

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

М. В. Сидоренко, А. В. Хлевная

ОСНОВЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Учебное пособие

Краснодар
КубГАУ
2014

УДК 332.2(075.8)
ББК 65.9(2)32-5
С34

Р е ц е н з е н т ы :

А. М. Середин – директор Южного филиала
ОАО «Госземкадастрсъемка» - ВИСХАГИ, г. Краснодар,
канд. экон. наук, профессор;

А. Т. Гаврюхов – декан инженерно-землеустроительного
факультета и факультета земельного кадастра КубГАУ,
канд. техн. наук, профессор

Сидоренко М. В.

С34 Основы землеустройства : учеб. пособие / М. В. Сидоренко,
А. В. Хлевная. – Краснодар : КубГАУ, 2014. – 132 с.

ISBN 978-5-94672-874-4

В учебном пособии даны понятия «землеустройство», «земельные ресурсы». Рассмотрены этапы развития землеустройства и выделены принципы землеустройства.

Предназначено студентам бакалаврам очной и заочной форм обучения инженерно-землеустроительного факультета, обучающихся по направлению подготовки 120700.62 – Землеустройство и кадастры.

УДК 332.2(075.8)
ББК 65.9(2)32-5

ISBN 978-5-94672-874-4

© Сидоренко М. В.,
Хлевная А. В., 2014
© ФГБОУ ВПО «Кубанский
государственный аграрный
университет», 2014

Введение

Изучение основ землеустройства является неотъемлемой частью подготовки высококвалифицированных специалистов в области землеустройства и земельного кадастра. Знание теоретических основ землеустройства и государственного кадастра недвижимости, истории развития землеустроительных и земельно-кадастровых работ в России помогает глубже разобраться в современных задачах, формах и методах землеустройства, целях и содержании земельного кадастра.

Основная задача дисциплины – усвоение будущими специалистами перед изучением специальных дисциплин общих понятий о землеустройстве и земельном кадастре, о роли землеустройства и земельного кадастра в осуществлении земельной политики государства, в организации рационального использования и охраны земель. В процессе изучения дисциплины необходимо усвоить общетеоретические положения о сущности землеустройства и земельного кадастра, основные определения и термины, используемые при проведении землеустроительных и земельно-кадастровых работ.

Цель преподавания дисциплины:

- изучение общей теории, закономерностей развития, содержания, видов, принципов, задач землеустройства.
- рассмотрение земельного фонда и землепользований, природных, экономических и социальных условий и факторов, влияющих и учитываемых при землеустройстве.
- изучение исторического опыта землеустройства и использование его в современных условиях, основных этапов развития землеустроительной науки.
- ознакомление студентов с основной терминологией, относящейся к землеустройству.

Освоение дисциплины направлено на приобретение знаний и формирование у студентов навыков и умений в аналитической дея-

тельности в этой области, на получение системного представления о роли землеустройства в организации рационального использования и охраны земли, в проведении политики государства при регулировании земельных отношений на обеспечение сочетания интересов общества в целом, отдельных отраслей при соблюдении приоритета сельского хозяйства.

В результате освоения дисциплины обучающийся должен:

Знать: общую теорию, понятия, принципы, цели, задачи, содержание, виды землеустройства, современную систему взглядов на землеустроительный процесс, связь землеустройства с перспективами развития регионов, территорий, конкретных землевладений.

Уметь: применять теоретические основы для решения практических задач землеустройства по созданию организационно-территориальных предпосылок для повышения эффективности производства, по рациональному использованию земли для производственных и социальных целей при соблюдении приоритета экологических требований.

Обладать компетенциями:

Общекультурными: владением культурой мышления, способностью к обобщению, анализу, восприятию, систематизации информации, постановке цели и выбору путей её достижения (ОК-1);

умением использовать в своей деятельности нормативные правовые документы (ОК-2);

осознанием социальной значимости своей будущей профессии, обладанием высокой мотивации к выполнению профессиональной деятельности (ОК-8);

профессиональными: способностью применять знания об основах рационального использования земельных ресурсов, системных показателях повышения эффективности использования земель, экологической и экономической экспертизы программ, схем и проектов социально-экономического развития территории (ПК-1);

способностью применять знание законов страны в части правовых вопросов регулирования земельно-имущественных отношений,

разрешения земельных и имущественных споров, государственного контроля за использованием земель и недвижимости (ПК-3).

Учебное пособие предназначено для студентов по специальностям 120701.62 – Землеустройство и 120701.63 – Земельный кадастр очной и заочной формы обучения.

По всем темам дисциплины читается лекционный курс и проводятся семинарские занятия, которые дополняются написанием докладов, рефератов и контрольных работ (для заочной формы обучения). Основной формой изучения дисциплины является самостоятельная работа с литературой в соответствии с рекомендациями, изложенными в данных методических указаниях.

1 Земля как природный ресурс и средство производства

Земля – это территориальный базис существования и деятельности людей, естественное средство производства, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Природные ресурсы — это составные элементы природной среды, которые при данном уровне развития производительных сил используются или могут использоваться для удовлетворения материальных и духовных потребностей человека (предметы и средства труда, предметы потребления).

По своей материальной форме это предметы и силы природы, развитие которых, их свойства и размещение соответствуют природным закономерностям. По своему же экономическому содержанию они представляют собой потребительные стоимости. Их полезность определяется развитием потребностей и возможностей общества.

Они характеризуются территорией, климатом, рельефом, качеством почв, гидрологическим режимом, растительностью и другими признаками, служат пространственным базисом для размещения народнохозяйственных объектов и расселения людей, главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве. Рациональное, экологически безопасное использование земельных ресурсов – конституционная обязанность каждого гражданина, каждого предприятия и общества в целом.

Важнейшая составная часть природной среды — земельные ресурсы. Они характеризуются территорией, климатом, рельефом, качеством почв, гидрологическим режимом, растительностью и другими признаками, служат пространственным базисом для размещения народнохозяйственных объектов и расселения людей, главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве. Использо-

вание земельных ресурсов оказывает непосредственное воздействие на водные источники, запасы полезных ископаемых, воздушный бассейн, растительный и животный мир.

В зависимости от способа и хозяйственных последствий их использования природные ресурсы делятся на:

- исчерпаемые (возобновимые и невозобновимые),
- неисчерпаемые (рисунок).



Рисунок — Классификация природных ресурсов

Землю правильнее всего рассматривать как ограниченно возобновимый природный ресурс.

Рациональное взаимодействие элементов системы «земля — человек — производство» предполагает решение следующих принципиальных задач:

- сокращение неблагоприятного воздействия производства на земельные ресурсы до экологически безопасного уровня;
- максимально полный учет качественных особенностей земельных ресурсов при их использовании (особенно сельскохозяйственном);
- улучшение и охрана земель с целью более полного удовлетворения материальных и социальных потребностей человека.

Совокупность природных ресурсов и условий предопределяет степень пригодности земли для различных видов человеческой дея-

тельности. С ними непосредственно связана и возможность удовлетворения населением его социальных потребностей.

Особую роль факторы природной среды играют в сельском хозяйстве. По данным природно-сельскохозяйственного районирования земельного фонда России, холодный пояс и горные области с суровыми и неблагоприятными климатическими условиями занимают 76 % ее территории. Остальные 24 % приходятся на долю умеренного пояса с относительно благоприятными условиями для роста культурных растений, ведения интенсивного земледелия и животноводства.

От обеспеченности теплом и влагой зависят биологическая продуктивность земельных ресурсов, характер их производственного использования, состав возделываемых сельскохозяйственных культур и луговой растительности. Особенно важно их оптимальное сочетание. Территории с неудовлетворительным балансом тепла и влаги имеют низкую естественную продуктивность. По показателям биоклиматического потенциала южные полупустынные регионы, недостаточно обеспеченные влагой, равноценны северным территориям с ограниченным притоком тепла.

Земля является первоосновой любой деятельности. Она выступает материальным условием ее возникновения, пространственным базисом ее осуществления, предметом, на который человек воздействует при решении производственных задач. Далее, земля используется в качестве орудия или средства труда при производстве продуктов земледелия путем воздействия на культурное растение — предмет труда. Это дает основание рассматривать ее как всеобщее средство производства для всех без исключения отраслей народного хозяйства, как предмет труда и орудие труда в сельском и лесном хозяйстве.

И в аграрной, и в индустриальной сферах деятельности, в том числе в обрабатывающей и добывающей промышленности, роль земли всегда активна. Размещение промышленных предприятий и их нормальная работа зависят от качества грунтов, положения относи-

тельно мест получения и потребления сырья и готовых изделий, плодородия почв и других свойств земли, хотя при этом биологический потенциал земли используется только частично или не используется совсем.

Наиболее полно полезность земли для общества раскрывается в сельском хозяйстве, где процесс производства непосредственно связан с ее плодородием и продуктивностью.

Плодородие земель — главный отличительный признак их сельскохозяйственного предназначения. От него зависит производственная пригодность угодий к использованию в виде пашни, многолетних насаждений, сенокосов, пастбищ.

Обычно различают 2 вида плодородия:

- 1) природное (естественное) плодородие почв,**
- 2) эффективное (экономическое, искусственное) плодородие почв.**

Природное плодородие почв в их ненарушенном состоянии зависит от всего комплекса природных условий. Будучи результатом естественного почвообразовательного процесса, оно сильно различается по зонам. По мере земледельческого освоения, однако, почвы существенно изменяются, в их качественной характеристике значительное место начинают занимать искусственно приданные им свойства.

Главный показатель плодородия земель — наличие в почвенном покрове органического вещества (гумуса). При длительном использовании серых лесных почв и черноземов преимущественно под зерновые и пропашные культуры их плодородие снижается — происходит потеря гумуса за счет его ускоренной минерализации, ухудшается структура почвы, повышается ее плотность, сокращаются запасы продуктивной влаги, снижается микробиологическая активность.

Эффективное плодородие почвы — это преобразуемая веком способность земли удовлетворять потребности растений во всех факторах их жизнедеятельности для получения необходимого биологического урожая.

Отличительные особенности земли:

1. Земля не является результатом человеческого труда, как другие средства производства, она — продукт природы. Будучи природным телом, на определенном историческом этапе земля становится сферой жизни человека и его трудовой деятельности, источником всех средств производства, которые входят в технический арсенал общества. Человеческий труд постепенно превращает землю в главное средство сельскохозяйственного производства. Взаимозависимость земли и труда носит непреходящий характер.

2. Земля как средство производства используется в тесном взаимодействии с другими природными ресурсами — водой, солнечной энергией, воздухом и т. д. Чем полнее используются все элементы природной среды, тем выше уровень плодородия земли, больше отдача на вложенный труд и капитал.

3. Земля — незаменимое средство производства. Научно-технический прогресс обеспечивает неограниченное качественное улучшение и количественное наращивание других средств производства, тогда как земля пространственно ограничена пределами суши земного шара. Продуктивный потенциал ее тем не менее также неограничен; возможности земельноресурсной базы сельского хозяйства в земледельческих регионах далеко не исчерпаны. Необходимо полнее использовать резервы солнечной энергии, тепла, влаги, естественных биогеоценозов на уже освоенных площадях.

4. Земля характеризуется постоянством местоположения (неперемещаемая), поэтому ее пространственные формы и многие свойства стабильны. Другие средства производства (например, тракторы, комбайны, сельхозмашины) человек перемещает по поверхности земли в процессе производственного использования, постройки и сооружения также могут быть демонтированы и т. д. Все эти более или менее мобильные элементы производства должны быть приспособлены к территориальным особенностям земельных массивов.

5. Земля в отличие от других средств производства в меньшей степени подвержена моральному и физическому износу. Плодородие земли определяется в значительной мере органической частью почвы, которая является своеобразной оболочкой жизни. Чем больше органического вещества поступает в почву, тем продуктивнее земля. В то же время при ее нерациональном (в том числе чрезмерно интенсивном) использовании, она утрачивает качество «вечного» средства производства и довольно быстро теряет свою производительную способность.

6. Земля — основа сохранения всего живого на планете, включая и человека, всех природных ресурсов и элементов экономической среды, обеспечивающих ее функционирование в качестве средства производства. Тем самым задачи рационального использования земли естественным образом сочетаются с требованиями ее охраны.

Особенности земли, проявляющиеся при ее использовании в сельском хозяйстве, приводят к выделению специальной категории средств производства, неразрывно связанных с землей. Они имеют стационарный характер и служат человеку в качестве проводника его воздействий на землю как предмет труда. По характеру размещения они могут быть подразделены на два вида: объекты участкового размещения на ограниченной территории и линейные объекты значительной протяженности.

К средствам производства, неразрывно связанным с землей, относятся:

— производственные постройки — животноводческие фермы, мастерские, склады, электростанции, предприятия по переработке продукции и тому подобное;

— водохозяйственные и мелиоративные сооружения — оросительные и осушительные каналы, пруды и водохранилища, колодцы, водопроводные сети, водонапорные башни; противозерозионные сооружения;

— транспортные устройства — дороги, мосты и другие дорожные сооружения;

— многолетние насаждения — сады, виноградники, ягодники, защитные древесные и кустарниковые насаждения;

— другие хозяйственные устройства — ограждения, сети электроснабжения и связи и так далее.

Концентрация средств производства, неразрывно связанных с землей, во многом определяет уровень интенсификации сельского хозяйства. Чем лучше оборудована и оснащена территория в инженерном отношении, тем выше производительность земледельческого труда и меньше потерн сельскохозяйственной продукции.

Вопросы:

1. Характеристика природных ресурсов и их роль в жизни общества.

2. Характеристика и место земли в составе природных ресурсов.

3. Множественность понятия «земля», применяемого в землеустройстве.

4. Характеристика земли как предмета труда, орудия труда, всеобщего средства производства.

5. Почему земля – главное средство производства в сельском хозяйстве.

6. Какова роль земли в различных отраслях народного хозяйства.

7. Плодородие земель, его виды и характеристика.

8. Отличие земли — средства производства от других средств производства.

9. Что относится к средствам производства, неразрывно связанным с землёй.

2 Земельные ресурсы России и их использование

Земельным законодательством России установлено разделение всех земель Российской Федерации на определенные категории.

Категория земель — это часть земельного фонда, выделяемая по основному целевому назначению и имеющая определенный правовой режим пользования и охраны.

В Российской Федерации существуют 7 (семь) категорий земель:

1. В составе земельного фонда важнейшее место занимают **земли сельскохозяйственного назначения**, используемые для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей. Из которых особо необходимо выделять сельскохозяйственные угодья. Их самый характерный признак — почвенное плодородие; без него эффективное сельскохозяйственное производство невозможно. Эти земли находятся в собственности, владении или пользовании граждан, кооперативов, различного рода сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций (научно-исследовательских, учебно-опытных, подсобных сельских хозяйств, межхозяйственных предприятий и организаций).

Сельскохозяйственные земли находятся под особой защитой государства; использование их не по назначению возможно лишь в исключительных случаях, оговоренных законодательством.

2. Земли населенных пунктов представлены территориями городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов. Они ограничиваются пределами черты населенного пункта, которая отделяет их от земель других категорий. Главное назначение этих земель — обслуживание нужд населенных пунктов и проживающего в них населения; находятся они в ведении соответствующих администраций. Согласно земельному законодательству, они выделяются из

состав прежних землепользований; их границы устанавливаются в порядке землеустройства.

3. Земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного специального назначения составляют участки предприятий, учреждений и организаций, осуществляющих соответствующую деятельность (заводы, фабрики, рудники, шахты, автомобильные и железные дороги, войсковые части и так далее). Плодородие земель этой категории не имеет существенного значения, важны лишь их геологические и архитектурно-планировочные качества.

4. Земли особо охраняемых территорий и объектов — включают территории заповедников, национальных, дендрологических и мемориальных парков, ботанических садов, заказников (за исключением охотничьих), памятников природы и археологии, курортов, а также другие земельные участки, обладающие природными лечебными и иными факторами, которые полностью или частично изъяты из хозяйственного оборота. Они характеризуются строго целевым режимом использования.

5. Земли лесного фонда находятся в собственности, владении и пользовании граждан, лесохозяйственных и иных предприятий, учреждений и организаций. Они заняты древесно-кустарниковой растительностью или не покрыты лесом, но предоставлены для нужд лесного хозяйства и лесной промышленности.

6. Земли водного фонда включают территории, занятые водоемами, ледниками, болотами (за исключением тундровой и лесотундровой зон), гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земли, выделенные под полосы отвода по берегам водоемов, магистральных межхозяйственных каналов и коллекторов.

7. Земли запаса представлены территориями, которые по разным причинам не переданы в собственность, владение, пользование или аренду гражданам, кооперативам, предприятиям, учреждениям, организациям. Они обычно характеризуются удаленностью, низким качеством, малым плодородием.

При межотраслевом распределении земель преимущество отдается тем производителям и предприятиям, которые наиболее полно используют их биоклиматический потенциал и плодородие. Такой отраслью, прежде всего, является сельское хозяйство, поэтому законодательством предусмотрено первоочередное предоставление плодородных земель для сельскохозяйственных целей.

Каждая категория земельного фонда состоит из земельных угодий.

Земельные угодья — это участки земли, систематически используемые или пригодные к использованию для определенных хозяйственных целей и различающиеся по своим естественно-историческим признакам.

Классификация угодий ведется, в основном, по двум направлениям. Прежде всего, выделяют с.-х. угодья.

К ним относятся:

- пашня,
- многолетние насаждения,
- залежи,
- сенокосы,
- пастбища.

Отдельно учитываются другие виды угодий (Несельскохозяйственные):

- лесные площади,
- древесно-кустарниковые насаждения,
- болота,
- под водой,
- занятые дорогами и прогонами, постройками, дворами, улицами, площадями и прочими землями, не используемыми в сельском хозяйстве.

К пашне относятся земельные участки, систематически обрабатываемые и используемые под посевы с.-х. культур. Между рядами садов и других многолетних насаждений, временно используемые

под посевы с.-х. культур в площадь пашни не включаются, а учитываются в составе многолетних насаждений.

К многолетним насаждениям относятся земельные участки занятые искусственно созданными древесными, кустарниковыми насаждениями, способными давать урожай. В общей их площади отдельно учитываются площади садов, виноградников, ягодников плодопитомников. Площади, занятые дорогами и лесными полосами, в состав многолетних насаждений не входят и учитываются в соответствующих видах угодий.

Залежами считаются земли, которые ранее вспахивались, но более года не используются для посева с.-х. культур и не подготовлены под пар.

К сенокосам относятся участки пашни, покрытые многолетней травяной растительностью, систематически используемые под сенокос.

В зависимости от естественных свойств подразделяются на заливные, суходольные и заболоченные. Из общей площади заливных и суходольных сенокосов выделяют улучшенные сенокосы. В зависимости от объема и характера проведенных мероприятий они подразделяются на сенокосы коренного и поверхностного улучшения.

Пастбищами называют земли, покрытые многолетней растительностью и систематически используемые для выпаса скота, не пригодные для сенокосения и не являющиеся залежью. Кроме того, в составе пастбищ учитываются площади подкормочных и карантинных площадок, а так же участки скотопрогонов, где животные могут собирать корм.

Пастбища подразделяются на суходольные и заболоченные. Из суходольных отдельно выделяются долголетние пастбища.

Лесные площади – участки покрытые лесом, включая лесные культуры, редины, вырубки, гари и погубленные лесные насаждения, необлесившиеся лесосеки, прогалины, пустыри, лесные питомники.

Среди древесно-кустарниковых насаждений отдельно учитывают: участки, не входящие в Государственный лесной фонд, занятые

полезащитными лесными полосами или озеленительными древесно-кустарниковыми насаждениями, деревьями или группами деревьев на землях с.-х. предприятий; защитными насаждениями на полосах отвода автомобильных и железных дорог и каналов; озеленительные насаждения в городах и населенных пунктах; деревья на приусадебных и дачных участках.

К лесным полосам относят:

- полеззащитные лесные полосы для предотвращения эрозии почв;
- садозащитные полосы;
- приовражные и прибалочные лесные полосы;
- овражные насаждения;
- прибрежные лесные насаждения;
- защитные лесные насаждения на песках, с целью защиты от эрозии.

Болота – избыточно увлажненные участки земли с наличием на поверхности разложившихся остатков в виде торфа. Различают: верховые болота, переходные болота и низинные болота. Переходные болота занимают промежуточное положение между верховыми и низинными, увлажняемые как за счет атмосферных осадков, так и за счет грунтовых вод.

Земли под водой – земли занятые естественными и искусственными водоемами. Отдельно учитываются земли занятые реками, ручьями, озерами, водохранилищами, прудами и другими искусственными водоемами.

Особую категорию составляют олени пастбища – земельные участки, расположенные в зоне тундры, лесотайги, растительный покров которых пригоден для пастьбы северных оленей.

К нарушенным относятся земли почвенный покров которых был поврежден или полностью уничтожен при разработке полезных ископаемых, проведении геологоразведочных, строительных и других работ.

Среди «прочих» земель, не используемых в сельском хозяйстве, выделяют:

- развечаемые пески, лишенные растительности;
- овраги;
- ледники;
- земли, занятые оползнями, осыпями, глинистыми и бенистыми поверхностями и галечниками;
- другие неиспользуемые земли.

Российским законодательством предусмотрено создание на землях сельскохозяйственного назначения фондов перераспределения земель, в состав которых включаются участки, оставшиеся после бесплатной передачи земель работникам колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерных обществ (в том числе созданных на базе государственных сельскохозяйственных предприятий).

Эти участки подлежат продаже по конкурсу (при наличии нескольких претендентов) или передаче в аренду с правом последующего выкупа. Они являются резервом для расширения существующих или формирования новых крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов.

Формирование категорий земель и последующие изменения их площади происходят путем создания новых или реорганизации существующих землевладений и землепользования. Практически

Управление земельным фондом осуществляется органами местной администрации в соответствии с их компетенцией, на основе Конституции РФ и земельного законодательства.

Главные функции по распоряжению землей возложены на сельские, поселковые и районные (городские) администрации. Гражданам, имеющим в собственности земельные участки, предоставлено право продавать их, передавать по наследству, дарить, сдавать в залог и в аренду, обменивать.

Приобретение и продажа земельных участков осуществляются с обязательным оформлением сделок в учреждениях Росреестра (Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии).

На органы Росреестра и подведомственные им предприятия возложены определённые функции по управлению земельными ресурсами. Они организуют работы по государственному кадастровому учёту земель, мониторингу земель, подготовке и реализации схем использования и охраны земельных ресурсов, схем и проектов землеустройства, по проведению противоэрозионных и иных мероприятий. Указанные предприятия проводят также съёмку и картографирование земель, почвенные, геоботанические и другие обследования.

В управлении земельным фондом принимают участие государственные органы по охране природы и рациональному природопользованию, которые несут ответственность за комплексную природоохранную деятельность.

Земельное законодательство разграничивает полномочия представительных органов и администраций разных уровней по регулированию земельных отношений, землевладения и землепользования.

В компетенцию местных органов власти входят: предоставление и изъятие земель, взимание платы за землю, контроль за использованием и охраной земель.

Субъекты Федерации осуществляют разработку актов земельного законодательства, единых принципов платы за землю, программ рационального использования земель, повышения плодородия почв и охраны земельных ресурсов, организуют проведение землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель.

В компетенцию федеральных властей переданы наиболее общие земельные проблемы. Для решения некоторых из них требуется договоренность с республиками, краями, областями, автономными образованиями. Действует также принцип согласования органами

более высокого уровня своих решений по земельным вопросам с нижестоящими.

Задачи управления земельным фондом России предполагают выполнение на государственном уровне действий, которые затрагивают интересы всех или нескольких республик, краев и областей, в том числе:

- предоставление земель для федеральных нужд;
- разработка земельных программ, механизма рационального землевладения, землепользования и регулирования земельных отношений;
- правовое обеспечение использования и охраны земель на основе развития соответствующего законодательства;
- установление порядка ведения земельного кадастра, единых принципов платы за землю, осуществления мероприятий по созданию информационной базы землевладения и землепользования;
- установление основных положений системы землеустройства;
- осуществление мониторинга и контроля за использованием и охраной земель.

Перечисленные мероприятия формируют и развивают новый земельный строй и прямо направлены на обеспечение земельной реформы.

Рациональное использование земли и методы охраны земли.

Рациональным называется использование земли, при котором:

- наиболее полно учитываются природные и экономические условия и свойства данной территории;
- обеспечиваются коренные социально-экономические интересы общества;
- достигается высокая эффективность производственной и других видов деятельности;
- обеспечивается охрана и воспроизводство продуктивных и иных почвенных свойств земли.

Для рационального использования земель во всех регионах страны первостепенное значение имеет коренное улучшение их качественного состояния. В комплексе соответствующих мероприятий должны преобладать простые, сравнительно недорогие, охватывающие большие территории.

По особенностям их воздействия на землю и экономическом значимости эти мероприятия можно разделить на следующие виды:

землеустроительные — специализация производства применительно к качеству земель, оптимизация способов использования земли, научно обоснованная трансформация угодий, организация территории, обеспечивающая повышение плодородия почв;

агротехнические — внедрение прогрессивных ресурсосберегающих технологий в растениеводстве, системы удобрений и защиты растений;

инженерные, культуртехнические, осушение, орошение, рекультивация, защитное лесоразведение и тому подобное.

Оценка эффективности мероприятий по улучшению земель осуществляется при разработке федеральных и региональных систем использования и охраны земельных ресурсов, схем землеустройства.

Знание резервов природопользования чрезвычайно важно для любого государства; вместе с тем это не означает немедленного освоения и особенно распашки земель. Расширение земельно-ресурсной базы сельского хозяйства целесообразно лишь при эффективной организации производства, интенсивных методах использования земель, экологически безопасных технологиях и высокой урожайности сельскохозяйственных культур.

Наиболее существенными условиями освоения новых земель являются:

— компенсация потерь продуктивных угодий, вызванных предоставлением земель для несельскохозяйственных нужд;

— аграрно-индустриальное развитие территориально-производственных комплексов и необходимость создания для них адекватной продовольственной базы;

— восполнение площади пашни при ее консервации, залужении или облесении в центральных и южных районах с нерациональным составом и соотношением сельскохозяйственных угодий.

Мониторинг — наблюдение, оценка и прогноз состояния земель в связи с хозяйственной деятельностью человека, вопросам подотчетна соответственно районным и городским землеустроительным органам.

Охрана земель — это система правовых, экономических, организационно-хозяйственных, агрономических, технических и иных мероприятий по предотвращению и устранению процессов, ухудшающих состояние земель, а также необоснованного изъятия земель из сельскохозяйственного пользования. Перечисленные мероприятия являются неотъемлемой составной частью рационального использования земель.

При нерациональном использовании земли в зависимости от природных условий и характера хозяйственной деятельности возникают разнообразные **формы ее деградации**:

- водная, ветровая, ирригационная эрозия и другие ее виды;
- вторичное засоление орошаемых земель;
- загрязнение сельскохозяйственных и лесных угодий отходами промышленного и аграрного производства, минеральными удобрениями и пестицидами;
- иссушение территории при мелиорации и добыче минерального сырья и топлива;
- подтопление земель при гидроэнергетическом строительстве и орошении;
- нарушение земель при горных работах и строительстве.

Деградация почв — это ухудшение полезных свойств и плодородия почвы в результате воздействия природных или антропогенных факторов.

Предотвращение эрозии и вторичного засоления достигается при рациональной организации территории и производства, применении ресурсосберегающих технологий земле— и водопользования. Загрязнение, иссушение, подтопление земель могут быть преодолены за счет устранения источника вредного воздействия, рациональной организации территории, возделывания подходящих культур, технических и технологических усовершенствований.

Нарушения земель при добыче минерального сырья и строительстве можно избежать при ограничении их масштабов и своевременной рекультивации нарушенных площадей.

Различают правовые, экономические, землеустроительные и иные методы охраны земель. Правовые предполагают, прежде всего, разработку природоохранного законодательства и системы экологических нормативов, обязательных для всех землепользователей.

Экономические методы включают, в частности, денежное возмещение за ущерб, наносимый сельскохозяйственным и лесным угодьям, их изъятие для нужд промышленности и других, отраслей народного хозяйства. Уже принятые меры в этой области привели в последние годы к сокращению отводов пашни в три раза. По действующему законодательству предприятия, наносящие вред природной среде, обязаны осуществлять полную компенсацию ущерба.

Землеустроительные методы охраны земель направлены на (упорядочение землевладения и землепользования, обоснование общей программы земельноохранных действий и оздоровление определенных территорий. Агроэкологическая дифференциация и рациональная организация использования земель, разработанные в схемах и проектах землеустройства, служат исходной базой для выбора эффективных путей охраны ландшафта, выделения различных по режимам использования охранных зон и территорий.

Инженерно-технологические методы предусматривают широкий набор мероприятий — от строительства гидротехнических сооружений, посадки лесных насаждений до внедрения почво— и водосберегающих приемов возделывания сельскохозяйственных культур.

Биологические методы охраны земель в значительной мере ориентированы на расширенное воспроизводство органической части почвы. От содержания гумуса в почве зависит ее способность удерживать влагу, обеспечивать растения питательными веществами, создавать благоприятные условия для жизнедеятельности микроорганизмов, противостоять воздействию внешней среды. По экспертным оценкам, сейчас лишь около половины ежегодных потерь гумуса восполняется вносимыми органическими удобрениями. Поэтому нужен скорейший переход от дефицитного к ресурсосберегающему земледелию.

Вопросы:

1. Что такое — категории земель. Характеристика категорий земельного фонда.
2. Кто управляет и распоряжается земельным фондом.
3. Что понимается под рациональным использованием земель.
4. Мероприятия, обеспечивающие рациональное использование земель.
5. Что понимается под охраной земель. Методы охраны земель.
6. Формы деградации земель.

3 Земельный строй и земельные отношения

Земля в пределах внешних границ страны (включая занятую водой) составляет территориальную основу суверенитета государства. В соответствии с Конституцией России она является основой жизни и деятельности народов, проживающих на данной территории. При этом земля может находиться в частной государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Для осуществления хозяйственной и иной деятельности земля предоставляется:

- в собственность,
- пожизненное наследуемое владение,
- аренду гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, строительства и обслуживания жилого дома, садоводства, огородничества, животноводства и других целей, связанных с ведением сельскохозяйственного производства.

Собственность — необходимое условие для экономической свободы и жизни отдельного человека, а также общества и государства в целом.

Право собственности на землю — урегулированное нормами различных отраслей права, общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками.

Частной собственностью являются земельные участки, которые были приобретены гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством РФ. Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность.

Государственная собственность на землю существует в двух формах: государственная собственность РФ в целом (федеральная собственность); государственная собственность

субъектов РФ — республик, краев, областей, округов, автономной области и автономных округов, городов федерального значения.

Государственной собственностью являются земли, которые не находятся в собственности граждан и юридических лиц, а также в собственности муниципальных образований. Разграничение государственной собственности на собственность РФ (федеральную собственность), собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июня 2001 г.

Муниципальной собственностью являются земли, принадлежащее на праве собственности городскими и сельскими поселениям, а также другим муниципальным образованием. Например, больницы, сады, мэрия, а так же земли общего пользования – улицы, дороги, скверы.

Землевладение — земельный участок, находящийся в собственности, пожизненном наследуемом владении.

Землевладельцы — лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения;

Землепользование — земельный участок, предоставленный в постоянное или временное пользование, включая аренду для конкретных целей.

Землепользователи – лица, пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования;

В соответствии с Земельным кодексом России для ведения сельского и лесного хозяйства земельные участки предоставляются на правах собственности, владения, бессрочного или временного пользования, аренды. При этом гарантируются самостоятельное хозяйствование, собственность на посевы и посадки, на произведенную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации и другие правомочия.

Для промышленной и иной деятельности земля предоставляется в собственность или бессрочное пользование. Граждане, предприятия, учреждения и организации, наделенные правами землепользователей и также обладающие широким диапазоном правомочий, обязаны вместе с тем строго соблюдать условия предоставления земли. В этом заключается некоторое ограничение прав землепользователей по сравнению с собственниками и владельцами.

Землевладения различаются по признакам собственности, индивидуальной или коллективной деятельности, возмездности и срочности. Они могут быть частными, коллективно-долевыми или совместными; пожизненно наследуемыми для граждан; постоянными для предприятий, учреждений и организационными временными (при аренде), платными или бесплатными; по назначению и целям — сельскохозяйственными, лесохозяйственными, смешанными.

Землепользования также имеют несколько признаков классификации. По формам организации использования земли они делятся на коллективные и индивидуальные.

К коллективным относятся землепользования предприятий, учреждений и организаций, к индивидуальным — участки граждан. По назначению и целям различают землепользования промышленности, транспорта, обороны, водного хозяйства, охраны природы, градостроительства и так далее, по срокам использования — постоянные и временные, краткосрочные и долгосрочные.

По правовому положению выделяют первичное землепользование (земля предоставляется местной администрацией) и вторичное землепользование (участок предоставляется собственником, первичным владельцем или пользователем).

Ведущее место в составе земельного фонда занимают землевладения и землепользования сельскохозяйственных предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств. Это основа обеспечения страны продуктами питания, форма наиболее полной реализации природного и экономического потенциала земли

Земли несельскохозяйственного назначения занимают в России огромную территорию. Они включают землепользования лесохозяйственных, промышленных и транспортных предприятий, курортов и заповедников, гидротехнических, водохозяйственных и других объектов.

Совершенствование несельскохозяйственного землепользования осуществляется за счет:

- преимущественной реконструкции существующих промышленных предприятий и транспортных сооружений и ограничения нового строительства;
- широкого применения многоэтажного строительства, комплексной застройки;
- использования подземного пространства;
- освоения безотходных и малоотходных технологий, выделения специальных территорий для утилизации побочной продукции и хранения сырья, для создания охранных зон;
- размещения землеемких производств на малоценных землях;
- ускоренного строительства магистральных автодорог высоких технических категорий и сельских дорог с твердым покрытием.

Земельные отношения — это общественные отношения, связанные с пользованием, владением и распоряжением землей.

Возникают они между гражданами, предприятиями, государственными органами и другими субъектами хозяйственной и иной деятельности.

Урегулированные законами, они становятся **земельными правоотношениями**, то есть юридической формой закрепления экономических отношений в области использования земли. Непосредственный их объект — земельные участки разной площади, местоположения, качества и назначения.

Земельный строй общества — это совокупность всех земельных отношений, сложившихся в обществе на основе законодательно

закрепленных форм собственности на землю, форм хозяйствования на ней, землевладения, землепользования и землеустройства, система распределения земли и методов его регулирования.

Земельный строй общества не остается неизменным; он может изменяться на основе эволюции (постепенного развития), на основе радикальных реформ, а иногда и в результате революции.

Земельные отношения связаны также с возникновением, укреплением, концентрацией или дроблением и ликвидацией определенных форм землепользования и землевладения.

Землеустройство и организация территории.

Общество в процессе экономического и социального развития постоянно изменяет и совершенствует организацию территории, на которой оно функционирует.

Территорией называется ограниченная часть земной поверхности с присущими ей природными и антропогенными (созданными человеком) свойствами и ресурсами; она характеризуется площадью, протяженностью, местоположением, конфигурацией и другими качествами.

Организация территории — это ее упорядочение, приведение в определенную систему, соответствующую конкретным производственным или социальным целям.

Деятельность людей по приспособлению земли и организации территории для определенных потребностей получила название землеустройства. С этой целью земельные массивы делятся на участки того или иного назначения и размера, размещенные определенным образом относительно друг друга для использования в различных сферах хозяйственной деятельности. На этих участках размещаются предприятия, поля, дороги, населенные пункты и так далее.

Посредством землеустройства решаются сложные задачи возникновения, укрепления или дробление и ликвидации землевладений и землепользования. Через землеустройство происходит и смена форм землевладения и землепользования в стране. Тем самым оп-

ределяется его важная роль в проведении земельной реформы и достижении ее целей.

Вопросы:

1. Что такое – земельные отношения.
2. Что такое – земельный строй общества.
3. Дайте определение понятиям «землепользование» и «земле-владение».
4. Что называется территорией. Какова её связь с земле-устройством.
5. Формы собственности на землю.
6. Состав земель сельскохозяйственного назначения по видам владения и пользования.
7. Состав земель сельскохозяйственного назначения по видам земельных угодий. Характеристика сельскохозяйственных угодий.
8. Состав земель несельскохозяйственного назначения. Пути совершенствования их использования.

4 Земельная реформа и землеустройство

Существовавший в бывшем СССР земельный строй начал формироваться сразу после Октябрьской революции 1917 г., когда был принят **Декрет о земле**, и окончательно сложился к середине 30-х годов, после коллективизации сельского хозяйства.

Наиболее характерной чертой этого строя было то, что единым и единственным собственником всей земли, составляющей территорию страны в пределах ее границ, было государство. Земля не могла принадлежать никому, кроме государства. Всем, кому она требовалась, она предоставлялась только в пользование. Значительные по площади и ценности участки предоставлялись землепользователям только высшими государственными органами (Советом Министров союзной республики), поскольку считалось, что это обеспечивает охрану и рациональное использование земельных ресурсов. В пользование земля предоставлялась бессрочно и бесплатно.

Основными землепользователями в сельском хозяйстве были колхозы, совхозы и другие государственные сельскохозяйственные предприятия. Гражданам эти земли предоставлялись в пользование только для ведения личного подсобного хозяйства без применения наемного труда. Существовало право вторичного землепользования: колхозы и совхозы предоставляли в пользование своим работникам приусадебные участки. Закон обязывал всех землепользователей использовать землю рационально и в соответствии с ее назначением. Правовой основой земельного строя служили Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, земельные кодексы союзных республик и другие законы.

Эта система земельных отношений не обеспечивала эффективное и рациональное использование земли в сельском (хозяйстве и других отраслях. Несмотря на строгий государственный контроль, ценные земли разбазаривались, эрозия охватила миллионы гектаров. Крестьяне были фактически отчуждены от земли, что не могло не сказаться крайне отрицательно на развитии сельского хозяйства. Экологическое состояние значительных территорий неуклонно ухудшалось. Все это, в конечном счете, привело к необходимости осуще-

ствления радикальной земельной реформы в стране, начавшейся в России в 1990 г., когда Верховный Совет РСФСР принял Закон «О земельной реформе», а Правительство утвердило Республиканскую программу ее проведения.

Земельная реформа — это законодательно оформленное радикальное переустройство земельного строя и земельных отношений, связанное с преобразованием форм собственности на землю, передачей земли от одних собственников и пользователей другим и соответствующим изменением форм территориального устройства в стране.

Таким образом, **земельная реформа** — это регулируемый и находящийся под контролем государства процесс перехода к новому земельному строю, представляющий собой концентрированное выражение его земельной политики. Реформа предполагает осуществление совокупности правовых, экономических, технических и организационных мер, обеспечивающих сравнительно быстрый и безболезненный переход к новым, формам собственности на землю, землеуладения и землепользования.

Чтобы обеспечить рост производства сельскохозяйственной продукции, повышение плодородия почв, необходимо задействовать экономические интересы производителей; поэтому основой земельной политики должен стать эффективный экономический механизм регулирования земельных отношений. Он должен быть связан с соответствующими правовыми и организационными мерами и вписываться в общую социально-экономическую политику государства.

Экономический механизм земельной реформы базируется на следующих основных положениях:

- обязательный учет действия объективных экономических законов и процессов, происходящих в обществе;
- сочетание экономических интересов государства, отдельных предприятий и граждан;
- экономическая защита сельскохозяйственного землевладения и землепользования, а также защита земель от деградации;
- приоритет природоохранных целей над производственными;
- экономическое стимулирование рационального землепользования;

— экономическая эффективность всех осуществляемых мероприятий.

Денежные средства, необходимые для осуществления земельной реформы, формируются за счет следующих поступлений:

- платы за землю (земельного налога и арендной платы);
- компенсационных платежей за сельскохозяйственные угодья, изымаемые для несельскохозяйственных целей;
- отчислений от продажи земли и иной недвижимости;
- отчислений, связанных с регистрацией землевладений и землепользований;
- целевых государственных дотаций и отчислений от прибыли предприятий, направляемых на осуществление земельной политики, организацию рационального использования и охрану земли;
- других источников (пени, штрафы, международная помощь и так далее).

Введение платы за землю, несмотря на несовершенство существующих ее механизмов, уже позволило подключить экономические интересы землепользователей и ускорить осуществление земельной реформы по всем направлениям.

С точки зрения государства, и права, **землеустройство представляет собой деятельность государственных органов по техническому и юридическому оформлению земельных отношений, установлению, обеспечению и охране прав землепользования (землевладения), целенаправленному регулированию использования земли.** Другими словами, **землеустройство — это** установленная законом процедура, направленная на осуществление земельной политики государства. Поэтому в известной мере оно выступает в качестве орудия (системы мер), посредством которого государство регулирует земельные отношения в своих интересах.

Государственный характер землеустройства определяет соответствующий землеустроительный процесс и землеустроительное делопроизводство, имеющие юридическую, техническую и экономическую стороны. Юридическая сторона этого процесса определяет порядок возбуждения, исполнения, утверждения и движения землеустроительного дела; техническая сторона — порядок составления,

оформления, выдачи и содержание документов; экономическая — содержание и обоснование проекта, организацию и технологию землеустроительных работ, их финансирование, стоимость и так далее.

Земельная политика государства реализуется наиболее эффективно, когда специально уполномоченные органы находятся в составе и действуют совместно с органами государственного управления или же наделены от имени государства соответствующими правами.

Основные признаки проведения реформы 1990 г.:

1) отмена монополии государственной собственности на землю, этот принцип реализован на основе ст. 9 и 36 Конституции РФ, в которой земля может находиться в государственной и муниципальной собственности;

2) введение рыночных отношений в области землепользования, земля стала предметом купле – продажи, как и все объекты недвижимости;

3) введение платы за землю;

4) децентрализация управления земельным фондом страны – разделение земель по уровням собственности, управление землями федеральной собственности осуществляется правительством, краевой собственности – администрацией края, землями муниципальной и частной собственности – органами МСУ.

Вопросы:

1. Основные черты земельного строя до реформы 1990 г.
2. Что такое – земельная реформа.
3. Необходимость земельной реформы 1990 г. Её основные цели.
4. Какие основные задачи решает земельная реформа.
5. Роль землеустройства в проведении земельной политики государства.

5 Исторический опыт землеустройства в России

Каждому типу социальной организации, уровню развития производительных сил соответствуют определенные земельные отношения, обусловленные господствующей формой собственности на землю и другие средства производства, порождающие, в свою очередь, специфические формы и содержание землеустройства.

Изучение истории землеустройства позволяет лучше понять его природу, закономерности развития и благодаря этому, найти эффективные пути его совершенствования в современных условиях.

Земля является естественной основой, первой материальной предпосылкой и условием процесса производства.

В первобытном обществе это соединение и приспособление носило относительно случайный характер, заключаясь в разграничении сфер использования земель для различных целей. Люди жили небольшими группами, главным образом за счет собирания пищи и охоты, которые осуществлялись коллективно, при помощи простейших орудий. В ряде случаев между отдельными группами происходили столкновения, так как большое количество людей не могло прокормиться на ограниченной территории; это стимулировало освоение новых земель. Господствовала общинная собственность на средства производства, которая соответствовала примитивному характеру производительных сил. Орудия труда были настолько слабо развитыми, что возможность борьбы с силами природы и хищными животными в одиночку исключалась; отсюда вытекала необходимость коллективного труда, общей собственности на землю и другие средства производства, а также и на продукты труда.

С появлением собственности отдельных семей, общин и кланов, развитием разделения труда между пастушескими и земледельческими племенами появилась необходимость отграничивать земли, то есть устанавливать границы используемых территорий. Сначала для

этого применялись естественные рубежи (реки, озера, границы угодий, балки и другие элементы рельефа), позднее — специально устраиваемые знаки и пометки, устанавливаемые на межах (камни, столбы и другое).

По мере формирования института частной собственности, развития государственной организации, интенсификации земледелия соединение и взаимоприспособление земли, других средств производства и живого труда превращается в разновидность сознательной деятельности людей, в целенаправленную организацию использования земли. Эта деятельность, первоначально называемая землемерными работами, или межеванием, с течением времени и превратилась в то, что сейчас называется землеустройством.

Необходимость землемерных работ возникла в глубокой древности. Народы Индии, Египта, Греции, Ближнего Востока за много веков до нашей эры делили земельные массивы на части, вели строгий учет земель, осуществляли различные измерения в целях строительства каналов, возведения сооружений, производили отграничения и обмеры земель, учет ее качества с целью более равномерного налогообложения.

Основу земельного строя в средние века составляли собственность феодалов (дворян, духовенства и др.) на землю и надельное крестьянское землепользование, носившее, как правило, наследственный характер. За пользование землей крестьяне платили ренту — отработочную (барщину), продуктовую (оброк) и денежную. Государство охраняло исключительное право собственности феодалов на землю и всячески способствовало ее укреплению, жестоко подавляя выступления крестьян.

Землеустройство в средние века уже носило государственный характер и было связано в первую очередь с учетом (кадастром) земель, их разделением между землевладельцами и отграничением (установлением и закреплением границ земельной собственности).

С развитием капитализма землеустроительные действия стали приобретать все более регулярный характер и были направлены не

только на укрепление прав земельной собственности, но и на организацию использования земель в крупных товарных хозяйствах с целью применения прогрессивных систем земледелия, новых высокопроизводительных машин и механизмов.

В процессе использования земли люди вступают в определенные отношения, связанные с владением и использованием земель; основу их составляет право собственности на землю. Система общественного и государственного устройства, характеризующаяся определенными земельными отношениями и соответствующей организацией их регулирования, определяет земельный строй общества. Государство, так или иначе, воздействуя на земельный строй, проводит земельную политику, которая осуществляется различными мерами — правовыми, экономическими, организационными.

Правовые меры всегда содержат элемент обязательности, принуждения. Они регулируют земельные отношения на основе земельного законодательства, судебного и административного права.

Экономические меры стимулируют развитие земельных отношений на основе налогообложения, кредитования, целевого финансирования, субсидирования, планирования использования земель и так далее.

Организационные меры обеспечивают развитие земельных отношений путем создания различного рода кооперативов, товариществ, подготовки квалифицированных кадров, оказания помощи в материально-техническом снабжении, транспорте, содействия переселению в районы нового освоения земель и тому подобное.

Землеустройство и межевание в России XV — начала XX в.

Наиболее известными и крупномасштабными работами, связанными с укреплением прав земельной собственности, организацией землевладения в дореволюционной России, которые можно отнести к землеустроительным действиям, были:

- писцовые описания,
- генеральное,
- специальное межевания,

— поземельное устройство и землеустройство на основе земельных реформ 1861 и 1906 гг.

Писцовые описания (межевания), проводившиеся в эпоху Московского государства (XV—XVII вв.), были необходимы для правильной постановки поместной системы; тем самым укреплялась государственная власть за счет раздачи земель служилым и военным людям в пользование. Поместное землевладение было временным; земля предоставлялась лишь на срок военной или гражданской службы. Оно дополняло вотчинное землевладение, при котором земля находилась в полной собственности ее владельца. Термин «поместье» впервые встречается в одной из жалованных грамот 1407 г.

Значительные площади в то время занимали также монастырские, церковные, дворцовые и государственные землевладения, которые постоянно расширялись.

В XIV в. большинство крестьян в России были лично свободными; они владели своими наделами, выплачивая князьям определенную подать. Однако в XV—XVII вв., пользуясь экономической слабостью крестьян, при поддержке феодального государства крупные землевладельцы постепенно захватили их земли, а крестьяне перешли на положение крепостных.

Писцовые описания, проводимые под руководством **Поместного приказа** — государственного учреждения, ведавшего земельными делами, были необходимы не только для учета и описания земель, но и для закрепления права собственности феодалов на землю. Через приказ, который вел даточные книги, где записывалось, кому, где и за какую службу давались земли в поместное владение, регулировались земельные отношения. Поскольку при описаниях проводилась и перепись населения, тем самым создавалась база для закрепощения крестьян.

Описания проводились писцовыми партиями, назначаемыми Поместным приказом; границы земель отмечались постоянными признаками (названием живых урочищ, рек, болот).

Генеральное межевание проводилось в период с 1765 по 1861 г. в целях технического и юридического оформления дворянско-го землевладения и обеспечения его точных границ. Вызвано это было тем, что землевладение в первой половине XVIII в. было крайне запутанным. Дворянские земли законным образом не были оформлены, что вносило неясности при их купле, продаже, завещании, дарении, а также при пользовании различными угодьями (водопоями, лесами, дорогами и др.). Многие землевладения располагались чересполосно, имели неправильные очертания границ, вклинивания и другие недостатки.

Генеральное межевание осуществлялось на основании правительственного манифеста, опубликованного 19 сентября 1765 г., который предусматривал закрепление всех земель, фактически находившихся во владении того или иного лица, при условии отсутствия споров с соседями. В противном случае необходимо было представить документы, удостоверяющие право владения на спорные участки. Межевание проводилось по инициативе государства и носило обязательный характер: работы велись землемерными партиями, которые подчинялись губернским межевым конторам. Руководство и надзор за межевыми конторами, а также разрешение земельных споров, которые не решались в губерниях, вела московская Межевая канцелярия.

Кроме того, при сенате была образована межевая экспедиция — высший специальный орган по проведению генерального межевания и последняя инстанция по спорным судебнo-межевым делам. Таким образом, для осуществления земельной политики государством был создан специальный аппарат (межевая служба), который проводил в жизнь его интересы в области землевладения.

При генеральном межевании использовались самые точные для того времени измерительные приборы. Велось оно по так называемым дачам — выделяемым участкам земли, отграничиваемым в натуре. В процессе межевания приходилось выполнять большой объем землемерных работ, требующих специальных знаний. Квалифициро-

ванных кадров не хватало, поэтому к межеванию привлекались все лица, знающие основы землемерия и геодезии. С 1779 г. кадры землемеров начала готовить Землемерная школа, преобразованная в 1819 г. в Землемерное училище, на базе которого в 1835 г. был организован Межевой институт (впоследствии — Московский институт инженеров землеустройства, ныне — Государственный университет по землеустройству).

Специальное межевание проводилось в первой половине XIX в. Оно «имело цель» повысить интенсивность помещичьего хозяйства и обеспечить развитие рыночного оборота земли. Дело в том, что генеральное межевание не устраняло всех противоречий в землевладениях; поэтому общие дачи генерального межевания разверстывались на **дачи** отдельных землевладельцев по их просьбе и за их счет. Осуществлялось специальное межевание очень медленно из-за длительных тяжб землевладельцев и стоило дорого. Все работы проводились, начиная с 1806 г., через уездных землемеров. В конце концов правительство было вынуждено принять экономические санкции для ускорения межевания; так, по закону 1842 г. всем кредитным учреждениям запрещалось выдавать ссуды под неразмежеванные имения. В это же время был ограничен залог чересполосных владений, приняты меры по удешевлению межевых работ в генеральных дачах.

Поземельное устройство реформы 1861 г. было прямо связано с развитием капитализма в России. Крепостной строй препятствовал прогрессу земледелия, росту его товарности и интенсивности. Обострение классовой борьбы в деревне, радикальные буржуазно-демократические и буржуазно-национальные преобразования в Европе и Америке вынудили царское правительство пойти на отмену крепостного права, и начать крестьянскую реформу.

Цель реформы заключалась в том, чтобы, освободив крестьян от личной зависимости и передав в их собственность или владение часть помещичьих земель, повысить их заинтересованность в увеличении производства сельскохозяйственной продукции. Первоначаль-

но крестьянам передавалась часть помещичьих земель за барщинные и оброчные повинности. Затем, после подписания с помещиком сделки о выкупе земли, крестьяне становились ее собственниками. Выкуп осуществлялся только с согласия помещиков, которые старались затянуть этот процесс.

В ходе поземельного устройства крестьян, освобождавшихся от крепостной зависимости, проводились следующие работы:

- установление размера земельного надела и повинностей с него;
- составление уставных грамот; определение размеров выкупных платежей; отвод земельных наделов в натуре; разверстывание и отграничение крестьянских земель от помещичьих владений.

Для проведения землеустроительных действий по разграничению крестьянских наделов помещики могли приглашать частных землемеров за свой счет или же проводили перечисленные мероприятия сами.

После отмены крепостного права в России сохранился класс помещиков, державший в своих руках рычаги государственной власти и огромные земельные богатства. Обезземеливание крестьянства ускорилось, ухудшилось его землепользование. Хотя реформа и способствовала преобразованию экономики страны на капиталистической основе, обилие крепостнических пережитков в деревне тормозило развитие сельского хозяйства:

К началу XX в. назрела необходимость в новых, более решительных аграрных реформах.

Столыпинская аграрная реформа началась сразу после революции **1905 г.** Ее главной целью была постепенная ликвидация крестьянской общины и переход к частной земельной собственности.

Общинное землевладение, основанное на многополосном мелком натуральном крестьянском хозяйстве и постоянных переделах земли, давно уже стало тормозом для развития сельского хозяйства.

Имущественное расслоение деревни, появление большого числа «крепких хозяев» требовали постоянного, независимого от переделов владения землей, а применение машин и прогрессивных систем земледелия — укрупнения участков, ликвидации чересполосицы и других недостатков землепользования. В этих условиях правительство перешло от привычной политики охраны общины к ее полному разрушению за счет насаждения индивидуальной собственности на надельных крестьянских землях, снятия ограничений на размер крестьянского землевладения, продажи крепким «кулацким» хозяйствам удельных и казенных земель в единоличное владение.

В целях развития индивидуального крестьянского хозяйства правительство П.А. Столыпина организовало крупномасштабные землеустроительные мероприятия по устранению внутриселенной чересполосицы путем образования хуторов и отрубов. Это потребовало больших затрат.

Устройство хуторов и отрубов при новом землеустройстве происходило путем как добровольного, так и принудительного разрывания кадельной крестьянской земли на старопахотных землях, а также в процессе переселения крестьян в восточные районы страны.

Столыпинская реформа привела к определенным успехам в сельском хозяйстве. Ускорились темпы капитализации земледелия. Шире стали применяться новые машины и орудия труда, прогрессивные системы ведения хозяйства, увеличились посевные площади (особенно технических культур). Причем если в первые 3 года рост производства сельскохозяйственной продукции был незначительным вследствие коренной ломки хозяйства, то в последующем он существенно увеличился. Так, общий сбор хлеба в 1904—1910 гг. по сравнению с 1895—1900 гг. возрос на 19 %, в 1911—1912 гг. — на 34 %.

В 1913 г. валовой сбор зерновых в России на треть превышал суммарный урожай в основных странах — экспортерах зерна — Аргентине, Канаде и США, вместе взятых. За границу вывозилось 600—700 млн пудов хлеба ежегодно; кроме того, на долю России приходилось 50 % мирового экспорта яиц и около 80 % мирового производ-

ства льна. В 1913 г. за рубеж было вывезено 5,8 млн. пудов молочных продуктов, главным образом животного масла.

Завершить намеченные аграрные преобразования не удалось: они были прерваны первой мировой войной, а затем революцией 1917 г.

Анализ основных этапов землеустройства в дореволюционный период позволяет сделать следующие основные выводы:

1. Во всех общественно-экономических формациях землеустройство является орудием в руках государства, которое призвано укреплять право собственности на землю, организовывать использование земли и ее распределение, проводить в жизнь земельную политику государств;

2. Преследуя первоначально чисто технические и юридические цели по измерениям, отводам, отграничению земель и закреплению прав земельной собственности, землеустройство в последующем перерастает в сложное социально-экономическое явление. Экономические интересы землевладельцев и землепользователей не ограничиваются только закреплением их прав, возникают также вопросы, связанные с плодородием, местоположением земель, их конфигурацией, составом угодий и др.

Социально-экономическая сущность землеустройства проявляется не только в отношениях по использованию земли, но и в конкретных формах земельного устройства или организации территории, в которых эти земельные отношения реализуются. Например, отношения собственности на землю проявляются в различных типах землевладения и землепользования (помещичье, вотчинное, крестьянское и др.). Землеустройство, где бы оно ни осуществлялось, всегда приобретает организационно-хозяйственное содержание и производ-

ственное значение, что предопределяет и его влияние на экономику хозяйств.

3. Землеустройство как инструмент экономической и аграрной политики государства подкрепляется, как правило, другими экономическими, организационными и техническими мерами: инвестиционной политикой, экономическим стимулированием, содействием переселению, целенаправленным проведением мелиорации земель и так далее.

Вопросы:

1. Основные причины возникновения землеустройства.
2. Меры воздействия государства на земельные отношения.
3. Виды землеустроительных работ в России в дореволюционный период, их главное содержание.
4. Основные выводы о сущности землеустройства.

6 Развитие землеустройства в советский период и задачи землеустройства при проведении земельной реформы 1990 г.

После Октябрьской революции землеустройство становится средством глубоких аграрных преобразований в России. В первые годы Советской власти главной его задачей было проведение в жизнь Декрета о земле, принятого Вторым Всероссийским съездом Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г. В частности, решалась задача практической передачи экспроприированных земель в пользование трудового крестьянства.

Одним из важнейших положений Декрета о земле, составленного на основе крестьянского наказа, была отмена права частной собственности на землю, ее недра, леса и воды. Крестьянам предоставлялось право самим выбирать форму землепользования.

В сложных условиях первых послереволюционных лет были подготовлены и изданы нормативные акты, в которых основные положения Декрета о земле получили дальнейшее развитие. Важнейшие среди них — декрет ВЦИК «О социализации земли», опубликованный 19 февраля 1918 г., и положение «О социалистическом землеустройстве и мерах перехода к социалистическому земледелию», утвержденное ВЦИК 14 февраля 1919 г. В последнем из названных документов устанавливалось, что «в основу землеустройства должно быть положено стремление создать единое производственное хозяйство, снабжающее Советскую республику наибольшим количеством хозяйственных благ при наименьшей затрате народного труда» и была поставлена задача способствовать обобществлению единоличного землепользования.

В этот период основным содержанием землеустройства был отвод земель коллективным и советским хозяйствам.

В 1921—1927 гг. в процессе восстановления народного хозяйства главное внимание уделялось развитию единоличных крестьянских хозяйств. Считалось, что они позволят решить продовольственную проблему и улучшить экономическую ситуацию в стране; в значительной мере это удалось сделать. **Землеустройство в этот период ориентировалось на ликвидацию недостатков землевладения и землепользования: чересполосицы, дальнотельных и длинно-польных, ликвидацию узкополосицы, многополосицы и мелко-полосицы с разверстыванием земель на поля севооборотов** (29,6 млн. га). Несмотря на некоторое сокращение числа коллективных хозяйств, продолжались работы и в общественном секторе сельского хозяйства.

С начала 1923 г. землеустроительные работы стали производиться в соответствии с Земельным кодексом РСФСР, принятым ВЦИК 30 октября 1922 г., и Законом о трудовом землепользовании от 22 мая 1922 г.; главное внимание при этом уделялось рациональному устройству территории.

С 1928 г. единоличное крестьянское хозяйство в стране планомерно ликвидируется в результате политики сплошной коллективизации. Характер землеустройства в это время определялся директивами XV съезда ВКП(б), в которых указывалось на необходимость форсировать работу по землеустройству, являющемуся предпосылкой внедрения коллективных форм хозяйствования.

В это время вопросы организации территории регулировались «Общими началами землепользования и землевладения», утвержденными ВЦИК СССР 15 декабря 1928 г. В «Инструкции по производству землеустроительных работ» (1928 г.) названы две формы землеустройства: межселенное (межхозяйственное) и внутриселенное (внутрихозяйственное).

Внутрихозяйственное землеустройство совхозов заключалось в размещении центральных усадеб, дорог, водных сооружений, ограничении сельскохозяйственных угодий и разбивке пахотных земель на клетки. Оно носило упрощенный характер и решало лишь про-

стейшие задачи организации и размещения производства. Связано это было и с нестабильностью тогдашнего колхозного и совхозного землепользования, отсутствием опыта организации крупных сельскохозяйственных предприятий и их территории. Не было еще и надлежащей теории землеустроительного проектирования.

В результате коллективизации характер землепользования в стране существенным образом изменился. Новые крупные хозяйства могли успешно развиваться только при наличии прочной земельной базы. В решении этого вопроса важную роль сыграло постановление ВЦИК и СНК СССР с сентября 1932 г. «О создании устойчивого землепользования колхозов».

К 1937 г. коллективизация была практически завершена. Центр тяжести землеустройства постепенно начал перемещаться в сторону территориальной организации производства в колхозах и совхозах. С 1933 г. в них были начаты работы по освоению севооборотов, размещению их полей и бригадных участков. Они продолжались и в послевоенный период.

С 1950 по 1954 г. основным видом землеустроительных работ было объединение землепользований мелких сельскохозяйственных артелей в более крупные и организация их территории. Эти преобразования требовали проведения все более сложных и разнообразных землеустроительных работ. Начали разрабатываться вопросы организации территории кормовых и специальных севооборотов, пастбищ, сенокосов, многолетних насаждений. К середине 50-х гг. окончательно сформировалось представление о внутрихозяйственном землеустройстве сельскохозяйственных предприятий, которое не потеряло своего значения и в наши дни.

Новая аграрная политика, основные положения которой были утверждены на мартовском (1965 г.) Пленуме ЦК КПСС, главный акцент делала на интенсификацию сельского хозяйства, включая мелиорацию земель, химизацию и материально-техническое переоснащение отрасли.

В связи с широким распространением эрозии почв и необходимостью борьбы с ней **20 марта 1967 г.** было принято постановление правительства «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии». В соответствии с ним внутрихозяйственное землеустройство в районах проявления эрозии почв должно было в первую очередь ориентироваться на противоэрозионную организацию территории, и осуществление комплекса организационно-хозяйственных, агротехнических, лесомелиоративных и гидротехнических почвозащитных мероприятий.

В России землеустройство в это время осуществлялось на основе постановления Совета Министров РСФСР от 23 марта 1966 г. «О мерах по улучшению землеустройства, введению и освоению правильных севооборотов в колхозах и совхозах.

Создание в России эффективной социально ориентированной рыночной экономики предполагает проведение коренных преобразований в агропромышленном комплексе, важнейшими из которых являются:

- земельная реформа;
- переход к многоукладной экономике, юридическое и экономическое равноправие всех форм хозяйствования в АПК — коллективных, государственных, частных, развитие кооперативных и интеграционных связей между ними;
- предоставление полной самостоятельности всем сельскохозяйственным производителям в вопросах планирования, распоряжения произведенной продукцией и доходами;
- изменение функций и организационной структуры органов управления агропромышленным производством;
- переход к новой инвестиционной политике, обеспечивающей социальное развитие села, укрепление материально-технической базы и ускорение научно-технического прогресса в АПК.

Единая земельная политика в Российской Федерации базируется на новом земельном законодательстве.

Во исполнение постановления Верховного Совета РСФСР от 23 ноября 1990 г. о введении в действие Закона РСФСР «О земельной реформе» Совет Министров РСФСР 18 января 1991 г. утвердил Республиканскую программу проведения земельной реформы на территории Российской Федерации. Для выполнения работ по землеустройству, земельному кадастру, мониторингу земель, государственного регулирования земельных отношений в ходе земельной реформы при правительстве Российской Федерации был создан Государственный комитет по земельной реформе и земельным ресурсам (в последующем — Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству).

С 25 апреля 1991 г. введен в действие Земельный кодекс РСФСР, направленный на регулирование новых земельных отношений, а с 11 октября 1991 г. — Закон РСФСР «О плате за землю». За счет поступлений от земельного налога предполагалось финансировать мероприятия по землеустройству, ведению земельного кадастра, мониторингу, охране земель и повышению плодородия почв, освоению новых земель и другие, связанные с организацией рационального землепользования.

В связи с переходом на многоукладные формы хозяйствования и рыночные отношения начала разрушаться монополия государственной собственности на землю, сдерживающая развитие производства, особенно в агропромышленной сфере, отчуждающая производителя сельскохозяйственной продукции от земли.

Земельная реформа привела к возникновению новых видов землеустроительных работ; существенно увеличились их объемы, изменилось их содержание.

Рынок существенным образом меняет и методику землеустроительного проектирования в сельскохозяйственных предприятиях. Обострение экологической ситуации в стране требует, чтобы при землеустройстве проектируемые территориальные природно-хозяйственные комплексы были сбалансированными по линии процессов потребления — восстановления ресурсов; нужен также четкий

приоритет природоохранных и экологических критериев эффективности использования земель над производственными.

Наконец, все землеустроительные работы должны выполняться комплексно, быть элементами единой технологической и информационной цепи — от проведения топографо-геодезических, почвенных и иных обследований до землеустроительного проектирования. Только на этой основе могут быть приняты научно обоснованные решения по организации рационального использования земель.

Вопросы:

1. Задачи землеустройства в первые годы Советской власти.
2. Задачи землеустройства в период коллективизации сельского хозяйства.
3. Виды землеустроительных работ в послевоенный период.
4. Содержание землеустроительных работ по противоэрозионной организации территории.
5. Задачи землеустройства в период осуществления земельной реформы 1990 г.

7 Закономерности развития землеустройства

Землеустройство как социально-экономическое явление

В процессе исторического развития землеустройства на всех его этапах существенную роль всегда играло государство. Оно издаёт законы и другие обязательные для исполнения нормы, регулирующие земельные отношения, определяет основное содержание и порядок проведения землеустройства. Государство создает специальные органы, осуществляющие его земельную политику в соответствии с действующим законодательством. Землеустройство поэтому всегда является в той или иной степени государственным мероприятием.

Вместе с тем юридические нормы в конечном счете отражают материальные условия жизни общества; они обусловлены существующими социальными и экономическими отношениями. Следовательно, и землеустройство нельзя рассматривать только как волевой акт, как организованное действие, направленное на осуществление определенной цели; оно представляет собой объективное социально-экономическое явление, вызванное к жизни потребностями общественного производства. Можно дать и такое определение: **землеустройство** — это объективно развивающийся процесс организации использования земли как природного ресурса и устройства территории для целей развития производства и удовлетворения социальных потребностей общества.

Общественное производство постоянно изменяется. Соответственно и землеустройство, его содержание, формы и методы меняются в зависимости от способа производства (феодалного, капиталистического и так далее), а также от конкретного этапа его развития. Другими словами, общественный способ производства в решающей степени определяет формы **землевладения, землепользования и землеустройства**.

Обобщая изложенное выше, можно сформулировать следующие основные закономерности:

- землеустройство является составной частью общественного способа производства;
- землеустройство имеет государственный характер;
- землеустройство развивается и изменяется в соответствии с меняющимися потребностями экономического и социального развития;
- содержание и методы землеустройства совершенствуются на научной основе

Землеустройство как составная часть общественного способа производства

Главная задача землеустройства как элемента общественного производства — пространственная организация использования земли совместно с размещением других, связанных с ней, средств производства. Тем самым устанавливается определенный порядок землепользования, соответствующий конкретным производственным или социальным целям общества и остальных хозяйствующих субъектов.

Землеустройство всегда направлено на создание оптимальных условий для решения тех или иных задач.

В ходе использования земли как природного ресурса одновременно воспроизводятся условия существования человека. При всех общественно-экономических формациях земля остается всеобщим условием труда и средством производства, и поэтому всегда были необходимы действия по целенаправленной организации территории, которые и являются важнейшей составной частью землеустройства. Вместе с тем эти действия обязательно совершаются в рамках определенных земельных отношений. Как отмечал П.Н. Першин, существующие отношения владения и пользования землей непосредственно определяют экономическую сущность землеустройства.

Как организация крупных территорий, так и устройство конкретных участков представляют собой средство реализации этих отношений.

Например, границы, устанавливаемые в результате землеустройства, определяют на местности территориальные **пределы прав собственника или пользователя** по распоряжению землей и ее эксплуатации для тех или иных целей. Посредством землеустройства реализуется широкий спектр общественных отношений.

В условиях монополии какой-то формы собственности на землю землеустройство направлено на ее расширение и защиту, становится средством сосредоточения земли в руках определенных классов и служит их интересам (так, например, землеустройство в дореволюционной России отстаивало, прежде всего, интересы дворянства и абсолютистского государства в целом). В то же время его задачей всегда остается рациональная организация использования земли как в стране в целом, так и в отдельных регионах; это одно из важнейших средств, способствующих развитию народного хозяйства.

Государство осуществляет суверенитет на всей своей территории; поэтому для него имеет значение организация использования земли не только в плане отношений между государственными органами и отдельными землевладельцами, но и в рамках каждого хозяйства. Другими словами, государство осуществляет все виды землеустройства — межхозяйственное и внутрихозяйственное.

При монополии частной собственности на землю землеустройство направлено на обеспечение всем владельцам максимальной прибыли и проводится, прежде всего, в интересах частных земельных собственников.

Государственный характер землеустройства

Основу земельного строя России, составляет статус земли как основы жизни и деятельности народа; владеют и пользуются ею граждане, государственные, кооперативные и общественные предприятия, учреждения и организации в соответствии с законом.

Государство заинтересовано в том, чтобы земельный фонд и целом и каждый отдельный участок использовался рационально,

обеспечивая интересы развития народного хозяйства страны, всех его отраслей, чтобы каждый гектар сельскохозяйственных угодий давал как можно больше продукции, чтобы земля правильно обрабатывалась, а ее производительные свойства и другие полезные качества непрерывно улучшались. Для решения этой задачи создаются землеустроительные органы, осуществляющие земельную политику государства в соответствии с действующими правовыми нормами, отражающими объективные требования экономики.

Государство через землеустроительные органы и посредством землеустроительных мероприятий:

- охраняет землю как народное достояние,
- устанавливает формы использования земли, поощряя и развивая наиболее прогрессивные, из них;
- распределяет ее между отраслями народного хозяйства;
- создает новые и упорядочивает существующие землевладения и землепользования;
- устраивает территорию сельскохозяйственных предприятий, организуя использование земли как средства производства для достижения целей экономического развития общества.

Государственный характер землеустройства находит свое выражение в следующем:

- государство осуществляет суверенитет над всей территорией страны в пределах ее внешних границ;
- землеустройство основывается на законах, изданных государством, и направлено на их практическое осуществление;
- землеустроительные органы в России создаются государством, подконтрольны ему и обязаны проводить государственную земельную политику;
- предоставление и оформление, земель собственникам и землепользователям осуществляется органами государственной власти;

— землеустройство (включая проектно-изыскательские, съемочные и обследовательские работы) проводится в основном за счет бюджетных средств.

Таким образом, посредством землеустройства государство на основе законодательных норм владения, пользования и распоряжения землей организует рациональное использование и охрану земель в России.

Развитие землеустройства в соответствии с потребностями народного хозяйства

Как показывает исторический опыт развития землеустройства в нашей стране, его методы, формы и основное содержание, всегда определялись экономическими, политическими и другими задачами, которые решало общество в каждый конкретный момент. При этом землеустройство играло большую роль в осуществлении аграрной политики, земельных преобразований, других экономических и социальных мероприятий общегосударственного значения.

Рост производства, развитие сельского хозяйства и других отраслей, интересы социального развития требуют постоянного совершенствования существующих форм организации территории, а также форм землевладения и землепользования. Соответственно меняются и функции землеустроительных органов. Это положение можно, в частности, проиллюстрировать опытом развития землеустройства в советский период.

Заметим, прежде всего, что, хотя землеустройство все эти годы вынужденно следовало весьма неэффективной государственной политике, приводившей, в конечном счете, к деградации сельскохозяйственного производства и нерациональному использованию земель, тем не менее на практике оно объективно сдерживало некоторые наиболее разрушительные тенденции. Специалисты-землеустроители, честно выполняя свой долг, стремились, как правило, решать свои профессиональные задачи на современной научной основе, в интересах людей, работающих на земле.

Непосредственно после Октябрьской революции землеустройство заключалось прежде всего в проведении преобразований, связанных с реализацией Декрета о земле. В этот период советское государство ликвидировало частные формы землевладения, передавало землю в пользование крестьянам, создавало и укрепляло общественные землепользования. В результате в сельском хозяйстве страны основной фигурой стал крестьянин-середняк, получивший землю от новой власти и поэтому поддерживавший ее.

Коллективизация оказала большое разрушительное воздействие на крестьянство и сельское хозяйство страны, усугубляемое допускаемыми при этом грубыми нарушениями. Руководство всем процессом осуществлялось административными методами, нередко с помощью прямого насилия. В это же время, аналогичным образом создавались землепользования многих совхозов.

В середине и второй половине 30-х годов землеустройство выполняло задачи, направленные на юридическое и техническое закрепление земель за колхозами и совхозами.

В первые послевоенные годы (до 1950 г.) содержание землеустройства определялось задачами восстановления народного хозяйства. Главное внимание было сосредоточено на внутрихозяйственной организации территории колхозов и совхозов; осуществлялось также выделение земель для развития промышленности и других отраслей. В 50-е годы появилась возможность перевооружить сельское хозяйство более мощной сельскохозяйственной техникой, в связи с чем потребовалось укрупнение существующих землепользований.

С 1954 по 1964 г. проводились крупномасштабные землеустроительные мероприятия, связанные с освоением целинных и залежных земель, включая обследовательские работы, межхозяйственное и внутрихозяйственное землеустройство. Большое внимание уделялось также введению и освоению севооборотов.

В 1967 г. были приняты первые серьезные решения по защите почв от ветровой и водной эрозии. С этого времени проекты и схемы землеустройства стали включать в себя качестве обязательного

элемента противоэрозионную организацию территории и комплекс противоэрозионных мероприятий. Это требование остается актуальным и в настоящее время.

С конца 80-х гг. по мере развития экономических и политических реформ в стране начались и крупные земельные преобразования. Происходит перераспределение земель с целью создания равных условий для развития всех форм хозяйствования в АПК, формирования современной многоукладной экономики, рационального использования и охраны земельных ресурсов.

Важная роль в деле реализации земельной реформы отводится землеустройству. На первом этапе ее создаются фонды перераспределения путем изъятия неэффективно используемых и используемых не по назначению участков. Из этих фондов выделяются земли гражданам в собственность, владение, пользование с выдачей документов, удостоверяющих их права. Земли населенных пунктов, расположенных на территории сельскохозяйственных и других предприятий, передаются в ведение местных органов власти.

Главная задача нынешних преобразований — преодолеть отчуждение крестьянина от земли, сделать его подлинным хозяином, заинтересованным в конечных результатах своего труда, коренным образом изменить условия жизни сельских тружеников и на этой основе значительно повысить эффективность агропромышленного производства в стране.

Краткий обзор развития землеустройства в послереволюционной России показывает, что оно всегда было тесно связано с конкретными социально-экономическими задачами, решаемыми к тот или иной период, и играло важную роль во всех аграрных преобразованиях. Землеустроителями был накоплен большой профессиональный опыт, на который необходимо опираться и в дальнейшем. Кроме того, видно, что по мере усложнения производства значение землеустройства как средства организации и охраны земель непрерывно возрастает, а его содержание постоянно расширяется.

Комплекс землеустроительных действий, необходимых и регулярно осуществляемых в наши дни, весьма разнообразен, особенно в такой обширной стране, как Россия. Значительная часть их непосредственно затрагивает сельское хозяйство и проводится в крупных масштабах на очень больших территориях. Вместе с тем опыт показывает, что нельзя сводить все задачи землеустройства к одному-двум действиям, приобретающим характер очередной массовой кампании. В нашей стране были периоды, когда все силы землеустроителей вынужденно сосредоточивались на чем-то одном; едва ли это можно считать нормальным.

Содержание и методы землеустройства будут развиваться и далее, по мере реализации земельной реформы, в соответствии с общественными потребностями, на основе достижений науки, отечественного и зарубежного опыта.

Совершенствование содержания и методов землеустройства на научной основе

Россия имеет огромное земельное хозяйство — как по площади, так и по числу землепользований, расположенных к тому же в самых разнообразных природных зонах. Десятки тысяч крупных и сотни тысяч мелких землепользований рассредоточены по территории всей страны. Они находятся в динамике, в постоянном развитии, обусловленном потребностями общественного производства, социальными и другими факторами. В этих условиях землеустройство может успешно развиваться только на серьезной научной основе.

К настоящему времени землеустройство в России прошло сложный и долгий путь, накопило, большой и разносторонний опыт. Оно превратилось в развитую систему мероприятий по организации использования и охране земельного фонда в целом и отдельных его частей. Как всякое объективное социально-экономическое явление, оно имеет свои закономерности, которые и являются объектом землеустроительной науки. Эта наука, сложившаяся в основном в текущем столетии, опираясь на практический опыт и теоретические обобщения, способствовала развитию землеустройства в стране.

Становление науки о землеустройстве начиналось с творческой переработки уже накопленного опыта, применения полученных результатов и вновь выдвигаемых концепций для других условий и ситуаций. Постепенно вырабатывалась теория, открывающая новые перспективы перед землеустроителями, расширяющая их возможности. Эта теория представляет собой целостную, внутренне дифференцированную систему знаний, все части которой логически взаимосвязаны. Ее концептуальной основой является современная аграрно-экономическая теория.

Землеустроительная наука как система знаний о землеустройстве, и ее основное ядро — **землеустроительное проектирование** являются междисциплинарной областью знания. Здесь имеет место тесное взаимодействие естественных и общественных наук, выступающих как разные стороны одной науки, изучающих функционирование земли, с одной стороны, как природного ресурса, с другой — как объекта социально-экономических связей. Экономическая функция земли как важнейшего условия труда и всеобщего средства производства выходит далеко за пределы земледелия и сельского хозяйства в целом, так как на земле осуществляются все виды общественной деятельности — и производственной, и непроизводственной.

Теория и практика землеустройства тесно связаны с научно-техническим прогрессом в народном хозяйстве вообще, но в агропромышленном комплексе — в особенности. Землеустроительная наука также использует в своем развитии достижения экономических, естественных, технических, юридических, сельскохозяйственных и других наук. Чем полнее отражает землеустройство закономерности природы и общества, чем лучше учитывает последние достижения науки и техники, потребности производства и социальные условия, тем целесообразнее устанавливаемые им формы организации территории, использования и охраны земель.

Все землеустроительные мероприятия, вносящие изменения и улучшения в организацию использования земли, отражаемые в схе-

мах и проектах, должны быть всесторонне обоснованными. Проект соединяет науку с производством. Поэтому так нужны эффективные методики проектирования и обоснования землеустроительных решений. Разработкой научных методов решения таких задач и занимаются научные дисциплины — землеустроительное проектирование, научные основы землеустройства, моделирование в землеустройстве и др. На основе проведенных исследований для целей практической работы составляются инструкции, указания, руководства, нормативы, стандарты, которые дальнейшем обновляются в соответствии с новыми потребностями производства и научными достижениями.

Вопросы:

1. Землеустройство как социально-экономическое явление.
2. Основные закономерности развития землеустройства.
3. Землеустройство как составная часть общественного способа производства.
4. Государственный характер землеустройства.
5. Развитие землеустройства в соответствии с потребностями народного хозяйства.

8 Понятие и содержание землеустройства

Землеустройство – сложное социально – экономическое явление. Состав мероприятий, входящих в него, меняется по мере исторического развития.

Более развитую форму землеустройство получило в начале XX в. при проведении Столыпинской аграрной реформы. Теперь ставилась задача не только отграничения земель, но и целесообразного размещения земельных участков (землевладений) и придания им удобной формы для ведения хозяйства. Таким образом, нужно было решать не только технические и правовые, но и экономические проблемы. Наконец, Столыпинская реформа ориентировалась и на достижение определенных политических (а не только экономических) целей. Этим содержание дореволюционного землеустройства в России в основном и исчерпывалось.

В «Общих началах землепользования и землеустройства», принятых в декабре 1928 г., было сказано, что «землеустройство должно способствовать борьбе с чересполосицей, дальнотельем и другими недостатками землепользования, переходу к улучшенным севооборотам, коренному улучшению земельных угодий, хозяйственному освоению земли». Для выполнения этих задач одного межхозяйственного землеустройства и его методов было уже недостаточно. Нужны были действия по организации и улучшению использования земли внутри землепользований, границы которых уже установлены и являются устойчивыми. Так возникло внутрихозяйственное землеустройство сельскохозяйственных предприятий (совхозов и колхозов). Содержание его в основном определилось уже в 30-е годы, а в послевоенный период получило дальнейшее развитие. На разработку его методов и были преимущественно направлены усилия ученых и практиков.

Землеустроителям приходилось решать все более широкий круг задач, относящихся к организации использования земли, особенно в сельском хозяйстве, на территории конкретных предприятий.

Следующим важным шагом можно считать противоэрозионную организацию территории, разработку в составе и на основе землеустроительных решений комплекса мероприятий по борьбе с эрозией почв.

В самое последнее время начались работы по размещению и установлению границ территорий с особыми режимами использования; их можно отнести к ландшафтному проектированию. Необходимость таких действий была закреплена в законодательстве.

Организация использования земли представляет собой, прежде всего действия, предшествующие ее непосредственному использованию, определяющие и формирующие его характер, создающие для этого необходимые условия (к таким действиям относятся, в частности, планирование и проектирование). Кроме того, под организацией использования земли понимается и действующая система, его осуществления.

В целом такая организация включает:

- установление на земле порядка, максимально соответствующего конкретным производственным, экономическим, социальным, экологическим целям;
- устройство земли как природного ресурса и как объективно социально-экономических связей;
- устройство земли совместно с другими, связанными с ней, средствами производства;
- соблюдение в процессе использования земель общих народнохозяйственных интересов, а также положений, заложенных региональных и локальных программах.
- Землеустройство включает в себя организацию использования земли как свою основную задачу.

К основным функциям землеустройства, связанным с ее решением, относятся:

- регулирование, организация, совершенствование землепользования и землевладения всех форм;
- межхозяйственная и внутрихозяйственная организация территории;
- образование фондов земель;
- территориальная организация агропромышленного комплекса, улучшение природных ландшафтов и др.

В нашей стране землеустройство представляет собой прежде всего систему государственных мероприятий.

В эту систему входят — экономические, правовые, технические и экологические действия, осуществляемые государственными землеустроительными органами; прогнозирование, планирование и проектирование организации территории; организация использований и охраны земельных ресурсов в настоящее время, на ближайшую и на отдаленную перспективу по стране в целом и по отдельным регионам, категориям земель, землепользованиям, по видам угодий и отдельным участкам.

В эту систему входит и составление различных схем проектов с использованием материалов земельного кадастра.

Будучи по своей сути экономическим мероприятием, землеустройство проводится в единой системе с правовыми, техническими и иными действиями. При этом разрабатываются различные экономические, экологические, правовые и технические вопросы, относящиеся к организации использования земель, что и должно найти свое отражение в научном определении понятия «землеустройство». Ведь любое определение кратко, одной фразой, описывает суть и содержание сложного явления, выделяет его наиболее общие и самые характерные признаки. В то же время почти всякое определение именно в силу своей краткости оказывается недостаточно пол-

ным, что нередко приводит к появлению все новых и новых его вариантов.

Федеральный закон от 18.06.2001 N 78-ФЗ "О землеустройстве" вводит следующее понятие землеустройства:

землеустройство — мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства.

Объекты землеустройства:

- территории субъектов Российской Федерации,
- территории муниципальных образований,
- территории населенных пунктов,
- территориальные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий, а также части указанных территорий и зон;

Землеустройство — это составная часть хозяйственного механизма страны. Его основными задачами являются:

- формирование и совершенствование рациональной системы землевладения и землепользования;
- создание равных территориальных условий для развития всех форм землевладения, землепользования и хозяйствования на земле;
- разработка предложений по установлению режима и условий использования земель, предоставленных в собственность, владение и пользование;
- подготовка данных для установления земельного налога и арендной платы за землю, возмещения потерь сельскохозяйственного производства и убытков землевладельцев и землепользователей при изъятии земель;

- обеспечение точности и бесспорности обозначения на местности границ, установленных при землеустройстве;
- обоснование направлений и установление перспектив мелиорации;
- создание территориальных условий для рациональной организации сельскохозяйственного производства;
- разработка мероприятий по сохранению и улучшению природных ландшафтов, повышению и восстановлению плодородия почв, рекультивации земель, защите их от эрозии и других процессов деградации, а также по консервации нарушенных земель.

Экономическая сущность, правовые основы и техника землеустройства

Землеустройство представляет собой определенное сочетание экономических, правовых и технических действий, причем сущность его не всегда видна за ее внешними проявлениями. Будучи, прежде всего экономическим мероприятием, землеустройство осуществляется при помощи правовых и технических действий. Поэтому нередко оно может казаться набором чисто технических и в юридических операций.

В результате землеустройства могут возникать или изменяться права физических и юридических лиц на определенные участки земли, а завершается оно установлением или изменением границ, отмечаемых с помощью технических (геодезических) действий. Граница землевладения (землепользования) представляет собой точно проложенную на местности линию, являющуюся территориальным пределом прав землевладельца (землепользователя) на землю. Внутри землевладения или землепользования таким же образом при помощи геодезических средств прокладываются границы, отделяющие один от другого земельные участки различного хозяйственного назначения (поля, угодья). Эти границы также нужны для нормального функцио-

нирования сельскохозяйственного предприятия. Такова внешняя, бросающаяся в глаза, форма проявления землеустройства, которая не отражает его сущности, хотя сама по себе и очень важна.

Сущность землеустройства определяется его экономическим содержанием, которое, прежде всего, заключается в организации использования и охраны земли как средства производства и как объекта экономических связей, а также в устройстве территории для решения производственных и социальных задач. Землеустройство органически связано с организацией производства в сельском хозяйстве, в меньшей степени — в других отраслях; оно создает также территориальную основу для осуществления производственных процессов.

Наконец, для любого предприятия, учреждения, организации, чтобы они могли существовать и выполнять свои функции, необходим участок земли — землепользование, которое образуется посредством землеустройства; поэтому экономически землеустройство тесно связано с задачами размещения производства.

Все формы и элементы организации территории (границы, площади, конфигурация, размещение, структура земельных участков и тому подобное.) должны наиболее полно соответствовать потребностям и формам организации производства, задачам его развития и повышения эффективности, а также технологии выполнения производственных процессов на земле при обязательном обеспечении ее рационального использования и охраны. С этой целью отдельным участкам придаются определенные площадь и конфигурация, ориентация на местности и так далее. Все это делается, прежде всего, для достижения устойчивых экономических результатов от использования земли.

Одна из существенных сторон землеустройства — что оно всегда имеет **правовое содержание**.

Закон — это нормативный акт, принятый высшим органом законодательной власти в стране или непосредственным волеизъявлением граждан (референдумом) и регулирующий наиболее важные общественные (в том числе земельные) отношения.

Важнейшие положения, фиксирующие основы земельного строя государства, содержатся в Конституции РФ. Из других законов для землеустройства первостепенное значение имеет Земельный кодекс РФ.

Земельный кодекс — это систематизированный свод норм земельного законодательства, регулирующих земельные отношения в целях обеспечения рационального использования и охраны земля, создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, воспроизводства плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды и охраны прав на землю граждан, предприятий, организаций, учреждений.

Подзаконные акты — это нормативные документы, изданные на основании и во исполнение действующих законов другими государственными органами. К ним относятся указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы, указания, положения, инструкции министерств и ведомств, местных органов власти по вопросам, отнесенным к их компетенции. К таким документам относятся, например, постановления Правительства России.

Инструкция — это руководящие указания, свод правил, устанавливающих порядок и способ выполнения какой-либо работы. Этот документ издается министерствами, государственными комитетами, местными органами управления. Методические рекомендации.

Техника землеустройства является неотъемлемой частью всех землеустроительных действий. При этом используются определенные приемы, предусматривающие графическое изображение результатов обследований и проектных решений, и не на чистом листе бумаги, а на подробных и точных планово-картографических материалах.

лах. Поэтому для землеустройства необходимы различные планы и карты, выполненные с необходимой детальностью, полнотой информации и точностью.

По плановым материалам, полученным методом наземных, воздушных и космических съемок, осуществляются изучение и картографирование земельных ресурсов, вычисление площадей контуров угодий, землевладений и землепользования, изыскания и обследования, землеустроительное проектирование. Проекты посредством выполнения специальных технических (геодезических) действий переносятся на местность (в натуру); только после этого можно приступить к их реализации.

Землеустроительные технические действия, специальные инженерные геодезические работы, методы использования планово-картографических материалов являются технической основой землеустройства; они изучаются в специальной дисциплине «Геодезические работы при землеустройстве».

Вопросы:

1. Направленность и содержание землеустройства при проведении аграрных и экономических преобразований.
2. Содержание понятия – организация использования земли: это, прежде всего, действия, предшествующие её непосредственному использованию, определяющие и формирующие его характер, создающие для этого необходимые условия.
3. Организация использования земли – основная задача землеустройства.
4. Основные функции землеустройства – связанные с решением этой задачи.
5. Содержание землеустройства как системы государственных мероприятий.

6. Содержание и основные задачи землеустройства как социально – экономического процесса, составной части хозяйственного механизма страны.

7. Экономическая сущность землеустройства.

8. Сочетание в землеустройстве его экономического содержания с правовыми и техническими действиями, связанными с установлением и изменением прав физических и юридических лиц на определенные участки земли, с установлением и изменением границ земельных участков, отмечаемых с помощью технических (геодезических) действий.

9. Правовое содержание землеустройства как одно из существенных его сторон.

10. Определение понятий – Закон, подзаконные акты, инструкции.

11.Содержание техники землеустройства как неотъемлемой части всех землеустроительных действий.

12.Перечень мероприятий, отнесенных законодательством к землеустроительным действиям.

9 Виды и формы землеустройства

Землеустройством охватывается вся территория страны, все земли независимо от их целевого назначения, но характер его может быть различным. В одних случаях территория организуется в границах отдельного землевладения или землепользования, при этом определяется назначение каждого входящего в него участка. В других случаях решаются задачи организации землевладений или землепользования ряда предприятий в целом или их взаимосвязанных групп, образующих определенные системы.

В процессе развития народного хозяйства происходит распределение земельных фондов между отраслями — сельским и лесным хозяйством, промышленностью, транспортом, городами и так далее. Внутри каждой из них использование земли осуществляется различными предприятиями, организациями, учреждениями. В границах отдельных землевладений (землепользовании) земля функционирует или в качестве главного средства производства (в сельском хозяйстве), или в качестве его пространственной базы безотносительно к ее плодородию (в промышленности, транспорте и тому подобное). Таким образом, возникает задача распределения земель не только между отраслями, но и между хозяйственными субъектами, им в строго установленном порядке для конкретных целей предоставляются земельные участки или массивы, имеющие определенную площадь и отграниченные на местности. Внутри— и межотраслевое распределение земель носит динамический характер; создаются новые промышленные предприятия, железные и автомобильные дороги, города, крестьянские хозяйства и их объединения и так далее. В связи с этим постоянно возникают новые землевладения или землепользования и вносятся изменения в уже существующие. Кроме того, по мере развития производства меняются требования к размерам и размещению земельных участков, занимаемых уже действующими предприятиями. Особенно часто это происходит в сель-

ском хозяйстве и появляется необходимость в упорядочении и реорганизации соответствующих землевладений и землепользовании, устранении неудобств и недостатков в их размещении, размерах и других отклонениях от оптимальных норм, оказывающих негативное влияние на производство. Организация землевладения или землепользования любого предприятия, особенно сельскохозяйственного, непосредственно связана с его производственными параметрами и должна соответствовать им.

Задача землеустройства не может быть ограничена только образованием или реорганизацией самого землевладения или землепользования в целом. В сельском хозяйстве необходимо также устройство и размещение всех отдельных его частей с учетом качества земельных участков, их расположения, хозяйственной целесообразности. При этом различные части землевладения получают определенное производственное или иное назначение.

В промышленных и других несельскохозяйственных предприятиях, где земля используется только как пространство для размещения зданий, сооружений, дорог, сетей электроснабжения, связи, водоснабжения, ее непосредственное использование не является самостоятельной задачей. Она нужна только как место для строительства определенных объектов и их последующего функционирования независимо от качества земель. Размещение зданий и сооружений на территории населенных пунктов, промышленных и других несельскохозяйственных предприятий называется планировкой. К собственно землеустройству планировка промышленных предприятий, поселков и городов не относится, и в состав землеустроительных действий она не входит.

Для организации рационального использования земли в сельскохозяйственном предприятии необходима внутрихозяйственная организация территории совместно с размещением других средств производства, связанных с ней. Она не является однократным мероприятием. Развитие сельского хозяйства, изменения в структуре производства приводят к изменениям и в организации использования

земли в отдельных хозяйствах. Все эти преобразования должны осуществляться организованно, в порядке землеустройства.

Таким образом, посредством землеустройства в нашей стране систематически осуществляются следующие основные виды мероприятий:

— распределение и перераспределение земель между отраслями народного хозяйства, между землевладельцами и землепользователями внутри отраслей, организация землевладений, землепользования и специальных фондов земель, размещение их на территории;

— установление рациональных форм внутрихозяйственной организации территории сельскохозяйственных предприятий (включая крестьянские хозяйства) в соответствии с потребностями развития производства, рационального использования и охраны земель.

Совершенно очевидно, что первая группа мероприятий по содержанию заметно отличается от второй; поэтому существуют два основных вида землеустройства — межхозяйственное и внутрихозяйственное. Оба они решают единый комплекс задач по организации рационального использования и охраны земли, но различаются по своему содержанию и методам.

Для сельскохозяйственных предприятий внутрихозяйственное землеустройство является продолжением межхозяйственного и может приводиться только после того, как решены все вопросы последнего. При межхозяйственном землеустройстве учитываются потребности последующей внутрихозяйственной организации территории.

Для каждого вида землеустройства существует определенный состав взаимосвязанных вопросов, позволяющих в результате их решения организовать территорию и использование земли наиболее рациональным образом. Эта задача решается на основе проекта землеустройства. С подготовки такого проекта и начинается организация использования земли на конкретной территории. Главные из вопросов, решаемых в проекте, указывают его составными частями.

Все составные части землеустроительного проекта — это взаимосвязанные узловые вопросы организации использования и охраны земель, организации территории на данном объекте, обеспечивающие в совокупности рациональное и эффективное решение поставленной задачи.

Составная часть проекта — это обычно достаточно крупная задача; она может состоять из ряда взаимосвязанных элементов землеустройства. К ним относятся те или иные мероприятия, которые фиксируются (размещаются) на проектном плане, а следовательно, затем и на территории (например, размещение полей севооборотов, размещение гуртовых участков и тому подобное).

Существует 2 основных вида землеустройства:

- 1) межхозяйственное землеустройство (территориальное),
- 2) внутрихозяйственное землеустройство.

Территориальное землеустройство — это комплекс мероприятий по образованию новых, упорядочению и изменению существующих землевладений и землепользований, по размещению специальных фондов земель и территорий с особыми охранными режимами, отводу (установлению) границ в натуре (на местности).

С давних времен в землеустройстве важное значение имело отграничение земель, то есть установление и изменение границ землевладений и землепользования, их правовое и техническое оформление. В прошлом это называлось межеванием. В настоящее время этот термин в нашей стране уже не употребляется, но остался термин «межевые знаки» — специальные знаки для закрепления на местности границ землепользования и землевладений.

Границы землевладений, как известно, определяют территориальные пределы прав владельца.

Главное в территориальном землеустройстве — обоснованная организация землевладений или землепользования в целом, то есть образование новых, упорядочение и изменение существующих сельскохозяйственных землевладений и землепользования или землепользования других хозяйств, предприятий, организаций и учреждений.

дений с установлением при этом их площади и внутренней структуры, а не только границ.

Посредством территориального землеустройства осуществляются предоставление и изъятие земельных участков в порядке, установленном законодательством российской федерации.

Объектом территориального землеустройства могут быть: новое хозяйство, образуемое на землях существующих; группа взаимосвязанных землевладений (землепользовании); массив осваиваемых земель», территория административного района; другие обширные территории.

Целью территориального землеустройства является организация землевладений, землепользований и их систем, рациональных по размещению, площади, конфигурации, внутренней структуре и соответствующих потребностям общественного производства. Рациональным считается такое землевладение (землепользование), которое обеспечивает по своим параметрам (размещение, площадь, конфигурация, структура, границы) наибольшую эффективность в использовании земли, достижении производственных, экологических и других специальных целей. Если существующие землевладения имеют какие-то неудобства и недостатки, влияющие на экономику и организацию производства, на использование земли, проводится их упорядочение (совершенствование).

В ряде случаев изменение площади и размещения существующих хозяйств происходит с целью образования новых землепользовании несельскохозяйственного назначения. Земля является межотраслевым ресурсом, и посредством межхозяйственного землеустройства отводятся участки не только для сельскохозяйственных предприятий, но и для предприятий, учреждений и организаций других отраслей народного хозяйства; в этом заключается его межотраслевой аспект. Если на землях, относящихся к одной категории (например, лесного фонда), образуется землепользование, относящееся к другой категории (например, к промышленности), тем самым происходит перераспределение земель между категориями; это

также осуществляется посредством межхозяйственного землеустройства.

Устранение недостатков землевладений и землепользований относится только к сельскохозяйственным предприятиям, где земля является главным средством производства. Основные из этих недостатков — нерациональные размеры, чересполосица, вкрапливание, изломанность границ, дальнотемелье, эрозионно-опасное расположение границ землепользования.

Методами территориального землеустройства устанавливаются также на местности административные границы и границы территорий с особым режимом использования земель.

В проектах межхозяйственного землеустройства по организации землевладений (землепользований) решаются следующие вопросы: определение площади землевладения (землепользования); его размещение на территории; включение в него у необходимого состава угодий; установление его удобной конфигурации; установление правильных границ землевладения (землепользования).

Территориального землеустройство должно быть экономически эффективным; поэтому проект подкрепляется расчетами.

Внутрихозяйственное землеустройство — это комплекс мероприятий по организации использования и охране земли, организации территории в границах (внутри землевладения (землепользования) сельскохозяйственного предприятия.

Внутрихозяйственное землеустройство проводится после того, как проработаны и решены в экономическом, экологическом, правовом и техническом отношениях все вопросы организации данного землепользования (землевладения), то есть после завершения межхозяйственного землеустройства и выдачи землевладельцу (землепользователю) необходимых документов.

Посредством внутрихозяйственного землеустройства в соответствии с потребностями сельскохозяйственного производства, перспективами его развития, задачами рационального использования земли организуется территория сельскохозяйственного предприятия

(колхоза, совхоза, крестьянского или иного хозяйства), организуется использование каждого участка совместно с размещением других средств производства, используемых и функционирующих вместе с землей на данной территории (производственных и других зданий и сооружений, дорог, многолетних насаждений и так далее).

Необходимость внутрихозяйственной организации территории определяется тем, что сельскохозяйственные предприятия часто имеют достаточно большие по площади землевладения (землепользования) и сложную производственную структуру.

В практике проектирования сложилась определенная система решения задач внутрихозяйственного землеустройства. Она состоит из ряда взаимосвязанных составных частей и элементов, которые в совокупности позволяют организовать рациональное использование земли в сельскохозяйственном предприятии.

В соответствии с этой системой содержание проекта внутрихозяйственного землеустройства складывается из следующих составных частей.

1. Размещение хозяйственных центров и земельных массивов производственных подразделений.

К хозяйственным центрам относятся населенные пункты вместе с рядом расположенными животноводческими фермами и хозяйственными дворами, имеющими определенное производственное назначение. Хозяйственный центр может быть усадьбой крестьянского хозяйства, центральной усадьбой колхоза или совхоза или центром его производственного подразделения. Производственные подразделения — это бригады, производственные участки, отделения, внутрихозяйственные кооперативы, участки арендаторов, подрядных подразделений и тому подобное; их земельные массивы имеют определенные площади и границы. Участки, на которых расположены животноводческие фермы, хозяйственные дворы, перерабатывающие и иные цеха, называют производственными центрами хозяйства.

2. Размещение главных внутрихозяйственных (магистральных) дорог и других общехозяйственных инженерных сооружений.

К главным внутрихозяйственным дорогам относятся дороги, соединяющие центральные усадьбы с производственными подразделениями и другими населенными пунктами, с автомобильными дорогами общего пользования, железнодорожными станциями, а также соединяющие подразделения между собой. Инженерные сооружения — это общехозяйственные объекты инженерного оборудования территории: мелиоративные, агролесомелиоративные, водохозяйственные, противоэрозионные объекты, площадки для обслуживания автомобилей и тому подобное.

3. Организация угодий и севооборотов предполагает решение следующих вопросов: проектируемые виды и площади угодий; количество, типы и площади вводимых севооборотов; трансформация (перевод из одного вида в другой) угодий и их улучшение; размещение угодий и севооборотных массивов.

4. Устройство территории севооборотов включает проектирование следующих элементов: размещение полей севооборотов и рабочих участков; размещение полезащитных лесных полос; размещение полевых дорог; размещение полевых станов; размещение полевых противоэрозионных объектов.

5. Устройство территории садов, виноградников, ягодников включает: размещение пород и сортов многолетних насаждений; размещение кварталов, бригадных участков, клеток; размещение дорог, защитных лесных насаждений, подсобных хозяйственных центров, водных источников.

6. Устройство территории кормовых угодий включает:

Организацию пастбищеоборотов; размещение гуртовых и отарных участков; размещение загонов очередного стравливания; размещение летних лагерей и скотопрогонов, водных источников; организацию сенокосооборотов.

В первых трех из перечисленных частей проекта разрабатываются общехозяйственные вопросы организации территории совместно с размещением других средств производства, в трех остальных он доводится до самых мелких хозяйственных участков и объектов. Содержание проекта для конкретного сельскохозяйственного предприятия зависит, с одной стороны, от его организационно-производственной структуры, с другой — от зоны расположения хозяйства, природных условий, количества и качества земли.

Вопросы:

1. Виды землеустройства и их краткая характеристика.
2. Территориальное землеустройство, его основное содержание.
3. Объекты и цели территориального землеустройства.
4. Что такое – совершенствование землевладения, землепользования.
5. Основное содержание внутрихозяйственного землеустройства.
6. Составные части проекта внутрихозяйственного землеустройства.

10 Принципы землеустройства

Задачи рационального использования и охраны земли как природного ресурса, земельный строй и земельное законодательство страны определяют характер, содержание, способы проведения и направленность землеустройства. При этом приходится решать сложные и многообразные проблемы, имеющие большое народнохозяйственное значение, связанные с организацией и размещением производства, социальными потребностями общества. Для того чтобы предлагаемые предложения» были эффективными, землеустройство должно руководствоваться определенными принципами.

Принципы землеустройства — это исходные положения, основные правила его проведения, определяющие его направленность, содержание, методы. Они не носят умозрительного, отвлеченного характера, а складываются в процессе практической деятельности, сообразуясь с природными условиями и социально-экономическими потребностями общества.

В настоящее время общепризнанными в землеустроительной науке считаются следующие принципы:

- соблюдение требований земельного законодательства, укрепление устойчивости и постоянное совершенствование землевладения и землепользования;
- рациональное использование земли для производственных и социальных целей при соблюдении приоритета экологических требований;
- сочетание интересов общества в целом, отдельных отраслей, землевладельцев и землепользователей при соблюдении приоритета сельского хозяйства;
- согласование всех организационно-территориальных решений с перспективами развития хозяйства, использования и охраны земли;

- создание организационно-территориальных предпосылок для повышения эффективности производства;
- учет природных и экономических условий.

Рассмотрим перечисленные принципы более подробно.

Строгое соблюдение требований земельного законодательства — необходимое условие совершения любых землеустроительных действий, поскольку землеустройство призвано укреплять земельный строй государства, а не вносить в него хаос.

Устойчивость землевладения и землепользования характеризуется длительностью владения и пользования земельным участком в неизменных границах. Достигается она, когда образуемые землевладения и землепользования рациональны по всем основным параметрам, когда отсутствуют недостатки и неудобства, вызывающие потребность во внесении изменений. Вместе с тем с течением времени по разным причинам (например, из-за изъятия земли) в землепользованиях могут возникать недостатки и неудобства, снижающие эффективность производства; они должны устраняться. Кроме того, могут меняться условия хозяйствования, у предприятий появляются новые планы и задачи. В таких случаях земельный участок (массив) должен совершенствоваться путем внесения изменений в его площадь, размещение, внутренний состав на основе проекта межевого землеустройства.

Соблюдение приоритета экологических требований необходимо, поскольку земля при осуществлении на ней любой деятельности функционирует в качестве природного ресурса, элемента природы. Будучи вовлечена в сельскохозяйственное или иное производство, она не может быть изолирована от всего природного комплекса и находится в постоянном взаимодействии с другими природными факторами (климат, воды, растительность) данной местности. Поэтому любое использование земли должно осуществляться так, чтобы ее состояние в процессе эксплуатации не ухудшалось, чтобы она могла функционировать неограниченное время.

Особо важное значение для сельского хозяйства имеют охрана и повышение плодородия почв. В каждом хозяйстве следует обеспечивать положительный баланс гумуса в почве, что достигается, в частности, проектированием правильных севооборотов в комплексе с другими мерами.

Одной из важнейших задач землеустройства является предотвращение и прекращение процессов ветровой и водной эрозии.

Если земельный участок предоставляется под новый объект, то это необходимо обосновать расчетами, не допуская излишеств, необоснованного расходования продуктивных земель. Кроме того, при образовании несельскохозяйственных землепользований, их размещении на территории нужно учитывать не только организационно-территориальные аспекты производства, но и свойства того или иного объекта (например, промышленного предприятия), который будет функционировать на данном участке. В частности, должна быть обеспечена охрана окружающей среды (земли, воды, атмосферы) от загрязнения и других вредных воздействий.

Согласно российскому законодательству, земля является основой жизни и деятельности народов, живущих на ней. Поэтому очень важно обеспечить **сочетание интересов общества в целом с интересами отдельных землевладельцев и землепользователей при соблюдении приоритета сельского хозяйства**. Последнее необходимо, поскольку земли, пригодные для использования в сельском хозяйстве, являются особо ценным природным ресурсом и использовать их не по назначению допустимо лишь в порядке исключения.

По мере развития народного хозяйства появляется потребность в предоставлении земли для многочисленных новых землепользователей, относящихся к различным отраслям и сферам деятельности. При размещении транспортных, горнодобывающих, энергетических предприятий и других объектов отводимое им место — участок земли для строительства — устанавливается после его предоставления в процессе землеустройства.

Принцип использования земель в интересах всего народного хозяйства и следствия, вытекающие из него, должны соблюдаться и находить свое отражение в проектах и схемах землеустройства.

Народнохозяйственный подход к принятию землеустроительных решений, в частности, предполагает:

- наиболее полный учет положительных и отрицательных результатов предлагаемого способа использования земли, включая влияние размещаемого объекта и его землепользования на территорию и окружающую природную среду в перспективе;

- минимальный отвод территории под объекты промышленного и иного строительства в пределах данного уровня развития производительных сил.

Общие и частные решения, разрабатываемые в схемах и проектах землеустройства, должны быть **согласованы с перспективами экономического и социального развития хозяйств и регионов, планами использования и охраны земельных ресурсов**. Другими словами, при межхозяйственном и внутрихозяйственном землеустройстве должны создаваться организационно-территориальные предпосылки для реализации перспектив экономического и социального развития сельскохозяйственных и других предприятий, размещаемых на земле и использующих землю, а также регионов, на территории которых они размещаются. Поэтому показатели перспективного развития предприятия (региона) кладутся в основу разработки любого проекта (схемы) землеустройства.

Одна из главных задач землеустройства — **создание необходимых условий для организации и успешного развития производства, повышения его эффективности**, получения максимальных социально значимых конечных результатов. Это относится, прежде всего, к сельскохозяйственным предприятиям, а в определенной степени — и к предприятиям других отраслей. Решается такая задача за счет оптимального устройства и приспособления территории к

меняющимся целям и условиям производства. Посредством землеустройства создаются территориальные предпосылки для эффективного развития отрасли на основе внедрения передовых форм и методов ведения хозяйства, прогрессивных технологий. Другими словами, в проектах межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства должны учитываться новые прогрессивные технологии и методы организации производства. В частности, следует предусматривать создание в агропромышленном комплексе новых предприятий различных форм собственности (прежде всего крестьянских хозяйств), распространение эффективных приемов агротехники и новых форм внутрихозяйственной организации производства в колхозах и совхозах. С помощью рационального размещения несельскохозяйственных землепользований землеустройство оказывает значительное влияние на эффективность работы транспорта и других отраслей народного хозяйства.

Принцип учета природных и экономических условий имеет особое значение в нашей стране, где приходится иметь дело с большими и сложными территориальными комплексами, с разнообразием природных, экономических и социальных условий, в которых используются земельные ресурсы. Каждый землеустроительный проект разрабатывается на территорию с уникальным и неповторимым сочетанием этих условий; нет двух сельскохозяйственных землевладений или землепользований, полностью похожих друг на друга.

Из природных факторов в землеустройстве, прежде всего, учитываются климат, почвы, рельеф, растительности, водные

Источники, развитие и характер эрозионных процессов. Важнейшие экономические условия — состав и качество земель, перспективы развития хозяйств, их специализация, обеспеченность производственными фондами и трудовыми ресурсами, состояние дорожной сети.

При обосновании проектов землеустройства учитываются и социальные факторы — характер расселения (численность населения, размеры и размещение населенных пунктов), уровень развития со-

циальной инфраструктуры (наличие учреждений культуры, здравоохранения, образования, торговли, бытового обслуживания, общественного транспорта, связи),— возможности ведения подсобного хозяйства и так далее.

Для получения информации по всем этим вопросам проводятся изыскательские работы, съемки (почвенные, геоботанические, водохозяйственные и другие), землеустроительные обследования на территории отдельных хозяйств и целых регионов.

Вопросы:

1. Содержание понятия – принципы землеустройства.
2. Содержание принципа строгого соблюдения требований земельного законодательства, укрепления устойчивости и постоянного совершенствования землевладения и землепользования.
3. Содержание принципа рационального использования земли для производственных и социальных целей при соблюдении приоритета экологических требований.
4. Содержание принципа сочетания интересов общества в целом, отдельных отраслей, землевладельцев и землепользователей при соблюдении приоритета сельского хозяйства.
5. Содержание принципа согласования всех организационно — территориальных решений с перспективами развития хозяйства, использования и охраны земли.
6. Содержание принципа создания организационно – территориальных предпосылок для повышения эффективности производства.
7. Содержание принципа учёта природных и экономических условий.

11 Свойства земли и природные условия, учитываемые при землеустройстве

Свойства земли как средства производства

Земля в качестве средства производства используется для различных видов деятельности — сельскохозяйственной, лесохозяйственной, промышленной и другие. Способ ее применения определяется ее свойствами, обусловленными прежде всего природными факторами.

Среди многообразных свойств земли как средства производства наибольшее значение для землеустройства имеют те, которые оказывают на сельскохозяйственное или иное производство постоянное влияние, не устранимы искусственными методами, определяют характер организации территории. В первую очередь к ним относятся: пространство и рельеф; почвенный покров; растительный покров; гидрогеологические и гидрографические условия.

Непосредственная взаимосвязь свойств земли с природными условиями при комплексном характере их проявления приводит к необходимости их одновременного учета при землеустройстве.

Каждое из природных условий и свойств земли по-разному влияет на сельскохозяйственное производство в зависимости от различных их сочетаний. Недостаток тепла на севере при большом увлажнении и низкой испаряемости влаги ограничивает возможности земледелия, приводит к переувлажнению почв. Избыток тепла в южных регионах при дефиците влаги также становится причиной очагового земледелия. Только искусственное регулирование водного режима создает в этих условиях возможности для ведения высокопродуктивного сельского хозяйства.

Склоновый рельеф обеспечивает быстрый сброс атмосферных осадков в. Зонах избыточного увлажнения и этим способствует созданию благоприятных предпосылок для роста растений. Напротив, в

центрально-черноземном районе такой рельеф усугубляет недостаток влаги в почве и стимулирует развитие водной эрозии.

В сельском хозяйстве важное значение имеют практически все элементы природного комплекса. Они органически участвуют в создании конечного продукта, определяют состав применяемых технических средств, вынуждают предприятия постоянно корректировать зональные аграрные технологии.

При межхозяйственном землеустройстве для формирования землевладений и землепользовании первостепенное значение имеют размеры, качество и пространственные формы земельных массивов, учет рельефа местности, обобщенные сведения о почвенном и растительном покрове, гидрогеологические условия. От уровня плодородия почв зависят специализация ожидаемые объемы сельскохозяйственного производства.

При внутрихозяйственном землеустройстве тщательным образом учитываются все факторы и свойства земли, причем применительно к каждому конкретному участку с выделением его экологически разнокачественных частей.

Современное внутрихозяйственное землеустройство, опираясь на новый экономический механизм хозяйствования, должно обеспечивать равные возможности для повышения доходов земледельца при использовании земель различного качества. Сведения, необходимые для этого, содержатся в материалах мониторинга земель и земельного кадастра.

Пространство и рельеф

К наиболее существенным для землеустройства пространственным свойствам земли относятся площади землевладений и землепользовании, других земельных участков, их конфигурация, протяженность, местоположение и взаимная удаленность.

Площадь землевладения в конкретных природных условиях, при заданной специализации производства и уровне его интенсивности в значительной степени определяет производственный потенциал предприятия, количество производимой сельскохозяйственной про-

дукции. От размера территории хозяйства зависят также методы организации и управления производством.

Существенной особенностью сельскохозяйственного производства является проведение основных полевых работ в границах производственных участков, полей, естественных контуров угодий. Поэтому контурность, расчлененность угодий и конфигурация участков относятся к важным пространственным характеристикам землепользования.

Удобства пользования землей, а соответственно и экономические результаты зависят и от местоположения сельскохозяйственного предприятия—от расстояния до пунктов реализации продукции, баз материально-технического снабжения, культурно-бытовых и иных объектов, обслуживающих население.

Многие пространственные свойства земли определяются ее совокупностью форм земной поверхности; они влияют на способы использования и охраны земель, размещение и организацию сельскохозяйственного производства.

Для решения общих вопросов использования и охраны земель, формирования систем землевладений и землепользований применяются разделение территории по типам рельефа: плоская равнина, холмистая равнина, плоскогорье и так далее. Однако для принятия конкретных решений при внутрихозяйственном землеустройстве необходима детализация характеристик рельефа с анализом показателей: глубины расчленения территории (в метрах), густоты расчленения (в километрах на км), крутизны склонов (в градусах), экспозиции склонов. Значения этих величин определяют размеры и конфигурацию производственных участков, степень дренированности территории, ее подверженность эрозии и другие свойства.

Рельеф способствует дифференциации ландшафтов. В верхних частях склона преобладают разрушение и снос почвенного покрова. В средних — процессы его транспортировки, в нижних частях и у подножий склонов — аккумуляция отложений.

Среди различных характеристик рельефа особое значение имеет уклон земной поверхности. Как главный фактор, способствующий водной эрозии, он оказывает ограничивающее воздействие на распаханность сельскохозяйственных угодий и размещение пропашных, а нередко и зерновых культур, предопределяет формы устройства территории и земледельческие технологии

Существенные различия в территориальных свойствах земли обуславливают региональную специфику сельского хозяйства. Размеры землевладений и землепользований, структура и размещение сельскохозяйственных угодий, обеспеченность трудовыми ресурсами во многом предопределяют формы организации производства, труда и территории.

Почвенный покров

Верхняя биологически активная оболочка земли называется почвой. Важнейшим ее качеством является плодородие, что делает ее пригодной для возделывания растений и тем самым для использования земли в качестве главного средства сельскохозяйственного производства.

Известный русский ученый В.В. Докучаев выделял пять факторов почвообразования: материнскую породу, растительные и животные организмы, климат, рельеф местности, возраст страны. Разнообразные их сочетания приводят к образованию многих тысяч видов и разновидностей почв.

Качество почв определяется их физическим состоянием, механическим и химическим составом, содержанием гумуса и многими другими параметрами. Главным показателем качества земель, используемых в сельском хозяйстве, является их плодородие, способность обеспечить необходимые для роста и развития растений водный, воздушный и пищевой режимы. Плодородные почвы отличаются хорошей влагоемкостью, большим содержанием активного гумуса, агрегированной почвенной массой, богатой полезной микрофлорой.

Важное значение для землеустройства имеет не только расположение отдельных почвенных разностей, но и структура почвенного

покрова, распространение почв по поверхности земли. От этого зависят размещение сельскохозяйственных угодий, размеры контуров и производственных участков.

Разнообразие почвенного покрова в первую очередь связано с неоднородностью почвообразующих пород. Они определяют минеральный состав почв, их технологические характеристики при обработке, способность удерживать влагу; эрозионную предрасположенность, скорость разложения органических удобрений, то есть именно те почвенные характеристики, от которых зависят способы использования земли и ее устройства. Почвообразующие породы, занимая верхний слой земной поверхности, под воздействием биологических и биохимических процессов сформировали почвы, различные по плодородию и продуктивности. В современных условиях в почвообразовании ведущую роль стала играть деятельность человека.

Развитие сельскохозяйственного производства и качество почв находятся в постоянной взаимной зависимости. В каждом регионе они определяют направленность и содержание землеустроительных, мелиоративных и иных мероприятий.

Естественный растительный покров

На однородных участках земли складываются определенные совокупности растений; они характеризуются видовым составом, численностью и сочетанием, пространственной структурой и динамикой. В зависимости от рельефа и почвообразующих пород растительные ассоциации предопределяют размещение почв и способы использования земель.

Так, под воздействием лесной хвойной растительности сформировались подзолистые почвы с малым содержанием гумуса и кислой реакцией раствора. Степная растительность способствовала образования черноземов с большим запасом гумуса и основных элементов питания, нейтральной реакцией почвенной среды. В южных сухих регионах при изреженном растительном покрове сформировались каштановые почвы и сероземы — слабогумусированные, щелочные, подверженные процессам засоления.

В местах, мало или вовсе не затрагиваемых деятельностью человека, коренная растительность существует в неизменном виде. Преимущественно это естественные сенокосы и пастбища. Из-за антропогенного воздействия в сельскохозяйственных зонах коренные растительные сообщества сменились на вторичную растительность (многолетние насаждения, улучшенные кормовые угодья).

В сельском хозяйстве естественная растительность выполняет много жизненно важных функций — она является источником зеленых и грубых кормов для скота, средством повышения плодородия земель путем улучшения агрофизических свойств почвы, накопления органики, активизации микробиологических процессов; ведущим фактором противозерозионной защиты земель, сдерживающим засоление и загрязнение почв.

Естественная растительность служит эффективным элементом организации территории, самым дешевым и надежным средством противодействия водной и ветровой эрозии (полосное размещение культур, залужение, посев кулис и так далее). При правильном подборе трав можно существенно улучшить использование засоленных и других земель пониженного плодородия.

Гидрогеологические и гидрографические условия

Для землеустройства на любом уровне (страна, область, район, хозяйство, отдельный земельный массив) крайне важна гидрогеологическая и гидрографическая информация — сведения о подземных и поверхностных водах. Ее наличие необходимо для правильного размещения различных объектов и рационального устройства территории.

Гидрогеологические свойства земель зависят от состава, происхождения и динамики подземных вод. Так, минерализованные грунтовые воды при близком их залегании являются главной причиной засоления. Их взаимодействие с почвами и поверхностным стоком при атмосферных осадках, с поливными водами должно регулироваться строжайшим образом.

Наличие подземных вод определяет размещение объектов сельского строительства, выбор земельных массивов для орошения и осушения и способы их осуществления, особенности усадебного, полевого и пастбищного водоснабжения.

Сведения о гидрографической сети как совокупности водотоков и водоемов естественного происхождения применяются при организации сельскохозяйственных угодий и севооборотов, размещении полей и рабочих участков, при проектировании противозерозионных и других земельно-охранных мероприятий. Для оценки гидрографических условий территории производится сравнение земель по густоте речной и овражно-балочной сети, выражаемой через их длину в расчете на единицу площади.

Климатические условия

Формирование многих свойств земли, в том числе тех, которые имеют первостепенное значение для сельского хозяйства во многом зависит от климата, прежде всего от обеспеченности территории теплом и влагой. Теплообеспеченность выражается суммой температур воздуха выше 10°C ; она характеризует количество активной солнечной радиации и возможную продуктивность фотосинтеза. Чем выше этот показатель, тем больше потенциальный урожай сельскохозяйственных культур. В связи с огромной протяженностью нашей страны различия в теплообеспеченности отдельных ее регионов весьма значительны, она изменяется от $400\text{—}500^{\circ}\text{C}$ на севере Сибири до $1600\text{—}2200^{\circ}\text{C}$, а центральном экономическом районе и $4000\text{—}5200^{\circ}\text{C}$ на юге. При температуре выше 10°C происходит вегетация основных видов культурных растений. По мере повышения теплообеспеченности создаются возможности для возделывания позднеспелых к более урожайных сортов, возрастают активность биологических процессов в почве и скорость фотосинтеза. Учет температурного режима имеет поэтому большое значение при выборе специализации и размещении сельскохозяйственных угодий, совершенствовании структуры посевов, программировании урожаев.

Другим важнейшим показателем климатических ресурсов территории является влагообеспеченность. Наивысшая продуктивность земли достигается при влажности почвы на уровне 60 % от ее полной влагоемкости; сельскохозяйственные культуры угнетаются как при недостатке, так и при избытке влаги.

Влагообеспеченность сельскохозяйственных угодий в России уменьшается в направлении с северо-запада на юг и юго-восток. В северо-западных регионах выпадает в среднем за год 700—800 мм осадков, в нижнем Поволжье 250-360 мм. Для нечерноземной зоны характерно избыточное увлажнение земель, устраняемое за счет их осушения; в южных степях при дефиците влаги и обилии тепла интенсивное земледелие невозможно без орошения.

Влагообеспеченность территории выражается коэффициентом годового атмосферного увлажнения (отношение осадков к испаряемости); значение его колеблется от 1,33 на северо-западе страны до 0,11 на юге. Оптимальная влагообеспеченность наблюдается при коэффициенте увлажнения 0,5 на высокопродуктивных землях центрально-черноземного района.

Из других природных факторов при землеустройстве учитываются направление и сила преобладающих ветров. Они оказывают влияние на взаимное размещение селений и производственных центров (ферм, складов минеральных удобрений и ядохимикатов), на размещение полей и лесных полос в районах ветровой эрозии, а также дорожной сети, если зимой выпадает много снега.

Влияние свойств земли и природных условий на решение землеустроительных задач

Природные свойства земли, являющейся главным средством производства в сельском хозяйстве, имеют первостепенное значение при выборе способов и форм использования земли. По отношению к экономическим факторам при нынешнем научно-техническом уровне падения отрасли они остаются первичными.

Изменения свойств земли под воздействием природных и экономических факторов имеют постоянный и объективный характер.

Более полному учету природных свойств земли будет способствовать переход от преимущественно административных методов организации рационального землепользования к осуществлению комплексных научно-технических и социально-экономических программ. Они позволяют наладить целенаправленную работу по улучшению качества земель, защите их от неблагоприятных процессов, сохранению площадей и увеличению продуктивности ценных угодий, укреплению земельно-ресурсной базы сельского хозяйства. Преобразования, осуществляемые в процессе земельной реформы, позволят полнее учитывать природные условия при организации сельскохозяйственного производства, приспосабливать его к особенностям конкретных территорий.

Придавая важное значение учету в сельском хозяйстве и других сферах деятельности общества объективных свойств и качеств земли, научные и производственные организации по землеустройству создали специальную систему оценки земельного потенциала, в которую входят:

- почвенные, геоботанические, топографические и другие съемки и обследования;
- природно-сельскохозяйственное районирование земельного фонда с выделением поясов, зон, провинций, округов, районов;
- производственно-генетическая классификация земель с выделением категорий и классов землепригодности;
- бонитировка почв;
- экономическая оценка земель с их ранжированием по продуктивности, окупаемости затрат и доходности.

На этой информационной базе появляется возможность принятия оптимальных землеустроительных решений.

Вопросы:

1. Свойства земли как средства производства, учитываемые при землеустройстве.
2. Характеристика пространственных свойств земли.
3. Основные показатели рельефа, учитываемые при землеустройстве.
4. Учёт при землеустройстве почвенного, естественного растительного покрова, климата.
5. Учёт при землеустройстве гидрогеологических и гидрографических условий территории.
6. Влияние свойств земли и природных условий на решение землеустроительных задач.
7. Содержание системы оценки земельного потенциала для принятия оптимальных землеустроительных решений.

12 Экономические и социальные условия, учитываемые при землеустройстве

Экономические условия

Объектами землеустройства, как правило, являются сельскохозяйственные и иные предприятия, организации и учреждения, имеющие различную техническую оснащенность, обеспеченность земельными и трудовыми ресурсами, основными и оборотными фондами, квалифицированными кадрами специалистов, так или иначе связанные с государственными структурами и между собой организационными, технологическими, экономическими отношениями.

Среди экономических условий, учитываемых при землеустройстве сельскохозяйственных предприятий, главное значение, имеют:

- состав, площади, и качество земельных угодий, возможности их трансформации и улучшения, а также сельскохозяйственного освоения земель;
- экономическая характеристика земель, оцениваемых по валовой продукции, окупаемости затрат и дифференциальному доходу в условно-натуральном или в стоимостном выражении;
- специализация хозяйств, их кооперационные и интеграционные связи в рамках агропромышленного комплекса;
- принятая система ведения сельского хозяйства и ее экономическая эффективность (сочетание и размеры отраслей, система земледелия, структура посевных площадей, севообороты, системы семеноводства, кормопроизводства и животноводства, урожайность сельскохозяйственных культур и продуктивность угодий, валовая и товарная продукция, валовой и чистый доход, прибыль и рентабельность производства);
- организационно-производственная структура предприятий, система организации труда;

- обеспеченность хозяйств трудовыми ресурсами, сельскохозяйственной техникой, основными и оборотными фондами, их энерговооруженность;

- финансовое положение предприятий, возможность привлечения кредитов, наличие свободных денежных средств.

- Материалы экономической оценки земель, закрепленных за хозяйством, характеризуют ее экономическое плодородие (в отличие от данных бонитировки почв, ориентированных на показатели естественного плодородия).

При экономической оценке видно не только качество почв, но и удаленность хозяйств от рынков сбыта и пунктов материально-технического снабжения, земельных участков — от населенных пунктов и хозяйственных центров, технологические свойства участков и другие условия, определяется эффективность растениеводства и животноводства. ***В землеустройстве эти данные используются для решения следующих задач:***

- установление оптимальной специализации хозяйств и их подразделений, структур посевных площадей;

- размещения севооборотов и посевов отдельных культур на наиболее пригодных землях;

- размещения полей, рабочих и технологических участков на агротехнически однородных земельных массивах;

- вовлечения в сельскохозяйственное производство всех ценных земель и, наоборот, предоставления для нужд промышленности, транспорта и других несельскохозяйственных целей наименее ценных угодий;

- составления производственной программы хозяйств и их подразделений, проведения расчетов по агроэкономическому обоснованию землеустроительных проектов.

Специализация сельскохозяйственных предприятий оказывает большое влияние на размещение и организацию их территории, состав и площади угодий и севооборотов. Поэтому при землеустройстве в первую очередь изучается специализация хозяйства и его раз-

делений, проверяется ее соответствие требованиям эффективного использования земель. Затем при разработке проекта специализация уточняется, в соответствие с ней приводятся состав и площади угодий, организация севооборотов. Тем самым повышается интенсивность использования земли, обеспечиваются рост ее продуктивности и охрана.

Большое значение при землеустройстве сельскохозяйственных предприятий имеют уровень организации труда, обеспеченность техникой, основными и оборотными фондами.

Экономические условия анализируют за два периода: фактически сложившиеся на год землеустройства и планируемые на год полного осуществления проекта.

Социальные условия

Главная цель землеустройства заключается в организационно-территориальном обеспечении динамичного и эффективного развития всенародно хозяйства, прежде всего агропромышленного комплекса. При этом ставится ряд важных экономических и социальных задач — рост производительности труда, воспроизводство почвенного плодородия, охрана земель, совершенствование форм землевладения и землепользования. Их решение требует учета социальных условий деятельности коллективов предприятий и организаций, затрагиваемых землеустройством, особенно сельскохозяйственных.

К числу основных социальных условий, учитываемых при землеустройстве, относятся:

- существующая система расселения, плотность населения, его структура, динамика миграционных процессов;
- количество, размеры, размещение, целевое назначение и уровень благоустройства населенных пунктов, развитие социальной инфраструктуры на данной территории;
- виды, количество, размеры и размещение производственных центров (животноводческих ферм, хозяйственных дворов), уровень механизации производственных процессов в земледелии и животноводстве;

- формы организации, оплаты и материального стимулирования труда, применяемые на предприятии, а также способы закрепления земли (собственность, аренда и так далее);

- состояние дорожной сети, уровень транспортного обслуживания населения;

- наличие источников воды, организация снабжения ею населенных пунктов, производственных центров, полей и пастбищ;

- развитие личного подсобного хозяйства, возможности его расширения и кооперации с общественным производством, улучшения условий жизни сельского населения.

- При землеустройстве учитываются также виды населенных пунктов. По своей функции они подразделяются на:

- основные хозяйственные центры (центральные усадьбы) хозяйств;

- усадьбы отделений, производственных участков, бригад;

- дополнительные хозяйственные центры производственных подразделений, имеющие постройки различного производственного назначения (фермы, кошары, полевые станы), а также жилые и культурно-бытовые здания и сооружения;

- населенные пункты, не имеющие производственных объектов;

- усадьбы крестьянских (фермерских) хозяйств.

В условиях земельной реформы приходится решать вопрос о сохранении или преобразовании сложившихся трудовых коллективов в связи с переходом на семейный и арендный подряд, образованием самостоятельных ассоциаций, акционерных обществ, крестьянских хозяйств, товариществ, выделяющихся из колхоза (совхоза). При землеустройстве устанавливаются численность и специализация бригад, коллективов, семей, граждан, желающих самостоятельно вести хозяйство на земле, используя новые формы землевладения и землепользования.

Дальнейшее развитие экономики и социальной инфраструктуры села находится в прямой зависимости от состояния дорожной сети.

Организация транспорта имеет для жителей деревни огромное значение, так как неустранимыми особенностями земли как средства производства являются территориальная рассредоточенность и постоянство места. К земельным массивам нужно доставлять рабочую силу, технику, удобрения, различные материалы. К тому же большая часть сельскохозяйственных угодий, а также объектов социальной сферы находится на селе за пределами пешеходной доступности.

При отсутствии или плохом качестве дорог затрудняется связь между населенными пунктами, производственными центрами, пахотными землями и кормовыми угодьями. Значительно увеличивается время, затрачиваемое на проезд к месту работы и обратно.

Изучение экономических и социальных условий, важных для землеустройства, осуществляется на этапе подготовительных работ к составлению проекта. При этом обязательно учитываются пожелания землевладельцев и землепользователей. Результаты исследования отражаются в материалах землеустроительной подготовки, в актах и на чертежах полевого землеустроительного обследования территории, учитываются при разработке заданий на проектирование. Перечень и содержание этих материалов могут различаться в зависимости от вида и объема землеустроительных работ.

Вопросы:

1. Характеристика экономических условий, учитываемых при землеустройстве.
2. Содержание материалов экономической оценки земель.
3. Механизм учёта при землеустройстве экономических условий.
4. Взаимосвязь специализации сельскохозяйственных предприятий с организацией их территории.
5. Содержание учитываемых при землеустройстве социальных условий.

13 Землеустройство и перспективные планы экономического и социального развития территорий

Связь землеустройства с перспективами экономического и социального развития

Известно, что для начала любого процесса производства необходимо соединение его основных факторов — рабочей силы, земли, основных и оборотных фондов. Поэтому вопросы организации производства (особенно сельскохозяйственного) и использования земли тесно взаимосвязаны.

Перспективные планы составляются на всех предприятиях (включая крестьянские хозяйства); они определяют основные направления их экономического и социального развития на тот или иной период времени и увязываются с имеющимися средствами. Без этого невозможно рационально организовать работу, правильно распределить ресурсы, максимально производительно использовать рабочее время.

План развития производства, как правило, включает следующие основные разделы:

- специализация и размеры хозяйства;
- сочетание отраслей растениеводства и животноводства -(с учетом межхозяйственной кооперации);
- развитие вспомогательных и подсобных производств, комбинирование сельскохозяйственной и промышленной деятельности;
- механизация и электрификация производства;
- организация и оплата труда, баланс трудовых ресурсов и так далее.

В планах социального развития решаются следующие вопросы:

- улучшение условий труда;

- улучшение системы расселения, жилищных и культурно-бытовых условий;

- повышение квалификации работников предприятия и другие.

Разработка плана заканчивается расчетами финансового обеспечения производственной и социальной программы.

На основании заданий плана, уточняемых при внутрихозяйственном землеустройстве с учетом качества земель, территориальных особенностей землевладения или землепользования, а также после определения очередности мероприятий по рациональному использованию земли и ее охране, составляют текущие производственно-финансовые планы хозяйства (колхоза, совхоза, ассоциации крестьянских хозяйств, акционерного общества и тому подобное).

В этих планах реализуются намеченные на перспективу предложения, включая разработку рабочих проектов на осуществление отдельных землеустроительных мероприятий (улучшение угодий, строительство орошаемых культурных пастбищ, рекультивация земель и так далее), которые обеспечиваются соответствующими ресурсами и принимаются к исполнению. Производственно-финансовые планы составляют ежегодно; кроме того, в хозяйствах разрабатывают более детальные оперативные планы на отдельные периоды работ (посев, уборка и другие.).

При внутрихозяйственном землеустройстве в первую очередь необходимо:

- оценить биоклиматический потенциал земель хозяйства и его обеспеченность производственными ресурсами; определить, какую продукцию и в каком объеме наиболее выгодно ему производить;

- составить реальную, производственную и социальную программу, которая будет сбалансирована по ресурсам, обеспечит расширенное воспроизводство, получение прибыли в требуемых размерах, неуклонное повышение плодородия почв и максимальную экономическую эффективность производства;

- рационально организовать территорию хозяйства с учетом принятой производственной программы.

Для планирования и осуществления мероприятий по образованию новых и реорганизации существующих землевладений и землепользованию, организации рационального использования и охраны земель в каждом административном районе составляются схемы землеустройства.

Схема землеустройства района используется

- для планирования мероприятий по сельскохозяйственному освоению, трансформации и улучшению земель;

- обоснования выделения земель несельскохозяйственным пользователям;

- организации землевладений крестьянских хозяйств, кооперативов, землепользования арендаторов и тому подобное;

- осуществления противоэрозионных и природоохранных мер;

- корректировки программ развития хозяйств и объединений с учетом качества и местоположения закрепленных за ними земель;

- обоснования распределения средств, поступающих за счет земельного налога.

В процессе землеустройства сельскохозяйственных предприятий и крестьянских хозяйств материалы перспективного, текущего и оперативного планирования могут уточняться.

Содержащаяся в проектах внутрихозяйственного землеустройства информация может быть использована также для разработки производственных хозрасчетных заданий бригадам, арендным коллективам, кооперативам. Для этого данные о земельном налоге, арендной плате за землю, урожайности сельскохозяйственных культур, нормах внесения удобрений, расхода топлива и другие дифференцируют с учетом качества закрепленных за подразделениями участков. Согласованная организация производства, труда и использования земли во многом определяет эффективность принимаемых землеустроительных решений.

Экономическое обоснование и эффективность землеустройства

Посредством землеустройства обеспечиваются сбалансированность, количественная и качественная пропорциональность между основными факторами производства — землей, трудом и капиталом, осуществляется их взаимоувязанная организация. Полезность тех или иных мероприятий оценивается в связи с развитием общественного производства и использованием природных ресурсов. Поэтому различают экологическую, экономическую и социальную эффективность землеустройства.

Экологическая эффективность выражается в улучшении состояния окружающей среды и расширенном воспроизводстве природных ресурсов, достигаемом за счет мелиорации, рекультивации нарушенных земель, защиты почв от эрозии, осуществления различных природоохранных мер и так далее.

Экономическая эффективность землеустройства характеризуется увеличением выхода продукции, ростом доходов работников и прибыли предприятий, связанным с оптимизацией структуры производства и его территориального размещения, более интенсивным использованием земельных ресурсов.

Социальная эффективность землеустройства связана, прежде всего, с развитием и укреплении земельных отношений, охраной прав землевладения и землепользования в интересах всего общества. Тем самым обеспечивается рациональное применение земли как важнейшего элемента национального богатства, улучшение социальных условий жизни людей.

В связи с тем, что сельскохозяйственные предприятия находятся в многообразных экономических, технологических и социальных взаимоотношениях с предприятиями других отраслей, с усилением рыночных начал в обществе, эффективность землеустройства приходится рассматривать с двух сторон — с точки зрения народного хозяйства в целом и с позиций конкретного хозяйства.

Поэтому при оценке различают народнохозяйственный и хозяйственный (коммерческий) эффект.

В первом случае землеустройство выступает в качестве рычага целенаправленного и регулируемого государством распределения земельного фонда страны по категориям, землевладельцам и землепользователям, отдельным видам угодий и по регулированию экономики сельскохозяйственных и иных предприятий.

Народнохозяйственный эффект здесь связан с осуществлением тех или иных государственных и региональных программ, генеральных схем использования и охраны земельных ресурсов, схем землеустройства областей и районов, проектов межхозяйственного землеустройства.

Хозяйственная (коммерческая) эффективность определяется в основном при разработке проектов внутрихозяйственного землеустройства и рабочих проектов. Он отражает влияние намечаемой реорганизации территории на выполнение трудовыми коллективами хозяйства, производственного подразделения; арендного коллектива и так далее; производственной программы, доходы работников и прибыль предприятия.

Практика показывает, что сельскохозяйственные предприятия с осуществленными проектами внутрихозяйственного землеустройства получают продукции в расчете на среднегодового работника в среднем на 20 % больше, чем неземлеустроенные хозяйства. Вместе с тем уровень реализации этих проектов пока остается низким. Это объясняется частыми изменениями специализации хозяйств, нестабильностью границ производственных подразделений, обезличкой в использовании земли, нарушениями введенных севооборотов, а иногда и земельного законодательства.

Землеустроительные решения должны давать хозяйству реальную экономическую выгоду; информацию, содержащуюся в проектах, нужно максимально использовать для целей планирования, при переходе на аренду и образовании крестьянских хозяйств, для организации рационального использования и охраны земельных ре-

сурсов. Все решения, включаемые в проект, должны быть обоснованными.

Технико-экономическое обоснование внутрихозяйственного землеустройства служит главным образом для оценки предлагаемых в проекте пространственных решений по организации территории и для характеристики технологических свойств земли (рельеф, механический состав почв, крупность контуров и другие). При этом используются научно обоснованные нормативы (допустимый уклон в направлении движения агрегатов, предельная ширина междополосных участков, рекомендуемые размеры земельных массивов производственных подразделений, оптимальные площади севооборотов, полей, рабочих участков, допустимые расстояния перегона скота и другие).

Технические показатели проекта позволяют судить о том, как выдерживаются в нем нормы землеустроительного проектирования, насколько улучшаются пространственные условия землевладения и землепользования по сравнению с существующими, каковы недостатки и преимущества возможных вариантов развития хозяйства.

Вместе с тем они являются информационной базой для:

- расчетов социально-экономического и агроэкономического характера (обоснование внутрихозяйственной специализации с учетом природных свойств отдельных частей территории, определение уровня урожайности сельскохозяйственных культур с учетом качества земли, оценка направлений, объемов и очередности мер по трансформации и улучшению угодий),

- осуществления мероприятий по рациональному использованию земли и нормированию полевых механизированных работ в зависимости от длины гона, уклонов, механического состава почв и других условий.

Агроэкономическое обоснование показывает соответствие предлагаемой организации территории требованиям развития производства. Этот раздел затрагивает в основном организационно-хозяйственную сторону проекта и, в конечном счете, сводится к системе различного рода балансов — рабочей силы, кормов, удобрений,

зеленого конвейера, производства и распределения сельскохозяйственной продукции. Кроме того, здесь содержится обоснование размещения производства и его отраслей, организационно-производственной структуры хозяйства и севооборотов.

Технико-экономические и агроэкономические показатели проектов землеустройства выражаются, как правило, в натуральных единицах измерения.

При обосновании проекта выявляется наилучший вариант организации территории, определяется эффективность намечаемых в проекте решений по сравнению с существующими и рассчитываются соответствующие стоимостные показатели.

Социально-экономическое обоснование содержит оценку проектных решений с точки зрения развития земельных отношений, удовлетворения материальных потребностей работников, улучшения условий труда, жизни, культурно-бытового обслуживания населения.

Вопросы:

1. Связь землеустройства с перспективными планами развития хозяйств.
2. Понятие и содержание эффективности землеустройства.
3. Содержание экономического обоснования внутрихозяйственного землеустройства.

14 Система землеустройства

Система землеустройства и ее составные части

Для эффективной организации использования и охраны земли как общенационального достояния, для осуществления земельной реформы нужна целостная государственная система землеустройства, охватывающая весь земельный фонд сверху донизу с разработкой показателей на близкую и дальнюю перспективу. Такая система в России в основном уже создана; она способна обеспечить научную обоснованность землеустроительных решений на уровне народного хозяйства, отдельных отраслей, предприятий и организаций, индивидуальных землевладельцев и землепользователей.

Действующая система землеустройства включает прогнозирование, планирование и проектирование распределения, использования, воспроизводства и охраны земельных ресурсов; определяет технические действия по использованию и охране земель на ближайшие годы, а также стратегические цели и пути их достижения.

Ее объектами выступают: страна в целом, Республики, области, края и регионы; категории, земель земельного фонда страны, виды угодий; применительно к землям сельскохозяйственного назначения — землевладения и землепользования колхозов и совхозов, крестьянских хозяйств и арендаторов.

Принимаемые решения оформляются в виде ряда проектных и предпроектных документов, тесно связанных между собой:

- генеральной схемы использования и охраны земельных ресурсов страны;
- генеральных схем использования и охраны земельных ресурсов крупных регионов;
- схем землеустройства республик, областей и краев;
- схем землеустройства административных районов;

- проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства;
- рабочих проектов на конкретные мероприятия, связанные с использованием и охраной земель.

Землеустроительные документы представляют собой определенные стадии реализации системы землеустройства. Хотя они и разрабатываются независимо, входящие в них решения увязываются по затрагиваемым объектам, срокам осуществления, уровню детализации.

При разработке землеустроительных документов соотношение прогнозных, плановых и проектных методов обоснования может быть различным. Прогнозирование и долгосрочное планирование преобладают при составлении генеральных схем использования и охраны земельных ресурсов. Схемы землеустройства основываются на широком применении методов планирования и землеустроительного проектирования. В проектах землеустройства осуществляются территориальное обоснование и дифференциация показателей развития хозяйства; естественно, на этом этапе преобладают методы проектирования.

Кроме перечисленных схем на общегосударственном и региональных уровнях разрабатываются также прогнозы и программы использования и охраны земель.

Прогнозы являются научной основой для разработки разного рода программ и включают научный анализ, состояния земель, тенденций негативных процессов (эрозионных, опустынивания, засоления, заболачивания, снижения плодородия почвы и тому подобное), возможных решений по их предотвращению.

Государственные и региональные программы использования и охраны земельных ресурсов представляют собой увязанные по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплексы социально-экономических, производственных, организационно-хозяйственных и иных мероприятий по повышению плодородия земель, освоению новых территорий, улучшению экологической ситуации,

защите почв от эрозии, консервации деградированных земель и другим проблемам.

Генеральная схема развития и размещения производительных сил и генеральная схема использования и охраны земельных ресурсов разрабатываются параллельно, что позволяет иметь единые показатели преобразования землевладения и землепользования в предплановых и предпроектных документах. Координация решения земельных вопросов осуществляется и в других схемах рационального использования и охраны природных ресурсов (водных, лесных, биологических), а также в планах развития и размещения землеемких отраслей народного хозяйства.

Перспективы экономического и социального развития служат исходным материалом при разработке схем землеустройства областей, краев и административных районов. При этом данные о природном и экономическом потенциале и планах развития сельскохозяйственных предприятий служат информационной базой для подготовки заданий на проектирование межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства.

Организация рационального использования земельных ресурсов неотделима от их охраны. Расширенное воспроизводство постоянных факторов продуктивности сельскохозяйственных угодий (прежде всего плодородия почв) стало сейчас одной из главных задач, решаемых при землеустройстве. Наибольшее распространение получили схемы и проекты по защите земель от водной и ветровой эрозии, по рекультивации нарушенных территорий.

Система землеустройства занимает ведущее место в управлении земельными ресурсами. При ее формировании учитываются требования как целостности, так и дифференциации задач использования и охраны земель на различных этапах проектирования, взаимоувязки и соподчиненности принимаемых решений, последовательного перехода от прогнозных к проектным методам работы, непрерывности углубления детализации при проектировании.

Ее главными задачами являются:

- обоснование социально-экономических целей землевладения и землепользования, выбор направлений их реформирования, дальнейшего развития земельных отношений;
- комплексная реализация достижений научно-технического прогресса в области использования и охраны земли в различных сферах хозяйственной и общественной деятельности;
- тесная увязка стратегии и тактики землепользования с планированием, системами расселения, региональными системами ведения сельского хозяйства, рационального природопользования;
- соблюдение правового режима владения и пользования землей;
- обеспечение при использовании земли неуклонного повышения ее продуктивности и плодородия, роста производительности труда, эффективности производственных затрат;
- создание необходимых стимулов для собственников земли, ее владельцев и пользователей в рациональном использовании и охране земель;
- наращивание объемов земельно-охранных мероприятий, приведение их в соответствие — с уровнем интенсивности использования земли и ростом антропогенного воздействия на землю.

Генеральные схемы использования и охраны земельных ресурсов

В системе землеустройства верхний уровень занимают генеральные схемы использования и охраны земельных ресурсов страны и регионов. Длительность расчетного срока (20 лет), обширность объекта (десятки—сотни миллионов гектаров), альтернативный характер предлагаемых решений и способов их осуществления определяют их характер как преимущественно предплановых документов, обеспечивающих органы управления достоверной и дифференцированной информацией общегосударственного и регионального значения.

Генеральные схемы позволяют вместе с тем повысить научный уровень, надежность и обоснованность более конкретных схем и проектов землеустройства. Все предшествующие проектам землеустройства разработки относят к предпроектным документам.

Процесс составления генеральной схемы использования и охраны земельных ресурсов страны разделяется на несколько этапов:

- подготовка научно-технической концепции, в которой излагаются задачи и основные пути реорганизации землевладения и землепользования на перспективу с учетом принятых программ научно-технического прогресса;
- непосредственная разработка схемы, ведущаяся одновременно в центре и регионах и завершающаяся примерно за 2—2,5 года до начала ее реализации. При этом возможно предварительное определение основных показателей, направлений использования и охраны земельных ресурсов;
- оформление основных положений схемы для передачи органам управления и землеустройства с целью практического их использования.

В генеральной схеме выделяют следующие составные части:

- анализ и оценка существующего использования земель;
- организация использования земельных ресурсов в различных отраслях народного хозяйства;
- охрана и улучшение земель;
- порядок реализации и эффективность рекомендуемых мероприятий.

Помимо текстовых и расчетных материалов в генеральную схему использования и охраны земельных ресурсов включают карты современного состояния и использования земельных ресурсов, их перспективного использования, улучшения и охраны.

Ее данные используются:

- при решении вопросов развития и размещения народного хозяйства и отдельных особенно землеемких его отраслей (сельского, водного, лесного хозяйства), организации рационального природопользования (предплановый аспект);
- для разработки направлений и перспектив экономического и социального развития (плановый аспект);
- при составлении схем землеустройства республик, областей, краев и административных районов, проектов землеустройства (предпроектный аспект).

Реализация предложений, содержащихся в генеральной схеме, позволяет повысить эффективность функционирования земли как главного средства производства и как его территориального базиса в комплексе со всем природным и экономическим потенциалом страны, оптимизировать межотраслевое и межрегиональное распределение земельных угодий, территориальную организацию производства, особенно сельскохозяйственного, лучше спланировать земельно-охранные мероприятия.

Схемы землеустройства республик, областей, краев и административных районов

Необходимость разработки схем землеустройства на областном и районном уровнях возникла еще в конце 60-х годов в связи с задачами упорядочения землепользования, рационального размещения элементов инфраструктуры, охраны природной среды. Нужны были новые методы дифференциации мероприятий по отдельным территориальным единицам с учетом их природно-экономического потенциала (прежде всего количества и качества земель), совершенствования систем землепользования, выбора эффективных направлений улучшения, использования и охраны земельных ресурсов.

Схемы землеустройства предваряют составление в областях и районах перспективных планов развития АПК и разработку проектов землеустройства. Поэтому они выполняют функции предплановых и предпроектных документов, формирующих систему показателей по

улучшению и охране земель в планировании, а также цели и конкретные задачи землеустроительного проектирования.

В схемах землеустройства получают решение вопросы развития и территориальной организации областного и районного АПК, размещения объектов капитального строительства, мелиоративных систем, дорожной сети, намечаются мероприятия по охране земельных и других природных ресурсов. Разрабатываются они на основе генеральной схемы, в которой обязательно содержатся данные по отдельным регионам и категориям земель.

В районных схемах землеустройства производится детализация решений, принятых на более высоком уровне, с доведением их до конкретных землевладений и землепользования.

Структурную модель схемы землеустройства можно представить в виде следующих составных частей:

- состояние, распределение и перспективы использования земельных ресурсов;
- развитие и размещение агропромышленного комплекса;
- совершенствование системы землевладения и землепользования;
- размещение природоохранных мероприятий;
- план реализации и экономическая эффективность предлагаемых мер.

В районных схемах землеустройства решаются следующие вопросы, связанные с осуществлением земельной реформы:

- выявление неиспользуемых и нерационально используемых земель;
- создание специального фонда перераспределения земель и разработка предложений по его использованию;
- уточнение или установление черты сельских и других населенных пунктов с оформлением материалов передачи земель в ведение сельских и поселковых администраций;
- разработка предложений по межотраслевому перераспределению земельного фонда района;

— уточнение или установление границ территорий (земель) природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения.

На основе районных схем проводится межхозяйственное землеустройство с перераспределением земель, их предоставлением и выдачей документов, удостоверяющих право собственности, владения и пользования землей.

Учитывая продолжительность сроков реализации мероприятий, входящих в схемы землеустройства, в них должны своевременно вноситься необходимые уточнения и изменения. Эта работа проводится регулярно, за два года до окончания очередного этапа их действия. В состав картографического оформления схем включаются карты современного и перспективного использования земель, улучшения земель, природоохранных мероприятий.

Поскольку схемы землеустройства являются предпроектными разработками, определяющими основные направления рационального использования и охраны земель и территориальной организации производства на перспективу, в натуре (на местность) они не переносятся. Обоснованные в них меры реализуются с помощью проектов землеустройства.

Вопросы:

1. Содержание системы землеустройства.
2. Главные задачи, подлежащие решению в системе землеустройства.
3. Содержание и процесс составления генеральной схемы использования и охраны земельных ресурсов страны.
4. Содержание схем землеустройства регионов, административных районов.

15 Землеустроительный процесс. Проектная документация и авторский надзор

Проекты землеустройства и рабочие проекты

Во всех сферах деятельности проекты являются связующим звеном между научными исследованиями, схематическими разработками и практиком. В проектах находят свое отражение плановые показатели, технические достижения, прогрессивные технологии. При землеустройстве могут вноситься значительные перемены в сложившуюся организацию использования земли и других средств производства, что связано с изменениями специализации, крупными капитальными вложениями и т. п. Последствия таких решений имеют долгосрочный характер, поэтому проектные решения должны быть хорошо продуманы и детально проработаны, научно обоснованы во всех аспектах (экономическом, экологическом и другое). Проектирование — чрезвычайно ответственная и творческая работа.

В системе землеустроительных мероприятий землеустроительный проект является важнейшим звеном, центральной и наиболее сложной для выполнения частью землеустроительных действий.

Землеустроительный проект — это комплекс технических, экономических, юридических документов, включающих чертежи, расчеты, описания, в которых содержатся определенные землеустроительные предложения, их графическое изображение, письменное изложение и обоснование, относящиеся к определенной территории.

В состав землеустроительного проекта входит следующая документация:

- графическая часть: чертежи фактического состояния территории объекта, проектные планы, почвенные, геоботанические и другие карты, схемы, картограммы, а также рабочие чертежи перенесения проекта в натуру;

- текстовая часть: задание на проектирование; пояснительная записка, подготавливаемая по определенной программе; материалы

технико-экономического обоснования проекта; ведомости площадей угодий (проектные экспликации); материалы экспертизы, рассмотрения и утверждения проекта.

Планово-картографические материалы оформляются с применением условных знаков и обозначений, принятых в землеустройстве. Масштаб их должен учитывать площадь объекта, зональные условия, способ использования земель, а также быть удобным при работе.

Объектом, на который составляется проект, может быть участок земли, землепользование сельскохозяйственного предприятия, группа взаимосвязанных землепользований, массив освоения земель, административный район.

Проектирование осуществляется путем выбора самого эффективного и технически осуществимого проектного решения (варианта), основанного на применении новейших достижений науки и техники.

Специфическая особенность землеустроительных проектов — то, что в каждом из них решаются конкретные задачи землеустройства в условиях, свойственных только для данной территории, неповторимых по сочетанию природных и экономических характеристик.

Проект землеустройства служит единственной основой для юридического оформления, перенесения в натуру и осуществления мероприятий, требующих внесения изменений в существующую организацию использования земли, землевладение, землепользование, организацию территории.

Проекты межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства состоят из определенной системы вопросов (называемых составными часами проекта), решение которых обеспечивает в полном объеме организацию использования и охраны земли и устройство территории в соответствии с потребностями производства на данном объекте.

Проектирование составных частей осуществляется не последовательно, а одновременно и совместно. **При этом соблюдают следующие принципы проектирования:**

- разработка в последовательности от общего к частному;
- взаимная увязка отдельных частей, влияющих на проект в целом (комплексность);
- разработка нескольких вариантов, их сравнение и выбор наиболее эффективного решения (вариантность);
- использование научно обоснованных нормативов.

Рабочие проекты обеспечивают конкретизацию и осуществление проектов землеустройства. Они составляются на определенные локальные объекты, для создания которых, как правило, требуются капитальные вложения. Такие проекты бывают нужны при осуществлении самых различных мероприятий — освоении новых земель, улучшении угодий, создании культурных пастбищ, закладке лесополос, садов, виноградников, строительстве дорог, прудов, противозерозионных сооружений, орошении, осушении и так далее.

В состав рабочих проектов обязательно входят сметно-финансовые расчеты, поэтому они служат основанием для открытия финансирования; в них учитываются особенности, профиль, техническое оснащение предполагаемой подрядной организации.

Сроки осуществления проектов согласуются с перспективным планом развития хозяйства и обычно не превышает 1—2 лет.

Землеустроительный процесс. Проектная документация и авторский надзор

Землеустройство осуществляется государственными землеустроительными организациями с участием в разработке проектов собственников земли, землепользователей и иных заказчиков.

Установлен определенный порядок проведения землеустройства, то есть состав и очередность его действий, называемый землеустроительным процессом. Он включает:

- подготовительные работы;
- составление проекта землеустройства;
- рассмотрение и утверждение проектной документации;
- перенесение проекта в натуру (на местность);

- оформление и выдачу землеустроительных материалов и документов;

- осуществление авторского надзора за выполнением проекта землеустройства собственниками земли, землевладельцами и землепользователями.

Проекты рассматриваются и утверждаются с учетом их содержания в хозяйствах и органах исполнительной власти разных уровней в зависимости от их компетенции. Финансируются они за счет средств государственного бюджета, землевладельца или землепользователя.

Утвержденный проект землеустройства подлежит выполнению после перенесения его в натуру. Переходить к владению или пользованию земельным участком, определенным в утвержденном проекте междолевой землеустройства, можно только после установления его границ в натуре (на местности) и получения свидетельства (или другого документа, его заменяющего).

Ответственность за осуществление проектов землеустройства и предусмотренных им экологических требований несут администрация хозяйства, землевладельцы и землепользователи.

Осуществление проекта землеустройства включает:

- своевременный переход к проектируемым формам устройства территории;

- своевременное проведение предусмотренных проектом мероприятий;

- поддержание в натуре сохранности проектных границ.

Авторский надзор осуществляется специалистами проектных институтов по землеустройству; он является завершающим этапом землеустроительного процесса. Его основная задача — оказание помощи хозяйствам в осуществлении проектов землеустройства вплоть до полной их реализации.

В содержание авторского надзора входит:

- проверка полноты и качества осуществления мероприятий и отдельных решений, намеченных проектом;
- проведение дополнительных расчетов и уточнение проектных Решений, если это необходимо;
- оказание методической и технической помощи землевладельцам и специалистам хозяйств;
- выявление и устранение недостатков проектов.

Исполнителям авторского надзора (как правило, это авторы проекта) выдается специальное задание, ведется журнал авторского надзора, при необходимости вносятся изменения в графическую часть проекта.

Вопросы:

1. Содержание землеустроительного проекта.
2. Принципы, учитываемые при землеустроительном проектировании.
3. Содержание рабочего проекта землеустройства.
4. Понятие и содержание землеустроительного процесса.
5. Составные части землеустроительного проекта.
6. Содержание процесса осуществления землеустроительного проекта.
7. Содержание и механизм авторского надзора ЗАО осуществлением землеустроительного проекта.

Вопросы на зачет

1. Характеристика природных ресурсов и их роль в жизни общества.
2. Характеристика и место земли в составе природных ресурсов.
3. Характеристика земли как предмета труда, орудия труда, всеобщего средства производства.
4. Почему земля — главное средство производства в сельском хозяйстве.
5. Какова роль земли в различных отраслях народного хозяйства.
6. Плодородие земель, его виды и характеристика.
7. Отличие земли от других средств производства.
8. Что относится к средствам производства, неразрывно связанным с землёй.
9. Множественность понятия «земля», применяемого в землеустройстве.
10. Что такое — категория земель. Краткая характеристика категорий земельного фонда.
11. Кто управляет земельным фондом.
12. Что понимается под рациональным использованием земель.
13. Мероприятия, обеспечивающие рациональное использование земель.
14. Что понимается под охраной земель. Методы охраны земель.
15. Формы деградации земель.
16. Что такое — земельные отношения.
17. Что такое — земельный строй общества.
18. Что называется территорией? Какова её связь с землеустройством.

19. Формы собственности на землю.
20. Состав земель сельскохозяйственного назначения по видам владения и пользования.
21. Сельскохозяйственные угодья. Их краткая характеристика.
22. Состав земель не сельскохозяйственного назначения, пути совершенствования их использования.
23. Основные черты земельного строя до реформы 1990 г.
24. Что такое – земельная реформа.
25. Необходимость земельной реформы 1990 г. Её основные цели.
26. Какие основные задачи решает земельная реформа.
27. Роль землеустройства в проведении земельной политики государства.
28. Основные причины возникновения землеустройства.
29. Меры воздействия государства на земельные отношения.
30. Виды землеустроительных работ в России в дореволюционный период, их главное содержание.
31. Виды землеустроительных работ в России после революции 1917 г. Их основные задачи и содержание.
32. Задачи землеустройства в период осуществления земельной реформы 1990 г.
33. Основные закономерности развития землеустройства.
34. Землеустройство – составная часть общественного производства.
35. Совершенствование содержания и методов землеустройства на научной основе.
36. В чём проявляется государственный характер землеустройства.
37. Развитие землеустройства в соответствии с потребностями народного хозяйства.
38. Что входит в понятие – организация использования земли.
39. В чём заключается экономическая сущность землеустройства.

40. Что является правовой базой землеустройства.
41. Что относится к технике землеустройства.
42. Содержание землеустроительных действий на современном этапе.
43. Взаимосвязь землеустройства и земельного кадастра.
44. Виды землеустройства и их краткая характеристика.
45. Территориальное землеустройство, его основное содержание.
46. Что является объектом территориального землеустройства.
47. Что такое – совершенствование землевладения, землепользования.
48. Основное содержание внутрихозяйственного землеустройства.
49. Составные части внутрихозяйственного землеустройства.
50. Формы землеустройства.
51. Принципы землеустройства, их характеристика.
52. Свойства земли как средства производства, учитываемые при землеустройстве.
53. Характеристика пространственных свойств земли.
54. Характеристика основных показателей рельефа, необходимость их учета при землеустройстве.
55. Учёт при землеустройстве почвенного покрова.
56. Учёт при землеустройстве естественного растительного покрова.
57. Учет при землеустройстве гидрогеологических и гидрографических условий территории.
58. Климатические характеристики, их учёт при организации рационального использования земель.
59. Влияние свойств земли и природных условий на решение землеустроительных задач.
60. Система оценки земельного потенциала для принятия оптимальных землеустроительных решений.

61. Характеристика экономических условий, учитываемых при землеустройстве.
62. Экономическая оценка земель, её учет в землеустройстве.
63. Каким образом учитываются экономические условия при землеустройстве.
64. Учёт при землеустройстве специализации сельскохозяйственных предприятий.
65. Какие социальные условия учитываются при землеустройстве.
66. Связь землеустройства с перспективными планами развития хозяйств.
67. Из чего складывается эффективность землеустройства.
68. Содержание экономического обоснования проектов землеустройства.
69. Что входит в систему землеустройства.
70. Главные задачи, подлежащие решению в системе землеустройства.
71. Содержание генеральной схемы использования и охраны земельных ресурсов.
72. Содержание схемы землеустройства региона, района.
73. Что такое землеустроительный проект.
74. Составные части землеустроительного проекта.
75. Что такое – рабочий проект землеустройства.
76. Землеустроительный процесс, его элементы.
77. Содержание и механизм осуществления землеустроительного проекта.
78. Авторский надзор за осуществлением землеустроительного проекта.

Вопросы контрольных работ

Контрольная работа № 1

1. Характеристика природных ресурсов и их роль в жизни общества.
2. Роль землеустройства в проведении земельной политики государства.
3. Характеристика основных показателей рельефа, необходимость их учета при землеустройстве.

Контрольная работа № 2

1. Характеристика и место земли в составе природных ресурсов.
2. Основные причины возникновения землеустройства. Учёт при землеустройстве почвенного покрова.

Контрольная работа № 3

1. Характеристика земли как предмета труда, орудия труда, всеобщего средства производства.
2. Меры воздействия государства на земельные отношения.
3. Учёт при землеустройстве естественного растительного покрова.

Контрольная работа № 4

1. Учет при землеустройстве гидрогеологических и гидрографических условий территории.
2. Виды землеустроительных работ в России в дореволюционный период, их главное содержание.
3. Почему земля — главное средство производства в сельском хозяйстве.

Контрольная работа № 5

1. Какова роль земли в различных отраслях народного хозяйства.
2. Виды землеустроительных работ в России после революции 1917 г. Их основные задачи и содержание.

3. Климатические характеристики, их учёт при организации рационального использования земель.

Контрольная работа № 6

1. Влияние свойств земли и природных условий на решение землеустроительных задач.

2. Задачи землеустройства в период осуществления земельной реформы 1990 г.

3. Плодородие земель, его виды и характеристика.

Контрольная работа № 7

1. Отличие земли от других средств производства.

2. Основные закономерности развития землеустройства.

3. Система оценки земельного потенциала для принятия оптимальных землеустроительных решений.

Контрольная работа № 8

1. Характеристика экономических условий, учитываемых при землеустройстве.

2. Землеустройство – составная часть общественного производства.

3. Что относится к средствам производства, неразрывно связанным с землёй.

Контрольная работа № 9

1. Множественность понятия «земля», применяемого в землеустройстве.

2. Совершенствование содержания и методов землеустройства на научной основе.

3. Экономическая оценка земель, её учёт в землеустройстве.

Контрольная работа № 10

1. Каким образом учитываются экономические условия при землеустройстве.

2. В чём проявляется государственный характер землеустройства.

3. Что такое – категория земель. Краткая характеристика категорий земельного фонда.

Контрольная работа № 11

1. Кто управляет земельным фондом.
2. Развитие землеустройства в соответствии с потребностями народного хозяйства.
3. Учёт при землеустройстве специализации сельскохозяйственных предприятий.

Контрольная работа № 12

1. Какие социальные условия учитываются при землеустройстве.
2. Что входит в понятие – организация использования земли.
3. Что понимается под рациональным использованием земель.

Контрольная работа № 13

1. Мероприятия, обеспечивающие рациональное использование земель.
2. В чём заключается экономическая сущность землеустройства.
3. Связь землеустройства с перспективными планами развития хозяйств.

Контрольная работа № 14

1. Из чего складывается эффективность землеустройства.
2. Что является правовой базой землеустройства.
3. Что понимается под охраной земель. Методы охраны земель.

Контрольная работа № 15

1. Что относится к технике землеустройства.
2. Формы деградации земель.
3. Содержание экономического обоснования проектов землеустройства.

Контрольная работа № 16

1. Что входит в систему землеустройства.
2. Содержание землеустроительных действий на современном этапе.
3. Что такое – земельные отношения.

Контрольная работа № 17

1. Что такое – земельный строй общества.
2. Взаимосвязь землеустройства и земельного кадастра.

3. Главные задачи, подлежащие решению в системе землеустройства.

Контрольная работа № 18

1. Содержание генеральной схемы использования и охраны земельных ресурсов.

2. Виды землеустройства и их краткая характеристика.

3. Что называется территорией? Какова её связь с землеустройством.

Контрольная работа № 19

1. Формы собственности на землю.

2. Территориальное землеустройство, его основное содержание.

3. Содержание схемы землеустройства региона, района.

Контрольная работа № 20

1. Что такое землеустроительный проект.

2. Что является объектом территориального землеустройства.

3. Состав земель сельскохозяйственного назначения по видам владения и пользования.

Контрольная работа № 21

1. Сельскохозяйственные угодья. Их краткая характеристика.

2. Что такое – совершенствование землевладения, землепользования.

3. Составные части землеустроительного проекта.

Контрольная работа № 22

1. Что такое – рабочий проект землеустройства.

2. Основное содержание внутрихозяйственного землеустройства.

3. Состав земель несельскохозяйственного назначения, пути совершенствования их использования.

Контрольная работа № 23

1. Основные черты земельного строя до реформы 1990 г.

2. Составные части внутрихозяйственного землеустройства.

Землеустроительный процесс, его элементы.

Контрольная работа № 24

1.Содержание и механизм осуществления землеустроительного проекта.

2. Формы землеустройства.

3. Что такое – земельная реформа.

Контрольная работа № 25

1.Необходимость земельной реформы 1990 г. Её основные цели.

2.Принципы землеустройства, их характеристика.

3.Авторский надзор за осуществлением землеустроительного проекта.

Контрольная работа № 26

1.Свойства земли как средства производства, учитываемые при землеустройстве.

2.Какие основные задачи решает земельная реформа.

4.Характеристика пространственных свойств земли.

Оглавление

Введение	3
1 Земля как природный ресурс и средство производства	6
2 Земельные ресурсы России и их использование	13
3 Земельный строй и земельные отношения	25
4 Земельная реформа и землеустройство.....	31
5 Исторический опыт землеустройства в России	35
6 Развитие землеустройства в советский период и задачи землеустройства при проведении земельной реформы 1990 г.....	45
7 Закономерности развития землеустройства.....	51
8 Понятие и содержание землеустройства	61
9 Виды и формы землеустройства	70
10 Принципы землеустройства	79
11 Свойства земли и природные условия, учитываемые при землеустройстве	85
12 Экономические и социальные условия, учитываемые при землеустройстве	95
13 Землеустройство и перспективные планы экономического и социального развития территорий	100
14 Система землеустройства	107
15 Землеустроительный процесс. Проектная документация и авторский надзор	115
Вопросы на зачет	120
Вопросы контрольных работ	124

У ч е б н о е и з д а н и е

Сидоренко Максим Владимирович
Хлевная Анна Васильевна

ОСНОВЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Учебное пособие

В авторской редакции

Подписано в печать 4.02.2015. Формат 60 × 84^{1/16}.

Усл. печ. л. – 7,7. Уч.-изд. л. – 6.

Тираж 100 экз. Заказ №

Типография Кубанского государственного
аграрного университета.

350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13