

В России формирование современной системы управления земельными ресурсами является ключевой проблемой земельной реформы, которая до последнего времени не нашла окончательного решения. Управление земельными ресурсами включает следующие аспекты: политический, административно-управленческий, правовой, научный, технико-технологический. Поэтому управление земельными ресурсами является результатом определенного сочетания объективных и субъективных факторов.

Управление земельными ресурсами, по мнению А. А. Варламова, — это систематическое, сознательное, целенаправленное воздействие государства и общества на земельные ресурсы. Управление земельными ресурсами включает такие функциональные действия, как землеустройство, государственный кадастр недвижимости, государственный земельный надзор, мониторинг земель и др.<sup>1</sup>

В теории управления земельными ресурсами прогнозирование и планирование использования земель является одной из функций системы управления, играющей ключевую роль в информационном обеспечении процесса выработки управленческого решения. Функция планирования и прогнозирования — ведущая и начальная в системе управления земельными ресурсами.

Эффективные и продуманные управленческие решения возможны только тогда, когда их подготовка опирается на хорошую информационную базу, содержащую сведения не только о том, как развивались земельно-имущественные отношения и земельные ресурсы в прошлом, но и каковы были ожидаемые тенденции в прошлом. За указанное информационное снабжение отвечает как раз процесс прогнозирования использования земельных ресурсов. Планирование же отвечает за разработку рационального стратегического, тактического и оперативного планов на основе выработанного решения<sup>[1] [2]</sup>.

Земельные ресурсы, являющиеся не только территориальным базисом размещения отраслей экономики страны, но и уникальным природным ресурсом и основой для жизни и деятельности народа страны, с течением времени претерпевают правовые, физические, экологические и экономические изменения. Указанные изменения накапливаются, подготавливая качественные изменения и переход на новый уровень развития.

Правильно проведенное прогнозирование дает возможность заранее подготовиться к новым условиям, знать ожидаемые последствия (в том числе негативные), найти основные направления, требующие принятия срочных или плановых менеджерских мер<sup>1</sup>.

Определение научной основы наиболее эффективного распределения земельных ресурсов региона или муниципального образования между отраслями экономики — это главная роль прогнозирования в управлении земельными ресурсами.

Прогнозирование является неотъемлемым этапом процесса управления земельными ресурсами независимо от его уровня. Согласно

А. А. Варламову принято выделять три уровня управления: государственный, муниципальный и внутрихозяйственный<sup>[3] [4]</sup>. По нашему мнению, прогнозирование различных показателей, описывающих состояние и развитие земельных ресурсов и объектов недвижимости, необходимо для каждого из этих уровней, отличие же будет в том, какие показатели приобретают большую значимость на конкретном уровне управления.

На общегосударственном уровне интересна динамика не только конкретных показателей для обоснования финансирования работ по созданию Единого государственного реестра недвижимости и оценки эффективности последствий принятых или разрабатываемых решений. Наиболее важными для прогнозирования на государственном уровне управления являются

следующие показатели: структура земельного фонда, структура земельных платежей, структура правообладателей, структура затрат на создание и ведение ЕГРН и т.п.<sup>[5]</sup>

На уровне субъекта РФ анализ динамики изменения структуры земельного фонда в разрезе категорий земель или угодий с последующим прогнозом способен заранее дать информацию о возможном перекосе в структуре государственного земельного фонда. Своевременное выявление негативных тенденций поможет обдуманному и тщательно проработанному принятию нормативно-правовых актов, предотвращающих дальнейшее развитие неблагоприятных трендов.

На уровне конкретного землевладения (землепользования) чрезвычайно важна динамика и прогноз значений результатов хозяйственной деятельности на данном земельном участке. С течением времени с развитием бизнеса, проводимого на участке, может происходить изменение и удельного веса показателей. Своевременное прогнозирование указанных изменений способно помочь при проведении мероприятий по корректировке деятельности субъекта, для целей которого выполняется прогноз, и внесения изменений в запланированные действия или уже принятые решения.

Необходимо особо сказать о прогнозировании показателей, описывающих ситуацию на рынке недвижимости муниципального образования, региона или страны в целом. Развитие оборота земельных участков и рынка недвижимости в целом можно принимать в качестве основного индикатора экономического механизма управления земельными ресурсами<sup>1</sup>, что обуславливает острую потребность в прогнозе рынка со стороны его участников.

Прогнозируют самые различные показатели, отражающие ситуацию на рынке недвижимости, но все же особняком стоит такой результирующий показатель рынка недвижимости, как цена (стоимость) конкретных объектов и в среднем в городе, районе, субъекте страны. Как показали исследования, именно результаты прогнозирования стоимости объектов наиболее применимы в процессе государственного управления земельными ресурсами<sup>[6] [7]</sup>.

Точный и обоснованный прогноз развития рынка необходим органам власти для того, чтобы иметь представление о процессах, происходящих на рынке, обоснованно прогнозировать налоговые поступления, по возможности предупреждать и смягчать негативные последствия падения рынков. Рынок недвижимости России обладает определенными особенностями, оказывающими влияние на выбор метода прогнозирования и на возможность осуществления достоверного прогнозирования на долгосрочный период, тем не менее результаты прогноза различных сегментов интересны как для субъектов государственного, так и муниципального и внутрихозяйственного управления.

В случае когда субъектом управления является государство или муниципальное образование, для успешного управления земельными ресурсами ему необходим прогноз земельно-кадастровых показателей, а также данных о рынке земли и иной недвижимости. Прогнозирование рынка необходимо органам власти:

- — для понимания процессов и тенденций, происходящих и сложившихся на рынке, с целью принятия мер, способных либо предотвратить, либо значительно смягчить последствия кризисов на рынке недвижимости;
- — обоснованного расчета будущих налоговых поступлений;
- — выработки экономических и правовых механизмов регулирования рынка;
- — проведения модернизации нормативно-законодательной базы;
- — формирования благоприятного инвестиционного климата на подведомственной территории.

Пользователями прогнозов в данном случае будут являться органы государственного (муниципального) управления, в частности конкретные исполнители, занимающиеся решением отдельных из перечисленных вопросов. На утверждение к высшим руководителям попадут только проекты решений, составленных с учетом прогнозного развития рынка недвижимости.

У коммерческих участников рынка для успешного решения вопросов, связанных с ведением бизнеса в сфере недвижимости, также возникает потребность в достоверном прогнозе. История развития и функционирования рынка в развитых странах мира, которая насчитывает уже порядка 100 лет, показывает, что часто одной из главных причин крупных кризисов на рынках недвижимости является неправильное понимание ситуации, сложившейся на рынке, или неправильная трактовка тенденций. В этих случаях составлять и использовать прогноз будут аналитические службы компаний, отделы маркетинговых исследований, менеджмент среднего и высшего звена.

По мнению авторов, каждый из вовлеченных в отношения по поводу земельно-имущественного комплекса нуждается в обоснованном прогнозе рынка земли и иной недвижимости для решения своих задач управления (рис. 3.1).

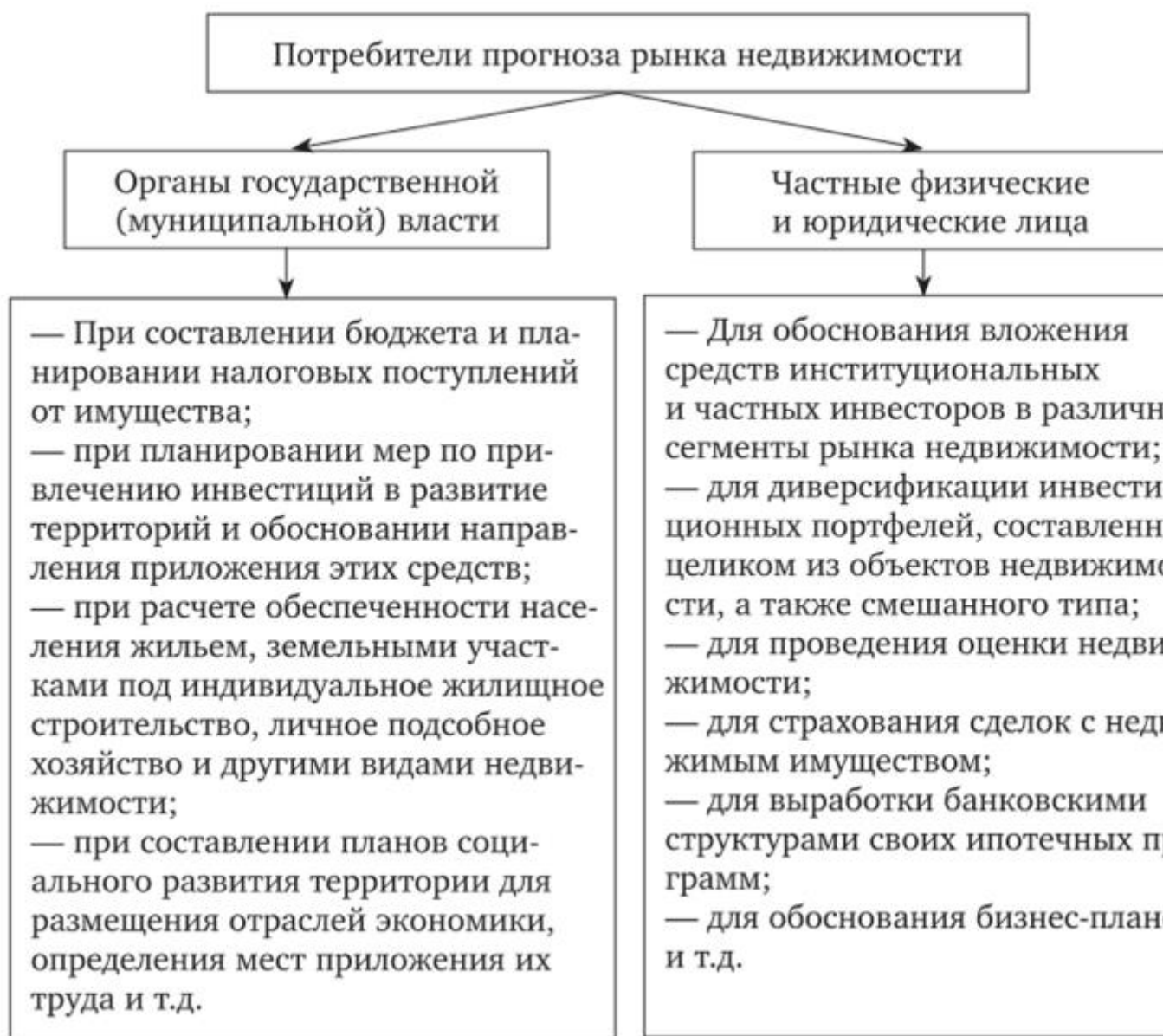


Рис. 3.1. Потребности в прогнозе рынка недвижимости

У органов государственного и муниципального управления потребность в прогнозе рынка недвижимости может появиться при планировании развития территории региона (муниципального образования) и обосновании мер, необходимых для претворения планов в жизнь, разработке схем территориального планирования регионов, составлении схем землеустройства региона и административного района для обоснования экономической эффективности размещения на конкретных земельных участках отдельных отраслей, предприятий и т.д.

Часть действий, относимых Федеральным законом от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» к землеустроительным, обязательно должна осуществляться с привлечением результатов прогнозирования. Например, планирование и организация рационального использования земель проводятся в целях совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения иных направлений рационального использования земель в Российской Федерации, субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Среди видов работ, относимых к планированию и организации рационального использования земель, при проведении которых возможно привлечение результатов прогнозирования стоимости земельных участков, можно выделить следующие:

- — разработка предложений о рациональном использовании земель;
- — определение земель, в границах которых гражданам и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки;
- — определение земель, отнесенных к категориям и видам, установленным законодательством РФ.

Планирование и организация рационального использования земель и их охраны в городских и сельских поселениях проводятся в соответствии с градостроительной документацией, и социально ответственное и эффективное использование территории невозможно без наличия прогноза рынка недвижимости.

Земельные ресурсы, как уже говорилось, имеют двойственный характер: пространственного базиса и природного ресурса. И в обеих этих ипостасях земельные ресурсы конечны и исчерпаемы. На фоне постоянно возрастающих потребностей в земельных ресурсах населения и отраслей экономики страны особое значение приобретает качество планирования каждого земельного участка еще до момента начала его активного использования.

В настоящее время процесс планирования развития территории больших городов относится исключительно к сфере градостроительства, соответственно, основой для отнесения земельного участка к определенному виду разрешенного использования выступают в худшем случае формальные, в лучшем — только архитектурно-планировочные критерии. В результате существующие сегодня в России административные ограничения и зонирование часто не отражают текущих требований развивающихся территорий, поэтому фактическое использование земельного участка может не соответствовать наилучшему варианту. На практике это приводит к таким ситуациям, когда, например, земельный участок, со всех сторон окруженный вновь построенной развязкой федеральной трассы, оказывается отнесенным к категории земли населенных пунктов и предназначен под жилую застройку. Для избегания подобных казусов необходимо на этапе планировки привлекать не только градостроительные, но и экономические, социальные, экологические и прочие критерии.

Для учета экономических характеристик можно воспользоваться традиционным для оценочной деятельности анализом лучшего и наиболее эффективного использования земельного участка.

Принцип лучшего и наиболее эффективного использования составляет четвертую группу принципов оценки и фактически является квинтэссенцией всех остальных принципов оценки.

**Лучшим и наиболее эффективным использованием (ЛНЭИ)** называют тот единственный вариант использования земельного участка, остающийся после просеивания всех вариантов использования объекта через четырехуровневое сито — законодательных разрешений, физического осуществления, финансовой выгоды и наивысшей доходности.

Выбор оптимального варианта использования земельного участка обусловлен потенциалом местоположения участка; возможностью рынка принять данный вариант использования участка; возможностью его реализации с правовой точки зрения; физическими, грунтовыми, ландшафтными возможностями участка; технологической и финансовой обоснованностью его застройки<sup>1</sup>.

Анализ лучшего и наиболее эффективного использования является базовым в оценке недвижимости и формирует основу, на которой оценщик применяет три традиционных подхода к стоимости.

Таким образом, под лучшим и наиболее эффективным вариантом использования понимается разумный и возможный вариант использования, который обеспечит объекту наивысшую текущую стоимость, определенную на дату оценки<sup>[8] [9]</sup>.

Но подобный подход ориентирован исключительно на владельца земельного участка и не совсем подходит для применения в процессе планирования использования территорий. С точки зрения авторов, при ЛНЭИ-анализе целесообразно рассматривать не только доходность для землевладельца, но и экономический интерес государства или муниципального образования, т.е. не только экономический эффект в виде денежных потоков собственнику, но и бюджетный в виде поступлений от предполагаемого использования участка в бюджеты всех уровней. Таким образом, принимая решение об отнесении земельного участка к какой-либо функциональной зоне, необходимо провести ЛНЭИ-анализ с точки зрения владельца участка (существующего или гипотетического) и с точки зрения государства (муниципального образования) и общества.

При этом окажется невозможным в полной мере осуществить первый этап анализа, а именно отбор видов использования участка по юридической допустимости, так как зонирование территорий еще не проведено.

ГрК РФ выделяет четыре шага планирования территории:

- 1) территориальное планирование;
- 2) градостроительное зонирование;
- 3) планировка территории;
- 4) проектирование, возведение и реконструкция объектов капитального строительства.

Выделение участков начинается с территориального планирования, в ходе которого федеральные, региональные и местные власти определяют территории для возведения жилья, объектов инфраструктуры, промышленности и сельского хозяйства. Затем схемы территориального планирования, которые были разработаны федеральными властями, направляются в высшие исполнительные органы субъектов РФ и муниципальных образований, к территориям которых относятся<sup>[10]</sup>.

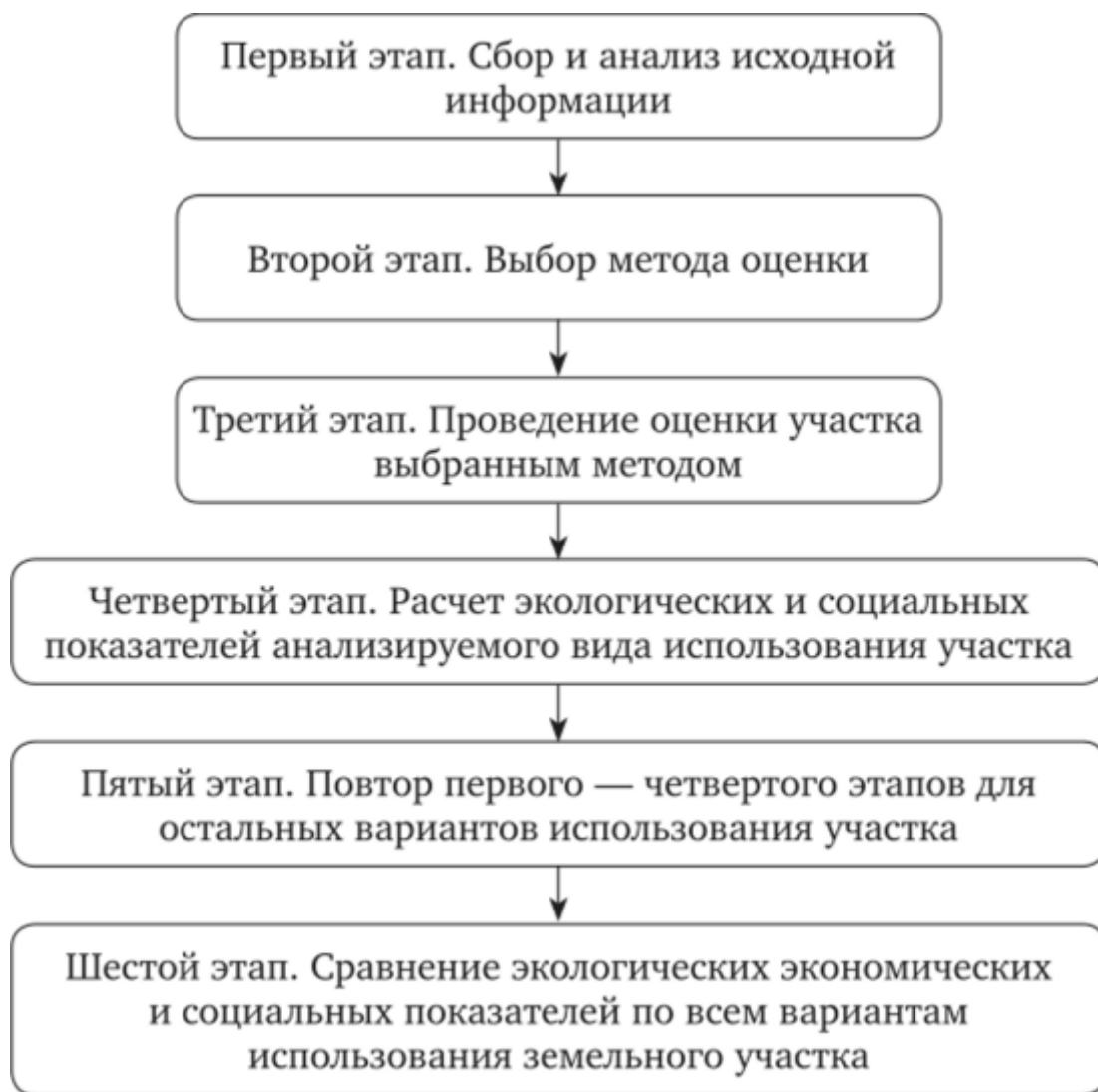
После территориального планирования проводится градостроительное зонирование. В результате на территории каждого муниципального образования определяются территориальные зоны и устанавливают градостроительные регламенты.

Затем выделенные в результате зонирования территории должны быть подвергнуты планировке. Последняя предполагает разбивку зоны на кварталы, микрорайоны и иные элементы, а также установление границ для участков под застройку. Планировку проводят как для застроенных, так и для незастроенных территорий. В ходе планировки за каждым участком земли должны быть закреплены предписания относительно того, какого назначения здание на нем можно построить. Помимо назначения, указывается его этажность, контур углубления, площадь и т.д.

С точки зрения авторов, анализ ЛНЭИ для всех стейкхолдеров необходимо проводить в два этапа. Сначала по укрупненным показателям на этапе территориального планирования, чтобы получить экономическое обоснование функционального предназначения части территории, подвергаемой планированию. Анализ надо вести не по конкретному участку, а по массиву однородных участков. Итогом первого этапа должно стать одно или несколько приоритетных функциональных направлений развития территории или ее части.

Второй этап анализа уже на этапе планировки предполагает объектом анализа конкретный земельный участок. Конечно, не следует полагать, что авторами предлагается за счет государственного или муниципального бюджета разрабатывать подробный инвестиционный проект для каждого земельного участка. Расчеты должны проводиться по укрупненным среднерыночным показателям затрат и доходов, но при этом давать реалистичное представление об эффективности рассматриваемых вариантов использования участка.

При планировании использования территории анализ ЛНЭИ рекомендуется проводить в шесть этапов (рис. 3.2).



*Рис. 3.2. Этапы анализа лучшего и наиболее эффективного использования при планировании использования территории*

Первый этап подразумевает сбор и анализ исходной информации о земельном участке, а также о возможных вариантах его использования. Примерами такой информации могут быть площадь земельного участка; категория земель; перспективное направление использования участка, определенное на этапе территориального планирования; строительные ограничения, существующие на участке; показатели, характеризующие сегменты рынка недвижимости, относящиеся к анализируемым видам использования; укрупненные показатели стоимости строительства; транспортная доступность; преобладающие почвы; урожайность сельскохозяйственных культур; стоимость техники; затраты на выращивание каждой сельскохозяйственной культуры; стоимость реализации; кадастровая стоимость земельного участка; планируемые доходы и расходы от предполагаемых видов использования участка.

На втором этапе необходимо осуществить выбор метода оценки земельного участка. Из традиционных методов оценки земельных участков — сравнения продаж, выделения, распределения, остатка, предполагаемого использования и капитализации земельной ренты — для целей описываемой методики подходят не все.

Методы, имеющие в своей основе методологию сравнительного подхода к оценке, т.е. сравнения продаж, выделения и распределения, не могут применяться для настоящих целей, так как, во-первых, вероятны серьезные затруднения с поиском аналогов, во-вторых, стоимость объекта, получаемая данными методами, основывается на сложившихся рыночных

взаимоотношениях среднего продавца и среднего покупателя. Когда же речь идет о наиболее эффективном использовании участка, то во главу угла должна становиться выгода от использования, следовательно, оптимальными методами становятся метод остатка и метод предполагаемого использования.

Оба метода достаточно универсальны, применимы для застроенных и вакантных участков и основываются на принципе ожидания, т.е. том размере выгоды, который может получить владелец при анализируемом способе использования участка.

Третий этап анализа подразумевает расчет денежных потоков и ожидаемой стоимости участка при анализируемом виде использования. Составляющие этого процесса традиционны для применения данных методов оценки, поэтому мы считаем излишним останавливаться на этом более подробно.

На следующем, четвертом, этапе исполнитель рассчитывает экологические и социальные последствия анализируемого использования участка. В качестве экологического эффекта можно применять традиционную методику оценки воздействия на окружающую среду при обосновании инвестиций в строительство.

Подобная оценка проводится для определения негативных последствий намечаемой хозяйственной деятельности путем моделирования возможной деградации окружающей среды под воздействием проектируемого объекта.

В качестве социальных последствий анализируемого вида использования участка можно рассматривать количество вновь создаваемых рабочих мест, объемы прогнозных налоговых выплат, которые будут поступать в консолидированный бюджет, влияние на уровень жизни окружающего населения и т.п.

После прохождения четырех этапов для первого варианта использования объекта на пятом этапе аналитик должен вернуться назад и проделать все первоначальные шаги для всех остальных анализируемых видов использования участка.

Шестой этап подразумевает осмысление полученных итогов и сравнение экологических экономических и социальных показателей по всем вариантам использования земельного участка. Для целей управления земельными ресурсами необходимо рассматривать экономические показатели в совокупности с социальными показателями (создание рабочих мест) и экологическим воздействием на окружающую среду.

Например, В. В. Лебедев справедливо отмечает, что оценщик должен рассчитывать максимальную доходность с учетом баланса интересов общества и инвестора, наличия или отсутствия необходимых инженерных мощностей, необходимости соблюдения санитарных и противопожарных норм, планов муниципальных или региональных властей по развитию территории на перспективу, наличия у владельца или пользователя оцениваемого участка возможностей и ресурсов для смены разрешенного использования и т.п.<sup>1</sup>

С нашей точки зрения, при определении наиболее эффективного использования земельного участка необходимо учитывать того, кто является заказчиком оценочных работ, или в чьих интересах они проводятся. Так, если заказчиком является частный землевладелец или инвестор, то максимизация доходности от использования участка в условиях учета всех указанных выше факторов становится главным фактором выбора наиболее эффективного использования<sup>[11] [12]</sup>.

Если же собственником земельного участка является государство или муниципальное образование, то при определении наиболее эффективного использования должны учитываться



интересы всех сторон, что невозможно сделать без привлечения материалов прогнозирования использования земельных ресурсов.

Земля является основным видом природных ресурсов для нашей страны, основой для жизни и деятельности народов, проживающих на ее территории, следовательно, важнейшими задачами государственной земельной политики становится создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий при одновременном снижении административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

Поэтому при выборе наиболее эффективного использования земельного участка, когда участниками процесса выступают органы государственной или муниципальной власти, необходимо учитывать интересы землевладельца и землепользователя, интересы государства и муниципального образования и интересы общества.

Таким образом, процесс управления земельными ресурсами и объектами недвижимости на различных уровнях невозможен без включения в него этапа прогнозирования. Пренебрежение этим этапом может привести к серьезным ошибкам при принятии управленческих решений, затраты на устранение последствий которых будут больше стоимости прогнозных работ<sup>1</sup>.

Наоборот, создание эффективной системы прогнозирования использования земельных ресурсов активно способствует развитию территории, рациональному использованию земель и повышению эффективности системы управления. Научно обоснованное планирование создает долгосрочные цели, выправляет структурные пропорции между отраслями, разрабатывает мероприятия по скорейшему достижению поставленных целей. Мероприятия по прогнозированию и планированию использования земель развивают отдельные территории и страну в целом и являются ориентиром региональной стратегии<sup>17</sup>