейцарии, отдельных штатах США, Дании подобный метод применяется в качестве справочного для корректировки и сравнения с методом оценки, основанном на цене продажи объекта недвижимости.

В Австралии, подход с точки зрения доходности на единицу площади объекта, используется для оценки недвижимого имущества в добывающей промышленности. Тот же подход применяется для сельскохозяйственной недвижимости в Швейцарии, некоторых штатах США и провинциях Канады.

Годовая рентная стоимость недвижимости используется во Франции и Великобритании. Во Франции, строения, относящиеся к жилому фонду, облагаются налогом отдельно от коммерческих и промышленных объектов. При этом вся совокупность жилого фонда разбита на восемь групп, к каждой из которых применяется собственная стоимость единицы площади объекта, рассчитанная на основе годовой рентной стоимости в базовом году, увеличенная на ежегодно устанавливаемый коэффициент пересчета. Земля, на которой расположены объекты жилого фонда, разбита на двенадцать групп, при аналогичном подходе к определению стоимости единицы ее площади. Для оценки стоимости коммерческих зданий и сооружений используется либо годовая рентная стоимость в базовом году, либо текущая годовая рентная стоимость. В некоторых случаях используется стоимость продажи аналогичных объектов недвижимости. Лишь для промышленных объектов недвижимости используется метод стоимости воспроизведения аналогичного объекта.

В Великобритании оценка стоимости недвижимости для целей налогообложения с применением рыночной рентной стоимости используется лишь в отношении нежилых объектов. Для жилого фонда установлена шкала стоимости, рассчитываемой на основе рентной стоимости, и к каждому шедулу данной шкалы применяются собственные ставки.

Использование опыта зарубежных стран в России

При использовании международного опыта создания методик и проведения работ по массовой оценке земель, необходимо учитывать существенные различия между Россией и другими странами. Так, известные зарубежные методы не ориентированы на слабо предсказуемую экономическую ситуацию. Такие рынки земли, как российский, который находится в стадии формирования, неустойчив и не соответствует общепринятым стандартам функционирования, поэтому вряд ли можно рассчитывать на получение достоверных результатов, применяя широко

используемые за рубежом методы оценки без адаптации их к российским условиям. К тому же, в России еще не накоплена достаточная достоверная информационная база об операциях с землей, на основе которой могли бы быть использованы некоторые зарубежные методики, в частности методы аналогии, простой, либо основанной на математических статистических моделях экстраполяции.

Во всех развитых странах существует системы кадастрового учета недвижимости в общем и земельных ресурсов в частности. Следовательно, в большинстве стран регулярно проводится кадастровая (массовая) оценка земель. Имеются некоторые различия в целях проведения оценки, но преимущественно целью является определение налоговой базы и ведение государственного реестра недвижимости.

В ряде стран в основном применяется сравнительный подход к оценке (Австралия, Дания, Швеция, а также Индонезия и Япония - для земельных участков), в других странах как основной используется доходный подход (некоторые кантоны Швейцарии, отдельные объекты недвижимости в Дании и Швеции), затратный метод применяется в Индонезии, Японии и Южной Корее. Нередко используется сочетание всех трех перечисленных методов (США, Канада, Нидерланды). Практика применения того или иного метода оценки зависит от степени развитости рынка и свойств тех или иных объектов недвижимости.

Важно отметить, что применение того или иного метода оценки земельных ресурсов часто зависит от целей использования оцениваемого участка. Это верно и для России, где применение той или иной методики зависит от принадлежности участка к одной из семи категорий земель, а так же группе внутри категории.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Варламов А.А., Лойко П.Ф. и др. Земельный кадастр в зарубежных странах: Учебное пособие. М.: ГУЗ, 1996.
2. Комов Н.В. Российская модель землепользования и землеустройства. – М.: Институт оценки природных ресурсов, 2001.
3. Кусов И.С., Андреева К.А., Журавлева Т.А., Сорокина Т.А. Трансформация экономических инструментов управления земельными ресурсами в контексте муниципальной реформы в России // Государственное управление. Электронный вестник. – Выпуск № 35. – Декабрь 2012 г.
4. Международные стандарты оценки. Кн.1. / Перевод, комментарии, дополнения / Г.И. Микерин, М.И. Недужий, Н.В. Павлов, Н.Н. Яшина. М., 2000. – 264 с.

© Д. А. Ламерт, 2014

Данный материал опубликован на сайте
«РЕПЕТИТОР ОЦЕНЩИКА» <http://dom-khv.ucoz.ru/>,
который является специализированным ресурсом для студентов-оценщиков

На сайте «Репетитор оценщика» имеется:

- [Теоретическая информация по оценке](#)
- [Практическая информация по оценке](#)
- [Учебники для бесплатного скачивания по оценке](#)
- [Актуальные статьи по оценке за 2013-2014 гг.](#)
- [Образцы отчетов оценщиков](#)
- [Готовые дипломные и курсовые работы по оценке](#)
- [Перечень ВУЗов, обучающих на оценщика](#)
- [Форум для студентов оценщиков \(помощь в решении задач по оценке\)](#)

Внимание: Оказываем помощь в написании дипломных, курсовых, тестов и контрольных работ по «оценке стоимости любых видов имущества»

Опыт в написании учебных работ по оценке – **более 15 лет!!!**

Мы специализируемся на написании учебных работ по дисциплинам:

- Оценка стоимости предприятия (бизнеса)
- Оценка стоимости ценных бумаг (акций, векселей, облигаций)
- Оценка стоимости недвижимости (зданий, земельных участков)
- Оценка стоимости автотранспорта, машин и оборудования
- Оценка стоимости нематериальных активов

По всем вопросам, пишите: expert.rsa@mail.ru

[Перейти на сайт «Репетитор оценщика»](#)