

## Учет влияния охранных зон на стоимость земельного участка

**В.Ю. Сутягин**

генеральный директор ООО «Оценка+», член Экспертного совета некоммерческого партнерства «Саморегулируемая организация «СВОД», доцент кафедры «Финансы и банковское дело» Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, кандидат экономических наук (г. Тамбов)

Владислав Юрьевич Сутягин, [sutyagin.vladislav@yandex.ru](mailto:sutyagin.vladislav@yandex.ru)

Последние годы проходят под знаком жесткого противостояния бизнеса и государства по вопросу земельного налогообложения. Напомним, что налогооблагаемой базой является кадастровая стоимость земельного участка. Отметим, что пунктом 3 Федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4)» определено: «под кадастровой стоимостью понимается установленная в процессе государственной кадастровой оценки рыночная стоимость объекта недвижимости, определенная методами массовой оценки, или, при невозможности определения рыночной стоимости методами массовой оценки, рыночная стоимость, определенная индивидуально для конкретного объекта недвижимости в соответствии с законодательством об оценочной деятельности» [1]. Однако практика показывает, что во многих регионах имеются проблемы с достоверностью кадастровой стоимости. Интересно, что под этой туманной формулировкой, как правило, кроется то, что региональная власть, проводя и утверждая оценку, завышает ее в своих интересах. Примечательно, что в подавляющем большинстве кадастровая оценка проводится таким образом, что завышению главным образом подлежат лишь земли, виды разрешенного использования (далее – также ВРИ) которых подразумевают коммерческое и промышленное использование. Последнее, по сути, формирует дополнительную налоговую нагрузку на бизнес.

Естественно, закон закрепляет механизмы оспаривания завышенной стоимости. В частности, статья 24.18 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 135-ФЗ) устанавливает, что «основанием для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости является:

- недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости;
- установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую установлена его кадастровая стоимость».

Последний вариант является типовым в вопросе оспаривания кадастровой стоимости, а, следовательно, и снижения налогового бремени. Это, в свою очередь, требует проведения оценки рыночной стоимости земельного участка. Поскольку сама процедура оценки является конфликтной, вопросы качества отчета об оценке выдвигаются на первый план. Последнее обеспечивается соблюдением требований Закона № 135-ФЗ и действующих федеральных стандартов оценки (главным образом № 1–3 и 7).

В российской практике оспаривания результатов оценки существует ярко выраженное превалирование юридических оснований над экономическими (стоимостными). Это означает, что в конфликтной ситуации отчет об оценке анализируется в первую очередь с позиции соблюдения оценщиком нормативных требований, а не соответствия полученной стоимости рыночным данным.

Одним из важных аспектов проводимой оценки (с позиции как стоимости, так и соблюдения норм законодательства об оценочной деятельности) является учет «ограничений (обременений), установленных в публично-правовых интересах...» (п. 10 ФСО № 4).

Обратим внимание на то, что пункт 10 ФСО № 4 устанавливает: «кадастровая оценка проводится без учета ограничений (обременений) объекта недвижимости, за исключением *ограничений (обременений), установленных в публично-правовых интересах в отношении объекта недвижимости, связанных с регулированием использования (в том числе, зонированием) территорий, государственной охраной объектов культурного наследия, охраной окружающей среды, обеспечением безопасности населения или Российской Федерации*» (курсивным шрифтом выделено нами. – В.С.). Это означает, что при проведении кадастровой оценки (а следовательно, при оспаривании и рыночной оценки) необходим учет таких ограничений. Следует понимать, что соблюдение этого пункта имеет юридический характер и существенно влияет на стоимость участка (и налогооблагаемую базу).

Все это обосновывает актуальность рассматриваемой темы. Актуальность темы повышается и в связи с тем, что налогообложение по налогу на имущество физических лиц переходит на использование в качестве налогооблагаемой базы кадастровой стоимости.

Вопрос учета публично-правовых ограничений довольно сложен и чаще всего связан с функционированием охранных зон на участках (однако не только их). Существование подобных ограничений вытекает из норм Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс) и Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс). В частности, статья 56 Земельного кодекса определяет, что «могут устанавливаться следующие ограничения прав на землю:

1) *особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах;*

2) *особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;*

3) *условия начала и завершения застройки или освоения земельного участка в течение установленных сроков по согласованному в установленном порядке проекту, строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности;*

4) *иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных настоящим Кодексом, федеральными «законами»* (курсивным шрифтом выделено нами. – В.С.).

Далее в этой же статье указывается, что «ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, решением суда или в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом для охранных зон ... ограничения прав на землю устанавливаются бессрочно или на определенный срок».

Общее название для подобных ограничений устанавливается пунктом 4 статьи 1 Градостроительного кодекса, согласно которому «*зоны с особыми условиями использования территорий – охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации...*» (курсивным

шрифтом выделено нами. – В.С.). Из этого следует, что охранный зона – это одна из разновидностей зоны с особыми условиями использования территорий.

Обратим внимание на то, что в вопросах ограничения прав землепользователя (в названных кодексах) основной акцент делается на правомочии пользования (из триады «владение, пользование, распоряжение»).

Все эти зоны имеют много общего и представляют собой территории, в пределах которых правомочие пользования собственника<sup>1</sup> ограничено. На практике это подразумевает запрет некоторых видов использования участка (типичным таким запретом является невозможность строительства объектов недвижимости в пределах таких особых территорий). По сути, ключевое различие между зонами с особыми условиями использования территорий – это объект недвижимости, в интересах функционирования которого устанавливаются такие зоны (к примеру, в случае охраны объектов электрохозяйства – охранный зона; в случае размещения объектов загрязнения окружающей среды – санитарно-защитная зона; в случае охраны источников водоснабжения – зона санитарной охраны и т. п.).

Основная сложность учета подобных зон заключается в том, что их правовой статус определяется разными законами и подзаконными актами. Именно этим и обусловлены все остальные практические проблемы.

Сделаем лишь небольшой обзор законодательства, посвященного лишь охраняемым и санитарно-защитным зонам (поскольку в практике с ними чаще всего приходится иметь дело).

Статья 52 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает следующее: «в целях обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем, защиты природных комплексов, природных ландшафтов и особо охраняемых природных территорий от загрязнения и другого негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности устанавливаются *защитные и охранные зоны*. В целях охраны условий жизнедеятельности человека, среды обитания растений, животных и других организмов вокруг промышленных зон, и объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, создаются *защитные и охранные зоны*, в том числе *санитарно-защитные зоны*, в кварталах, микрорайонах городских и сельских поселений – территории, *зеленые зоны, лесопарковые зоны и иные зоны с ограниченным режимом природопользования*» (курсивным шрифтом выделено нами. – В.С.).

Пункт 2.1 постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» гласит: «в целях обеспечения безопасности населения и в соответствии с Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» *вокруг объектов и производств, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека устанавливается специальная территория с особым режимом использования (далее – санитарно-защитная зона (СЗЗ)*, размер которой обеспечивает уменьшение воздействия загрязнения на атмосферный воздух (химического, биологического, физического) до значений, установленных гигиеническими нормативами, а для предприятий I и II класса опасности – как до значений, установленных гигиеническими нормативами, так и до величин приемлемого риска для здоровья населения» (курсивным шрифтом выделено нами. – В.С.).

<sup>1</sup> Землепользователя в общем случае, если участок фактически использует лицо, которому он принадлежит не на праве собственности. Далее для простоты будем отождествлять землепользователя и собственника.

В пункте 5.1 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 указывается, что «в санитарно-защитной зоне не допускается размещать: жилую застройку, включая отдельные жилые дома, ландшафтно-рекреационные зоны, зоны отдыха, территории курортов, санаториев и домов отдыха, территории садоводческих товариществ и коттеджной застройки, коллективных или индивидуальных дачных и садово-огородных участков, а также другие территории с нормируемыми показателями качества среды обитания; спортивные сооружения, детские площадки, образовательные и детские учреждения, лечебно-профилактические и оздоровительные учреждения общего пользования».

Пункт 5.2. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 определяет: «в санитарно-защитной зоне и на территории объектов других отраслей промышленности не допускается размещать объекты по производству лекарственных веществ, лекарственных средств и (или) лекарственных форм, склады сырья и полупродуктов для фармацевтических предприятий; объекты пищевых отраслей промышленности, оптовые склады продовольственного сырья и пищевых продуктов, комплексы водопроводных сооружений для подготовки и хранения питьевой воды, которые могут повлиять на качество...».

Статья 90 (пункты 2–4 и 6) Земельного кодекса гласит:

«2. В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов железнодорожного транспорта могут предоставляться земельные участки ... для установления полос отвода и охранных зон железных дорог. Свободные земельные участки на полосах отвода железных дорог в пределах земель железнодорожного транспорта могут передаваться в аренду гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного использования, оказания услуг пассажирам, складирования грузов, устройства погрузочно-разгрузочных площадок, сооружения прирельсовых складов (за исключением складов горюче-смазочных материалов и автозаправочных станций любых типов, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов) и иных целей при условии соблюдения требований безопасности движения, установленных федеральными законами. Порядок установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог определяется Правительством Российской Федерации.

3. В целях обеспечения дорожной деятельности могут предоставляться земельные участки для полос отвода автомобильных дорог... Земельные участки в границах полос отвода автомобильных дорог могут предоставляться в установленном настоящим Кодексом порядке гражданам и юридическим лицам для размещения объектов дорожного сервиса. Для создания необходимых условий использования автомобильных дорог и их сохранности, обеспечения соблюдения требований безопасности дорожного движения и обеспечения безопасности граждан создаются придорожные полосы автомобильных дорог. Установление границ полос отвода автомобильных дорог и границ придорожных полос автомобильных дорог, использование таких полос отвода и придорожных полос осуществляются в соответствии с «законодательством» Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

4. В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов морского, внутреннего водного транспорта могут предоставляться земельные участки для... выделения береговой полосы. Береговая полоса внутренних водных путей выделяется для работ, связанных с судоходством и сплавом по внутренним водным путям, вне территорий населенных пунктов. Порядок выделения береговой полосы и пользования ею определяется Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации.

5. Границы охранных зон, на которых размещены объекты системы газоснабжения, определяются на основании строительных норм и правил, правил охраны магистральных трубопроводов, других утвержденных в установленном порядке нормативных документов.

На указанных земельных участках при их хозяйственном использовании не допускается строительство каких бы то ни было зданий, строений, сооружений в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения. Не разрешается препятствовать организации – собственнику системы газоснабжения или уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту объектов системы газоснабжения, ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф».

В статье 3 Федерального закона от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» указывается: «*Санитарно-защитная зона* – территория вокруг источника ионизирующего излучения, на который уровень облучения людей в условиях нормальной эксплуатации данного источника может превысить установленный предел дозы облучения для населения. В санитарно-защитной зоне запрещается постоянное и временное проживание людей, вводится режим ограничения хозяйственной деятельности и проводится радиационный контроль» (курсивным шрифтом выделено нами. – В.С.).

Ключевая разница в понятиях «охранная зона» и «санитарно-защитная зона» в объекте, в интересах которого устанавливается территория с ограниченными условиями пользования:

- в первом случае (охранная зона) устанавливается территория вокруг охраняемого объекта;
- во втором случае (санитарно-защитная зона) определяется территория в радиусе от источника загрязнения.

Как правило, в пределах охранных зон недопустимы определенные виды работы собственника (например строительство недвижимости как таковой или проведение земельных работ); в пределах санитарно-защитных зон недопустимо строительство определенного вида недвижимости и ведение некоторых видов производства. Важно, что санитарно-защитная зона может охватывать не только земельный участок, на котором размещен источник загрязнения, но и соседние участки, ограничивая их использование (поскольку устанавливается в радиусе от источника загрязнения).

Сведения об установлении или изменении границ зоны с особыми условиями использования территорий подлежат включению в государственный кадастр недвижимости (далее – ГКН). На практике это осуществляется в порядке информационного взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления. В случае *охранных* зон внесение сведений в ГКН осуществляется (как правило, операторами охраняемых объектов, хотя закон разрешает любым заинтересованным лицам) на основе карт (планов), что требует предварительного межевания. После подготовки планов (карт) с описанием (и координатами) границ они направляются в подведомственный федеральный орган исполнительной власти, после одобрения которого сведения передаются в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии.

В случае *санитарно-защитных зон* их проектирование осуществляется на всех этапах разработки градостроительной документации, проектов строительства, реконструкции и эксплуатации отдельного промышленного объекта и производства и (или) группы промышленных объектов и производств. Размеры и границы санитарно-защитной зоны определяются в проекте санитарно-защитной зоны. Разработка проекта санитарно-защитной зоны для объектов I–III классов опасности является обязательной. Решение об установлении санитарно-защитной зоны и о ее размерах принимается Главным санитарным врачом Российской Федерации (для предприятий I–II классов опасности) и Главным санитарным врачом субъекта Российской Федерации для предприятий других классов опасности.

Таким образом, основным источником сведений о наличии в пределах оцениваемого участка зон с особыми условиями использования территорий является Кадастровый па-

спорт земельного участка (точнее, форма КП 1. Сведения о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территории). Учитывая ограниченность объема статьи, далее анализ сосредоточим на охранных зонах. В зависимости от типа охраняемого объекта выделяют несколько видов охранных зон. Характер ограничений пользования земельным участком устанавливается отдельными нормативными правовыми актами (см. табл. 1).

Таблица 1

*Подзаконный нормативный правовой акт, регулирующий порядок функционирования охранной зоны*

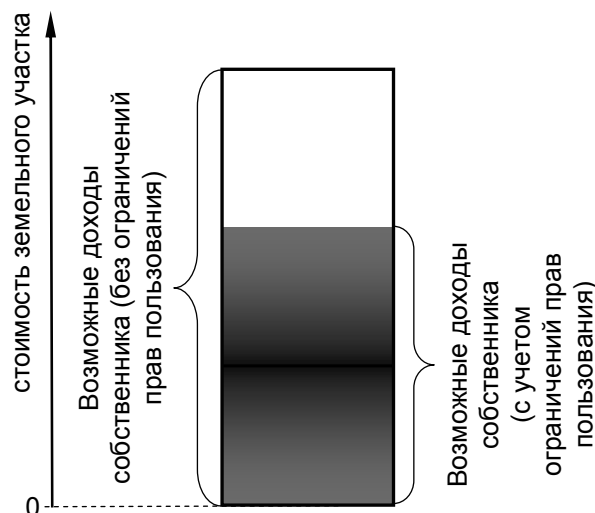
<b>Охранная зона объектов</b>	<b>Нормативный правовой акт</b>
газотранспортной системы	Постановление Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2000 года № 878 «Об утверждении Правил охраны газораспределительных сетей»
железнодорожного транспорта	Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 6 августа 2008 года № 126 «Об утверждении Норм отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также норм расчета охранных зон железных дорог»
электросетевого хозяйства	Постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон»
связи и радиодиффузии	Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 1995 года № 578 «Об утверждении Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации»
водоснабжения и водопроводов питьевого назначения (зона санитарной охраны)	СанПиН 2.1.4.1110-02
тепловых сетей	Приказ Министерства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 17 августа 1992 года № 197 «О типовых правилах охраны коммунальных тепловых сетей»
канализационных сетей (санитарно-защитная зона)	СНиП 40-03-99, СНиП 3.05.04-85, СНиП 2.05.06-85

В настоящее время оценка стоимостного эквивалента ограничений<sup>2</sup> слабо исследована в теории и практике оценочной деятельности. При этом следует сделать одно важное замечание: охранные зоны по своей правовой природе практически идентичны публичным сервитутам – и в первом, и во втором случае предполагается ограничение прав собственника в публичных интересах, главным образом прав пользования. Хотя здесь нужно

<sup>2</sup> Здесь и далее будет использоваться это понятие как выражающее стоимость убытков от ограничения, обусловленного действием охранной зоны.

сделать оговорку: публичный сервитут предоставляет права ограниченного пользования неограниченному кругу лиц. В случае с охранной зоной выгодоприобретателем является сервисная компания (например компания, обслуживающая газотранспортную систему). Однако, обслуживая объект охраны, сервисная компания, как правило, выполняет общественные функции (из этого следует, что охранный зона устанавливается в общественных интересах).

Справедливости ради нужно заметить, что вместе с использованием частичному ограничению подвергается и правомочие владения, поскольку за иными лицами закрепляются права (владения) в отношении недвижимости (подробнее см. [8]). Однако, как нам видится, последнее не является критичным, поскольку из двух обозначенных правомочий лишь право пользования снижает возможности собственника по извлечению дохода с недвижимости, а следовательно, связано с некоторыми убытками (см. рис.).



Соотношение возможных доходов собственника без учета ограничений прав пользования собственника и с учетом таких ограничений [9]

Учитывая родственный характер понятий «охранная зона» и «сервитут», оценку стоимостного эквивалента ограничений, обусловленных наличием охранных зон, можно провести с использованием методологических основ оценки соразмерной платы за сервитут, которая представляет собой размер убытков, причиненных собственнику, ограничением его прав.

С понятием «соразмерная плата за сервитут» связано важное отличие охранный зоны от сервитута. Дело в том, что владелец обремененного сервитутом земельного участка вправе требовать возмещения возникших у него убытков. Примечательно, что это правило применимо даже в отношении публичных сервитутов (п. 7 ст. 23 Земельного кодекса). Установление же охранных зон (и других зон с особыми условиями использования территорий) не предполагает компенсацию собственнику участка.

Однако независимо от природы ограничений прав они не позволяют в полной мере использовать потенциал участка и извлекать максимальный доход (по крайней мере, в теории), а стало быть, являются источником убытков. При этом подобное заключение является не умозрительным, а вполне реальным. К примеру, если покупателю предложить два сходных участка, один из которых отличается от другого лишь наличием установленных особых условий использования территории, то вряд ли стоит ожидать, что именно этот участок будет выбран покупателем.

Таким образом, задача оценки стоимостного эквивалента ограничений, обусловленных

наличием охранных зон (и других зон с особыми условиями использования территорий), сводится к оценке размера убытков собственника.

Нормативная сторона оценки соразмерной платы за сервитут долгое время регламентировалась Временными методические рекомендациями по оценке соразмерной платы за сервитут, утвержденными Росземкадастром 17 марта 2004 года. Однако этот правовой акт имел ряд противоречий. С одной стороны, он имел статус рекомендаций, с другой – ряд его положений были обязательными. В связи с этим решением Верховного Суда Российской Федерации от 18 декабря 2014 года № АКПИ14-1093 указанные Методические рекомендации были признаны недействующими. В настоящее время нормативный порядок определения величины соразмерной платы не определен.

С практической оценочной точки зрения величина убытков, вызванных наличием охранный зоны (а равно и сервитутом), может быть определена проведением либо парного анализа (анализа сравнений) (см. табл. 2), либо анализа учета потерь (см. табл. 3).

Методология анализа парных продаж основана на сравнении пары объектов, отличающихся друг от друга лишь наличием охранный зоны, в отношении которых известны либо цены продаж (допустимо использование предложений), либо доходы (см. табл. 2).

Таблица 2

Основные методы оценки, основанные на проведении парного анализа  
(на парном сравнении)

Метод	Последовательность метода	Достоинства (+), недостатки (-) метода
Парных продаж	<p>1. Выявляются пары продаж земельных участков, в отношении которых известны цены продаж (предложений) и один из которых обременен охранный зоной (его цена – <math>C_{оз}</math>), второй – без охранный зоны (его цена – <math>C_б</math>)</p> <p>1а. Если земельные участки имеют отличия, то вносятся корректировки с целью приведение пары в состояние, когда они отличаются лишь «наличием» охранный зоны</p> <p>2. Рассчитывается стоимостной эквивалент ограничений, вызванный охранный зоной (<math>C_{оз}</math>), как <math>C_{оз} = C_{оз} - C_б</math></p> <p><i>Примечания:</i></p> <p>1. Если статистическая информация есть, то целесообразно усреднение <math>C_{оз}</math></p> <p>2. Если необходимо рассчитать корректировку (в методе сравнительных продаж) на наличие ограничений, обусловленных установлением охранный зоны, то ее значение оценивается как <math>\Delta = C_{оз} / C_б = (C_{оз} - C_б) / C_б</math></p>	<p>+ Объективная основа расчетов</p> <p>- 1. Как правило, отсутствует исходная информационная основа проведения расчетов</p> <p>2. В случае использования этапа 1а (внесение предварительных корректировок) внесение корректировок может приводить к возникновению дополнительных ошибок</p>



Окончание таблицы 2

<p>Попарного сравнения доходов</p>	<p>1. Выявляются пары продаж земельных участков, в отношении которых известны показатели дохода и один из которых обременен охранной зоной (его цена – <math>D_{оз}</math>), второй – без охранной зоны (его цена – <math>D_б</math>)</p> <p>1а. Если земельные участки имеют отличия, то вносятся корректировки с целью приведения пары в состояние, когда они отличаются лишь «наличием» охранной зоны</p> <p>2. Рассчитывается разница в доходах, обусловленная наличием охранной зоны (<math>D_{оз}</math>):</p> $D_{оз} = D_{оз} - D_б$ <p>3. Рассчитывается стоимостной эквивалент ограничений, обусловленных наличием охранной зоны (<math>C_{оз}</math>):</p> $C_{оз} = D_{оз} \times ВРМ, \text{ если } D_{оз} \text{ является валовым доходом}$ $C_{оз} = D_{оз} / R, \text{ если } D_{оз} \text{ является чистым доходом}$ <p><i>Примечания:</i></p> <p>1. В качестве дохода может быть земельная рента (участок сельскохозяйственного назначения) или остаточный доход (застроенный участок)</p> <p>2. Если статистическая информация есть, то целесообразно усреднение <math>C_{оз}</math></p> <p>3. Если необходимо рассчитать корректировку (в методе сравнительных продаж) на наличие ограничений, обусловленных установлением охранной зоны, то ее значение оценивается как</p> $\Delta = D_{оз} / D_б = (D_{оз} - D_б) / D_б$	<p>+</p> <p>Объективная основа расчетов</p> <p>–</p> <p>1. Сложность верификации информационной основы проведения расчетов</p> <p>2. В случае использования этапа 1а (внесение предварительных корректировок) внесение корректировок может приводить к возникновению дополнительных ошибок</p>
------------------------------------	---	--

Следует сделать общее замечание относительно применения обоих методов. Как правило, довольно сложно подобрать пары, отличающиеся друг от друга лишь наличием охранной зоны. Следовательно, приведение пары в «необходимый» вид требует внесения дополнительных корректировок. Однако в этой ситуации возникают ошибки, часть которых неустранима, поскольку обусловлена математической природой проводимых расчетов (чем больше вспомогательных расчетов, тем больше «набегают» ошибка, связанная с точность методического аппарата). Другая часть ошибок обусловлена некачественной оценкой (а возможно, и намеренным искажением результатов). В такой ситуации возникает резонный вопрос: вычисленная разница является выражением величины оценки стоимостного эквивалента, обусловленного наличием охранной зоны, или «набежавшей» ошибкой расчетов?

Кроме того, площадь, занятая охранной зоной (и ее характер), в оцениваемом объекте может существенно отличаться от площади в анализируемой паре.

Методы, основанные на учете потерь, представляются более перспективными в практическом смысле (см. табл. 3).

Таблица 3

Основные методы оценки, основанные на учете потерь

Метод	Последовательность метода	Достоинства (+), недостатки (-) метода
Учета потерь в площади	<p>1. Определяется площадь земельного участка, занятая охранной зоной (<math>S_{оз}</math>)</p> <p>2. Определяется общая площадь оцениваемого земельного участка (<math>S_{об}</math>)</p> <p>3. Рассчитывается стоимость земельного участка без учета ограничений охранной зоной (<math>C_б</math>)</p> <p>4. Рассчитывается стоимостной эквивалент ограничений, обусловленных наличием охранной зоны (<math>C_{оз}</math>):</p> $C_{оз} = C_б \times S_{оз} / S_{об}$ <p><i>Примечание.</i> Если необходимо рассчитать корректировку (в методе сравнительных продаж) на наличие ограничений, обусловленных установлением охранной зоны, то ее значение оценивается как <math>\Delta = S_{оз} / S_{об}</math></p>	<p>+ Простота проведения расчетов</p> <p>- Сомнительным является тезис, что в результате действия ограничений (охранной зоны) земельный участок полностью «выпадает» из использования</p>
Учета потерь в выгодах	<p>1. Проводится анализ наиболее эффективного использования (НЭИ) земельного участка без учета ограничений</p> <p>2. Определяются выгоды от застройки (или использования) земельного участка (единого объекта недвижимости) в соответствии с НЭИ без учета ограничений (<math>B_б</math>)</p> <p>3. Рассчитывается стоимость земельного участка без учета ограничений охранной зоной (<math>C_б</math>)</p> <p>4. Проводится анализ НЭИ земельного участка с учетом ограничений в виде охранной зоны</p> <p>5. Определяются выгоды от застройки (или использования) земельного участка (единого объекта недвижимости) в соответствии с НЭИ с учетом ограничений (<math>B_{оз}</math>)</p> <p>6. Рассчитывается стоимостной эквивалент ограничений, обусловленных наличием охранной зоны (<math>C_{оз}</math>):</p> $C_{оз} = C_б \times (1 - B_{оз} / B_б)$ <p><i>Примечание.</i> Если необходимо рассчитать корректировку (в методе сравнительных продаж) на наличие ограничений, обусловленных установлением охранной зоны, то ее значение оценивается как <math>\Delta = 1 - B_{оз} / B_б</math></p>	<p>+ Обоснованность результатов оценки</p> <p>- Сложность проведения расчетов</p> <p>Неопределенность расчетов по оценке выгоды от застройки участка с учетом ограничений в виде охранной зоны</p>

Окончание таблицы 3

Анализа ограничений	<p>1. Проводится анализ НЭИ земельного участка без учета ограничений</p> <p>2. Выявляются все ограничения, обусловленные установлением охранной зоны</p> <p>3. Выявляются ограничения, которые могут возникать при застройке и использовании участка в соответствии с НЭИ</p> <p>4. Рассчитывается стоимость земельного участка без учета ограничений охранной зоной (<math>C_6</math>)</p> <p>5. Определяется площадь земельного участка, занятого охранной зоной <math>S_{оз}</math>, и оценивается доля земельного участка, занятого охранной зоной как <math>S_{оз} / S_{об}</math></p> <p>6. Оценивается коэффициент (доля), учитывающий степень ограничения прав собственника (<math>K</math>)</p> <p>7. Рассчитывается стоимостной эквивалент ограничений, обусловленных наличием охранной зоны:</p> $C_{оз} = C_6 \times S_{оз} / S_{об} \times K$ <p><i>Примечания.</i></p> <p>1. Коэффициент, учитывающий степень ограничения прав, заключен в диапазон от 0 (если наличие охранной зоны никак не влияет на возможности использования участка) до 1 (если наличие охранной зоны полностью лишает возможности использовать земельный участок)</p> <p>2. Если необходимо рассчитать корректировку (в методе сравнительных продаж) на наличие ограничений, обусловленных установлением охранной зоны, то ее значение оценивается как <math>\Delta = (S_{оз} / S_{об}) \times K</math></p>	<p>+</p> <p>Объективная основа расчетов</p> <p>–</p> <p>Субъективность оценки коэффициента, учитывающего степень ограничения прав</p>
---------------------	--	---

Первые два метода описаны в литературе (см., например, [10]), последний является разработкой автора настоящей статьи. Главная проблема метода анализа ограничений заключается в оценке коэффициента, учитывающего степень таких ограничения. Эта проблема может быть решена посредством балльной оцифровки ограничивающих факторов. Сам алгоритм расчета коэффициента будет иметь следующий вид:

1) *составление перечня факторов, определяющих степень ограничения прав собственника.* Как правило, общий перечень содержится в подзаконном нормативном правовом акте (см. табл. 1);

2) *анализ общего перечня ограничивающих факторов и формирование конечного перечня факторов, основанных на НЭИ земельного участка и бизнеса собственника.* Как правило, общий перечень факторов (зафиксированный подзаконным нормативным правовым актом) содержит довольно разнообразные запреты. Одни критичны для НЭИ участка (бизнеса собственника), другие никак не связаны с нормальной работой собственника на своем участке.

Кроме того, среди большого количества факторов часть из них могут дублировать друг друга или быть взаимообусловленными.

В процессе формирования окончательного списка факторов важно, чтобы все они были формализованы таким образом, чтобы увеличение значения каждого из них (балльной оценки) приводило к однонаправленному изменению коэффициента (то есть увеличение влияния каждого фактора приводило бы к росту (или снижению) коэффициента);

3) *определение балльной шкалы оценки величины ценообразующего параметра.* Выбор балльной шкалы сам по себе не имеет существенного значения. Однако большое значение имеют определение шага балльной шкалы (например один балл) и максимально и минимально достигаемые значения оценки каждого фактора (например от единицы до пяти или от нуля до десяти);

4) *балльная оценка величины каждого фактора и вывод о балльной оценке коэффициента, учитывающего степень ограничения прав (в результате установления охранной зоны) ( $K_c$ ).* В общем случае, когда минимальный балл при оценке факторов не равен нулю, расчет величины результирующего признака ( $K_c$ ) будет осуществляться по формулам:

а) в случае если между факторами и коэффициентом существует прямая связь, то модель расчета будет следующей:

$$K_c = K_{min} + \frac{B_i - B_{min}}{B_{max} - B_{min}} (K_{max} - K_{min}); \quad (1)$$

б) в случае если между факторами и коэффициентом наблюдается обратная связь, то формула расчета будет выглядеть так:

$$K_c = K_{min} + \left( 1 - \frac{B_i - B_{min}}{B_{max} - B_{min}} \right) (K_{max} - K_{min}), \quad (2)$$

где  $B_{max}$ ,  $B_{min}$ ,  $B_i$  – максимальное возможное, минимальное возможное, расчетное количество баллов;

$K_{max}$ ,  $K_{min}$  – максимально и минимально возможные значения коэффициента.

Проиллюстрируем предложенный метод *примером*.

Оценивается земельный участок площадью 1 609 квадратных метров, из которых 156 квадратных метров входят в охранную зону ЛЭП-6 кВ. Вид разрешенного использования земельного участка – под размещение производственного здания. Необходимо рассчитать корректировку «Передаваемые права» методом сравнительных продаж.

Проведем расчет по представленному алгоритму.

1. Согласно пунктам 8 и 9 постановления Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон в охранных зонах линий электроснабжения» (далее – Постановление № 160) запрещается проведение работ, указанных в таблице 4.

В пунктах 10 и 11 Постановления № 160 закрепляются запреты на проведение работ, указанные в таблице 5.

2. Согласно анализу НЭИ земельный участок должен использоваться для строительства производственного здания. Вполне очевидно, что часть ограничений для собственника при нормальном ведении бизнеса не являются критичными. Формируется перечень ограничений, с которыми может столкнуться собственник участка при его использовании в соответствии с НЭИ (см. табл. 6).

Таблица 4

*Запрет на проведение работ в охранных зонах линий электрообеспечения [13]*

<b>Нормативный правовой акт</b>	<b>Характер ограничения</b>
Пункт 8 Постановления № 160	<p><i>Запрещается:</i></p> <p>а) набрасывать на провода и опоры воздушных линий электропередачи посторонние предметы, а также подниматься на опоры воздушных линий электропередачи</p> <p>б) размещать любые объекты и предметы (материалы) в пределах созданных в соответствии с требованиями нормативно-технических документов проходов и подъездов для доступа к объектам электросетевого хозяйства, а также проводить любые работы и возводить сооружения, которые могут препятствовать доступу к объектам электросетевого хозяйства, без создания необходимых для такого доступа проходов и подъездов</p> <p>в) находиться в пределах огороженной территории и помещениях распределительных устройств и подстанций, открывать двери и люки распределительных устройств и подстанций, производить переключения и подключения в электрических сетях (указанное требование не распространяется на работников, занятых выполнением разрешенных в установленном порядке работ), разводить огонь в пределах охранных зон вводных и распределительных устройств, подстанций, воздушных линий электропередачи, а также в охранных зонах кабельных линий электропередачи</p> <p>г) размещать свалки</p> <p>д) производить работы ударными механизмами, сбрасывать тяжести массой свыше 5 тонн, производить сброс и слив едких и коррозионных веществ и горюче-смазочных материалов (в охранных зонах подземных кабельных линий электропередачи)</p>
Пункт 9 Постановления № 160	<p><i>Запрещается (в линиях свыше 1000 В):</i></p> <p>а) складировать или размещать хранилища любых, в том числе горюче-смазочных, материалов</p> <p>б) размещать детские и спортивные площадки, стадионы, рынки, торговые точки, полевые станы, загоны для скота, гаражи и стоянки всех видов машин и механизмов, проводить любые мероприятия, связанные с большим скоплением людей, не занятых выполнением разрешенных в установленном порядке работ (в охранных зонах воздушных линий электропередачи)</p> <p>в) использовать (запускать) любые летательные аппараты, в том числе воздушных змеев, спортивных моделей летательных аппаратов (в охранных зонах воздушных линий электропередачи)</p> <p>г) бросать якоря с судов и осуществлять их проход с отданными якорями, цепями, лотами, волокушами и тралами (в охранных зонах подводных кабельных линий электропередачи)</p> <p>д) осуществлять проход судов с поднятыми стрелами кранов и других механизмов (в охранных зонах воздушных линий электропередачи)</p>

*Запрет без письменного согласия на проведение работ в охранных зонах линий электроснабжения [13]*

<b>Нормативный правовой акт</b>	<b>Характер ограничения</b>
<p>Пункт 10 Постановления № 160</p>	<p><i>Требуется письменное согласие (запрещается без письменного согласия):</i></p> <p>а) на строительство, капитальный ремонт, реконструкцию или снос зданий и сооружений;</p> <p>б) на горные, взрывные, мелиоративные работы, в том числе связанные с временным затоплением земель</p> <p>в) на посадку и вырубку деревьев и кустарников</p> <p>г) на дноуглубительные, землечерпальные и погрузочно-разгрузочные работы, добычу рыбы, других водных животных и растений придонными орудиями лова, устройство водоемов, колку и заготовку льда (в охранных зонах подводных кабельных линий электропередачи)</p> <p>д) на проход судов, у которых расстояние по вертикали от верхнего крайнего габарита с грузом или без груза до нижней точки провеса проводов переходов воздушных линий электропередачи через водоемы менее минимально допустимого расстояния, в том числе с учетом максимального уровня подъема воды при паводке</p> <p>е) на проезд машин и механизмов, имеющих общую высоту с грузом или без груза от поверхности дороги более 4,5 метра (в охранных зонах воздушных линий электропередачи)</p> <p>ж) на земляные работы на глубине более 0,3 метра (на вспахиваемых землях на глубине более 0,45 метра), а также планировку грунта (в охранных зонах подземных кабельных линий электропередачи)</p> <p>з) на полив сельскохозяйственных культур в случае, если высота струи воды может составить свыше 3 метров (в охранных зонах воздушных линий электропередачи)</p> <p>и) на полевые сельскохозяйственные работы с применением сельскохозяйственных машин и оборудования высотой более 4 метров (в охранных зонах воздушных линий электропередачи) или полевые сельскохозяйственные работы, связанные с вспашкой земли (в охранных зонах кабельных линий электропередачи)</p>
<p>Пункт 11 Постановления № 160</p>	<p><i>Требуется письменное согласие (запрещается без письменного согласия) (в линиях свыше 1000 В) на следующее:</i></p> <p>а) размещать детские и спортивные площадки, стадионы, рынки, торговые точки, полевые станы, загоны для скота, гаражи и стоянки всех видов машин и механизмов, садовые, огородные и дачные земельные участки, объекты садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, объекты жилищного строительства, в том числе индивидуального (в охранных зонах воздушных линий электропередачи)</p> <p>б) складировать или размещать хранилища любых, в том числе горючесмазочных, материалов</p> <p>в) устраивать причалы для стоянки судов, барж и плавучих кранов, бросать якоря с судов и осуществлять их проход с отданными якорями, цепями, лотами, волокушами и тралами (в охранных зонах подводных кабельных линий электропередачи)</p>

Таблица 6

*Перечень ограничений, которые могут возникнуть при эксплуатации участка  
в соответствии с НЭИ*

<i>Характер ограничения</i>	<i>Возможность проведения землепользователем работ (в соответствии с ВРИ или характером бизнеса), связанных с необходимостью учета запрета (да/нет)</i>
<p><i>Запрещается (см. табл. 4 и п. 8 Постановления № 160):</i></p> <p>б) размещать любые объекты и предметы (материалы) в пределах созданных в соответствии с требованиями нормативно-технических документов проходов и подъездов для доступа к объектам электросетевого хозяйства, а также проводить любые работы и возводить сооружения, которые могут препятствовать доступу к объектам электросетевого хозяйства, без создания необходимых для такого доступа проходов и подъездов</p>	да
<p>д) производить работы ударными механизмами, сбрасывать тяжести массой свыше 5 тонн, производить сброс и слив едких и коррозионных веществ и горюче-смазочных материалов (в охранных зонах подземных кабельных линий электропередачи)</p>	да
<p><i>Запрещается (в линиях свыше 1000 В) (см. табл. 4 и п. 9 Постановления № 160):</i></p> <p>а) складировать или размещать хранилища любых, в том числе горюче-смазочных, материалов</p>	да
<p><i>Требуется письменное согласие (запрещается без письменного согласия) на следующее (см. табл. 5 и п. 10 Постановления № 160):</i></p> <p>а) строительство, капитальный ремонт, реконструкция или снос зданий и сооружений</p>	да
<p>е) проезд машин и механизмов, имеющих общую высоту с грузом или без груза от поверхности дороги более 4,5 метра (в охранных зонах воздушных линий электропередачи)</p>	да
<p>ж) земляные работы на глубине более 0,3 метра (на вспахиваемых землях на глубине более 0,45 метра), а также планировка грунта (в охранных зонах подземных кабельных линий электропередачи)</p>	да

3. В рамках настоящей оценки будет использована балльная шкала от 0 до 10.

4. Проведем оценку вероятности возникновения работ при использовании участка в соответствии с НЭИ, когда землепользователь столкнется с запретом (см. табл. 7).

Далее по формуле  $\Delta = (S_{ос} / S_{об}) \times K$  (см. примечание 2 к методу анализа ограничений в таблице 3) рассчитаем значение коэффициента, учитывающего степень ограничения, которое составит 0,68. Следовательно, величина корректировки, рассчитанная по этой формуле, составит 6,6 процента.

Таблица 7

*Балльная оценка вероятности возникновения работ у собственника, связанных с необходимостью учета запретов*

<b>Характер ограничения</b>	<b>Оценка вероятности возникновения работ у землепользователя (собственника), связанных с необходимостью учета запрета (отсутствие вероятности – 0, максимум – 10)</b>
<p><i>Запрещается</i> (см. табл. 4 и п. 8 Постановления № 160):</p> <p>б) размещать любые объекты и предметы (материалы) в пределах созданных в соответствии с требованиями нормативно-технических документов проходов и подъездов для доступа к объектам электросетевого хозяйства, а также проводить любые работы и возводить сооружения, которые могут препятствовать доступу к объектам электросетевого хозяйства, без создания необходимых для такого доступа проходов и подъездов</p>	5
<p>д) производить работы ударными механизмами, сбрасывать тяжести массой свыше 5 тонн, производить сброс и слив едких и коррозионных веществ и горюче-смазочных материалов (в охранных зонах подземных кабельных линий электропередачи)</p>	3
<p><i>Запрещается</i> (в линиях свыше 1000 В) (см. табл. 4 и п. 9 Постановления № 160):</p> <p>а) складировать или размещать хранилища любых, в том числе горюче-смазочных, материалов</p>	7
<p><i>Требуется письменное согласие</i> (запрещается без письменного согласия) на следующее (см. табл. 5 и п. 10 Постановления № 160):</p> <p>а) строительство, капитальный ремонт, реконструкция или снос зданий и сооружений</p>	10
<p>е) проезд машин и механизмов, имеющих общую высоту с грузом или без груза от поверхности дороги более 4,5 метра (в охранных зонах воздушных линий электропередачи)</p>	10
<p>ж) земляные работы на глубине более 0,3 метра (на вспахиваемых землях на глубине более 0,45 метра), а также планировка грунта (в охранных зонах подземных кабельных линий электропередачи)</p>	6
<p><b>СУММА</b></p>	41

Предложенный подход позволяет избежать неопределенности, возникающей при применении метода учета потерь в площади, связанную с тем, что в нем «предполагается», что любое ограничение обесценивает площадь участка (занятую охранной зоной). Кстати сказать, при использовании этого метода величина корректировки составляет 9,7 процента.



На практике крайне редки ситуации, когда земли с ограничениями являются «потерянными» для собственника. Коэффициент, учитывающий степень ограничения прав, лишь в максимальном значении равен единице.

Безусловно, в рассмотренном подходе заложена субъективность балльной оценки. Однако аналогичная субъективность есть и в методе учета потерь в выгодах, когда определяются параметры застройки с учетом ограничений. В связи с этим дополнительные математические расчеты (по определению выгод от застройки участка) не решают проблемы субъективной оценки. При этом, как правило, методы парного анализа на практике являются «нерабочими».

Предложенные решения могут использоваться в отношении учета влияния не только охранных зон, но и других зон с особыми условиями использования территории с учетом нормативного регулирования их статуса.

#### ЛИТЕРАТУРА И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Об утверждении Федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4)»: приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 октября 2010 года № 508.

2. Об оценочной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ.

3. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.

4. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.

5. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ.

6. О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»: постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 74.

7. О радиационной безопасности населения: Федеральный закон от 9 января 1996 года № 3-ФЗ.

8. Козлов В. В. История одного сервитута (Проблемы оценки соразмерной платы за сервитут земельного участка). URL: [http://www.esois.ru/files/Delo\\_711.Kozlov.pdf](http://www.esois.ru/files/Delo_711.Kozlov.pdf)

9. Сутягин В. Ю., Мамонтов В. Д., Радюкова Я. Ю. Земельные сервитуты: практика оценки соразмерной платы // Вестник ТГУ им. Г.Р. Державина. Серия: Гуманитарные науки. 2015. № 2.

10. Яскевич Е. Е. Методика оценки влияния внешних износосов, сервитутов и арендных договоров на стоимость объектов недвижимости. URL: <http://срса.ru/Methodics/005/>

11. Временные методические рекомендациями по оценке соразмерной платы за сервитут: утверждены Росземкадастром 17 марта 2004 года.

12. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 18 декабря 2014 года № АКПИ14-1093.

13. О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон: постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 160.