

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет
архитектуры и строительства»
(ПГУАС)

Е.П. Тюкленкова, А.И. Чурсин

ОСНОВЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Рекомендовано Редсоветом университета
в качестве учебного пособия для студентов,
обучающихся по направлению 21.03.02
«Землеустройство и кадастры»

Пенза 2016

УДК 332.3 (075)
ББК 65.32 – 5я73
Т98

Рецензенты: главный специалист отдела межевания
ООО «Радуга» Д.В. Астахов;
доктор экономических наук, зав. кафедрой «Землеустройство и геодезия»
Т.И. Хаметов (ПГУАС)

Тюкленкова Е.П.

Т98 Основы землеустройства: учеб. пособие по направлению подготовки 21.03.02 «Землеустройство и кадастры» / Е.П. Тюкленкова, А.И. Чурсин. – Пенза: ПГУАС, 2016. – 192 с.

Изложены теоретические основы и методика проведения лекционных занятий по курсу «Основы землеустройства». Представлены пути решения землеустроительных вопросов, имеются сведения об истории развития землеустроительной науки.

Учебное пособие подготовлено на кафедре «Землеустройство и геодезия» и предназначено для студентов, обучающихся по направлению подготовки 21.03.02 «Землеустройство и кадастры».

© Пензенский государственный университет
архитектуры и строительства, 2016
© Тюкленкова Е.П., Чурсин А.И., 2016

ПРЕДИСЛОВИЕ

В пособие вошли теоретические материалы для подготовки к практическим занятиям по курсу «Основы землеустройства» для студентов направления «Землеустройство и кадастры».

Рассмотрен круг вопросов по истории развития землеустроительной науки и основные направления совершенствования землеустройства с учетом изучения новейшего геодезического оборудования и программного обеспечения обработки результатов геодезических изысканий.

Для успешного усвоения курса «Основы землеустройства» студенту необходимо самостоятельно готовиться по лекционным материалам, используя для этой цели учебники, конспекты лекций и учебные пособия. Ознакомившись с целью будущего занятия и перечнем необходимых вопросов к нему, студент получает возможность предварительно изучить содержание занятия и подготовить соответствующий материал для доклада или выступления.

Учебное пособие поможет студентам при подготовке не только к практическим занятиям, но и к участию в научных конференциях, олимпиадах, при написании реферативных работ.

Учебное пособие подготовлено доцентами: кандидатом технических наук Е.П. Тюкленковой и кандидатом географических наук А.И. Чурсиным.

ВВЕДЕНИЕ

Природные ресурсы являются богатством народов, естественной основой устойчивого социально-экономического развития, определяя в конечном счете саму возможность существования человека. Одним из важнейших природных богатств в нашей стране являются земельные ресурсы.

Переход к рыночным отношениям в сфере землепользования связан с формированием экономического механизма, призванного соединить интересы экономики и рационального использования земельных ресурсов. Начатая в 1991 году земельная реформа продолжает свое развитие, что требует более совершенной системы земельного законодательства. Земельный рынок вступил в стадию динамического роста. Однако, существующий порядок выделения и оформления земельных участков их правовой режим, отсутствие гарантий прав приводит к снижению интереса инвесторов. Перед Россией стоит сложная задача завершения реформирования земельных отношений и создания российской национальной системы землепользования, которая позволила бы соединить свободу владения землей, ее эффективное использование и социальную справедливость при распределении земли.

Пути выхода из такого сложного положения являются определение основных направлений государственной земельной политики и разработка автоматизированной системы земельного кадастра. Достоверная кадастровая информация позволяет принимать более эффективные решения, а также воздействовать на рынок земли и недвижимости, обеспечивать надежность операций с землей.

Данное учебное пособие содержит основные сведения о существующей системе землеустройства, процессе землеустроительного проектирования, значении землеустройства для организации рационального использования земли, связь землеустройства с кадастром недвижимости. Рассмотрены примеры и состав землеустроительного проекта, проектной документации в землеустройстве, история и современные проблемы землеустройства, порядок проведения землеустроительных работ.

1. ЗНАЧЕНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЛИ В РАЗВИТИИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И ВСЕГО НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

1.1. Экономическое значение земли в общественном производстве.

Роль земли в различных отраслях народного хозяйства

Вследствие включения земли в систему общественного производства она стала выступать как средство производства, имеющее ряд существенных отличий от других средств производства.

Земля – продукт развития природного комплекса, а средством производства она стала при воздействии человека, другие средства производства – только продукт процесса предыдущего производства. Поэтому ее функционирование подчиняется как законам природы, так и законам общества. Земля как средство производства неотделима от природного комплекса, не может быть ему противопоставлена.

Земля как средство производства незаменима, поэтому принимает участие в любой производственной деятельности. Как соединение живой и неживой материи она создает зеленые растения, обеспечивает кормом животных, предоставляет человеку самые необходимые вещества и энергию. Поэтому интерес общества к земле постоянный, и вследствие этого она не подвержена моральному износу. Каково экономическое значение земли в общественном производстве? Значение земли в общественном производстве, бесспорно, огромное, но в различных областях деятельности человека она выполняет неравнозначную роль. Во-первых, земля является операционным базисом для всех отраслей народного хозяйства, то есть обеспечивает место производства. Во-вторых, земля выступает как всеобщий предмет труда во всех отраслях народного хозяйства, так как определяет жизнь и деятельность, а также непосредственно само существование человека. В-третьих, в добывающих отраслях (горное дело, охота, рыболовство и др.) является не только операционным базисом, но и предметом труда. В каких случаях земля является всеобщим средством производства, предметом труда, орудием труда? Если земля орудие труда, то что будет предметом труда? Земля существует без всякого содействия со стороны человека как всеобщий предмет человеческого труда. Земля является также всеобщим средством труда, так как, кроме тех вещей, посредством которых человек воздействует на предмет труда и которые поэтому так или иначе служат проводниками его деятельности, в более широком смысле к средствам труда относятся все материальные объекты, необходимые для того, чтобы процесс мог совершаться. Прямо материальные объекты не входят в средства труда, но без них труд или совсем не возможен, или может проис-

ходить в несовершенном виде. Такого рода всеобщим средством труда является опять-таки сама земля, потому что она дает рабочему место и сферу действия. Если рассматривать весь процесс труда с точки зрения его результата – продукта, то и средство труда, и предмет труда выступают как средство производства. Из этого следует, что земля также является средством производства. Почему земля является главным средством производства в сельском хозяйстве? В сельскохозяйственном производстве земля не только является всеобщим средством производства и территориальной (пространственной) основой, но и выполняет еще две важные функции – как предмет труда, на который воздействует человек в процессе труда, и как орудие труда, с помощью которого человек возделывает растения. В связи с этим земля является главным средством производства в сельском хозяйстве. Она – активный фактор производства, участвующий непосредственно в образовании продуктов сельского хозяйства.

В чем отличие земли от других средств производства? Как средство производства земля в отличие от других средств производства имеет следующие основные особенности:

- 1) земля – продукт природы, а не результат предшествующего труда;
- 2) она пространственно ограничена и ничем незаменима;
- 3) ее использование связано с постоянством места, она неперебрасываема;
- 4) земля – вечное средство производства, она постоянно улучшается, если с ней правильно обращаться.

Какова роль земли в различных отраслях народного хозяйства? Земля является пространственным базисом размещения и развития предприятий, организаций и учреждений всех отраслей народного хозяйства: обрабатывающей промышленности, добывающей промышленности, сельского хозяйства и др.

В добывающей промышленности земля является также предметом труда и характеризуется наличием того или иного полезного ископаемого (железная руда, нефть, газ и др.). В обрабатывающей промышленности земля – пространственный базис (основа) размещения и развития производства. Размещение производства зависит от расположения мест добычи сырья, наличия всей инфраструктуры, а также экономической целесообразности. В сельскохозяйственном производстве земля является одновременно предметом труда, средством труда и, следовательно, средством производства. Размещение сельскохозяйственного производства зависит в основном от природно-климатических условий (климат, плодородие почв, рельеф и др.), а также от потребности в продуктах питания и сырья для перерабатывающей промышленности. Земля – это поверхность суши. Природный ресурс, характеризующийся пространством, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, и объект социально-экономических интересов и связей, являющийся главным средством производства в сель-

ском хозяйстве и пространственным базисом размещения и развития всех отраслей в народном хозяйстве. Рациональное использование земли – это такое ее использование, которое максимально соответствует социально-экономическим интересам народного хозяйства. Какие предприятия относятся к сельскохозяйственным, какова их роль в сельскохозяйственном производстве? Площадь земель у товариществ и обществ, занимающихся сельскохозяйственным производством, составляет 1166,4 тыс. га. Сельскохозяйственные кооперативы используют 1820,6 тыс. га, из них сельскохозяйственных угодий 1344,2 тыс. га. В приведенных площадях учтены площади колхозов, ассоциаций крестьянских (фермерских) хозяйств, а также государственных и муниципальных унитарных сельскохозяйственных предприятий. Остальные землепользователи (некоммерческие организации, прочие предприятия, граждане, использующие земли сельхозпредприятий), занимающиеся сельскохозяйственным производством, используют 64,6 тыс. га, из них 55,7 тыс. га составляют сельскохозяйственные угодья. Развиваются индивидуальные формы землевладения, в связи с этим изменяются структура землепользования, его внутреннее содержание. Выделяются крестьянские хозяйства, арендные коллективы и хозяйства. Крестьянское хозяйство является самостоятельным хозяйственным субъектом, может состоять из отдельных граждан, семьи и осуществлять производство, переработку и реализацию продукции на основе использования имущества и земельных участков, которые оно получило в свое распоряжение на правах аренды, пожизненного наследуемого владения или собственности. Землепользование – это земельные участки, которые обладают определенными качествами, имеют фиксированные границы и находятся на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного, срочного пользования. Землевладение – это территория земельного участка (совокупность земельных участков), обладающего определенными качествами, имеющего фиксированную замкнутую границу, площадь, местоположение, правовой статус и используемого гражданином или юридическим лицом для определенных целей в соответствии с законодательством.

Земля – биологическая, т.е. самовосстанавливающаяся, система, где большинство природных свойств восстанавливается. Поэтому при правильном использовании она не только не утрачивает своего плодородия, но, наоборот, сохраняет и в перспективе повышает его, т.е. имеет только временный физический износ.

Действительно, каждое добавочное усилие по увеличению производительности земли, во-первых, требует все бóльших затрат, а прирост урожайности все меньше, но это касается только конкретной системы производства, технологии, т.е. уровня развития производительных сил. Произошедшая в 50–60-х гг. XX в. «зеленая революция» резко подняла начальный уровень продуктивности земли. Конечно, это не говорит о том, что земля

как средство производства неисчерпаема. Напротив, все говорит о том, что ее свойства вполне конечны с учетом определенных задач. Но с развитием общества эти возможности расширяются, появляются новые, что поддерживает неизменно высокое значение земли. Другие средства производства имеют очень зримый физический моральный износ и подлежат замене в пределах жизни одного поколения.

Земля как средство производства вполне ограничена в своих свойствах. Территория ограничена поверхностью планеты, количество ее полезных свойств также лимитировано. Ограничены воспроизводимые свойства земли: почва, растительность, животный мир. Другие же средства производства могут резко изменяться как количественно, так и в масштабах применения.

Использование земли как средства производства связано с ее постоянным местом. В отличие от других средств производства она и ее свойства используются там, где находится участок. Перенести эти свойства в другое место физически невозможно, хотя может перемещаться часть вещества земли, но это уже не относится к сущности ее как средства производства. Поэтому земля относится к недвижимым средствам производства.

В процессе функционирования земля постоянно контактирует с другими средствами производства, от этих взаимодействий ее свойства претерпевают значительные изменения. Все средства производства по степени связи с землей можно разбить на три группы.

1. Процессы функционирования земли и средств производства, неразрывно связанных с ней. К этим средствам производства относятся дороги, лесные полосы, каналы, некоторые другие виды сооружений. Дорога с хорошим покрытием, удобно расположенная, позволяет снизить себестоимость продукции растениеводства, и наоборот, высокопродуктивные угодья делают ее функционирование более интенсивным, приносящим обществу меньше издержек производства. Средства производства должны создаваться в процессе обеспечения условий для функционирования земли еще и как всеобщего средства производства. Они вместе с землей являются предпосылкой процесса производства и относятся к недвижимым средствам производства.

2. Большая группа средств производства является относительно земли орудием труда. Это орудия, механизмы и др. Они изменяют свойства земли, делают ее пригодной для использования в качестве всеобщего средства производства или орудия труда. Качество применяемых орудий обуславливает степень и эффективность их воздействия на свойства земли; поэтому при воздействии на землю существует значительная специализация этих орудий труда или их рабочих органов. Вместе с тем качество земли в значительной степени определяет производительность машин и агрегатов. Возникающие противоречия между эффектом от использования земли и

эффектом от использования технических средств разрешаются в результате обеспечения более высокого эффекта всего производства в целом.

3. Третья группа средств производства связана с землей только как с пространственно-операционным базисом (транспортные средства). Они ориентированы на другие объекты труда, и их производительность не связана непосредственно с качеством земли. Две первые группы средств производства объединяет то, что эффект их функционирования зависит от качества земли. Из этого вытекает важное методическое положение: рациональное использование земли помимо обеспечения главной задачи производства создает условия для высокоэффективного применения других средств производства.

1.2. Земля – важнейшее средство производства. Ее потребительская стоимость и цена

Платность за использование общественных и естественных ресурсов, предоставляемых пользователям, является вопросом большого экономического содержания, в котором находят отражение уровень развития хозяйственного механизма социального общества. Среди таких новых экономических механизмов, которые призваны теоретически и практически обеспечить развитие рентных отношений через систему платы за ресурсы, – цена земли.

В данном случае речь не идет о цене земли применительно к условиям существования частной собственности на землю. Тем более речь не идет о плате за землю со стороны колхозов, совхозов, арендных бригад и т.п., получающих в свое распоряжение на определенное время соответствующие земельные площади. Речь идет о цене земли, которая принимает форму специальных кадастровых цен, определяемых в соответствии с методикой оценки земли.

В сельском хозяйстве качество земли выражается в плодородии и местоположении земельных площадей. Естественное плодородие представляет собой совокупность природных условий, влияющих на возможность произрастания культур. Это свойство земли является потенциальным ресурсом развития сельскохозяйственного производства. Экономическое плодородие почвы представляет собой единство естественного плодородия и производительных сил общества.

Кадастровые цены как раз и объединяют в себе оба указанных момента. Эти цены определяются в результате сложных вычислений с использованием многих факторов, влияющих на состояние земли. Наиболее достоверными данными для определения цены земли являются уровень урожайности и затрат на ее получение, а также данные о состоянии агротехники. Практически этот учет необходимо вести по полям севооборота. Получен-

ная таким образом всесторонняя информация о результатах и затратах производства позволяет точно определить кадастровую цену земли и в последующем вносить необходимые уточнения в ее показатели.

На основании многолетних массовых наблюдений определяются данные, характеризующие оценочные показатели земли по группам почв. В качестве оценочных показателей земли выступают: 1) продуктивность земли (стоимость валовой продукции растениеводства); 2) окупаемость затрат (стоимость продукции на 1 руб. затрат); 3) дифференциальный доход – дополнительная часть чистого дохода на землях лучшего качества и местоположения (руб./га). Эти показатели используются для общей оценки земли.

При частной оценке земель принимаются во внимание следующие показатели: 1) урожайность (ц/га); 2) окупаемость затрат; 3) дифференциальный доход (руб./га). Окупаемость затрат исчисляется по формуле

$$O_3 = ВП / З,$$

где O_3 – окупаемость затрат;

ВП – стоимость продукции (валовая урожайность), исчисленная в рыночных ценах;

З – затраты прошлого общественного труда и живого труда в денежном выражении.

Пример. Известно, что в расчете на один гектар получено валовой продукции (в стоимостном выражении) на сумму 200 руб., затраты на ее производство составили 40 руб. Тогда окупаемость затрат на 1 руб. будет равна 5 руб.:

$$O_3 = 200/40 = 5 \text{ руб.}$$

Дифференциальный доход рассчитывается как дополнительная часть чистого дохода сверх его нормальной величины по формуле

$$ДД = ВП \cdot З \cdot ЧД_n,$$

где ДД – дифференциальный доход;

$ЧД_n$ – необходимый прибавочный продукт (нормальный чистый доход, т.е. величина дохода, соответствующий средней рентабельности).

Необходимый прибавочный продукт (нормальный чистый доход) рассчитывается по формуле

$$ЧД_n = 0,15 \cdot (\Phi_{осн} + \Phi_{об}),$$

где $\Phi_{осн}$ – основные производственные фонды;

$\Phi_{об}$ – оборотные производственные фонды.

Сумма дифференциального и чистого дохода может служить исходной величиной для расчета экономической цены земли при определении арендной платы, включаемой в договор на арендный подряд. Сумма диф-

ференциального дохода и чистого дохода должна использоваться для определения платы за землю на средних и лучших по плодородию землях; на худших же землях для расчетов платы за землю принимается только величина чистого дохода. И это естественно, поскольку каждое предприятие, каждый труженик работает на себя и на общество; он создает прибавочный продукт, который распределяется на две части: первая часть остается у производителя, а вторая – отчисляется обществу. Норматив отчисления здесь должен быть не выше, чем в промышленности, и, кроме того, должен быть стабильным на протяжении определенного периода. Значительная часть чистого дохода переходит в распоряжение арендатора. Остальная часть передается обществу в качестве арендной платы за пользование землей. Эта часть находится в жесткой связи с величиной кадастровой цены земли. Упрощение отношений между государством и колхозами, совхозами и другими арендаторами через плату за ресурсы, через оценку земли будет иметь далеко идущие последствия, к числу которых нужно отнести:

- 1) возвращение населения в сельскую местность;
- 2) ликвидацию обезлички в использовании земли;
- 3) повышение плодородия земли вследствие увеличения заинтересованности в эффективном ведении хозяйства;
- 4) интенсификацию производства и др.

1.3. Нормативная денежная оценка земель сельскохозяйственного предприятия

Нормативная денежная оценка земельных участков- это оценка, проводимая в соответствии с государственными стандартами, нормами, правилами, а также другими нормативно-правовыми актами на землях всех категорий и форм собственности.

Нормативная денежная оценка земель используется для определения:

- размера земельного налога;
- государственной пошлины, наследования и дарения земельных участков в соответствии с законом;
- арендной платы за земельные участки государственной и коммунальной собственности;
- потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, а также при разработке показателей и механизмов экономического стимулирования рационального использования и охраны земель.

Информационной базой для нормативной денежной оценки земель сельскохозяйственного назначения являются материалы государственного земельного кадастра (количественная и качественная характеристика земель, бонитировка почв, экономическая оценка земель) материал внутрихозяйственного землеустройства, а земель населенных пунктов- их гене-

ральные планы и проекты планирования и застройки населенных пунктов, материалы экономической оценки территории, материалы инвентаризации земель населенных пунктов, проекты застройки и распределения территории населенных пунктов, местные правила застройки.

В основу определения нормативной денежной оценки земель сельскохозяйственного назначения положен рентный доход, который создается при производстве зерновых культур и определяется по данным экономической оценки земель.

В условиях инфляции рентный доход вычисляется в натуральных единицах (в центнерах зерна), который при определении денежной оценки переводится в стоимостное выражение по текущим ценам на дату оценки.

Величина нормативной денежной оценки определяется как произведение годового рентного дохода и срока его капитализации. Срок капитализации устанавливается 33 года.

Нормативная денежная оценка осуществляется отдельно по:

- пахотным землям;
- землям под многолетними насаждениями;
- естественным сенокосам и пастбищам;
- землям в пределах населенных пунктов;
- землям сферы промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и др.;
- землям естественно заповедного и другого природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- землям водного фонда;
- землям лесного фонда.

Денежная оценка земель сельскохозяйственного назначения, на которые отсутствуют материалы экономической оценки, определяется по аналогичным агропроизводственным группам почв, которые к ним прилегают. На худших землях, на которых не создается дифференциальный рентный доход (с нулевым или отрицательным показателем оценки), денежная оценка определяется абсолютным рентным доходом в размере 1,6 ц зерна с гектара.

Для определения денежной оценки земель рассчитывается дифференциальный рентный доход с пахотных земель по производству зерновых культур по формуле

$$P_{\text{дн}} = (Y \cdot Ц - З - (З \cdot K_{\text{нр}}) / Ц,$$

где $P_{\text{дн}}$ – дифференциальный рентный доход с гектара пахотных земель по зерну, ц/га;

Y – урожайность зерновых с гектара, ц/га;

$Ц$ – цена реализации центнера зерна, руб./ц;

$З$ – производственные затраты с гектара, руб.;

$K_{\text{нр}}$ – коэффициент нормы рентабельности (0,35).

На худших землях, кроме дифференциального рентного дохода $P_{\text{дн}}$, берется абсолютный рентный доход $P_{\text{ан}}$, который прибавляется к дифференциальному рентному доходу, и таким образом исчисляется общий рентный доход $P_{\text{одн}}$.

Исходными данными для расчета денежной оценки земель (в ценах 2011г.) ООО «Светлый путь» Никольского района Пензенской области являются:

- среднегодовая урожайность зерновых – 19,4 ц/га;
- среднегодовая цена реализации зерна – 350 руб./ц;
- среднегодовые производственные затраты на выращивание зерна – 1493 руб./га;
- коэффициент нормы рентабельности – 0,35;
- абсолютный рентный доход на худших землях – 1,6 ц/га.

По этим данным при $P_{\text{дн}} = 13,6$ ц/га и $P_{\text{ан}} = 1,6$ ц/га общий рентный доход в ООО «Светлый путь» Никольского района Пензенской области $P_{\text{одн}} = 15,2$ ц/га.

Дифференциальный рентный доход под многолетними насаждениями, сенокосами и пастбищами определяется по формуле

$$P_{\text{дн}}(\text{мн})(\text{с})(\text{п}) = P_{\text{дн}} \cdot P_{\text{дн}}(\text{мн})(\text{с})(\text{п})/P(\text{д}), \quad (1)$$

где $P_{\text{дн}}(\text{мн})(\text{с})(\text{п})$ – дифференциальный рентный доход с гектара земель под многолетними насаждениями, сенокосами и пастбищами по производству зерновых, руб./га;

$P_{\text{дн}}$ – дифференциальный рентный доход с гектара пахотных земель по зерновым культурам.

Для расчета $P_{\text{дн}}$ с 1 га земель соответствующих угодий в ООО «Светлый путь» Никольского района Пензенской области используются исходные данные:

$$P_{\text{дн}}(\text{мн})(\text{с})(\text{п}) = 6276,9 \text{ руб./га}; 546 \text{ руб./га}; 222,8 \text{ руб./га};$$

$$P_{\text{д}} = 1394,8 \text{ руб./га.}$$

По формуле (1) и исходным данным вычисляется дифференциальный рентный доход по соответствующим угодьям в ООО «Светлый путь» Никольского района Пензенской области:

- по многолетним насаждениям = 68,40 ц/га ($15,2 \text{ ц/га} \times 6276,9 \text{ руб./га} / 1394,8 \text{ руб.}$);
- по сенокосам = 5,95 ц/га ($15,2 \text{ ц/га} \times 546 \text{ руб./га} / 1394,8 \text{ руб.}$);
- по пастбищам = 2,42 ц/га ($15,2 \text{ ц/га} \times 222,8 \text{ руб./га} / 1394,8 \text{ руб.}$);
- Общий рентный доход ($P_{\text{одн}}$) с 1 гектара земель соответствующих угодий составляет:
- по многолетним насаждениям – 70 ц/га зерна ($68,4 \text{ ц/га} + 1,6 \text{ ц/га}$);

- по сенокосам – 7,55 ц/га зерна (5,95 ц/га + 1,6 ц/га);
- по естественным пастбищам – 4,02 ц/га зерна (2,42 ц/га + 1,6 ц/га).

Денежная оценка пахотных земель, земель под многолетними насаждениями, природными сенокосами и пастбищами определяется, как произведение годового рентного дохода по экономической оценке по производству зерновых культур, цены на зерно и срока его капитализации по формуле

$$D_{\text{оз}} = P_{\text{одн}} \cdot Ц \cdot T_{\text{к}}, \quad (2)$$

где $D_{\text{оз}}$ – денежная оценка гектара пахотных земель, земель под многолетними насаждениями, природными сенокосами и пастбищами, руб./га;

$P_{\text{одн}}$ – общий рентный доход на пахотных землях, землях под многолетними насаждениями, природных сенокосах и пастбищах, ц/га;

$Ц$ – цена центнера зерна, руб./ц;

$T_{\text{к}}$ – срок капитализации рентного дохода (на уровне 33 лет).

По формуле (2) денежная оценка одного гектара земель в ООО «Светлый путь» Никольского района Пензенской области равна:

Пахотные земли = 175,56 тыс. руб./га (15,2 ц/га × 350 руб./ц × 33 года);

Многолетние насаждения = 808,5 тыс.руб./га (70 ц/га × 350 руб./ц × 33 года);

Природные сенокосы = 87,2 тыс.руб./га (7,55 ц/га × 350 руб./ц × 33 года);

Естественные пастбища = 46,4 тыс.руб./га (4,02 ц/га × 350 руб./ц × 33 года).

При отсутствии экономической оценки пахотных земель по производству зерновых культур в расчетах используются показатели экономической оценки пашни в целом. В сельскохозяйственных предприятиях, где проведена экономическая оценка отдельно мелиорированных и немелиорированных земель, в расчетах используются сведенные показатели оценки земель по зерновым культурам в целом.

Денежная оценка отдельного земельного участка (территории сельскохозяйственных угодий, которые находятся во владении или пользовании юридических и физических лиц) определяется на основе шкал денежной оценки агропроизводственных групп почв. Шкалы рассчитываются по формуле

$$D_{\text{агр}} = D \cdot B_{\text{агр}} / B,$$

где $D_{\text{агр}}$ – денежная оценка 1 гектара агропроизводственной группы почв, руб./га;

D – денежная оценка гектара соответствующих угодий сельскохозяйственного предприятия, руб./га;

$B_{\text{агр}}$ – балл бонитета агропроизводственной группы почв (табл. 1);

B – балл бонитета 1 гектара соответствующих угодий в сельскохозяйственном предприятии.

Общая денежная оценка отдельного земельного участка определяется суммой произведений площадей агропроизводственной групп почв на их денежные оценки.

Т а б л и ц а 1

Баллы бонитета почвенных разновидностей

Почвенная разновидность		Балл бонитета	Балл энергоемкости
№ п/п	Наименование		
0981	Чернозем обыкновенный маломощный малогумусный тяжелосуглинистый	87	108
0994	Чернозем обыкновенный маломощный среднегумусный тяжелосуглинистый	92	108
1012	Чернозем обыкновенный среднемощный малогумусный тяжелосуглинистый	94	108
1393	Лугово-черноземная маломощная малогумусная тяжелосуглинистая	78	119
1401	Лугово-черноземная маломощная среднегумусная тяжелосуглинистая	82	119
1416	Лугово-черноземная среднемощная малогумусная тяжелосуглинистая	84	119
1423	Лугово-черноземная среднемощная среднегумусная тяжелосуглинистая	88	119
1439	Лугово-черноземная карбонатная маломощная малогумусная тяжелосуглинистая	66	119
1450	Лугово-черноземная карбонатная среднемощная малогумусная тяжелосуглинистая	71	119
1623	Черноземно-луговая среднемощная среднегумусная тяжелосуглинистая	78	124
1852	Лугово-болотная перегнойная тяжелосуглинистая	42	138
1859	Лугово-болотная иловатая тяжелосуглинистая	31	132
1988	Солодь луговая мелкодерновая темная тяжелосуглинистая	30	127
2004	Солодь лугово-болотная серая тяжелосуглинистая	26	132
2072	Солонец черноземно-луговой корковый тяжелосуглинистый	30	138
2075	Солонец черноземно-луговой солончаковый корковый тяжелосуглинистый	21	165
2079	Солонец черноземно-луговой мелкий тяжелосуглинистый	37	138
2080	Солонец черноземно-луговой солончаковый мелкий тяжелосуглинистый	26	165
2085	Солонец черноземно-луговой средний тяжелосуглинистый	45	138
2092	Солонец черноземно-луговой глубокий тяжелосуглинистый	52	138
По землевладению		78	118

1.4. Современные проблемы оценки кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения.

В условиях современной нестабильности политической обстановки, кризиса на Украине, как важнейшего экономического партнёра России, углубление мирового, энергетического и финансового кризисов роль земель сельскохозяйственного назначения, как определяющего фактора развития экономики, существенно выросла.

По состоянию на 2012 год на территории России насчитывалось 389,0 млн га земель сельскохозяйственного назначения, включая 196,3 млн га сельскохозяйственных угодий, в том числе 115,2 млн га пашни. По отчетным данным под сельскохозяйственное производство используется 521,3 млн га земель, из них земли сельскохозяйственного назначения составляют 343,0 млн га (65,8 %).

В связи с присоединением территории Крымского полуострова к Российской Федерации требуется внести серьёзные коррективы в существующий картографический материал России с учетом добавления новых земель сельскохозяйственного назначения. Необходимо провести оценку кадастровой стоимости земель, присоединённых к России. Это сложная задача, требующая дополнительных финансовых ресурсов, особенно если учесть, что в настоящее время на землях сельскохозяйственного назначения не до конца проведена инвентаризация, в границах территорий бывших сельскохозяйственных предприятий не выполнено разграничение земель, которые используются сельскохозяйственными организациями и гражданами на различном праве пользования. Земли сельскохозяйственного назначения играют решающую роль в экономике России, их постановку на кадастровый учет, регистрацию, закрепление в натуре следует провести в сжатые сроки.

При определении стоимости земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственного имущества оцениваются:

- сельскохозяйственные и иные угодья или незастроенные земельные участки, предназначенные для ведения сельскохозяйственного производства или обеспечивающие его;
- застроенные земельные участки с расположенными на них постройками разного назначения и использования, рассматриваемые как единые объекты недвижимости, в том числе фермы, личные подсобные хозяйства и дачи, производственные помещения и объекты инфраструктуры;
- собственно земля в составе застроенных земельных участков;
- сельскохозяйственный имущественный комплекс и отдельные виды сельскохозяйственного имущества, в состав которого входят сельскохозяйственные угодья, здания и сооружения, сельскохозяйственная техника, многолетние насаждения, в том числе колхозные леса, продуктивный и рабочий скот, полезащитные лесные полосы, водоёмы, используемые для разведения рыбы, запасы и другое имущество;

- земельные доли, паи и акции;
- частичные имущественные права на землю (право аренды земли на определённый срок, право аренды земельной доли);
- величина компенсации при выделении земельного участка в натуре в счет долей в праве общей собственности на земельный участок;
- сервитуты;
- убытки собственников, землевладельцев и арендаторов, возникающих при изъятии у них земельных участков или ограничение их прав.

Предметом оценки стоимости земли является не сама по себе земля, рассматриваемая как вещь, а стоимость правомочий, вытекающих из различных прав на неё, и дающих возможность получать определённые выгоды и полезности.

При этом оцениваться могут показатели рыночной и нерыночной стоимости земли.

При оценке рыночной стоимости земли предметом оценки перечисленных выше объектов является рыночная стоимость права собственности на земельный участок (государственной, муниципальной, частной, коллективно-долевой) и иных прав, дающих возможность получать те или иные выгоды (доходы, полезности) от оцениваемого земельного участка. В последнем случае оцениваются, так называемые, частичные права, например, земельные доли, паи, акции.

При оценке нерыночной стоимости земли могут определяться такие показатели как:

- кадастровая стоимость;
- стоимость потерь сельскохозяйственного производства при переводе земель сельскохозяйственного назначения в иные категории земель;
- стоимость выкупа земельного участка под зданиями, строениями и сооружениями у государства или муниципалитета в собственность;
- нормативная цена земли;
- стоимость права на землю при ликвидации или банкротстве сельскохозяйственного предприятия в случае отсутствия данных о рыночной стоимости земли;
- иные показатели стоимости, применяемые в тех или иных целях по установленным государством или местными властями правилам.

Вопросы определения нерыночных показателей стоимости в основном регламентируются правовыми актами, содержащими нормативные показатели или инструкции по их расчету.

В частности, порядок расчета показателей кадастровой стоимости земли устанавливаются ведомственными методиками Росземкадастра (ныне Минэкономразвития России).

Стоимость потерь сельскохозяйственного производства при переводе земель сельскохозяйственного назначения в иные категории земель опре-

деляется по нормативам стоимости освоения новых земель взамен изымаемых сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей.

Порядок расчета стоимости выкупа земельного участка под зданиями, строениями, сооружениями установлен федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25 октября 2001 года №137-ФЗ. Конкретные расценки устанавливаются на основании данного порядка органам власти субъектов Российской Федерации.

Во многих странах оценка сельскохозяйственных угодий является составной частью оценки сельскохозяйственного имущества (сельскохозяйственной недвижимостью), а стоимость угодий рассматривается в качестве одного из элементов стоимости такого имущества. Поэтому оценка сельскохозяйственных угодий, как правило, проводится в составе оценки сельскохозяйственного имущества. Развитие оборота сельскохозяйственных земель в России, по всей видимости, также требует решения задач оценки сельскохозяйственного имущества. Соответственно, сельскохозяйственные угодья будут рассматриваться в качестве одного из его элементов.

Выделение перечисленных выше объектов оценки отвечает наиболее типичным потребностям определения стоимости сельскохозяйственного имущества в условиях рынка. Указанные объекты соответствуют объектам оценки сельскохозяйственного имущества, рассматриваемым Европейскими стандартами оценки (ЕСО) и проектом нового Международного руководства по оценке сельскохозяйственного имущества, входящего в состав Международных стандартов оценки (МСО).

Европейские стандарты оценки в качестве объектов оценки сельскохозяйственного имущества выделяют: «голую землю», оборудованные фермы (с жилыми домами и сельскохозяйственными постройками), сельскохозяйственные имения и сельскохозяйственное инвестиционное имущество, многолетние культуры, квоты на производство продукции, поголовье скота, машины и мертвый капитал (материальные запасы), зерно в хранилищах и другое.

В проекте Международного руководства по оценке сельскохозяйственного имущества выделяются такие объекты оценки как растениеводческие фермы, орошаемая земля или фермы с орошаемым земледелием, многолетние посадки, лесные участки, молочные фермы, скотоводческие пастбищные хозяйства, объекты сельскохозяйственного имущества, которые как правило не приносят урожая, а используются для обработки, переработки или хранения урожая после уборки.

К основным проблемам, которые возникают на практике при оценке сельхозугодий относятся оценка земли преимущественно методами доходного подхода и как следствие невозможность проверки результатов другими методами, получение официальной информации о сделках с сельхозугодиями и определение ставки дисконтирования.

Важную роль играет получение информации об урожайности культур на угодьях разного качества и качестве сельскохозяйственных угодий

внутри хозяйств, а так же в целом по региону, учет значительных колебаний цен на сельхозпродукцию, оценка земли под многолетними насаждениями – садами, виноградниками и полезащитными полосами и лесной растительностью, оценка земли, права на которую отличны от полного права собственности (земельной доли, право аренды земли), на оценку земли влияют социальные факторы среди которых и плотность населения, занятость в сельскохозяйственном производстве. Кроме того, оценка сельскохозяйственных угодий зависит от эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения для застройки под дачи, коттеджи и объекты рекреации (престижные пригороды больших городов и рекреационно-привлекательные места).

Несмотря на многолетний опыт земельнооценочных работ в нашей стране, оценка рыночной стоимости сельскохозяйственных угодий сопровождается большими трудностями, организационно-методического порядка в информационном отношении. Это обусловлено отсутствием сформированного рынка земель данной категории, и как следствие, отсутствием устоявшихся и отработанных на практике приёмов рыночной оценки, основанных на информации о фактически состоявшихся сделках с земельными участками или имущественными комплексами сельскохозяйственного назначения. С развитием оборота сельскохозяйственных земель положение будет меняться. Оценку можно будет проводить, используя данные реальных сделок купли-продажи земли.

Большие объёмы землеустроительных работ, которые предшествуют мероприятиям по оценке земель сельскохозяйственного назначения, предстоит провести на территориях муниципальных и иных административных образований. Вошедшие в состав Российской Федерации земли Крымского полуострова требуют особого внимания в решении различных землеустроительных задач, связанных с установлением их границ, инвентаризацией и разграничением земельных участков, с постановкой их на кадастровый учёт, а также с необходимостью территориального планирования новых земель, включенных в состав России, их рациональным использованием и охраной.

Контрольные вопросы

1. Каково экономическое значение земли в общественном производстве?
2. В каких случаях земля является всеобщим средством производства, предметом труда, орудием труда?
3. Почему земля является главным средством производства в сельском хозяйстве?
4. В чем отличие земли от других средств производства?
5. Что относится к средствам производства, неразрывно связанным с землей, и каково их экономическое значение?
6. Как формируется потребительская стоимость земли?

2. ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕФОРМ В РОССИИ

2.1. Основные черты земельного строя, существовавшего до земельной реформы в России

Во второй половине XVII – первой четверти XVIII века происходило формирование господствующего феодального сословия с укреплением его экономической основы. Шел процесс консолидации феодалов, который основывался на сближении двух форм землевладения: вотчин и поместий.

Вотчинное землевладение – исконная форма землевладения в структуре отношений феодального общества. Оно продолжало интенсивно расширяться. Его росту, как и сближению поместий с вотчинами, способствовало развитие товарно-денежных отношений. Земля приобретала характер товара. Наряду с выслуженными и родовыми вотчинами все большее место в землевладении занимала купленная вотчина. В практику входила покупка в вотчину поместных земель. Покупались целые поместья. Помещики все свободней распоряжались землевладениями: закладывали их, отчуждали или уступали на разных условиях. Продолжался общий рост феодального землевладения. Некоторые феодалы имели огромные земельные площади с многочисленным населением. Рост феодального землевладения происходил, как правило, за счет раздачи служивым людям ранее не занятых – земель. Серьезная убыль заселенных государственных земель заставила царское правительство сократить использование этого источника пополнения вотчинного и поместного землевладения, т.е. крен стал делаться в сторону сохранения государственных земель.

Указом 1714 г. о единонаследии вотчины и поместья получили единый правовой статус, и за ними утвердилось единое название – имение, которое можно было продавать, а за родственниками в течение 40 лет сохранялось право его выкупа. Однако и этот формальный акт реализован был лишь при Анне Иоанновне.

Петр I в интересах самодержавного государства стремился сохранить и укрепить феодальные роды, обеспечить исправное поступление в государственную казну податей.

Длительный процесс правового и фактического укрепления феодальной земельной собственности далеко не всегда давал желаемые результаты, т.е. доведение земельного владения дворянина до нормы полноправной частной собственности.

Только после реформы 19 февраля 1861 г. появилась подлинно частная земельная собственность, хотя рождение ее было трудным. Прежде всего, земля стала частной собственностью дворян. По положению 19 февраля 1861 г. наделная земля была передана крестьянам на условиях выкупа.

БОЖІЕЮ МИЛОСТІЮ
МЫ, АЛЕКСАНДРЪ ВТОРЫИ,
ИМПЕРАТОРЪ И САМОДЕРЖЕЦЪ
ВСЕРОССИЙСКІЙ,
ЦАРЬ ПОЛЬСКІЙ, ВЕЛИКІЙ КНИЗЬ ФИНЛЯНДСКІЙ,
и прочая, и прочая, и прочая.

Объявляемъ всѣмъ НАШИМЪ вѣрноподданнѣмъ.

Заканчивается манифестъ знаменитой фразой, памятной многимъ изъ насъ еще со школьной скамьи:

Осѣни себя крестнымъ знаменіемъ, православный народъ, и
призови съ НАМИ Божіе благословеніе на твой свободный трудъ,
залогъ твоего домашнего благополучія и блага общественнаго.

Данъ въ Санктпетербургѣ, въ девятнадцатый день Февраля,
въ лѣто отъ Рождества Христова тысяча восемьсотъ шестьде-
сятъ первое, Царствованія же НАШЕГО въ седьмое.

На подлинномъ Собственною
ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕ-
ЛИЧЕСТВА рукою подписано:
АЛЕКСАНДРЪ.



Исчатавъ въ Санктпетербургѣ
при Святѣйшемъ Синодѣ.

Рис. 1. Манифестъ отъ 19 февраля 1861 г.
«Объ отменѣ крепостного права»

Гигантскіе выплаты тяжелымъ бременемъ легли на плечи крестьянъ. Въ этихъ условіяхъ въ качествѣ защитнаго инструмента индивидуальнаго крестьянскаго хозяйства вновь выступила община. И это несмотря на то, что въ пореформенное время уже развивался процессъ стремительнаго вовлеченія крестьянства въ русло капиталистическихъ отношеній. По сути, антикрестьянский характеръ реформы 1861 г. способствовалъ сохраненію архаическаго защитнаго механизма общиннаго землепользованія. Этимъ объяснялось то обстоятельство, что доля дворянскихъ земель уменьшалась, росла доля крестьянскихъ за счетъ покупки ими земли. Крестьяне объединялись въ группы, коллективы. Однако законы нарождавшагося капитализма стимулировали расслоеніе общиннаго крестьянства; этотъ процессъ привелъ къ созданію большаго слоя безлошадныхъ и однолошадныхъ крестьянскихъ хозяйствъ, составлявшихъ отъ 50 до 65 %.

Вся история русского народа, особенно специфичные черты ведения земледельческого хозяйства, не способствовали вызреванию сколько-нибудь твердых традиций института частной собственности на землю. Напротив, у подавляющей массы населения всегда были особенно живучи традиции коллективизма и взаимопомощи, хотя любому крестьянину всегда была свойственна естественная тяга к личному, частному способу ведения своего хозяйства.

Реформа 1861 г. привела к заметному сокращению площадей крестьянского землепользования, так как помещики имели право отрезать от наделов, которыми крестьяне пользовались до реформы, всю площадь, превышающую норму отвода. Отрезанными оказывались наиболее плодородные, удобные по местоположению земельные угодья.

Свои уменьшенные и ухудшенные наделы крестьяне должны были выкупать по цене, значительно превышающей рыночную стоимость земли. В связи с отсутствием у большей их части денежных средств, правительство компенсировало 80 % выкупной суммы, выдав ее помещикам. Этот долг казне (с процентами) крестьяне должны были погашать в течение 49 лет.

Отмена крепостного права стала началом коренных изменений в положении крестьян. Втягиваясь в обстановку товарного хозяйства и рыночных отношений, крестьянское хозяйство постепенно теряло натуральный характер. Площадь пашни расширилась с 88,8 млн десятин в 1860 г. до 117,2 млн десятин в 1887 г. Урожайность хлебов возросла с 29 пудов с десятины в 1861–1870 гг. до 39 пудов в 1890–1891 гг.

Аграрный кризис, вызванный реформой 1861 г., малоземелье крестьян и полное их обнищание определили новый поворот в земельной политике. Правительство перешло от традиций охраны общины к ее разрушению путем насаждения индивидуальной собственности на наделных земельных участках, ликвидации практически всех ограничений размеров крестьянских землевладений, продажи крупным хозяйствам зажиточных крестьян удельных казенных земель в единоличное владение. Это можно увидеть из следующих данных: с 1908 по 1915 гг. число хозяев, продавших наделные земли, составило 1 201 269, ими было продано 395 532 десятин земли на сумму 447,7 млн руб.; покупателей оказалось значительно меньше – 815 309.

С развитием капитализма феодальное землевладение постепенно сменялось буржуазным. В январе 1902 г. Николаем II было утверждено положение «Об особом совещании, о нуждах сельскохозяйственной промышленности». Задачей особого совещания являлась подготовка предложений по аграрной реформе.

Особая роль в осуществлении земельной реформы принадлежала Столыпину П. А., который разработал основные идеи и цель данной реформы.



Рис. 2. Столыпин П. А., 1862-1911г. Политический деятель, премьер-министр, министр внутренних дел

В именном Высочайшем Указе, данном Сенату 6 ноября 1906 г., говорилось о том, что «каждый домохозяин, владеющий надельною землею на общинном праве, может во всякое время требовать укрепления в личную собственность причитающейся ему части из означенной земли».

Задача обеспечения земель крестьян могла быть осуществлена простым изъятием земли у крупных землевладельцев и передачей ее нуждающемуся крестьянину. Однако был избран другой путь. Правительство в это время отрицательно относилось к прямому участию государства в кредите и поддержало частную инициативу по созданию акционерных земельных банков, впоследствии сделав все возможное, чтобы поставить их под свой контроль.

В осуществлении реформы значительной была роль Крестьянского банка. Наибольшие суммы банковских ссуд выдавали отдельным домохозяевам и в их числе (на льготных условиях) владельцам хуторов и отрубов. Им банк продал $3/4$ собственного земельного дохода. В результате с начала 70-х годов XIX века и вплоть до 1917 г. действовало 10 акционерных земельных банков (Московский, Санкт-Петербургский, Тульский, Виленский, Ярославско-Костромской, Бессарабско-Таврический, Донской, Киевский, Харьковский, Полтавский, Нижегородско-Самарский). Акционерные земельные банки выдавали долгосрочные ссуды в размере до 60 %.

Они предоставляли кредит землевладельцам всех сословий, среди которых треть приходилась на дворян.

Органом, непосредственно осуществляющим контроль за акционерными земельными банками, являлась Особая канцелярия по кредитной части Министерства финансов. Правительство утверждало распределение районов действия акционерных земельных банков, устанавливало порядок выдачи ссуд, контролировало выпуск акций, содействовало их финансовой деятельности, обеспечивало, начиная с 80-х годов XIX века, их взаимодействие с государственными банками – Дворянским и Крестьянским.

В 80-х годах XIX века оформилась система государственного земельного кредита. В 1885 г. к 100-летию «Жалованной грамоты дворянству» был учрежден Государственный земельный банк, назначение которого было «поддержание землевладения потомственных дворян».

Государственный Дворянский земельный банк являлся важным звеном в системе ипотечного кредита и всей кредитной системы в целом. Учреждая Банк, правительство стремилось усилить свое воздействие на развитие поземельных отношений в направлении консервации сословных элементов, привилегий, структур. Получив на начальном этапе поддержку Госбанка, Дворянский банк впоследствии действовал на коммерческих началах. Соблюдая в пределах Устава привилегии для потомственных дворян, Банк, тем не менее, не являлся «благотворительным» учреждением. Он был очень осторожен при оценке имений, определении размеров ссуд, скрупулезен при различных подсчетах и расчетах. С одной стороны, это обеспечивало Банку стабильную прибыль, с другой – так и не сделало его своеобразным тормозом процесса разорения потомственного дворянства, как это было задумано правительством при его создании.

Другой государственный земельный банк – Крестьянский поземельный – был учрежден для «облегчения крестьянам способов покупки земли путем выдачи ссуд».

Крестьянский поземельный банк занимал особое место в системе земельного кредита. Благодаря своей особой роли, он более других ведущих ипотечных учреждений сохранил свой сословный характер. В его деятельности можно выделить три периода.

1. **1882–1895 гг.** Согласно Положению о Крестьянском поземельном банке от 18 мая 1882 г. ему предоставлялось право выдачи ссуд под залог земель, покупаемых крестьянами у землевладельцев.

2. **1895–1905 гг.** Уставом от 27 ноября 1895 г. Банку предоставлялось право покупать за счет собственного капитала земли для перепродажи их крестьянам.

3. **1905–1917 гг.** После Указа от 3 ноября 1906 г., положившего начало столыпинской аграрной реформе, наступил новый период в финансовой

деятельности банка, которая стала носить коммерческий характер. Система ипотечного кредита, сложившаяся в России после реформы 19 февраля 1861 г., представляла собой сочетание коммерческих структур, которые были ориентированы на всесословный кредит, с сословными учреждениями.

Примечательна в этом отношении речь П.А. Столыпина по поводу земельной реформы на заседании Государственной думы 5 декабря 1908 г.: «Личный собственник властен распоряжаться своею землею, властен, закрепить за собой свою землю, он может прикупить себе земли, может заложить ее в Крестьянский банк, может продать ее. Весь запас его разума, его воли находится в полном его распоряжении – он кузнец своего счастья. Все силы законодателя, правительства должны быть обращены к тому, чтобы поднять производительные силы единственного источника нашего благополучия – земли. Применением к ней личного труда, личной собственности, приложением к ней всех народных сил необходимо поднять нашу обнищавшую, нашу слабую, нашу истощенную землю, так как земля – это залог нашей силы в будущем, земля – это Россия».

В результате столыпинской реформы у крестьян находилось 58 % сельскохозяйственных земель.

Динамично меняющаяся система земельных отношений в России была радикально реформирована в 1917 г. Декретом о земле и Законом о социализации земли от 27 января 1918 г.

Национализация всей земли, а также ее недр, лесов и вод в СССР была осуществлена историческим ленинским Декретом о земле, принятым Вторым Всероссийским съездом Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г.

«Право частной собственности на землю отменяется навсегда», – сказано в ст.1 Крестьянского наказа, раздел которого «О земле» стал неотъемлемой частью декрета – земля не может быть ни продаваема, ни покупаема, ни сдаваема в аренду либо в залог, ни каким-либо другим способом отчуждаема.

Наряду с изъятием земли, недр, лесов и вод из собственности эксплуататорских классов, конфисковывались также находящиеся на этих землях живой и мертвый инвентарь, усадебные постройки и прочие принадлежности. Земли же рядовых крестьян и рядовых казаков не конфисковывались, а оставлялись в их владении и пользовании, изменялся лишь юридический титул владения этими землями, поскольку право собственности на них перешло к социалистическому государству, и запрещалось совершение сделок с землей. Земельные участки с высококультурными хозяйствами, сады, плантации, рассадники, питомники, оранжереи и т.п., племенные скотоводческие хозяйства превращались в показательные государственные хозяйства, призванные способствовать подъему культуры крестьянских хозяйств. Остальная земля распределялась между трудящимися.

Согласно ленинскому декрету «О земле», более 150 млн десятин земли, которая раньше находилась в частной собственности помещиков, капиталистов, монастырей, церквей, царской семьи, перешло в бесплатное пользование трудящегося крестьянства. К концу 1918 г. в руки бедняков и середняков перешло еще 50 млн га земли, изъятой у кулаков. Кроме того, крестьяне освобождались от уплаты арендных платежей, а также расходов на покупку земли ежегодно в сумме 700 млн руб. золотом. Земля перестала служить орудием эксплуатации. Вековая мечта крестьян о земле была осуществлена. С октября 1917 г. Советское государство стало единственным собственником всей земли, которая составляла единый государственный земельный фонд. А это значит, что, кроме Советского государства, земля в СССР никому не могла принадлежать на праве собственности. Государственная собственность на землю сыграла огромную роль в обеспечении победы социализма в СССР.

Крестьяне, получив во владение землю, не могли пользоваться результатами своего труда. В 1922 г. военный коммунизм был отменен как неудавшееся направление построения социализма. Наступил период новой экономической политики. Важнейшим документом при переходе от военного коммунизма к НЭПу стал Земельный кодекс РСФСР.

Многовековая практика свидетельствует о том, что главными источниками жизнеспособности и процветания любого государства являются принадлежащие ему земельные ресурсы и проживающее на них население. При этом под первым следует понимать не только территорию (пространство) государства, но и все, что находится «над» и «под» этим пространством, включая агроклиматические условия и их биопотенциал.

Проблему земельных преобразований в России стратегически следует решать не только в сфере земельной собственности, а прежде всего в сфере прав на способы и результаты использования земельных ресурсов как объекта хозяйствования.

2.2. Земельная реформа начала 90-х годов XX столетия.

Задачи землеустройства по осуществлению земельной реформы

Земельная реформа – важнейшая часть экономической реформы, проводимой в настоящее время в России и имеющей целью формирование социально ориентированной рыночной экономики. Одно из основных ее направлений – установление частной собственности на землю и создание механизма земельного рынка. Это обуславливает радикальное изменение земельного строя России, который был основан на исключительной собственности государства на землю.

Первостепенным компонентом земельной реформы, необходимым средством решения стоящих перед нею задач являются право, юридическое закрепление и развитие реформируемых земельных отношений.

Процесс реформирования земельных отношений развивался постепенно. Вначале была законодательно отменена монополия государственной собственности на землю. Право частной собственности на землю в первую очередь было введено в сельском хозяйстве и лишь для граждан. Позже право собственности на землю было установлено также для юридических лиц (Указы Президента РФ от 25 марта и 14 июня 1992 года).

В собственность граждан были переданы земельные участки для ведения личного подсобного и крестьянского хозяйства, для занятия садоводством и животноводством, а также для иных целей, связанных с ведением сельскохозяйственного производства. Членам колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерных обществ, в том числе созданных на базе совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий, земельные участки передавались в коллективно-совместную или коллективно-долевою собственность.

При проведении земельной реформы в соответствии с законодательными и иными правовыми актами земельные участки передавались в собственность граждан бесплатно и за плату. Для крестьянского хозяйства земля передавалась бесплатно в пределах средней земельной нормы, сложившейся в данном административном районе в расчете на одного работающего в сельском хозяйстве. Дополнительная площадь для ведения крестьянского хозяйства до установленных предельных размеров могла приобретаться в собственность за плату.

Для ведения личного подсобного хозяйства граждане получали в собственность земельные участки в пределах норм, установленных местными органами власти. Для занятия садоводством и животноводством бесплатно передавались все ранее используемые земли, а также вновь предоставляемые малопродуктивные сельскохозяйственные угодья и нарушенные земли.

При введении права частной собственности на землю законодательство определило существенные ограничения по распоряжению этой собственностью. По сути дела, устанавливался десятилетний мораторий на продажу земель. Позже Указом Президента РФ (27 октября 1993 года) мораторий на продажу земли был отменен, всем собственникам земельных участков предоставлено право продавать, дарить, сдавать в аренду и совершать иные сделки с этими участками. Таким образом, стали создаваться правовые предпосылки для формирования земельного рынка.

Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года, право частной собственности на землю и свободу распоряжения ею установила, как одно из основных охраняемых законом прав граждан и их объединений. Право собственности гражданина на землю в соответствии со ст.

17, 35, 36 и 64 Конституции РФ – одна из основ правового статуса личности в Российской Федерации. Именно поэтому в новом земельном законодательстве необходимо было принципиально решить проблемы реализации права частной собственности на землю и создания юридического механизма земельного рынка.

Сегодня отсутствует целостная система законодательного регулирования земельных отношений в сельском хозяйстве. Законы, на основе которых начиналась земельная реформа, в значительной мере устарели и в настоящее время отменены, хотя установленные в них земельные права и обязанности продолжают существовать. Некоторые вопросы остаются неурегулированными, а по ряду вопросов законодательные решения носят декларативный характер, так как нет правовых норм, устанавливающих порядок (механизм) исполнения предписаний закона. В различных законодательных актах нередко встречаются противоречия между правовыми нормами по одному и тому же вопросу.

В настоящее время идет разработка проекта нового Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ) и ряда земельных законов, которые в своей совокупности будут направлены на создание взаимосвязанной системы правовых норм в области земельного права.

Институтом государства и права РАН по заказу Международного центра частного предпринимательства проведено исследование одного из главных направлений земельной реформы в Российской Федерации – становление и реализация права собственности на землю в сельском хозяйстве. Были рассмотрены следующие проблемы:

- основные стадии возникновения и реализации права собственности на землю, начиная с приватизации земли в сельском хозяйстве (передачи государственных и муниципальных земель в частную собственность граждан и юридических лиц) и заканчивая правовым регулированием прекращения права собственности при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд;

- права и обязанности граждан, ведущих личное подсобное и крестьянское хозяйство, а также сельскохозяйственных коммерческих организаций, в том числе приватизируемых в особом порядке, где важное место занимают вопросы их земельной правосубъектности при наличии права собственности на землю членов этих организаций;

- объективное необходимое государственное вмешательство в регулирование рынка сельскохозяйственных земель;

- деятельность государственных органов по обеспечению рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель как предпосылка для возможных ограничений права собственности и иных прав на сельскохозяйственные земли.

Приватизация – первичный способ приобретения права частной собственности на земельный участок гражданами и юридическими лицами Российской Федерации, так как она осуществлялась в условиях исключительной собственности государства на землю. Приватизация земли в сельском хозяйстве имела различные формы, могла осуществляться на внерыночных (безвозмездных) и рыночных началах. Причем рыночные начала при первичном приобретении права частной собственности на земельные участки были слабо развиты. Особенности правового регулирования приватизации земель в сельском хозяйстве определяются основным целевым назначением земельных участков и конкретным целевым их использованием. Правовые нормы можно классифицировать по объектам приватизации: а) земли колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий; б) земли, предоставляемые гражданам для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и животноводства; в) земли, предоставляемые крестьянским хозяйствам и др.

Юридическую базу приватизации земель сельскохозяйственных предприятий составляют не только Конституция РФ и земельное законодательство, но и правовые акты, регулирующие процесс реорганизации сельскохозяйственных предприятий.

Приватизация земель сельскохозяйственных предприятий состояла в том, что земли были переданы членам коллектива предприятия на праве общей (совместной или долевой) собственности. За каждым членом коллектива предприятия бесплатно закреплялась условно выделенная (в гектарах) земельная доля, размер которой устанавливался районной (городской) администрацией как средне-районная норма. Членам коллектива предприятия предоставлялось право выдела земельной доли в натуре (на местности). При этом член коллектива предприятия приобретал индивидуальное право собственности на выделенный земельный участок. Объектом права частной собственности члена коллектива предприятия являлась также сама условно выделенная земельная доля, что удостоверялось свидетельством о собственности на эту долю. Члену коллектива предприятия было предоставлено право распоряжаться земельной долей.

Вводя общую собственность на землю сельскохозяйственного предприятия, основанную на праве частной собственности членов коллектива предприятия на условно выделенные земельные доли, законодатель, однако, не определил, на каком же праве само сельскохозяйственное предприятие может владеть, пользоваться или распоряжаться землей. Эта неопределенность сохраняется и по настоящее время, так как действующее земельное законодательство не дает четкого, однозначного ответа.

В реализации целей земельной реформы, в особенности в сфере сельского хозяйства, важная роль принадлежит правовому регулированию государственного управления землепользованием. Речь идет прежде всего о

государственном кадастровом учете земельных ресурсов, территориальном планировании использования земли, контроле за обеспечением рационального использования и охраны земель. Особая значимость правовых институтов, регулирующих осуществление указанных функций, объясняется, прежде всего тем, что эти институты должны представлять собой ту изначальную основу, на которой может строиться весь правовой механизм, постоянно обеспечивающий оптимальное соотношение между автономией частного собственника земли и государственным «вмешательством» в эту автономию в целях соблюдения общегосударственных и общественных интересов в использовании земли как важнейшего природного ресурса.

Одной из наиболее сложных задач, решаемых правом в рамках земельной реформы, является разработка специальных законов, определяющих порядок ведения государственного земельного кадастра, осуществления территориального планирования земельных ресурсов и государственного контроля за обеспечением их рационального использования и охраны. В настоящее же время ведение государственного земельного кадастра и осуществление контроля за использованием и охраной земель регулируются постановлениями Правительства РФ; территориальных органов планирования и использования земли. Территориальное планирование использования земель сельскохозяйственного назначения вообще не регулируется. Имеется проект закона о государственном земельном кадастре, который существенно отличается от действующего Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра, утвержденного постановлением Правительства РФ 25 августа 1992 года. Основные отличия заключаются в том, что, во-первых, задачами ведения кадастра являются не только сбор и обработка информации о земле и использование ее государственными органами при осуществлении мероприятий, связанных с использованием и охраной земли, но и предоставление информации о землях и размещенной на них недвижимости заинтересованным физическим и юридическим лицам; во-вторых, в том, что учет земельных участков (единиц недвижимости) предлагается вести на уровне государственной регистрации, регулируемой законом; в-третьих, в том, что устанавливается ответственность государства, соответствующих должностных лиц, а также физических и юридических лиц за нарушение законодательства о государственном земельном кадастре.

Контрольные вопросы

1. Какова сущность земельной реформы 1861 года?
2. Экономическая сторона реформы П. А. Столыпина?
3. Какие задачи решает земельная реформа?
4. Каковы причины и в чем необходимость проведения земельных реформ в России?
5. Назовите особенности современной земельной реформы в России?

3. ЗАДАЧИ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

3.1. Социально-экономическая сущность землепользования и землевладения

Землепользование как экономическая категория определяется характером общественного производства, конкретным социальным типом хозяйства, в котором земля функционирует как средство производства. Ключом для правильного уяснения экономической сущности землепользования является характер материального производства как объективного (производительного) и субъективного (личного) потребления.

Производительное потребление средств производства происходит в процессе производства, поэтому процесс производства можно рассматривать как процесс производительного потребления средств производства: «...производство есть потребление средств производства, которые используются, изнашиваются. А отчасти (как, например, при сжигании) вновь распадаются на основные элементы».

Земля как естественноисторическое тело, будучи вовлечена в сельскохозяйственное производство, выступает главным средством производства, являясь предметом труда и орудием производства, при помощи которого человек производит необходимые ему продукты.

Производительное потребление земли следует рассматривать как функционирование ее, поскольку земля является вечным средством производства и при правильном использовании не изнашивается, не теряет своих полезных качеств.

С землей, всеобщим предметом труда, в процессе ее функционирования неразрывно связаны другие средства производства: производственные здания, дорожно-мостовые устройства, каналы и др.

Функционирование земли как общего средства производства и средств производства, неразрывно связанных с землей, в процессе общественного производства выражает экономическую сущность землепользования в широком смысле слова. Например, функционирование земли как средства производства во всем аграрном секторе составляет экономическую сущность землепользования сельскохозяйственных предприятий; конкретные его формы в отдельных сельскохозяйственных предприятиях могут отличаться большим разнообразием, однако всегда определяющим началом является способ производства, который создает соответствующие ему формы пользования или владения землей.

3.2. Общие положения образования землевладения и землепользования

При определении экономической сущности землепользования сельскохозяйственного предприятия следует выделить следующие основные признаки:

1) производительное потребление (функционирование) земли как средства производства и средств производства, неразрывно связанных с землей в процессе производства;

2) социальный тип хозяйства, в котором функционирует земля как средство производства.

Применив это определение к конкретным сельскохозяйственным предприятиям, понятие землепользования можно сформулировать следующим образом: под экономической сущностью землепользования сельскохозяйственного предприятия следует понимать функционирование земли как средства производства и средств производства, неразрывно связанных с землей, в процессе расширенного воспроизводства предприятия в целом.

Сложившаяся социальная система сельского хозяйства базируется на различных формах земельной собственности – государственной, коллективной и частной. Сельскохозяйственные предприятия представлены разными типами хозяйств, которые по социальной форме имеют определенные различия. Это обусловило выделение на современном этапе проведения земельной и аграрной реформы таких хозяйствующих субъектов, как товарищества с ограниченной ответственностью (ТОО), акционерные общества (АО), ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств (АКХ), крестьянские (фермерские) хозяйства, сельскохозяйственные кооперативы и личные подсобные хозяйства.

Поэтому социальная сущность землепользования определяется установленными производственными и земельными отношениями, земельной собственностью и хозяйствованием на земле.

Непосредственное использование земель осуществляется государственными и кооперативными организациями, учреждениями, НИИ, крестьянскими хозяйствами и их ассоциациями, АО и ТОО, которым земля передана в собственность или пользование и аренду в форме землевладения и землепользования.

Понятия «землепользование» и «землевладение» не имеют однозначного характера и определяются многочисленными аспектами:

- экономический – функция земли как средства производства, а также средств производства, неразрывно связанных с землей, в процессе производства выражает экономическую сущность как землепользования, так и землевладения;

- вещественный – содержанием землепользования и землевладения являются земельные угодья, их количественная и качественная характеристика, правильное размещение и внутреннее устройство;
- правовой – устанавливает порядок, условия, формы использования и распоряжения землей. Поэтому, с правовой точки зрения, землепользование и землевладение – это деятельность на ограниченной земельной площади, которая передана в пользование или собственность и на территории которой регламентируется хозяйственный и правовой режим использования земли;
- экологический – содержание землепользования и землевладения выражается в обеспечении рационального использования земли с учетом поддержания экологического равновесия на конкретной территории;
- социальный – содержание землепользования и землевладения выражается в улучшении условий труда и отдыха работников сельхозпредприятий;
- природный – специфические природные условия (климат, рельеф, почва, растительность и др.) каждого конкретного объекта землепользования и землевладения оказывают существенное влияние на размеры и специализацию хозяйств.

Поэтому землепользование или землевладение – это деятельность по целенаправленному использованию земли на ограниченной площади с установленными порядком владения и пользования землей и принципами управления земельными ресурсами на основе организации производственного землеустроительного процесса, который заключается в следующем:

1. Образование землевладения и землепользования – это подготовка земельного участка для создания нового хозяйства или предприятия на любых землях.

2. Реорганизация землевладения (землепользования) – это подготовка и проведение значительных изменений в размещении, конфигурации, количестве хозяйств и, соответственно, их площадей.

3. Упорядочение землевладения (землепользования) – это целенаправленные землеустроительные действия по улучшению конфигурации, параметров земельных участков, ликвидации любых недостатков пространственного характера.

4. Отвод и изъятие земельных участков:

а) предоставление земель – это оформление землеустроительных документов и принятие решения о передаче земельного участка в собственность, владение, пользование и аренду гражданам и юридическим лицам;

б) отвод – это землеустроительные действия по оформлению и установлению на местности границ земельного участка, предоставленного в собственность, владение, пользование;

в) изъятие земель – это подготовка документов и принятие решения о прекращении в установленном порядке права собственности, владения, пользования, аренды земельного участка в случаях нарушения земельного законодательства по использованию конкретного земельного участка.

5. Установление черты населенного пункта – это установление границ и перенесение их на местность.

Поэтому образование землевладения и землепользования сельскохозяйственных предприятий представляет собой землеустроительные действия, которые включают составление, обоснование, утверждение проекта и перенесение его в натуру и в результате которых оформляют новую земельную территорию, ограниченную на местности, для ведения сельскохозяйственного производства.

Землевладение и землепользование при этом являются составной частью системы землепользования района.

Размеры и состав объектов землевладения и землепользования зависят от зон их расположения, каждая из которых характеризуется природными и экономическими условиями. При этом площадь землевладения или землепользования и размеры производства должны быть взаимосвязаны и взаимообусловлены. В то же время размер хозяйства влияет не только на возможный объем произведенной продукции, но и на разного рода затраты и потери (которые, в свою очередь, зависят от величины территории, на которой осуществляется производство), например на транспортные расходы. От площади объекта землевладения и землепользования, его размещения, компактности зависят объем получаемой продукции, затраты на ее производство и управляемость хозяйством. Компактность землевладения и землепользования, его конфигурация, расположение усадьбы на территории хозяйства определяют дальнейшую внутрихозяйственную организацию территории и производства сельскохозяйственного предприятия. Поэтому образование землевладения или землепользования – задача первоочередной важности, которая решается путем экономического обоснования проекта.

Основная задача землеустроителя при составлении землеустроительного дела заключается в грамотной организации земельного участка с соблюдением государственного закона, выраженного в Конституции Российской Федерации (см. ст.9).

Статья 9:

1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

3.3. Права собственников земельных участков и землепользователей, землевладельцев и арендаторов

Права и обязанности лиц, использующих земельные участки на том или ином праве, установлены нормами статей главы VI Земельного кодекса. При этом права обладателей сервитутов в указанной главе не рассматриваются, поскольку они определяются договором – в отношении частных сервитутов или законом, иным нормативным актом – в отношении публичных сервитутов.

Права землепользователей, землевладельцев и арендаторов по использованию земельных участков практически совпадают с правами собственников.

Единственное различие: только собственники земельных участков обладают правом собственности на расположенные на их участках многолетние насаждения (за исключением случаев, установленных Лесным кодексом Российской Федерации). В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации в исключительной собственности государства находятся все леса, кроме городских и расположенных на землях Министерства обороны; древесно-кустарниковая и иная растительность, зеленые насаждения могут находиться без ограничения в собственности собственника земельного участка.

Полученная сельскохозяйственная продукция и доходы от ее реализации принадлежат тому, кто непосредственно использует земельный участок: или самому собственнику, или тому лицу, которому собственник предоставил земельный участок в пожизненное наследуемое владение, пользование или аренду.

В соответствии со ст. 40 ЗК РФ собственники, землевладельцы, землепользователи и арендаторы имеют право:

1. Использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке полезные общераспространенные ископаемые, пресные подземные воды, а также закрытые водоемы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Закон РФ «О недрах» предусматривает право собственника и владельцев земельных участков осуществлять по своему усмотрению в их границах без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых (т.е. песка, глины, торфа и т.п.), не числящихся на государственном балансе. Кроме того, они имеют право на строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также на устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин до первого водоносного горизонта, не являющихся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Водным кодексом РФ в собственности граждан и юридических лиц могут находиться замкнутые водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими водными объектами. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, примыкающих к другим поверхностным водным объектам, могут использовать их только для своих нужд и в той мере, в какой это не нарушает права и законные интересы других лиц; они не должны препятствовать использованию водных объектов и их берегов для организации судоходства и иных нужд.

2. Возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Так, порядок использования земель поселений определяется в соответствии с зонированием их территорий (ст. 83 ЗК РФ). Территория поселения в пределах его административных границ делится на территориальные зоны: жилые, производственные, рекреационные и др. Существует совокупность установленных правилами застройки параметров и видов использования земельных участков и иных объектов недвижимости в населенных пунктах, а также допустимых изменений объектов недвижимости при осуществлении градостроительной деятельности в пределах каждой зоны. Такая совокупность согласно Градостроительному кодексу РФ называется градостроительным регламентом. Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки (п.3 ст. 85 ЗК РФ).

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002 г.) предусматривает (ст. 37), что строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов должны осуществляться по утвержденным проектам, имеющим положительные заключения государственной экологической экспертизы, с соблюдением требований в области охраны окружающей среды, а также санитарных и строительных требований, норм правил.

Однако любое строительство должно соответствовать прежде всего целевому назначению и разрешенному использованию земельного участка: нельзя, например, возвести промышленное предприятие на землях сельскохозяйственного назначения или землях особо охраняемых природных территорий;

3. Проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культурно-технические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные закрытые водоемы в соответствии с уста-

новленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 1996 г. №4-ФЗ «О мелиорации земель» мелиорация земель проводится гражданами (физическими лицами) и организациями, имеющими лицензии на осуществление соответствующих видов деятельности, на основе разработанных в установленном порядке проектов, учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила. При этом проектирование и строительство мелиоративных систем, в процессе функционирования которых используются водные объекты, выполняются с учетом требований водного законодательства, а проведение агролесомелиорации – в соответствии с лесным законодательством Российской Федерации.

Указанный федеральный закон различает следующие виды мелиорации:

гидромелиорация (оросительная, осушительная, противопаводковая, противоселевая, противоэрозионная, противооползневая и другие) – улучшение заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды;

агролесомелиорация (противоэрозионная, полезащитная, пастбищезащитная) – улучшение земель посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств лесных защитных насаждений;

культурно-техническая – расчистка земель от древесной и травянистой растительности, от кочек, пней и мха, от камней и иных предметов;

мелиоративная обработка солонцов – рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка почвы и иные работы;

химическая (известкование, фосфоритование и гипсование почв) – мероприятия по улучшению химических и физических свойств почв.

Перечень прав по использованию земельных участков, установленный ст.40 ЗК РФ не является исчерпывающим: законодательством могут быть установлены и иные права. Например, в соответствии со ст.7 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» собственники, владельцы, пользователи, в том числе арендаторы, земельных участков сельскохозяйственного назначения имеют право также получать в установленном Правительством Российской Федерации порядке информацию о плодородии почв на своих земельных участках и динамике его состояния.

3.4. Обязанности собственников земельных участков и лиц, обладающих иными правами на землю, по использованию земельных участков

Перечень обязанностей собственников земельных участков и лиц, обладающих иными правами на землю, по использованию земельных участ-

ков установлен ст.42 ЗК РФ. Эти обязанности (в отличие от прав по использованию земли) относятся ко всем обладателям прав на земельные участки, в том числе и к лицам, использующим участок на основании сервитута.

Собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны:

1) использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенными и способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;

2) сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством;

3) осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования лесами, водными и другими природными объектами;

4) своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами;

5) своевременно производить платежи за землю;

6) соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;

7) не допускать загрязнения, захламления, деградации и ухудшения плодородия почв на землях соответствующих категорий.

Приведенный перечень не является исчерпывающим: самим Земельным кодексом, иными федеральными законами могут быть установлены и иные требования к собственникам земли и иным лицам, использующим земельные участки. Так, обязанности собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов по проведению мероприятий по охране земель подробно раскрыты в ст.13 ЗК РФ.

Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 8) установлено, что собственники, владельцы, пользователи, арендаторы земельных участков обязаны:

1) осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключаящими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую природную среду;

2) соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты продления агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противозерозионных мероприятий;

3) представлять в установленном порядке в соответствующие органы исполнительной власти сведения об использовании агрохимикатов и пестицидов;

4) содействовать проведению почвенного, агрохимического, фито-санитарного и эколого-токсикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения;

5) информировать соответствующие органы исполнительной власти о фактах деградации земель сельскохозяйственного назначения и загрязнения почв на земельных участках, находящихся в их владении или пользовании.

Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» установил обязанность для членов таких объединений в течение трех лет освоить земельный участок (если иной срок не установлен земельным законодательством).

Неисполнение установленных законодательством обязанностей по использованию земельного участка влечет ответственность. Так, Земельным Кодексом Российской Федерации предусмотрено наложение административных штрафов за использование земель не по целевому назначению; за невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст.8.8); за уничтожение межевых знаков границ земельных участков (ст.7.2). В отдельных случаях неисполнение названных выше обязанностей может повлечь прекращение права собственности на земельный участок, права постоянного (бессрочного) пользования или права пожизненного наследуемого владения им. Такое прекращение может, в частности, последовать при использовании земельного участка не по целевому назначению или способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки.

Контрольные вопросы

1. Что включают в себя понятия «землевладение» и «землепользование»?

2. Какие виды собственности на землю существуют? Их экономическое, правовое значение.

3. В чем сущность землепользования сельскохозяйственных предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств?

4. В чем сущность землепользования несельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений?

5. Каковы основные аспекты землеустройства по регулированию землепользования?

4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ (РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ)

Вопросы государственного управления земельными ресурсами (государственного регулирования земельных отношений) крайне сложны и недостаточно изучены и требуют существенной доработки.

Схематически система управления состоит в том, что субъект управления (органы государственной власти и местного самоуправления), принятой государством (регионом, муниципальным образованием) земельной политикой (системой стратегических взглядов, целей, направлений), обеспечивает подчинение состояния и развития объекта управления (земля, земельный фонд) путем целевого воздействия на него.

Требуют совершенствования аналогичные вопросы применительно к развитию территорий (в рамках градостроительной деятельности).

В настоящий момент государственная земельная политика в явном виде (как некоторая национальная доктрина) не выработана. Однако ее основные положения включены в соответствующие нормативные правовые акты, прежде всего, в Земельный кодекс РФ (ЗК РФ). В соответствии с ним государственной стратегической целью является обеспечение рационального использования и охраны земель.

С учетом основных федеральных положений строится своя политика на региональном и местном уровне.

В зависимости от статуса субъекта управления (органы государственной власти или органы местного самоуправления) можно выделить два вида управления земельными ресурсами: государственное управление и муниципальное управление.

Необходимо отметить главную особенность государственного и муниципального управления земельными ресурсами, заключающуюся в ее «двуаспектности». С одной стороны, органы государственной власти и органы местного самоуправления выступают в качестве суверена, императивно (в основном путем принятия и реализации нормативных правовых актов) регулируя вопросы землепользования применительно ко всей территории соответствующей юрисдикции. С другой стороны, они выступают как один из равных между собой в правах хозяйствующий субъект (собственник земель), обеспечивающий в условиях рынка управление своей земельной собственностью. Актуальность этого способа земельного управления возрастает с учетом осуществляемого разграничения государственной собственности на землю, о чем будет сказано ниже.

Земельная политика должна включаться в набор политик в составе стратегий (социально-экономического) развития соответствующих территорий, которые в последние годы начали активно разрабатываться в стране.

При этом понятие «управление» близко к понятию «распоряжение собственностью» («управление» в узком смысле слова). Кроме того, в условиях такой специфики крайне важно обеспечить, и антимонопольный, и антикоррупционный характер принимаемых органами власти и управления нормативных правовых актов.

К основным функциям управления, в том числе и «публичного» управления, обычно относят:

- планирование (в рассматриваемом случае – территориальное планирование);
- учет (государственный кадастр недвижимости);
- контроль (государственный, муниципальный, общественный, производственный, земельный);
- мониторинг (государственный земельный мониторинг).

Кроме этого выделяют управленческие функции мотивации, например, путем установления налоговых льгот и координации (создание межведомственных органов и др.).

В числе основных принципов управления можно выделить принцип адекватности сложности субъекта и объекта управления (земля может представляться как сложная социально-природная система).

Следуя этому принципу, с началом новейшей российской земельной реформы (90-е гг. XX в.) был создан специальный федеральный орган исполнительной власти (Роскомзем – позднее Госкомзем), наделенный широкими полномочиями в сфере государственного управления земельными ресурсами с развитой системой государственных территориальных органов на местах. По мере реализации земельной и административных реформ, развития местного самоуправления данный орган трансформировался в Роснедвижимость (обладающий, фактически, только функциями ведения госземкадастра и госземконтроля), который в 2009 г. вошел в состав Росреестра, подчиняющегося Минэкономразвития России. Другими министерствами, имеющими отношение к регулированию земельных отношений, являются Минрегион России (планирование), Минприроды России (контроль, мониторинг).

К системе обеспечения управления обычно относят нормативное, правовое, информационное, кадровое, финансовое, научное обеспечение.

Наряду с упомянутой выше правовой формой управления (правовое регулирование земельных отношений), выделим такие «неправовые» формы управления как процессуальные (договорные), налоги, организационные и др.

Иногда термин «регулирование земельных отношений» используют в широком смысле, включая в него экономико-правовые аспекты управления и системы его обеспечения.

Земельное законодательство (в отличие, например, от законодательства о градостроительной деятельности) является отраслевым. Земельное право РФ определяет основания, порядок возникновения и реализации права собственности и иных вещных прав на землю, особенности земельного оборота, порядок и условия пользования землей и ее охраны как уникального и незаменимого природного объекта (ограниченный стратегический ресурс), порядок деятельности государственных органов по обеспечению рационального использования земли и ее охраны. Возникающие в связи с этим отношения составляют предмет земельного права.

Для характеристики любой отрасли права важно также выявление методов отрасли права, т.е. способов воздействия норм права на поведение участников общественных отношений. В земельном праве сочетаются административно-правовой метод (проявление "власти и подчинения", например при госземконтроле) и смешанный, императивно-диспозитивный, метод (свободное дозволение и в ограниченных законом случаях — администрирование, например, при предоставлении государственной земли в аренду, при территориальном зонировании и др.).

Система земельного права включает общую и особенную (особую) часть земельного права. Правовыми институтами общей части являются: право собственности на землю, иные виды прав на землю, право управления в области землепользования, а также не менее важные правовые институты землеустройства, предоставления и изъятия земли, планирования использования и зонирования земель, нормы государственного земельного кадастра, контроля за использованием и охраной земель, ответственности за нарушение земельного законодательства.

Правовыми институтами особенной части являются правовые нормы, устанавливающие наличие отдельных категорий земель и их правовой режим, формы и виды землепользования, права и обязанности отдельных собственников земли и землепользователей.

Содержание принципов земельного права в основном отражено в ЗК РФ и изложено ниже.

В большинстве зарубежных стран земельное право как самостоятельная отрасль не выделяется. В соответствии с конституциями этих стран земельные отношения на их территории регулируются нормами гражданского, административного права либо специальными законами, посвященными отдельным видам земельных отношений (земельной аренде, земельному обороту и т.д.), а также законами о планировании и развитии территорий, о земельных реформах и др. Такой вариант развития — земельного законодательства в РФ не исключается (см., например, далее о развитии законодательства, урбанистического типа).

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 72) земельное законодательство находится в совместном ведении РФ и ее субъектов. Условия и порядок

пользования землей устанавливаются федеральными законами на основании Конституции РФ (ст. 36).

Современное российское земельное законодательство основывается на ряде основных принципов:

- Принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека. Носит конституционный характер (ст. 9 Конституции РФ) и предполагает регулирование отношений по использованию и охране земли, исходя из триединого представления о земле как:

- природном объекте, охраняемом как важнейшая составная часть природы и используемом в качестве средства производства (сельское и лесное хозяйство);

- территориальной основе (пространственном базисе) осуществления хозяйственной и иной деятельности;

- недвижимом имуществе, объекте права собственности и иных прав на землю.

Два последних аспекта наиболее значимы, например, для земель городов.

- Принцип установления ограничения свободы владения, пользования и распоряжения землей в тех рамках, в которых не наносится ущерб окружающей среде, жизни и здоровью человека.

- Принцип участия граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении «земельных» вопросов (право на участие в подготовке соответствующих решений).

- Принцип единства судьбы земельных участков (как главной вещи) и прочно связанных с ними объектов недвижимости (как принадлежности, которая следует судьбе земельных участков), за исключением случаев, установленных федеральными законами. Принцип имеет концептуальный характер и крайне важен для понимания специалистом-градостроителем.

- Принцип приоритета сохранения особо ценных земель (сельскохозяйственного назначения, лесных и земель особо охраняемых территорий, особо охраняемых природных территорий и объектов и др.), предполагающий ограничение или запрет изменения целевого назначения ценных земель.

- Принцип платности использования земли, который является одним из ключевых принципов рыночной экономики.

- Принцип сочетания земельного и градостроительного законодательства, необычайно важный для специалиста градостроителя, в дальнейшем будем называть принципом урбанизма.

- Принцип дифференцированного подхода к установлению правового режима земель (определяется с учетом комплекса природных, социальных, экономических и иных факторов принадлежностью к категории земель и разрешенным использованием земельного участка в соответствии с требованиями градостроительного законодательства).

- Принцип разграничения государственной собственности на землю (на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований) в порядке, устанавливаемом федеральными законами.

- Принцип сочетания (оптимизации) интересов общества и каждого гражданина (регулирование использования и охраны земель в интересах всего общества при обеспечении гарантий на свободное владение, пользование и распоряжение конкретными земельными участками)*.

- Принцип разграничения действия норм гражданского законодательства, законодательства о градостроительной деятельности и иного смежного законодательства с нормами земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель."

Состав земельного законодательства определяет то, что оно находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и состоит из ЗК РФ, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. Такой статус земельного законодательства требует, чтобы нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, соответствовали ЗК РФ.

Земельные отношения могут регулироваться указами президента Российской Федерации, которые также не должны противоречить ЗК РФ, подзаконными актами правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

На основании и во исполнение федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

Отношения по использованию и охране земель как природного ресурса (земельные отношения) приоритетно регулируются земельным законодательством. Нормы смежных отраслей законодательства (водного, лесного, природоохранного, о недрах и др.) применяются тогда, когда земельные отношения не урегулированы земельным законодательством.

Данный принцип (в аспекте использования земель) также является основополагающим в смежном законодательстве о градостроительной деятельности.

В то же время имущественные отношения, касающиеся земельных участков, приоритетно регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено указанными специальными отраслями законодательства.

Участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

Кроме «собственников земельных участков» следует различать лиц, владеющих и пользующихся земельными участками:

- на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования («землепользователи»);
- на праве пожизненного наследуемого владения («землевладельцы»);
- по договору аренды («арендаторы земельных участков»);
- на праве ограниченного пользования чужими земельными участками («обладатели сервитута»).

Объектами земельных отношений являются:

- земля как природный объект и природный ресурс;
- земельные участки;
- части земельных участков.

Характер использования земель зависит от их правового режима, который определяется целевым назначением (категорией земель) и разрешенным использованием земельных участков в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются Градостроительным кодексом РФ (ГрК РФ) и иными специальными федеральными законами.

По целевому назначению земли подразделяются на следующие категории (рис. 3):

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования (значительно более подробно эта норма развита в гл.3 ГрК РФ, что является одной из ярких иллюстраций принципа урбанизма).

Другим ярким примером реализации принципа урбанизма является развитие норм по порядку отнесения земель к категориям и перевода их из одной категории в другую.

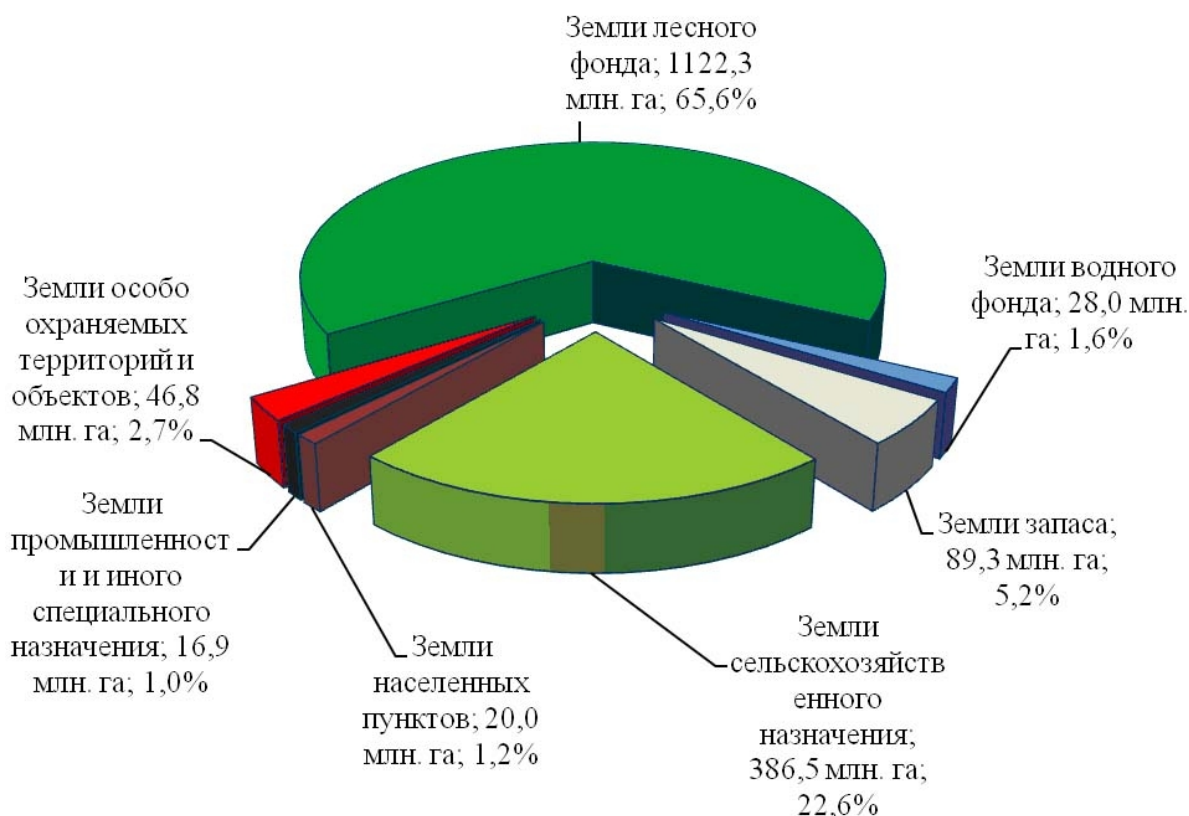


Рис. 3. Диаграмма распределения земель по категориям

Основанием для такого отнесения и перевода теперь служат решения документов территориального планирования, определяемые в рамках законодательства о градостроительной деятельности (ранее эти вопросы регулировались нормами земельного права и планировались документами территориального землеустройства). В настоящее время в связи с этим Правительство РФ планирует отмену разделения земель на категории.

В частности, перевод земель иных категорий в земли населенных пунктов независимо от их форм собственности осуществляется путем установления или изменения границ населенных пунктов в порядке реализации решений утвержденных генеральных планов населенных пунктов и схем территориального планирования муниципальных районов.

В то же время общий порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается ЗК РФ, а специальный – иными федеральными законами, регулирующими как земельные, так и градостроительные отношения.

Согласно ЗК РФ, сам перевод земель осуществляется органами исполнительной власти соответствующего уровня, исходя из принципа разграниченной собственности на землю и полномочий, представленных этим органам.

Категория земель указывается как обязательный атрибут во всех актах органов власти о предоставлении земель, договорах, учетных, регистрационных и иных документах о земельных участках.

Эффективное государственное управление в области земельных отношений невозможно без четкого разграничения соответствующих полномочий.

К полномочиям Российской Федерации /как суверена) в области земельных отношений относятся такие публичные полномочия как:

- установление основ федеральной земельной политики;
- установление ограничений прав на землю и оборотоспособности земельных участков;
- само государственное управление (кадастр и мониторинг земель, земельный контроль, землеустройство);
- установление порядка изъятия и резервирования земель для государственных и муниципальных нужд;
- разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель.

Кроме того, Российская Федерация (как хозяйствующий субъект) осуществляет управление и распоряжение земельными участками, находящимися в федеральной собственности.

К полномочиям субъектов Российской Федерации относятся резервирование, изъятие земель для нужд субъектов Российской Федерации; разработка и реализация региональных земельных программ; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления.

К полномочиям органов местного самоуправления относятся резервирование и изъятие земель для муниципальных нужд, установление правил землепользования и застройки территорий. Строго говоря, эта норма ЗК РФ вошла в противоречие с ГрК РФ, согласно которому такие правила разрабатываются в рамках градостроительной деятельности.

Субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности, соответственно.

Земельным участком согласно ЗК РФ является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. Отметим, что: 1) такое определение носит отсылочный характер и требует анализа совокупности норм других федеральных законов (прежде всего, 6 государственном кадастре недвижимости); 2) из понятия земельного участка исключен «почвенный слой», что концептуально представляет «земельный участок» как исключительно плоский объект.

Земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков (с Сохранением их разрешенного использования), а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Образование земельных участков за отдельными исключениями допускается при наличии письменного согласия собственников, владельцев (арендаторов, залогодержателей) «первичных» земельных участков (из которых образуются земельные участки). В частности, такого согласия не требуется при наличии решения суда (все споры об образовании земельных участков рассматриваются в судебном порядке).

Образование земельных участков в границах застроенной территории осуществляется лицом, с которым в соответствии с ГрК РФ заключен договор о развитии территории, в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории.

Такое представление сочетается распространением правового режима земельного участка вверх и вниз в нормах законодательства о градостроительной деятельности (гл.3 ГрК РФ) и законодательства о недрах (на 5-метровой глубине).

Образование земельных участков из земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решений уполномоченных исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления (ст. 29 ЗК РФ) за отдельными исключениями, например образования земельных участков из земельных участков, предоставленных для комплексного освоения в целях жилищного строительства, из земельных участков, находящихся в границах застроенной территории (регулируется также нормами ГрК РФ), а также за счет перераспределения земельных участков.

Решения об образовании земельных участков могут быть приняты на основании заявлений владельцев «первичных» земельных участков с приложением правоустанавливающих (правоудостоверяющих) документов на эти земельные участки и кадастровых паспортов образуемых земельных участков.

В случае если образование земельных участков должно осуществляться с учетом документации по планировке территории в заявлении об образовании земельных участков указываются реквизиты таких документов.

В решениях об образовании земельных участков должны быть указаны необходимые реквизиты документов и сведения о земельных участках.

При разделе земельного участка образуется несколько земельных участков, а земельный участок, из которого образуются земельные участки (по общему правилу), прекращает свое существование. При этом у собственника «первичного» земельного участка возникает право собственности на все земельные участки, образуемые в результате раздела.

Раздел земельного участка, предоставленного для комплексного освоения в целях жилищного строительства, осуществляется лицом, с которым заключен договор аренды земельного участка для такого строительства, в соответствии с проектом межевания территории, утвержденным в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности.

Выдел земельного участка осуществляется в случае выдела доли из земельного участка, находящегося в долевой собственности. При выделе земельного участка образуются один или несколько земельных участков. При этом земельный участок, из которого осуществлен выдел, сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок).

При этом у заявителя-участника долевой собственности возникает право собственности на образуемый земельный участок, но он утрачивает право долевой собственности на измененный земельный участок. Другие участники долевой собственности сохраняют такое право с учетом изменившегося размера их долей.

При объединении смежных земельных участков их существование прекращается, а у собственника (собственников) возникает право собственности (общей собственности) на вновь образуемый земельный участок.

При перераспределении нескольких смежных земельных участков (например, вследствие их неудачной конфигурации) образуются несколько других смежных земельных участков, и существование таких смежных земельных участков прекращается.

При этом у собственников возникает право собственности на соответствующие образуемые земельные участки в соответствии с соглашениями между ними.

Однако перераспределение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между их «публичными» собственниками и (или) между собственниками земельных участков физическими или юридическими лицами не допускается, за исключением случаев: развития застроенной территории согласно ГрК РФ; образования земельных участков, необходимых для реализации государственных и муниципальных нужд.

В этих случаях все условия перераспределения земельных участков определяются на основании соглашений между собственниками земельных участков и уполномоченными органами государственной власти или местного самоуправления.

По аналогии с правом собственности, у лица, которому предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве пожизненного наследуемого владения или праве безвозмездного срочного пользования земельный участок, из которого при разделе, объединении или перераспределении образуются земельные участки, возникает соответственно тот же вид права пользования на образуемые земельные участки.

В случае использования «первичных» земельных участков на правах аренды или безвозмездного срочного пользования лицо, осуществляющее такое использование, имеет преимущественное право на заключение с ним договоров аренда образуемых и измененных земельных участков или договоров безвозмездного срочного пользования ими на прежних условиях (либо на внесение соответствующих изменений в ранее заключенные договоры).

Обременение сервитутами, а также иные обременения (ограничения) прав в отношении образуемых земельных участков сохраняются в прежних границах, если иное не предусмотрено договорами.

Следует отдельно отметить ст. 11.9 ЗК РФ о требованиях к образуемым и измененным земельным участкам, носящим урбанистический характер и учитываемым при организации градостроительной деятельности (проекты межевания территории, правила землепользования и застройки и др.).

В этой статье говорится, что предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, в отношении которых в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности устанавливаются градостроительные регламенты, определяются этими градостроительными регламентами. При этом не допускается образование земельных участков, если оно приводит к невозможности разрешенного использования расположенных на таких земельных участках объектов недвижимости (например, в случае отсутствия подъезда и подхода). Не допускается раздел, перераспределение или выдел земельных участков, если сохраняемые в отношении образуемых земельных участков обременения (например, сервитут) или ограничения (например, в зоне

Важно, что согласно ГрК РФ правила землепользования и застройки также могут определять делимость земельных участков.

Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, на которые согласно ч.7 ст.36 ГрК РФ действие градостроительных регламентов не распространяется (линейные объекты, памятники, территории общего пользования) или в отношении которых градостроительные регламенты не устанавливаются (лесные, водные угодья и пр.), определяются в соответствии с ЗК РФ и другими федеральными законами.

Границы земельных участков не должны пересекать границы муниципальных образований и (или) границы населенных пунктов.

Образование земельных участков не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам, а также нарушать требования, установленные ЗК РФ, другими федеральными законами.

Контрольные вопросы

1. Сколько частей включает система земельного права? Назовите их.
2. Какие существуют категории земель?
3. Назовите основные принципы земельного законодательства.
4. Как образуются земельные участки?
5. Назовите полномочия Российской Федерации в области земельных отношений.

5. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЙ И ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЙ

5.1. Соотношение размера производства и территории

В условиях развивающихся межхозяйственных связей предприятия административного района становятся, по существу, единой органически связанной организационно-территориальной единицей. При таком положении необходимы дальнейшее совершенствование пространственной организации сельскохозяйственного производства, установление оптимальных соотношений размера производства и территории, разработка рациональных взаимосвязей между хозяйственными центрами и обслуживаемой территорией. Комплексный характер решения данной проблемы требует глубокого экономического обоснования размещения, специализации, концентрации и кооперации сельскохозяйственного производства в границах всего административного района; поэтому система мероприятий по размещению производства в условиях углубленной специализации, высокой степени концентрации на базе производственной межхозяйственной кооперации должна осуществляться как в отдельных хозяйствах, так и в границах сельскохозяйственных объединений, межхозяйственных предприятий и административного района в целом.

При размещении производства необходимо:

- предусматривать размещение отраслей по территории и закрепление земель за сельскохозяйственными предприятиями на основе рациональной специализации и концентрации производства;
- создавать оптимальные (рациональные) соотношения размеров производства и территории, обеспечивающие получение продукции при минимальных издержках (экономия капитальных вложений, затрат на транспорт путем определения наиболее выгодного территориального расположения хозяйственных центров и др.);
- учитывать качественный состав земельных угодий при определении специализации подразделений и размещении производства, а также наличие рабочей силы;
- уточнять количество ферм и комплексов в связи с конкретными природными экономическими условиями на расчетный период и предусматривать мероприятия по переводу производства продукции животноводства на промышленную основу с учетом намечаемого перспективного размещения животноводства.

Оценивать возможные проектные варианты следует с точки зрения рациональных размеров отраслей и их сочетания, специализации и концен-

трации производства, соответствия запроектированных отраслей природным особенностям земельных угодий.

Для установления рационального соотношения размера производства и территории в одних случаях требуется укрупнить хозяйство, в других – изменить размещение отраслей с учетом целесообразной специализации и концентрации производства, оставляя те же размеры земельной площади сельскохозяйственного предприятия в рамках межхозяйственных объединений.

Установление оптимальных размеров производства и территории в сельскохозяйственных предприятиях должно основываться на строгом учете природных и экономических условий конкретных хозяйств, их перспектив развития в рамках межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции. В каждом колхозе, совхозе на основе организационно-хозяйственного плана устанавливается необходимый уровень специализации и концентрации производства, обосновываются развитие тех или иных отраслей, их размеры и наиболее целесообразное сочетание. Эти вопросы решаются на основе межхозяйственной кооперации. Установление оптимальных соотношений размеров производства и территорий в сельскохозяйственных предприятиях решается в тесной связи с образованием и совершенствованием землепользования, организацией и размещением производственных подразделений, населенных и производственных центров.

Для определения оптимального варианта соотношения размера территории и производства возможна постановка экономико-математической задачи, решение которой направлено на нахождение такой модели, при которой величина приведенных годовых затрат в расчете на гектар земельных угодий для производства заданного количества продукции достигает минимума.

Экономически обоснованное размещение сельскохозяйственного производства дает высокий производственный эффект. Так, разработанные предложения по размещению и улучшению соотношений размеров производства и территории, как показывают расчеты, позволяют увеличить чистый доход на 1 га пашни по отдельным хозяйствам на 20–30 %.

5.2. Пространственное совершенствование землепользований и землевладений

Основная задача пространственного совершенствования землепользований сельскохозяйственных предприятий заключается в установлении рациональных форм отвода участков, в создании наиболее благоприятного территориального размещения средств производства, неразрывно связанных с землей, для расширенного воспроизводства землеустраиваемых хозяйств.

В результате ряда причин в современном землепользовании различных хозяйств довольно часты недостатки пространственного размещения, оказывающие отрицательное влияние на хозяйственную деятельность предприятия. Влияние пространственных условий учитывается через транспортные издержки по перемещению грузов, рабочей силы и средств производства.

Пространственные условия могут вызвать дополнительные капиталовложения на строительство производственных и бытовых зданий, водных сооружений с целью уменьшения транспортных издержек и других перемещений (перегоны скота, переходы к месту работы и обратно).

5.3. Рекультивация земель

Одной из важнейших обязанностей землепользователей является проведение рекультивационных работ (рис.4). Это очень сложная техническая и экологическая проблема, требующая внимания многих специалистов. Существенную роль в ее решении играют почвоведы и агротехники.



Рис. 4. Результаты осуществления проекта рекультивации

Земли, на которых при разработке месторождений полезных ископаемых и проведении других видов земляных работ происходят изменения в рельефе, растительном и почвенном покрове, называются нарушенными. Эти земли нередко теряют хозяйственное значение, часто являются источниками загрязнения воды, воздуха и почвы на прилегающих территориях, ухудшают условия жизни населения, на них снижается урожайность сельскохозяйственных культур; поэтому земельным законодательством установлено, что предприятия, организации и учреждения, разрабатывающие месторождения полезных ископаемых, проводящие геологоразведочные, строительные или иные работы, обязаны за свой счет приводить эти земельные участки в состояние, пригодное для использования в сельском, лесном или рыбном хозяйстве, лучше всего в ходе работ, а при невозможности этого – не позднее чем в течение года после их завершения.

В целях обеспечения возможности использования нарушенных земель в народном хозяйстве и ликвидации их вредного влияния на окружающую природную среду проводятся работы по рекультивации.

Она складывается из комплекса горнотехнических, инженерных, мелиоративных и биологических мероприятий, имеющих целью создание и ускорение формирования на нарушенных землях оптимальных культурных ландшафтов с продуктивным почвенно-растительным покровом. Рекультивированные территории становятся пригодными для использования:

- в сельском хозяйстве (под сельскохозяйственные угодья);
- в лесном хозяйстве (для создания зон производственного и целевого назначения, парков и т.д.);
- в водном и рыбном хозяйстве (под водоемы);
- в гражданском и промышленном строительстве (места застройки);
- в качестве зон отдыха.

Рекультивация земель преимущественно должна проводиться в сельскохозяйственных целях.

Актуальность этих работ определяется тем, что в нашей стране все больше расширяется добыча полезных ископаемых экономичным и эффективным открытым способом. В ближайшие десятилетия так будет добываться 40–45 % угля, 80–90 % железной руды, 70–80 % цветных металлов, до 80 % фосфоритов, 97–98 % строительных материалов.

Хозяйственная деятельность человека сопровождается разрушением почвы. К основным видам антропогенного воздействия на почвы относятся эрозия, загрязнение, вторичное засоление и заболачивание, опустынивание, отчуждение земель для промышленного и коммунального строительства.

Эрозия почв – разрушение и снос верхних, наиболее плодородных горизонтов почв и подстилающих пород ветром (ветровая эрозия) или потоками воды (водная эрозия). Ветровая эрозия – выдувание, перенос и отло-

жение на удаленных территориях ветром мельчайших почвенных частиц. Огромное влияние на ее развитие оказывают уничтожение растительности, нерегулируемый выпас скота, неправильное применение агротехнических мер. Под водной эрозией понимают разрушение почв под воздействием временных водных потоков. Причиной ее развития является появление новой, тяжелой почвообрабатывающей техники, разрушающей структуру почвы, уничтожение растительности и лесов, чрезмерный выпас скота, отвальная обработка почв и др.

Поверхностные слои почв, как правило, подвергаются интенсивному загрязнению, в результате чего снижается жизнедеятельность почвенных организмов, теряется способность почв к самоочищению от болезнетворных микроорганизмов, что чревато тяжелыми последствиями для человека, растительного и животного мира. Основные загрязнители почв — пестициды (ядохимикаты), минеральные удобрения, отходы производства, газодымовые выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, нефть и нефтепродукты. Почвы загрязняются и минеральными удобрениями, если они используются в неумеренных количествах и с большими потерями при производстве, транспортировке и хранении. Из азотных, суперфосфатных и других типов удобрений в почву в больших количествах мигрируют нитраты, сульфаты, хлориды и другие соединения: даже при самых благоприятных условиях из всего количества азотных удобрений усваивается растениями не более 50–80 %, что приводит к нарушению биогеохимического круговорота азота, фосфора и некоторых других элементов. При неумеренном потреблении минеральных удобрений снижается содержание кислорода в почве, что способствует повышенному выделению в атмосферу таких «парниковых» газов, как закиси азота и метана. Огромный вред для нормального функционирования почв представляют газодымовые выбросы промышленных предприятий.

В процессе хозяйственной деятельности человек может усиливать природное засоление почв. Такое явление носит название вторичного засоления и развивается при неумеренном поливе орошаемых земель в засушливых районах. Засоление почв ослабляет их вклад в поддержание биологического круговорота веществ: исчезают многие виды растительных организмов, уменьшается генофонд наземных популяций в связи с ухудшением условий жизни организмов, усиливаются миграционные процессы.

Заболачивание почв наблюдается в сильно переувлажненных районах. Оно сопровождается деградацией биоценозов, появлением признаков гниения и накоплением на поверхности неразложившихся остатков. Заболачивание ухудшает агрономические свойства почв и снижает производительность лесов.

Одним из мощных проявлений деградации почв является опустынивание — процесс необратимого изменения почвы и растительности и сниже-

ния биологической продуктивности, который в экстремальных случаях может привести к полному разрушению биосферного потенциала и превращению территории в пустыню. Опустыниванию способствуют массовое выжигание прошлогодней сухой травы, интенсивные распашка и выпас скота, снижение уровня грунтовых вод. На территории, подверженной опустыниванию, ухудшаются физические свойства почв, гибнет растительность, засоляются грунтовые воды, резко падает биологическая продуктивность, подрывается способность экосистем восстанавливаться.

Почвенный покров агроэкосистем необратимо нарушается также при отчуждении земель для нужд несельскохозяйственного пользования: строительства промышленных объектов, городов, поселков, для прокладки линейно-протяженных систем (дорог, трубопроводов, линий связи), при открытой разработке месторождений полезных ископаемых и т.д.

После проведения работ, связанных с нарушением почвенного покрова на сельскохозяйственных землях или лесных угодьях, строители обязаны сделать их вновь пригодными для использования в сельском, лесном или рыбном хозяйстве.

Предусматривается, что восстановление плодородия земель (внесение удобрений, известкование и другие работы) осуществляется землепользователями, которым передаются (возвращаются) земли, за счет средств предприятий, организаций и учреждений, проводивших на этих землях работы.

Условия приведения таких земель в состояние, пригодное для использования в сельском, лесном или рыбном хозяйстве, а также порядок использования снимаемого при проведении указанных работ плодородного слоя почвы устанавливаются на основе соответствующих проектов органами, предоставляющими земельные участки.

При решении рекультивационных вопросов главными моментами являются рекомендации почвоведов. При этом учитываются климатические условия, рельеф, особенности растений-восстановителей, состав и свойства почв, пород и т.д. Пригодность и плодородие вскрышных пород наблюдаются по естественному зарастанию в старых карьерах. Проводятся также полевые и вегетационные опыты, изучаются состав и свойства пород. Установлены главнейшие признаки, по которым можно судить о пригодности этих земель в сельском и лесном хозяйстве.

Контрольные вопросы

1. Что необходимо решать при размещении производства?
2. Влияние размера хозяйства по земельной площади на результаты производственной деятельности.
3. Каковы пути решения проблемы рационального использования земель?
4. Что вы знаете о рекультивации земель?

6. ЗНАЧЕНИЕ ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО РЫНКА В РОССИИ

6.1. Значение исторического опыта землеустройства для понимания закономерностей развития современного землеустройства

При рассмотрении вопроса землеустройства следует обратиться к историческому опыту организации земельного рынка в России. До конца XIX столетия развитие земельного рынка тормозилось высокой концентрацией земельной собственности у небольшой группы владельцев. Помимо земель, находившихся в собственности у государства, крупными собственниками земли были монастыри и казачьи войска, сдававшие часть земли в аренду. Общинные земли, принадлежавшие крестьянам, не могли продаваться или подлежать залогу. Активными участниками земельного рынка были помещики и другие владельцы частной собственности на землю, например, домовладельцы в городах и поселках, где земля рассматривалась как принадлежность строений. Отмена в 1861 году крепостного права предоставила крестьянам возможность выкупать у помещиков землю. В этом большую роль сыграли земельные банки. Они перестроили характер земельных отношений, переводя их из натуральных в товарно-денежные. Под воздействием, главным образом, залоговых операций с землей, выпуска и продажи ипотечных облигаций (закладных листов) за 1863-1915 годы значительная часть земельных угодий перешла от дворянства к тем, кто непосредственно вел хозяйство на земле. Государственный крестьянско-земельный банк к 1905 году принял в залог 7,5 млн десятин, а к 1915 году – 16,9 млн десятин земли. До 1905 года он скупил 1 млн десятин, а в 1906–1914 годах – около 6,4 млн десятин, став мощным орудием столыпинской реформы, направленной на создание класса мелких земельных собственников. Всего к 1915 году всеми кредитными учреждениями России было выдано ссуд на 3,5 млрд. руб. Под залог был принят 61 млн десятин земли – 56 % частных владений. За период с 1905 года по 1915 год цена 1 десятины земли выросла с 80 до 100 рублей. Ценные ипотечные бумаги – акции и облигации – высоко котировались на биржах, по ним акционерные земельные банки выплачивали самые высокие дивиденды. За эти годы общее число домохозяйств, оформивших землю в личную собственность, составило почти 2 млн, или примерно 22 % всех владельцев общинной земли. Это не замедлило сказаться на эффективности сельского хозяйства.

После Октябрьской революции 1917 года частная собственность на землю была отменена. В Крестьянском наказе Учредительному собранию говорилось: «Право частной собственности на землю отменяется навсегда;

земля не может быть ни продаваема, ни покупаема, ни сдаваема в аренду или в залог, ни каким-либо другим способом отчуждаема. Вся земля: государственная, удельная, кабинетная, монастырская, церковная, посессионная, майоратная, частновладельческая, общественная, крестьянская и т.д., отчуждается безвозмездно, обращается во всенародное достояние и переходит в пользование всех трудящихся на ней». Это привело к ликвидации земельного рынка. Земля перестала иметь цену и участвовать в ценообразовании продукции и услуг.

Экономическое переустройство в России, начавшееся в начале 90-х годов XX века, было направлено на разгосударствление собственности на недвижимость, на формирование рыночных отношений в стране и на земельные преобразования. Одним из первых шагов реформирования экономики была приватизация, которая обеспечила переход к разнообразным формам собственности: государственной (федеральной и субъектов РФ); муниципальной (административных районов, городов, сельских населенных пунктов); частной (граждан и юридических лиц). Все это создало определенные условия для формирования земельного рынка, который на этапе переходного периода сложился из:

- предоставляемых в аренду земельных участков;
- продажи земли местными органами власти;
- обязательных платежей за землю предприятий и учреждений.

Земля постепенно становится товаром, приобретает потребительскую и рыночную стоимость, начинает участвовать в хозяйственном обороте.

В последнее время наблюдается спад на земельном рынке. Объем продаж муниципальных земель гражданам сокращается.

Прогресс приватизации земли стабилизируется, происходит насыщение первичного рынка и выравнивание спроса и предложения земель. Одной из причин спада можно отметить также сокращение вложений в землю с целью повышения плодородия почвы (для сельскохозяйственных угодий) и строительства объектов недвижимости (для земель несельскохозяйственного назначения). Не последнюю роль сыграло и несовершенство законодательства.

На современном рынке большая часть сделок относится к купле-продаже садовых и дачных участков, приобретению земли под застройку, выкупу ее организациями, дарению и наследованию. В связи с легализацией частной собственности на землю возникла новая категория землевладельцев – крестьянские хозяйства или фермеры, которые арендуют землю у местных органов власти или выкупают ее, активизируя рынок земли. Без аренды и залога земли невозможно стабильное развитие фермерских хозяйств. Учитывая исторический опыт организации рынка в России, такие земельные отношения могут успешно развиваться при создании ипотечных банков, деятельность которых направлена на формирование частной соб-

ственности на землю и развитие рынка земли. Это способствовало бы формированию отношения к земле как к особой ценности, эффективному использованию ее многообразных свойств и оздоровлению экономики страны в целом.

6.2. Организация и порядок проведения землеустройства

Землеустройство включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, по планированию и организации рационального использования земель и их охраны, по образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), по рациональному использованию гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Документы, подготовленные в результате проведения землеустройства, используются при ведении государственного земельного кадастра и мониторинга земель.

Землеустройство проводится по инициативе уполномоченных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда.

Землеустройство производится в обязательном порядке в случаях, предусмотренных Земельным кодексом, федеральными законами.

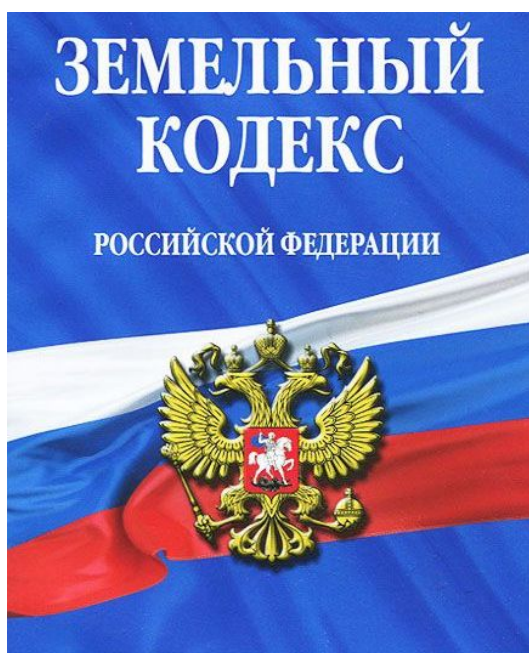


Рис. 5. Земельный кодекс Российской Федерации

Сведения о землеустройстве носят открытый характер, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, и сведений, относящихся к личности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или арендаторов земельных участков.

При организации землеустройства обеспечивается учет законных интересов лиц, права которых могут быть затронуты при его проведении, путем извещения их в письменной форме землеустроителями не позднее чем за семь календарных дней до начала работ. Отсутствие при проведении землеустроительных работ надлежащим образом извещенных лиц не является препятствием для проведения землеустройства. Заинтересованные лица вправе обжаловать действия, ущемляющие их права и законные интересы, в установленном порядке.

В случае изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд собственники земельных участков обязаны обеспечить доступ к земельным участкам для проведения землеустройства.

Юридические лица или индивидуальные предприниматели могут проводить любые виды работ по землеустройству без специальных разрешений, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Порядок организации землеустройства устанавливается федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Государственный характер землеустройства. Государственный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Специально уполномоченными государственными органами осуществляется государственный земельный контроль за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель, принадлежащих любому хозяйству независимо от форм собственности.

Технические условия и требования по проведению землеустройства разрабатываются на основании соответствующих нормативных правовых актов и являются обязательными для исполнения при организации землеустройства и осуществлении государственной экспертизы землеустроительной документации.

К полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ

использования и охраны земель, а также иные полномочия по решению вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Органы местного самоуправления управляют и распоряжаются земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Проведение землеустройства. Изучение состояния земель включает в себя следующие виды работ:

- геодезические и картографические работы;
- почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания; оценку качества земель;
- инвентаризацию земель.

Геодезические и картографические работы. Материалы геодезических и картографических работ являются основой для проведения почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, инвентаризации земель, оценки качества земель, планирования и рационального использования земель, территориального и внутрихозяйственного землеустройства.



Рис. 6. Геодезическое сопровождение землеустроительных работ

Почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания проводятся в целях получения информации о состоянии земель, в том числе почвы, а также в целях выявления земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, а также заражению и другим негативным воздействиям.

Оценка качества земель выполняется в целях получения информации о свойствах земли как средства производства в сельском хозяйстве.

Оценка качества земель, являющихся исконной средой обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Рос-

сийской Федерации, проводится в целях установления продуктивности оленьих пастбищ и наличия биологических ресурсов, необходимых для обеспечения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Инвентаризация земель осуществляется для уточнения или установления местоположения объектов землеустройства, их границ (без закрепления на местности), выявления неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению земельных участков, а также других характеристик земель.

Инвентаризация земель может проводиться на территории Российской Федерации, на территориях субъектов Российской Федерации, на территориях муниципальных образований и других административно-территориальных образований, на землях отдельных категорий, в территориальных зонах, в которых существует угроза возникновения процессов, оказывающих негативное воздействие на состояние земель.

Планирование и организация рационального использования земель и их охрана проводятся в целях совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения иных направлений рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Планирование и организация рационального использования земель и их охрана включают в себя следующие основные виды работ:

- разработку предложений о рациональном использовании земель и об их охране;
- природно-сельскохозяйственное районирование земель;
- установление границ территории, где гражданам и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки;
- определение земель, которые могут быть включены в специальные земельные фонды;
- использование земель, отнесенных к категориям и видам, установленным законодательством Российской Федерации.

Планирование и организация рационального использования земель и их охрана в городских и сельских поселениях проводятся в соответствии с градостроительной документацией.

Территориальное землеустройство. При проведении территориального землеустройства выполняются следующие виды работ: образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства; межевание объектов землеустройства.

Порядок проведения территориального землеустройства определяется Правительством Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Каково значение исторического опыта землеустройства для понимания закономерностей развития земельного рынка в России в современных условиях?
2. Какова сущность социальной природы землеустройства?
3. Каковы общие цели землеустройства в странах с различным общественным строем?
4. В чем выражается государственный характер землеустройства?
5. Развитие землеустройства в соответствии с потребностями общественного производства.

7. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СОДЕРЖАНИЯ И МЕТОДОВ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА НА НАУЧНОЙ ОСНОВЕ

7.1. Землеустроительная наука и ее развитие

Впервые понятие «землеустройство» было введено в 1906 г. И.А. Ивероным.



Рис. 7. Иверонов Иван Александрович

Землеустройство – система государственных мероприятий по регулированию земельных отношений в стране, рациональной организации использования земли в конкретных сельскохозяйственных предприятиях, отдельных отраслях и народном хозяйстве в целом в интересах расширенного воспроизводства.

Землеустройство способствует наведению порядка в использовании земли. Оно создает территориальную основу для осуществления комплекса организационно-экономических, агротехнических и мелиоративных мероприятий по повышению плодородия почвы, эффективному использованию земли и высокопроизводительной сельскохозяйственной техники, рациональной организации производства сельскохозяйственных предприятий различных форм собственности.

Задачи землеустройства – охрана государственной собственности на землю, общественных земель и других земель, независимо от форм собственности, от расхищения и расточительного использования.

К землеустройству отнесены также почвенные, геоботанические, топографические, мелиоративные и другие специальные обследования и изыскания, выполняемые для разработки проектов, схем и мероприятий, направленных на улучшение и эффективное использование земель, защиту почв от эрозии, охрану земель и других природных ресурсов.

Содержание землеустройства определяется экономическими и политическими задачами, которые ставятся перед сельским хозяйством и другими отраслями народного хозяйства.

По задачам, содержанию и методам проведения землеустройство подразделяют на два основных вида – межхозяйственное и внутрихозяйственное.

Межхозяйственное землеустройство проводят с целью регулирования и укрепления земельных отношений и организации рационального использования земли путем правильного ее распределения между отраслями народного хозяйства, предприятиями, организациями и учреждениями.

В результате государственный земельный фонд распределяют между землепользователями, образуя земельные участки землепользования, устанавливают хозяйственно правильные границы каждого из них.

Внутрихозяйственное землеустройство создает территориальную основу для наведения порядка на земле, подъема культуры земледелия и продуктивности сельскохозяйственных угодий, полного и правильного использования каждого гектара земли, высокопроизводительного применения техники и рациональной организации производства сельскохозяйственных предприятий всех форм собственности. Его проводят на всех землях, закрепленных за сельскохозяйственным предприятием (пашня, залежь, пастбища, сенокос, многолетние насаждения, орошаемые, осушенные и другие земли).

Оба вида землеустройства взаимосвязаны. Межхозяйственное землеустройство предшествует внутрихозяйственному.

Цель землеустройства – организация рационального использования и охраны земель, приведение организации территории и производства в соответствие с существующими земельными отношениями.

Землеустройство должно быть главным инструментом государства в осуществлении любых земельных преобразований.

Это объясняется тем, что:

- землеустройство служит главным механизмом образования землеуладения (землепользования) любого хозяйства независимо от форм собственности, т.е. без проведения землеустройства, составления проекта отвода земель в натуре, выдачи документа, удостоверяющего право землеуладения

ния (землепользования), нельзя начать производство сельскохозяйственной продукции. Следовательно, землеустройство является основным условием организации хозяйства;

- землеустройство способствует взаимному приспособлению производства и территории, или, другими словами, осуществляется территориальная организация производства, в процессе которой с учетом местоположения земель, климата, плодородия почв и других факторов обосновывается специализация хозяйства и в соответствии с этим организуется его территория. Поэтому эффективность землеустройства отражается на производстве (экономике) сельскохозяйственных предприятий. В процессе землеустройства решают вопросы охраны и повышения плодородия почв и рационального устройства территории;

- землеустройство создает оптимальные (для данного уровня развития производительных сил и производственных отношений) организационно-территориальные условия землевладения и землепользования, что особенно важно на стадии формирования новой земельной собственности (акционерные общества, товарищества, новые кооперативы, крестьянские (фермерские) хозяйства), и должно быть под контролем государства.

Порядок проведения землеустройства (состав действий и последовательность их осуществления) устанавливает государство, и он включает следующие стадии:

- подготовительные работы;
- проектно-изыскательские работы;
- составление, обсуждение и утверждение проекта землеустройства;
- экспертизу проекта (преобразование природы), экспертизу экологическую;
- перенесение проекта в натуру (на местность);
- изготовление, размножение и выдачу землепользователю (при межхозяйственном землеустройстве – землепользователям) землеустроительных документов;
- авторский надзор за осуществлением землеустройства.

В сложном процессе землеустройства большое место отводится геодезическим работам. Для землеустроительных мероприятий используют планы, карты и профили, полученные в результате выполнения геодезических работ. При составлении землеустроительных проектов широко применяют геодезические приборы и методы. Наконец, используя геодезические методы, переносят на местность границы спроектированных объектов (участки, поля и другие объекты). Таким образом, землеустроительные мероприятия начинают и завершают геодезическими работами.

Все виды землеустроительных работ: образование, реорганизацию и упорядочение землепользования, выявление новых земель для освоения и изменения угодий, внутрихозяйственное землеустройство всех сельскохо-

зяйственных предприятий, а также выполнение для этих целей изыскательских, обследовательских, съемочных и других работ – проводят проектные институты по землеустройству, землеустроительные экспедиции или филиалы в областях (краях) и землеустроители районных управлений сельского хозяйства.

7.2. Научные основы землеустройства

Функционирование землеустройства осуществляется не только в форме хозяйственного мероприятия, но и в форме научного направления по изучению закономерностей организации использования земли. Землеустройство как наука сформировалось в XX столетии и в настоящее время успешно выполняет свои научные функции. Научное определение землеустройства можно сформулировать следующим образом:

Землеустройство – это наука о закономерностях функционирования и организации использования земли как всеобщего средства производства и пространственного размещения объектов сельскохозяйственного и не-сельскохозяйственного назначения при обязательном выполнении требований сохранения и улучшения окружающей природной среды на прилегающих агроландшафтах.

Как и каждая наука, землеустройство имеет предмет и методы исследования. Предмет землеустроительной науки обуславливается ее научным содержанием, т.е. предметом науки выступает изучение закономерностей функционирования и организации использования земли как всеобщего средства и пространственного базиса любого производства.

При землеустройстве, основанном на комплексном подходе, используют различные методы изучения и разработки проектных предложений:

1. Статистический метод основан на фактах общественных явлений и процессов. Статистика – развитие хозяйства, предприятия в цифрах, диаграммах и т.д.

2. Монографический метод, который основан на изучении отдельных типичных явлений и фактов.

Эти методы изучают прошлое и настоящее объекта, а для прогноза нужны другие методы.

3. Расчетно-вариантный метод в сочетании с нормативным, что позволяет делать прогнозы развития хозяйства на перспективу.

4. Абстрактно-логический метод, при котором путем сравнительного анализа экономических показателей находят наиболее эффективный из вариантов.

5. Современный метод – научные методы прогностики (динамические ряды, экстраполяция, экспертные оценки т.д.).

С целью ускорения расчетов и качественного проведения работ по составлению проектов используют компьютеры и программные продукты.

В настоящее время для повышения эффективности уровня производства применяют автоматизированную обработку данных. На самом деле практика показала преимущество подобного подхода, в настоящее время ручная обработка данных встречается крайне редко.

Сущность автоматизации обработки землеустроительной информации заключается в активном применении компьютеров при обработке материалов землеустройства в цифровом виде.

Автоматизированные системы земельного кадастра устанавливаются в соответствующих земельных комитетах и выполняют следующие функции:

- сбор, накопление и обновление координатной и семантической информации по отдельным субъектам землепользования;
- автоматизированную подготовку документов на право пользования (владения) землей и регистрацию выданных документов;
- ведение электронной земельно-кадастровой книги;
- подготовку данных статистической отчетности.

В состав автоматизированной системы также входят средства оцифровки топографо-геодезических работ и картографических материалов, что обеспечивает получение и исправление цифровых описаний земельных участков для их последующей загрузки в базу данных системы.

Автоматизированная система обработки землеустроительной информации предусматривает наличие программного комплекса по обработке материалов полевых измерений, средств автоматизированного ввода данных (из памяти электронных геодезических приборов), средств ввода графической информации (дигитайзер, сканер), программ для обработки данных автоматизированного черчения, устройств вывода графической и текстовой информации (принтер, плоттер).

Для повышения научного уровня землеустроительного процесса внедрения земельного кадастра и особенно оценки земель необходимы расширение и применение метода моделирования, внедрение автоматизированной системы проектирования. В условиях научно-технического прогресса важную роль играют не только содержание землеустройства, но и способы оформления в планово-картографических документах результатов землеустройства, земельной кадастровой информации и пр.

Планово-картографические материалы должны отличаться простотой составления, быть оптимальными по объему информации и доступными для всех специалистов сельского хозяйства. Особой сложностью составления отличаются планы, карты, картограммы, отображающие земельно-кадастровые, экологические, социально-экономические аспекты использования земель. Эти материалы должны быть взаимосогласованными и взаи-

мообусловленными в отражении исходных показателей. Нуждается в совершенствовании методика составления специальных атласов.

Развитие научно-технического прогресса во всех отраслях народного хозяйства обуславливает необходимость перераспределения земельных ресурсов и углубления социально-экономической сущности государственного землеустройства.

Современное государственное землеустройство требует не только графического отображения и планово-картографического фиксирования проектных решений, но и точных геодезических данных об объемах земляных работ (строительство террас, выхолаживание блюд, рекультивация земель и т.д.), а также точных геодезических инженерных расчетов. Нуждаются в усовершенствовании способы изготовления планово-картографических материалов, методы их корректировки и внесения изменений, которые произошли на землеустраиваемых территориях.

Приоритет использования земельных ресурсов в сельском хозяйстве предъявляет повышенные требования к проведению государственного землеустройства на сельскохозяйственных землях. Значительное укрепление материальной базы сельского хозяйства, его оснащение новейшей техникой, широкая мелиорация земель, механизация и автоматизация производственных процессов и т.д. обеспечивают совершенствование содержания и форм государственного землеустройства.

В условиях научно-технического прогресса землеустройство тесно связано с комплексом мероприятий по социально-экономическому планированию развития предприятий. Комплексность планирования дает возможность планово решать вопросы использования земельных ресурсов во всех отраслях народного хозяйства.

7.3. Современные проблемы картографического обеспечения территории Российской Федерации с учетом геополитических интересов страны

Развитие системы картографического обеспечения в России является важнейшей задачей, которая направлена на решение вопросов обороны и безопасности государства территориального развития, строительства, природопользования, экологии, сельского хозяйства и других отраслей. Существующий картографический материал требует постоянного обновления, это решает геополитические, социально-экономические и природоохранные интересы Российской Федерации. Наибольшую актуальность приобретает этот вопрос в настоящее время в связи с воссоединением территории Крымского полуострова с Россией, соответственно с изменением границ Российского государства. Возникает необходимость выпуска нового картографического материала с внесением изменений государственной границы

России. Кроме того, на территории Крыма практически не велась работа по постановке земель на кадастровый учет, что требует незамедлительного решения этих задач. Обновление имеющегося картографического материала требует провести на территории Краснодарского края, в связи со строительством крупнейших объектов Олимпиады 2014 года, прошедшей в городе Сочи получивших международное признание. Картографический материал требует корректировке не только вследствие антропогенного воздействия, но и в связи с происходящими экологическими катастрофами и аномалиями, например, наводнение на территории Дальнего Востока в 2013 году.

Основным источником информации для создания и обновления государственных топографических карт и планов, специальных (отраслевых) карт и планов являются материалы дистанционного зондирования Земли, получаемые космическими аппаратами, воздушными и наземными средствами. Для повышения эффективности государственных закупок материалов дистанционного зондирования Земли, получаемых с зарубежных космических аппаратов, а также исключения случаев приобретения федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления материалов дистанционного зондирования Земли, получаемых с зарубежных космических аппаратов с одинаковыми характеристиками на одну и ту же территорию, необходимо:

Регистрировать в открытом информационном ресурсе все закупки материалов дистанционного зондирования Земли.

Создание единого общедоступного федерального банка данных материалов дистанционного зондирования Земли, получаемых с российских и зарубежных космических аппаратов, способствует созданию и обновлению государственных топографических карт и планов;

Следует установить единый подход к планированию и учету закупок материалов дистанционного зондирования Земли, получаемых с зарубежных космических аппаратов, для государственных нужд с учетом имеющегося опыта централизованных поставок таких данных с отечественными космическими аппаратами дистанционного зондирования Земли и интересах федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а так же установить специальный порядок и условия передачи материалов дистанционного зондирования Земли, получаемых с зарубежных космических аппаратов, для обеспечения федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в интересах государственных (и муниципальных) нужд;

Необходимо установить специальный порядок предоставления правоохранительным органам данных дистанционного зондирования Земли и другой геоинформации, необходимой для обеспечения безопасности государства, а также порядок их оперативного доступа к ресурсам единого федерального банка данных и метаданных дистанционного зондирования Земли.

В целях достижения поставленных задач необходимо реализовать следующие меры:

- создание открытой цифровой картографической основы в виде цифровых картографических карт и планов, государственных ортофотокарт и ортофотопланов, а также обеспечение оперативного доступа федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к цифровой картографической основе с использованием электронных средств связи;

- внедрение процедур и технологий информационного взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях обновления цифровой картографической основы;

- разработка, создание и вывод на орбиту российского космического картографического комплекса поколения для дистанционного зондирования Земли с пространственным разрешением не хуже 0,5 м;

- снятие избыточных ограничений в сферах действия законодательства Российской Федерации о государственной тайне и об авторских правах на топографические карты и планы (исходные для них базовые пространственные данные и данные дистанционного зондирования Земли, широко доступные на мировом рынке);

- введение обязанности для федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по использованию топографических карт и планов, государственных ортофотокарт и ортофотопланов в качестве основы для создания специальных (отраслевых) карт и планов;

- создание государственных навигационных карт;

- передача функций по ведению федерального картографо-геодезического фонда от ряда организаций, осуществляющих его ведение в установленном порядке, одной организации – федеральному государственному учреждению, переход на электронные технологии при обеспечении доступа к материалам федерального картографо-геодезического фонда;

– внедрение механизмов внебюджетного финансирования мероприятий по развитию инфраструктуры картографического обеспечения в Российской Федерации.

Важным элементом инфраструктуры пространственных данных в Российской Федерации должна стать открытая цифровая картографическая основа. Использование такой основы и исходных для нее базовых пространственных данных при создании различных специальных (отраслевых) карт и планов обеспечит совместимость пространственных данных и пространственной информации в различных государственных и муниципальных информационных ресурсах, а также обеспечить возможность межведомственного информационного воздействия при решении государственных и муниципальных задач. Кроме того, создание такой основы и обязательность ее использования сократят дублирование картографических работ, осуществляемых различными федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В качестве открытой цифровой картографической основы должны быть использованы топографические карты и планы, государственных ортофотокарты и ортофотопланы. При определении содержания топографических карт и планов в их состав должны быть включены исключительно объекты и сведения, не относящиеся к государственной тайне. Объекты, подлежащие отображению на топографических картах и планах, должны соответствовать требованиям базовых объектов в соответствии с Концепцией создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2006 г. № 1157-р.

При этом в картографическом производстве отрасли геодезии и картографии должен быть разработан и утвержден унифицированный информационный классификатор картографической информации электронных планов городов, топографических, обзорно-географических и авиационных карт, правил цифрового описания картографической информации электронных карт, справочно-технологических параметров цифровых и электронных карт, в том числе для обеспечения обороны в безопасности государства.

В целях обновления топографических карт и планов необходимо обеспечить максимальное использование государственных информационных ресурсов, в том числе единого государственного реестра автомобильных дорог, государственного водного реестра, государственного лесного реестра, государственного реестра уставов муниципальных образований. Государственного каталога географических названий, государственного кадастра недвижимости, Реестра морских портов Российской Федерации, государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, Общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления, Общероссийского классификатора территорий муниципальных образований.

Для решения задач по обеспечению обороны и безопасности государства необходимо осуществить создание и актуализацию на основе государственных топографических карт и планов специальных карт и планов в отношении приграничных территорий и военных полигонов, а также иных частей территории Российской Федерации. Специальные карты и планы для обеспечения обороны и безопасности государства должны содержать более подробную информацию об объектах местности по сравнению с открытой цифровой топографической основой, а также иметь более высокую периодичность обновления.

Требования к специальным картам и планам для обеспечения обороны и безопасности государства, а также перечень территорий, в отношении которых необходимы создание и актуализация таких карт и планов, должны устанавливаться федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в области обороны и безопасности. Обновление специальных карт и планов для обеспечения обороны и безопасности государства должно осуществляться федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области геодезии и картографии, и находящимся в его ведении федеральными государственными учреждениями. В целях обеспечения высокой степени актуальности атрибутивной информации об объектах местности на специальных картах и планах для обеспечения обороны и безопасности государства необходимо установить обязанность федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по регулярному обновлению соответствующей информации. Прежде всего, это касается технических характеристик объектов инженерной инфраструктуры, характеристик водных объектов и лесов.

Для обеспечения качества и актуальности создаваемых государственных цифровых навигационных карт необходимо к сфере ответственного государства отнести только обновление содержащейся в навигационных картах основной навигационной информации, характеризующейся относительно устойчивыми к изменениям во времени параметрами. Государственная цифровая навигационная карта для автомобильного транспорта должна содержать топографическую основу в виде слоев государственной топографической карты, точную информацию о местоположении и категории автомобильных дорог, информацию об адресах и местоположении объектов адресации, информацию о местоположении железнодорожных переездов мостовых сооружений и автодорожных тоннелей, а также об организации дорожного движения.

В целях обновления на государственной цифровой навигационной карте для автомобильного транспорта информации об организации дорожного движения должна быть создана единая государственная система мониторинга в сфере организации дорожного движения.

Государственная цифровая навигационная карта для автомобильного транспорта должна использоваться коммерческими производителями для создания коммерческих навигационных карт посредством ее «дополнения» актуальной информацией о так называемых «точках интереса» – автозаправочных станциях, аптеках, магазинах, ресторанах и других объектах.

С целью создания морских пространственных данных Российской Федерации и обеспечения потребителей актуальной картографической информацией необходимо:

- обеспечить морские зоны, находящиеся под юрисдикцией российской Федерации, и акватории Морского океана высокоточной съемкой рельефа дна с использованием современных технических средств;

- на основании существующих материалов и данных гидрографических работ(съемок) с использованием современных технических средств и информации, полученной в рамках международного обмена до 2015 года, создать базу батиметрических и других морских пространственных данных о морских зонах, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, а до 2020 года – о Мировом океане.

Для этого целесообразно полномочия по организации работы по определению перечня географических координат точек, определяющих положение исходных линий, от которых определяется ширина территориального моря и прилежащей зоны Российской Федерации, передать министерству обороны Российской Федерации.

Также необходимо создать и запустить в эксплуатацию (с учетом уже имеющихся создаваемых российских космических комплексов) российский картографический космический комплекс дистанционного зондирования Земли, материалы которого смогут заменить материалы, получаемые с зарубежных космических аппаратов. Для оптимизации расходов на приобретение материалов дистанционного зондирования Земли в целях обновления базовых пространственных данных необходимо разделить территорию российской Федерации на различные зоны, для каждой из которых установить разную периодичность обновления топографических карт и, как следствие, материалов дистанционного зондирования Земли, а также различные требования к точности снимков в зависимости от интенсивности изменений, происходящих с пространственными объектами.

В целях совершенствования системы картографического обеспечения территории российской Федерации необходимо изменить подходы к созданию и ведению государственного картографо-геодезического фонда.

Необходимо перейти от обязанности для граждан и юридических лиц сдавать копию созданных ими геодезических и картографических материалов и данных в соответствующие картографо-геодезические фонды к обязанности передавать информацию о созданных ими геодезических и картографических материалах и данных в федеральный картографо-геодезический

фонд в целях создания базы метаданных. При этом должна быть установлена обязанность для юридических лиц обеспечивать бесплатное предоставление копий, созданных ими геодезических и картографических материалов и данных по запросу федеральных органов исполнительной власти, выполняющих функции в сфере обороны и безопасности государства.

Учитывая, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления являются заказчиками геодезических и картографических работ, в частности для подготовки материалов, необходимых для территориального планирования и градостроительного зонирования, и, обладая правами на данные материалы, обеспечивают их хранение, необходимо законодательно установить единый для всей территории Российской Федерации порядок хранения и предоставления указанных геодезических и картографических материалов и данных.

Порядок предоставления геодезических и картографических материалов и данных, созданных за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, должен быть аналогичным порядку хранения и предоставления материалов федерального картографогеодезического фонда, при этом предоставление этих материалов должно осуществляться на платной основе. Также на предоставление геодезических и картографических материалов и данных, созданных за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, необходимо распространить соответствующие решения в области автоматизации технологических процессов, аналогичные применяемые при ведении федерального картографо-геодезического фонда, в том числе использование веб-технологий. При хранении и предоставлении геодезических и картографических материалов и данных, созданных за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, должно быть реализовано информационное взаимодействие в масштабе времени, близком к реальному.

При хранении геодезических и картографических материалов и данных, созданных за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, также необходимо обеспечить информационное взаимодействие с существующими в рамках законодательства Российской Федерации информационными системами обеспечения градостроительной деятельности. Такое взаимодействие должно осуществляться на региональном и муниципальном уровнях и основываться на принципах открытости, сопоставимости хранимых материалов и данных, взаимности обмена информацией, безопасности предоставления информации для нужд федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также преимущественного использования цифровой формы представления материалов и сведений.

Необходимо передать полномочия по ведению федерального картографо-геодезического фонда от организаций, осуществляющих ведение фонда в установленном порядке, одной организации (федеральному государственному учреждению).

В целях хранения, обновления и обеспечения доступа к материалам федерального картографо-геодезического фонда необходимо создание федеральной информационной системы.

Важным элементом федеральной информационной системы федерального картографо-геодезического фонда должен стать федеральный геоинформационный портал, обеспечивающий широкий спектр геоинформационных сервисов, в том числе возможность доступа к государственным топографическим картам и планам, государственным ортофотокартам и ортофотопланам с помощью сети Интернет и корпоративных сетей, также возможность поиска потребителями необходимых отраслевых карт и планов с помощью базы метаданных.

Архитектура федеральной информационной системы федерального картографо-геодезического фонда, требования к информационному обеспечению при её создании должны определяться уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Доступ к государственным топографическим картам и планам, а также к ортофотопланам и метаданным должен обеспечиваться в виде удобных для пользователя специальных сетевых сервисов, размещенных на федеральном геоинформационном портале. Также должны быть созданы:

- поисковые сервисы, позволяющие осуществить поиск государственных топографических карт и ортофотопланов, отраслевых карт и планов;
- сервисы, позволяющие копировать карты и планы с использованием сетей связи общего пользования;
- сервисы преобразования данных;
- сервисы, позволяющие произвести электронные платежи за доступ и копирование карт и планов.

Доступ к материалам федерального картографо-геодезического фонда и предоставление прав на их дальнейшее использование должны осуществляться за предусмотренную законодательством Российской Федерации плату. Важно обеспечить гибкую тарифную политику в зависимости от объема информации и прав на ее использование.

При этом доступ к государственным топографическим картам и планам, государственным ортофотокартам и ортофотопланам, а также предоставление прав на их дальнейшее использование федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления должны обеспечиваться без взимания платы. Кроме того, при хранении геодезических и

картографических материалов и данных, созданных за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, с целью информационного обеспечения территориального развития и градостроительной деятельности необходимо реализовать взаимодействие с автоматизированными информационными системами обеспечения градостроительной деятельности соответствующих органов местного самоуправления, а также с создаваемым банком пространственных данных территориального планирования Российской Федерации. Данное информационное взаимодействие должно обеспечивать оперативность и полноту обмена пространственными данными на основе использования единой системы классификации и кодирования информации.

В результате присоединения Крыма и города Севастополя к Российской Федерации изменилась не только сухопутная государственная граница, но и граница, проходящая по акватории Черного моря. Такие изменения необходимо в срочном порядке внести в изменяющийся картографический материал. С целью создания морских пространственных данных Российской Федерации и обеспечения потребителей актуальной картографической информацией необходимо:

Обеспечить морские зоны, находящиеся под юрисдикцией российской Федерации, и акватории Мирового океана высокоточной съемкой рельефа дна с использованием современных технических средств;

На основании существующих материалов и данных гидрографических работ (съемок) с использованием современных технических средств и информации, полученной в рамках международного обмена до 2015 года, создать базу батиметрических и других морских пространственных данных о морских зонах, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, а до 2020 года – о Мировом океане.

Для этого целесообразно полномочия по организации работы по определению перечня географических координат точек, определяющих положение исходных линий, от которых определяется ширина территориального моря и прилегающей зоны Российской Федерации, передать министерству обороны Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Дайте определения землеустройства.
2. Каковы основные закономерности развития землеустройства?
3. Землеустройство как объект науки.
4. Каковы основные задачи современного землеустройства?
5. Научное обеспечение землеустроительного проектирования.
6. Назовите причины обновления картографических материалов.

8. СОДЕРЖАНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

8.1. Содержание и виды землеустройства

На современном этапе развития народного хозяйства содержание землеустройства все в большей степени приобретает комплексный характер и включает в себя решение следующих вопросов.

Землеустройство рассматривается как хозяйственное мероприятие, с этой точки зрения его содержание базируется на организации использования земли. И в этом смысле землеустроительные действия по организации использования земли в реальной действительности существовали с момента занятия человека земледелием и скотоводством. На начальном этапе этого процесса такие действия носили стихийный характер. С введением различных форм земельной собственности происходит упорядочение организации использования земли на основе оформления границ землевладений и землепользований с выдачей собственнику документов на право собственности. Постепенно мероприятия по организации использования земли стали составной частью землеустройства.

Теоретические основы землеустройства после свержения царского режима (октябрь 1917 г.) были сформулированы в работах П.Н. Першина, Н.И. Прокуронова, С.А. Удачина и других ученых-землеустроителей. В связи с ликвидацией частной собственности на землю землеустройство стало государственным мероприятием. На начальном этапе этого периода землеустройство имело чисто техническое содержание (передел земли, разграничение земель между землепользователями и т.д.) с определенной социальной направленностью (удовлетворение крестьян земельными наделами). В дальнейшем, с ликвидацией единоличных крестьянских хозяйств и созданием на их базе крупного колхозно-совхозного землепользования, землеустройство приобрело экономические черты (возникла потребность в экономическом обосновании проектных предложений по использованию земель).

Земельная реформа после 1991 г. оказала существенное влияние на содержание землеустройства, которое вновь приобрело черты технической и социальной направленности. Хозяйственные мероприятия по землеустройству приобрели техническое содержание в связи с необходимостью передела земли, а также социальные черты (земельные участки переданы в собственность, владение, пользование и аренду гражданам Российской Федерации и их объединениям). На основе материалов землеустройства землевладельцам оформляются и выдаются документы на право собственности, владения и пользования землей.

Требования по созданию экологического равновесия на окружающих агроландшафтах наполняют современное землеустройство экологическим

содержанием, т.е. разработкой мероприятий по охране земель, окружающей природной среды на конкретном агроландшафте.

Современное землеустройство все в большей степени наполняется разработкой и использованием новых компьютерных технологий по организации использования земельных территорий, что обеспечивает этому мероприятию высокую информативность.

В этой связи понятие землеустройства как хозяйственного мероприятия можно сформулировать следующим образом:

Землеустройство – это система государственных социально-экономических, правовых, экологических и технико-технологических мероприятий, направленных на организацию рационального и эффективного использования земельных ресурсов с учетом многообразия форм собственности и хозяйствования на земле.

Землеустройство как система государственных мероприятий подразделяется на определенные виды:

1. В связи с введением различных форм земельной собственности возникает потребность в размежевании земель с установлением границ на местности и оформлением землеустроительных документов.

2. В каждой из форм земельной собственности возникает потребность в распределении земель по отраслям народного хозяйства и категориям земель. В этом случае землеустройство приобретает вид отраслевого землеустройства.

3. Наличие внутри каждой отрасли или категории различных хозяйствующих субъектов землевладения и землепользования обуславливает образование новых, совершенствование существующих хозяйств, а также отвод земель для нужд предприятий несельскохозяйственного назначения. Эти действия осуществляются на основе проведения межхозяйственной организации территории. Землеустройство в этом случае приобретает вид межхозяйственного мероприятия.

4. Состав и соотношение земельных угодий каждого сельскохозяйственного предприятия, осуществление мероприятий по улучшению использования земель обуславливает проведение внутривладельческой организации территории землевладения или землепользования, или внутривладельческого землеустройства.

5. Мероприятия по улучшения угодий и улучшению организации их использования осуществляются на основе рабочих и технорабочих проектов, и поэтому землеустройство в этом случае выступает в виде рабочего землеустроительного проектирования.

В новом Федеральном законе «О землеустройстве» записано, что землеустройство – это мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеу-

ройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).



Рис. 8. Федеральный закон «О землеустройстве» от 18.06.2001г.8.2.
Показатели эффективности землеустройства

Содержание и формы земельного устройства, создаваемые посредством землеустроительных действий, определяются общественным способом производства, конкретным социальным типом хозяйства, в котором функционирует земля как средство производства. Поэтому землеустройство решается прежде всего, как социально-экономическая проблема, задачи которой определяются требованиями расширенного производства. Организацию использования земли следует рассматривать в трех формах общественного воспроизводства: во всем народном хозяйстве, в отраслях народного хозяйства и в отдельных предприятиях на определенной земельной территории (в пределах хозяйственных единиц).

Производство во всех формах не может быть осуществлено без того, чтобы земля в нем не функционировала как средство производства и не выступала необходимым материальным условием процесса производства и других моментов воспроизводства.

Система землеустроительных мероприятий по организации использования земли в народном хозяйстве включает в себя распределение и перераспределение ее между отраслями народного хозяйства и основными категориями землепользователей: выявление резервов, пригодных к использованию в сельском хозяйстве, определение целевого назначения фондов и планирование мероприятий по использованию земельных ресурсов в соответствии с их целевым назначением и потребностями отраслей народного хозяйства при повышении общего уровня использования земель и обеспечении комплексной охраны территории.

Организация использования земель сельскохозяйственного назначения предусматривает разработку мероприятий по интенсификации землепользования и вовлечение в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель, размещение мелиоративных систем и разработку в связи с этим трансформации земельных угодий, предоставление земель госземзапаса в краткосрочное, долгосрочное и постоянное пользование для сельскохозяйственного производства, распределение и перераспределение земель между сельскохозяйственными предприятиями в связи с образованием новых, а также упорядочением существующих землепользований с устранением чересполосицы и других неудобств в расположении земель, уточнение и изменение границ землепользований.

Организация использования земли в каждом сельскохозяйственном предприятии включает необходимые мероприятия по улучшению и освоению земель на основе планируемых темпов роста производства сельскохозяйственной продукции, сохранения и повышения плодородия почвы, поддержания динамического равновесия в ландшафте.

Рациональная организация использования земли в системе землеустройства обосновывается социально-экономическими, инженерно-техническими, правовыми и другими мерами.

Социально-экономические мероприятия, разрабатываемые в системе землеустройства, представляют собой одну из сторон организации производства, его территориальную организацию, которая проводится с целью создания благоприятных организационно-территориальных и хозяйственных условий размещения и ведения производства, обеспечивающих эффективное использование земли, материально-технических средств и рабочей силы, что способствует достижению экономии затрат на производство и реализацию продуктов сельскохозяйственного производства.

В результате рациональной организации землеустройства создается организационно-территориальная основа для системы земледелия, повыше-

ния плодородия почв и поддержания динамического равновесия в ландшафте, механизации сельскохозяйственных процессов, мелиорации, химизации и т.п.

Землеустроительные решения являются исходными для разработки различных проектов инженерного оборудования территории: размещения и строительства магистральных дорог, водохозяйственных, противозерозивных и других сооружений. Инженерно-технические мероприятия в проектах землеустройства служат исходной базой для организации всех отраслей народного хозяйства. Правовые мероприятия определяют порядок, условия и формы пользования землей, направленные на обеспечение рационального использования земель и создания условий для повышения эффективности производства. Государство организует планомерное использование земли в интересах развития и укрепления хозяйствования, удовлетворения экономических и социальных потребностей людей. Эффективность землеустройства заключается в наиболее полной и рациональной организации использования земли, при которой обеспечиваются планируемые темпы расширенного воспроизводства материально-технических элементов и общественно-производственных отношений.

Многогранность и многосложность категории эффективности землеустройства не позволяет выявить единый критерий для ее измерения. В связи с этим необходимо разграничить эффективность на виды, в частности, на экономическую, социальную, экологическую и др.

Экономическая эффективность характеризует результат процесса производства, количество и качество производимой продукции и затраты труда и средств. Повышение экономической эффективности – важнейший показатель территориальной организации производства.

В сельском хозяйстве, где социально-экономический процесс воспроизводства теснейшим образом переплетается с естественным процессом воспроизводства, на эффективность большое влияние оказывают созданные в процессе землеустройства естественные условия землепользования. Пространственное размещение угодий и севооборотов, хозяйственных центров, растительность, почвы и другие условия выступают как факторы экономического характера, так как они создают определенные естественные условия труда.

Рациональная территориальная организация производства сельскохозяйственного предприятия, т.е. наиболее целесообразное его размещение в соответствии с природными особенностями отдельных земельных участков и максимальной экономией труда, который затрачивается на различные рода перевозки грузов, перемещение рабочей силы и средств производства и др., должна обеспечить повышение производительности труда.

Конкретные экономические показатели сельскохозяйственных предприятий определяются требованиями расширенного воспроизводства. Каждая составная часть проекта землеустройства должна разрабатываться с

учетом необходимости получения заданного количества продукции при наименьших затратах труда, средств и времени. Исходя из этого, эффективность землеустройства определяется в зависимости от социально-экономической роли проводимых мероприятий в общественном производстве. Поэтому сложность современного производства, многообразие природных и экономических факторов, возникающих при использовании земли и капитальных вложений, требуют тщательного обоснования экономически выгодного варианта землепользования. Размеры площади землепользования сельскохозяйственного предприятия определяются одновременно с установлением размеров отраслей и их сочетанием. Проект формирования землепользования обосновывается и оценивается с точки зрения показателей развития всей группы хозяйств, затронутых межхозяйственными связями.

Все технические показатели (расстояние, конфигурации участков, величина склонов и др.) должны анализироваться через призму экономических показателей непосредственного производства и других моментов расширенного воспроизводства. Степень влияния одной и той же удаленности объектов землепользования на экономику хозяйства зависит от уровня производительных сил, особенностей конкретного производственного типа хозяйства и его отраслевой структуры.

Экологическая эффективность землеустройства заключается в такой организации земельной территории и сельскохозяйственного производства, при которой исключались бы возможности необратимого нарушения экологического равновесия между различными биосферными объектами. Сохраняемые и создаваемые ландшафты (особенно при рекультивационном освоении земель) должны отличаться оптимальной биологической продуктивностью, санитарно-восстановительными способностями и культурно-эстетическими особенностями, которые способствовали бы гармоничному развитию человека.

8.3. Формы и объекты землеустройства

Поскольку Законом «О землеустройстве» установлено, что регулирование проведения землеустройства осуществляется государством, то и само землеустройство приобрело государственный характер. Поэтому в условиях многообразия форм собственности и хозяйствования на земле сформировались и различные формы землеустройства:

- государственное землеустройство;
- территориальное землеустройство;
- зональное землеустройство;
- землеустройство муниципальных образований;
- землеустройство коллективных предприятий;
- инициативное землеустройство.

В систему *государственного землеустройства* входит решение следующих вопросов:

- разграничение (размежевание) земель по формам собственности;
- установление порядка проведения землеустройства;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления при проведении землеустройства;
- проведение землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности;
- принятие нормативных правовых актов о землеустройстве;
- установление порядка государственной экспертизы землеустроительной документации;
- организация и осуществление контроля за проведением землеустройства;
- разработка, согласование и реализация генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации;
- разработка проектов землеустройства предприятий, организаций и учреждений государственного характера;
- управление государственным фондом данных, полученных в результате проведения землеустройства;
- другие установленные федеральными законами полномочия Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства.

При проведении *территориального землеустройства* выполняют следующие виды работ:

- распределение и перераспределение земель по административно-территориальным образованиям и по территориальным зонам;
- распределение и перераспределение земель по отраслям и категориям земель;
- образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства;
- межевание объектов землеустройства.

Порядок проведения территориального землеустройства определяется Правительством Российской Федерации.

Муниципальное землеустройство решает следующие вопросы:

1. Распределение и перераспределение земель по местным администрациям.
2. Планирование и организация использования земель, что предусматривает:
 - разработку предложений по рациональному использованию земель и их охране;
 - природно-сельскохозяйственное районирование земель;

– определение земель, в границах которых гражданам и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки;

– определение земель, которые могут быть включены в специальные земельные фонды, а также земель, отнесенных к категориям и видам, установленным законодательством Российской Федерации.

Планирование и организацию рационального использования земель и их охраны в городских и сельских поселениях проводят в соответствии с градостроительной документацией.

Землеустройство предприятий включает решение следующих вопросов:

– образование новых и совершенствование существующих землепользований сельскохозяйственного назначения;

– предоставление и изъятие земель для нужд предприятий несельскохозяйственного назначения.

Инициативное (частное) землеустройство проводится по заявкам и за счет предприятий-собственников и владельцев земельных участков. Объектами землеустройства выступают территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных и других административно-территориальных образований, территориальные зоны, земельные участки, части указанных территорий, зон и участков, а также землепользования и землеуладения предприятий, организаций и учреждений.

8.4. Землеустроительные действия

Землеустройство включает в себя целую систему государственных мероприятий по наведению порядка в пользовании земель, максимальному сохранению в сельском хозяйстве ценных земель, а также эффективному использованию земельных угодий и повышению их плодородия. Важная роль в землеустроительных работах отводится повышению культуры земледелия и животноводства, охране земель.

Землеустройство предусматривает:

1) разработку прогнозов, республиканских и региональных программ, схем использования и охраны земельных ресурсов и схем землеустройства;

2) установление на местности границ административно-территориальных образований;

3) составление проектов образований новых и упорядочение существующих землевладений и землепользований с устранением неудобств в расположении земель, отвод земельных участков в натуре, подготовку документов, удостоверяющих право владения и пользования землей;

4) разработку проектов внутрихозяйственного землеустройства и других проектов, связанных с использованием и охраной земель;

5) разработку рабочих проектов по рекультивации нарушенных земель, по защите почв от эрозии, селей, оползней, подтопления и засоления, по улучшению сельскохозяйственных угодий, по освоению новых земель;

6) обоснование размещения и установление границ территорий с особыми природоохранными, рекреационными и заповедными режимами;

7) установление и изменение городской черты, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов;

8) проведение топографо-геодезических, агрохимических, геоботанических и других обследовательских и изыскательских работ.

Землеустроительные действия выполняются согласно плану осуществления Генеральной схемы использования земельных ресурсов.

Контрольные вопросы

1. В чем заключается социально-экономическая сущность землеустройства?

2. Какое экологическое воздействие оказывает земельное устройство на окружающую среду?

3. Как вы понимаете содержание внутрихозяйственной организации территории?

4. Назовите основные формы землеустройства.

9. ПРИЧИНЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА. ПОЛОЖЕНИЕ О ПРОВЕДЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

9.1. Основные принципы и факторы землеустройства

Совершенствование землепользований осуществляется на основе тщательного учета конкретных природных и экономических условий. Критерии оценки разрабатываемого проекта землеустройства устанавливаются в зависимости от экономической роли проводимых мероприятий в общественном производстве.

Функционирование земли в процессе производства осуществляется в самых разнообразных природных и экономических условиях, которые выступают как экономические факторы, оказывающие влияние на процесс и его результат; поэтому учет их является важнейшим принципом совершенствования землепользования.

В зависимости от экономической роли проводимых мероприятий в общественном производстве устанавливаются и критерии оценки проекта землеустройства. Например, задача отвода земельных участков для сельскохозяйственного предприятия заключается в том, чтобы выявить оптимальные размеры производства и территории, создать наиболее выгодные формы размещения и функционирования средств производства, неразрывно связанных с землей в процессе расширенного воспроизводства, на каждом предприятии.

При упорядочении границ землепользования с целью создания наилучших территориальных условий для механизированной обработки земли показателями оценки будут производительность труда по данному процессу, потери времени на холостые повороты и переезды, обусловленные той или иной конфигурацией земельного массива.

Одним из важнейших принципов совершенствования землепользования является создание благоприятных организационно-территориальных условий, способствующих снижению производственных затрат и обеспечивающих рациональное использование земель. Все свойства земли как средства производства (почва, пространство, рельеф, растительный покров, водный режим и т.д.) следует рассматривать под углом зрения конкретного производства, для которого организуется территория. Все естественно-исторические условия землепользования должны соответствовать требованиям наилучшей организации производства, управления территориями, запланированной специализации сельскохозяйственного предприятия, концентрации производства и др. Задача заключается в том, чтобы путем правильного размещения земельных угодий и средств производства создать хозяйственно целесообразное сочетание природно-экономических факто-

ров, обеспечивающих минимальные издержки на производство того или иного вида продукта.

Мероприятия по совершенствованию землепользований сельскохозяйственных предприятий должны разрабатываться на основе определения общих размеров производства, его наиболее целесообразного размещения на отдельных частях территории в соответствии с планируемым объемом выпускаемой продукции, специализацией, уровнем концентрации и механизации производства, интенсивностью использования земли и другими производственными требованиями, одним из которых является учет социальной формы хозяйства.

Совершенствование землепользования должно проводиться с учетом дальнейшей внутренней организации производства и территории сельскохозяйственных предприятий, при этом важна не сама по себе геометрически правильная конфигурация землепользования, а такая организация земель, при которой создаются благоприятные хозяйственно-территориальные условия для полного и эффективного использования земельных угодий сельскохозяйственного предприятия. При отводе земель часто в погоне за правильными геометрическими формами могут быть допущены серьезные ошибки в процессе совершенствования землепользования, обусловленные неувязкой границ земельных участков с размещением урочищ, дорог, рек, водосборных площадей и др.; поэтому учет внутренней организации территории следует считать важным принципом при совершенствовании землепользований предприятий.

Из установленных общих положений разработаны приемы и методы организации территории сельскохозяйственных предприятий.

Землеустроительные мероприятия, проводимые с целью обеспечения рационального использования земли, сами должны быть рациональны и эффективны. Они должны подчиняться единым требованиям и иметь в своей основе незыблемые положения, правила, обеспечивающие целенаправленность проведения землеустройства. То есть землеустройство должно базироваться на определенной принципиальной основе.

Принципы землеустройства, как и его содержание, имеют исторические корни и формируются исходя из социально-экономических и природных условий. Их необходимо не только знать. Выработка умения реализовать любые землеустроительные решения является частью профессиональной подготовки специалиста.

В чем же состоит принципиальная основа землеустройства? Во-первых, любое землеустроительное мероприятие должно быть законным, так как землеустройство является государственным механизмом укрепления земельного строя. Следовательно, установленные при землеустройстве границы землевладения, землепользования и земельных участков должны соответствовать решениям государственных органов по распоряжению

землей. Землеустроительные действия должны гарантировать субъектам земельных отношений их права на владение и пользование землей в тех объемах, которые установлены законодательством. Проложенные на местности границы земельных участков должны быть четкими и точными и обеспечивать необходимый порядок в использовании земли.

Таким образом, *первый принцип землеустройства состоит в соблюдении требований земельного законодательства, реализации законных прав субъектов земельных отношений.*

Соблюдение требований судебного законодательства – незыблемое правило землеустроительных действий. Однако его нельзя понимать как слепое, бездумное выполнение любых решений по распоряжению землей. Необходим профессиональный подход к выполнению каждого землеустроительного мероприятия, в особенности тогда, когда оно способно негативно повлиять на экологическую обстановку. Соблюдение приоритета экологических требований – это общий принцип, основанный на нормах российского законодательства. Соблюдение его при землеустройстве особенно важно, поскольку здесь решаются не отдельные вопросы охраны окружающей природной среды, а весь комплекс проблем организации территории.

При землеустройстве следует создавать условия для рационального использования и охраны всех полезных свойств земли. В задачи землеустройства входят обоснование целевого назначения, режимов использования земельных участков, размещение сельскохозяйственных, промышленных, транспортных и других землепользований. Этот процесс, связанный с перераспределением земель, нельзя приостановить, поскольку он обусловлен необходимостью социально-экономического развития общества. Поэтому важно, чтобы любое землеустроительное мероприятие осуществлялось без ущерба для состояния земли в процессе ее использования, чтобы земля могла функционировать неограниченное время.

Таким образом, *второй принцип землеустройства заключается в том, чтобы в процессе организации рационального использования земли, перераспределения ее по категориям, отраслям, видам и формам собственности обеспечить приоритет экологических требований.*

Систему мер по соблюдению экологических требований можно рассматривать в двух аспектах: локальном, связанном с производственной деятельностью конкретного предприятия, и общетерриториальном, зависящем от условий организации территории в целом.

Рассматривая вопрос в локальном отношении, следует признать, что всякое использование земли (за редким исключением) способно привести к нарушению экологических норм, что может выражаться в изменении природного ландшафта, снижении почвенного плодородия, потере растительного покрова, эрозии почв, изменении водного режима и т.п. Поскольку эти нарушения связаны с деятельностью предприятия, землеустройство не

может оказать здесь радикального воздействия. Задачи землеустройства могут быть сведены к установлению соответствующих режимов землепользования, уменьшающих негативное воздействие на окружающую среду. (Исключения составляют сельскохозяйственные предприятия, где проводится внутрихозяйственное землеустройство, обеспечивающее комплекс почвозащитных и природоохранных мероприятий.)

В общетерриториальном аспекте система землеустройства, регулирующая размещение на территории отраслей и предприятий, способна оказать принципиальное влияние на обеспечение приоритета экологических требований. Такое регулирование тесно связано с соблюдением *третьего принципа землеустройства: сочетание интересов общества в целом с интересами отдельных землевладельцев и землепользователей при обеспечении приоритета сельского хозяйства.*

Этот принцип вытекает из положения российского законодательства, что земля является основой жизни и деятельности народов, живущих на ней. Следовательно, все потребности народного хозяйства должны быть обеспечены на основе сочетания интересов общества в целом с интересами отдельных граждан, коллективов, землевладельцев и землепользователей. Поэтому землеустройство мы рассматриваем как государственное (межведомственное) мероприятие, проводимое в интересах различных отраслей и предприятий.

Вместе с тем обеспечение приоритета сельского хозяйства необходимо в силу того значения, которое земля имеет в этой отрасли. Земля здесь главное средство производства; развитие сельского хозяйства связано с большим пространством обрабатываемых земель, обладающих почвенным плодородием. Ведение сельского хозяйства тесно связано с агроклиматическими условиями местности: теплообеспеченностью, рельефом, влагообеспеченностью, климатом и др. Наконец, ведение сельского хозяйства зависит от трудовых навыков населения. Все эти условия формируют высокую народнохозяйственную ценность сельскохозяйственных земель и их практическую невосполнимость при утрате.

Тем не менее в практике организации использования земель постоянно возникают противоречия между отраслями и предприятиями. Чаще всего это связано с размещением промышленных, транспортных или других не сельскохозяйственных предприятий на сельскохозяйственных угодьях. По закону это допускается лишь в исключительных случаях, но на практике приходится наблюдать достаточно часто. В каждом отдельном случае решается вопрос, какой вариант отвода земельного участка в наибольшей степени отражает интересы общества в целом.

Принцип приоритета сельского хозяйства в области владения и пользования землей последовательно регулируется земельным законодательством. Это выражается в преимущественном праве сельскохозяйственного

освоения всех пригодных земель, в недопустимости использования продуктивных угодий для несельскохозяйственных целей, в обязательной компенсации стоимости изъятых из отрасли сельскохозяйственных угодий, в соблюдении обязательных требований снятия плодородного слоя с изымаемых для несельскохозяйственных целей угодий и нанесения его на малопродуктивные земельные участки. Кроме того, при временных отводах продуктивных угодий под строительство, добычу полезных ископаемых и другие цели предприятия обязаны проводить рекультивацию земель, то есть восстанавливать впоследствии продуктивность угодий и их хозяйственную ценность.

Поэтому принцип обеспечения приоритета сельского хозяйства совместим с необходимостью соблюдения следующих экологических требований:

- изыскание ресурсов нового сельскохозяйственного освоения земель и увеличения площади продуктивных угодий;
- выделение минимальной площади отвода земли для несельскохозяйственных целей (при условии нормального развития предприятия);
- полный и взвешенный учет как положительных, так и отрицательных последствий отвода земельного участка, их влияния на экологическое состояние территории и охрану земель.

Принцип сочетания межотраслевых интересов трудно реализовать, не имея общей перспективы экономического и социального развития конкретного региона. Необходимость разработки долгосрочных прогнозов и программ размещения производительных сил и использования земельных ресурсов является важнейшим направлением государственной политики развитых государств. Большое внимание этим вопросам уделяет законодательство России. Поэтому *землеустроительные мероприятия должны быть согласованы с перспективами экономического и социального развития регионов, отраслей и отдельных хозяйств.*

В этом выражается принципиальная позиция землеустройства. Она заключается в том, что конкретные землеустроительные мероприятия, согласованные с общими программами и схемами организации территории, должны обеспечить территориальные условия для перспективного развития каждого предприятия по разработанной для него программе. Поэтому показатели развития на перспективу закладываются в основу любого землеустроительного мероприятия.

Одна из важнейших задач землеустройства – создание условий для организации и развития производства, повышения его эффективности, достижения значимых социально-экономических результатов. Это возможно только в тех случаях, если посредством землеустройства выполняются три требования. Во-первых, формируется многоукладная система хозяйствования, позволяющая использовать преимущества высокоэффективных техно-

логий и способов организации производства; во-вторых, образуются землепользования рациональных размеров; в-третьих, обеспечивается полное рациональное и эффективное использование каждого землепользования. Поэтому *создание условий для организации и развития производства – это не только задача, но и принцип землеустройства.*

Вышесказанное относится прежде всего к сельскохозяйственным предприятиям, но применимо и к предприятиям других отраслей. В связи с проведением земельной реформы решается задача реорганизации хозяйственной структуры АПК, внедрения новых форм сельскохозяйственных предприятий: акционерных обществ, товариществ с ограниченной ответственностью, коллективных и крестьянских хозяйств. Необходимо обеспечить оптимальное соотношение общественных, мелкотоварных крестьянских и подсобных хозяйств в каждом регионе. Территориальные предпосылки для этого создаются посредством землеустройства.

При землеустройстве реорганизуются землепользования действующих и формируются землепользования новых хозяйств. Исходя из экономической целесообразности, определяются их местоположение, площади, состав угодий, конфигурация и положение границ. Эти и другие параметры землепользования проектируются с учетом специализации, объемов производства, материальной обеспеченности и трудовых ресурсов каждого хозяйства. Тем самым создаются территориальные условия для эффективного развития предприятия на основе прогрессивных технологий и методов ведения хозяйства.

Различные формы собственности на землю требуют особых методов регулирования устойчивости землепользования, под которой понимается длительность владения и пользования земельным участком в неизменных границах. Как правило, землепользование сельскохозяйственного предприятия неоднородно. Основу его могут составлять участки земли, находящиеся в частной собственности или во владении, остальное – бессрочное, срочное пользование или аренда «чужих» земель. Неоднородность землепользования вовсе не должна означать его нестабильность. Поэтому принципиальная задача землеустройства состоит не только в формировании рационального землепользования для каждого предприятия, но и в сохранении его устойчивости.

Вместе с тем с течением времени в землепользованиях могут возникать недостатки и неудобства, снижающие его эффективность. Эти недостатки должны устраняться посредством нового землеустройства. Процесс устранения недостатков определяется как совершенствование землепользования.

Рассматривая принципиальную основу землеустройства, мы неоднократно отмечали, что приемы и методы организации территории органически увязываются с местными условиями. Это не случайно, ибо каждое

землеустроительное мероприятие проводится на территории с уникальным и неповторимым сочетанием природных и экономических условий.

Среди природных условий наиболее заметное влияние на процесс землеустройства оказывают рельеф местности, характер растительности, влагообеспеченность и плодородие почв, гидрографическая сеть и др. Экономические условия определяют специализацию хозяйств, объемы производства, материально-техническую оснащенность предприятий. Существенное влияние на характер землеустройства оказывают социальные условия: плотность населения, его занятость, характер расселения и др.

В результате разнообразия природных и социально-экономических условий нет и не может быть двух землепользований, полностью похожих друг на друга. Соответственно не может быть и двух одинаковых проектов землеустройства.

Учет природных и экономических условий – это пятый принцип землеустройства. Наиболее существенно он проявляется при землеустройстве сельскохозяйственных предприятий. Однако природные и экономические условия влияют и на другие землеустроительные действия: зонирование территории, распределение по категориям, отвод земель, установление границ и т.д.

Для получения информации по природным и экономическим условиям проводятся обследовательские и изыскательные работы: топографо-геодезические, почвенные, геоботанические, мелиоративные, водохозяйственные и другие съемки и изыскания. Особое место среди них занимают землеустроительные обследования территории.

Подводя итог, можно сформулировать следующие принципы землеустройства:

- соблюдение требований земельного законодательства, реализация законных прав субъектов земельных отношений;
- рациональное использование земли при обеспечении приоритета экологических требований;
- сочетание общегосударственных интересов с интересами отраслей, предприятий и отдельных землепользователей при обеспечении приоритета сельского хозяйства;
- согласование землеустроительных мероприятий с перспективами экологического и социального развития регионов, отраслей и отдельных хозяйств;
- создание и организация территориальных предпосылок для развития и повышения эффективности производства;
- учет природных и экономических условий объекта землеустройства.

Принципы землеустройства реализуются во всех его видах и формах.

9.2. Содержание и социально-экономический характер территориального землеустройства

Территориальное землеустройство является основным механизмом перераспределения земель, формирования рационального землевладения и землепользования, предоставления земли для использования в сельскохозяйственных целях и изъятия ее, наделения ею предприятий и граждан, передачи ее в аренду.

С момента возникновения землеустройства его главными задачами являлись разделение и отграничение земель, то есть установление и изменение площадей и границ земельной собственности с выдачей документов, удостоверяющих право землевладения и землепользования. Данные действия назывались межеванием, и до настоящего времени они, по существу, представляют собой основную задачу территориального землеустройства.

Границы и площади земельной собственности, как известно, определяют территорию, в рамках которой действуют права землевладельца на его землю; их установление и закрепление являются в основном техническим и правовым действиями.

Вместе с тем при территориальном землеустройстве происходит образование (организация) новых или упорядочение существующих землевладений и землепользований предприятий, организаций, граждан, что создает соответствующие организационно-территориальные условия, влияющие на построение и ведение хозяйства, его экономику. Поэтому территориальное землеустройство имеет вполне определенное экономическое содержание.

Социально-экономический характер данного типа землеустройства обусловлен рядом причин.

1. Главной целью территориального землеустройства является создание рационального землевладения и землепользования, то есть такого, которое обеспечивает по своим параметрам – размещению, площади, конфигурации, внутренней структуре, составу угодий, границам – наибольшую эффективность территориальной организации, размещения производства и его отраслей, использования и охраны земель, выражает экономические интересы населения.

2. Образование новых или упорядочение существующих землевладений и землепользований при территориальном землеустройстве рассматривается не изолированно, а в общей системе сложившегося использования земель, так как создание даже одного нового предприятия может затрагивать целую группу хозяйств и большую территорию. Это характерно, в частности, для создания крупных гидротехнических сооружений и водохранилищ, образования землепользования промышленных, транспортных и других несельскохозяйственных предприятий, когда изъятие земель существенным образом влияет на экономику всех близлежащих хозяйств.

3. При территориальном землеустройстве устраняются недостатки землевладений и землепользований (чересполосица, вклинивания, вкраплива-

ния, дальнотемелье, изломанность границ, нерациональные размеры), что существенным образом повышает эффективность использования земель.

4. Методами территориального землеустройства устанавливаются на местности границы административно-территориальных образований, территорий с особым правовым режимом земель в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп, территорий с особыми природоохранными, рекреационными и заповедными режимами, а также черта городов, поселков и сельских населенных пунктов, что сказывается на условиях и режиме землевладения и землепользования и влияет на социально-экономическую ситуацию в обществе.

5. Формирование земельных фондов различного целевого назначения (перераспределение земель, переселение и др.) затрагивает экономические интересы многих землевладельцев и землепользователей, во многих случаях определяет размеры и эффективность производства. Территориальное землеустройство предусматривает организацию землевладений (землепользований) предприятий сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения. В любом случае оно включает:

- составление проектов образования новых и упорядочения существующих объектов землеустройства с устранением неудобств в расположении земель и отводом земельных участков в натуре;
- межевание объектов землеустройства.

Учитывая социально-экономический характер территориального землеустройства, в проектах образования и упорядочения землевладений и землепользований сельскохозяйственных предприятий и граждан решают следующие вопросы:

- устанавливают размеры и границы землевладений и землепользований, целесообразную специализацию хозяйств, возможные объемы производства сельскохозяйственной продукции, условия водо-, тепло-, энергоснабжения и связи;
- определяют размещение объектов производственной и социальной инфраструктуры;
- намечают режим и особые условия пользования землей;
- подготавливают исходные материалы для определения земельного налога и арендной платы за землю.

Упорядочение существующих землевладений и землепользований сельскохозяйственного назначения проводится при реорганизации сельхозпредприятий, при передаче части их земель в ведение местной администрации, при выделении земель для организации крестьянских (фермерских) хозяйств, товариществ, сельскохозяйственных кооперативов, а также при устранении:

- нерациональной структуры земельных угодий;
- чересполосицы, вкрапливания, дальнотемелья, изломанности границ;
- экологически неправильного расположения границ территорий.

Проект изъятия и предоставления земель для несельскохозяйственных целей включает:

- обоснование размещения, размеров и границ предоставляемого земельного участка;
- определение состава и ценности изымаемых земель;
- разработку мероприятий по устранению отрицательных последствий отвода земель на производство, расселение, организацию территории, охрану земель и окружающей природной среды;
- расчет и обоснование размеров убытков, возмещаемых землевладельцам и землепользователям, потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, определение способов их возмещения;
- установление технических условий и требований рекультивации нарушенных земель, а также снятия, сохранения и использования плодородного слоя с изымаемого участка;
- установление охранных зон вновь создаваемых предприятий;
- разработку предложений по режиму и особым условиям пользования землей;
- подготовку исходных данных для установления размеров земельного налога;
- определение очередности осуществления мероприятий, намеченных проектом, порядка перехода к пользованию предоставленными участками земли.

При изъятии значительных площадей для несельскохозяйственных целей в составе проекта разрабатывают предложения по реорганизации существующих землевладений и землепользований.

Одним из главных показателей, подлежащих обоснованию в проектах территориального землеустройства, является размер землевладения (землепользования).

Контрольные вопросы

1. Как вы понимаете содержание внутрихозяйственной организации территории? Каковы ее основные причины?
2. В чем заключается экономическое значение землеустроительных решений?
3. Как разрабатываются проекты землеустройства, и кто осуществляет все мероприятия, намеченные проектом?
4. Каков состав и характер землеустроительных действий в соответствии с земельным законодательством?
5. В чем заключается сущность внутрихозяйственного землеустройства?
6. Какие органы осуществляют контроль за проведением землеустройства?
7. Какова цель территориального землеустройства?
8. Какие вопросы решаются в проектах территориального землеустройства?

10. ВЛИЯНИЕ СВОЙСТВ ЗЕМЛИ И ПРИРОДНЫХ УСЛОВИЙ НА РЕШЕНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫХ РАБОТ

10.1. Природные свойства земли и природные условия, учитываемые при землеустройстве

Земля как поверхность планеты при взаимодействии с атмосферой образует природную среду обитания человека. Есть такие свойства земли, которые человек не формирует и не изменяет в процессе своей деятельности, они существуют независимо от его желания, их можно объединить в понятие «**природные условия**». К ним относятся климат (температура, осадки, ветер, давление, солнечная инсоляция и т.д.) и литосфера (твердая оболочка Земли). Это очень важные для человека условия, которые необходимо изучать и учитывать при проведении землеустройства.

Температура воздуха влияет на виды растений, которые по причине разницы температур на земле имеют зональное расположение по поверхности планеты. Среди показателей температурного режима при землеустройстве следует знать:

- среднегодовую, среднемесячную температуру по теплomu и холодному периоду, максимальные и минимальные температуры;
- периоды заморозков.

Правильное и эффективное использование любого средства производства предполагает детальное знание его свойств. Это положение в полной мере относится и к земле.

В сельском хозяйстве большое значение имеет строгий учет природных и экономических условий разных зон, районов и каждого конкретного хозяйства. Без этого нельзя правильно решить вопросы планирования сельскохозяйственного производства, высокопроизводительного использования земли. Система земледелия, специализация хозяйства, структура посевных площадей, состав и соотношение земельных угодий, агротехника, землеустройство, мелиорация, объем сельскохозяйственного производства и производительность труда теснейшим образом связаны с природными и экономическими условиями того или другого района.

Разумеется, нельзя переоценивать природные факторы и рассматривать их в отрыве от экономических условий. Нередко в хозяйствах с худшими почвенно-климатическими условиями, но при высоком уровне агротехники и обеспеченности машинами получают более высокие урожаи, чем в хозяйствах с лучшими почвенно-климатическими условиями, но с низким уровнем земледелия.

Учет природных условий особенно большое значение имеет в нашей стране, обладающей колоссальными пространствами. Территория РФ про-

стирается с севера на юг более чем на 4,5 тыс. километров и с запада на восток более чем на 7 тыс. километров. Поэтому почвенный покров, растительность, климат и другие природные условия в отдельных зонах и районах страны имеют большие различия. Часто значительные различия свойств земли наблюдаются и в пределах отдельных хозяйств.

Земля обладает многими свойствами, имеющими важное производственное значение. Мы остановимся лишь на тех, которые непосредственно относятся к землеустройству.

Основными из них являются:

- пространство с его рельефом, образующим форму поверхности земли;
- почва;
- естественная растительность;
- гидрогеологические условия.

Пространственные свойства земли учитываются в любом производстве, но особенно важное значение имеют в сельском хозяйстве, поскольку в той или иной степени влияют не только на производственные процессы, но и на организацию отдельных отраслей, на производство в целом.

Специфическая особенность сельскохозяйственного производства состоит прежде всего в том, что оно размещается на большой территории.

Производственные процессы в фабрично-заводском производстве осуществляются путем воздействий человека на предмет труда с помощью средств производства, находящихся в стационарном положении, на ограниченной территории. Если даже машины и станки, с помощью которых осуществляются производственные процессы, и имеют некоторые передвижения, то эти передвижения весьма ограничены и не связаны с присущими земле естественными свойствами.

Совершенно другая картина наблюдается в сельском хозяйстве, где производственные операции влияют на обработку земли. Средства производства, участвующие в ряде производственных процессов, передвигаясь по земле, соприкасаются с элементами ее поверхности: рельефом, почвой и др.

В процессе производства любого предприятия рабочая сила и средства производства находятся в форме определенного размещения, определенной организации. Организация средств производства и рабочей силы в сельском хозяйстве связана с пространством обрабатываемых земельных массивов. Всякого рода изменения в организации средств производства и рабочей силы обуславливают внесение изменений в организацию территорий. Другими словами, определенная организация средств производства и рабочей силы требует создания определенной сферы деятельности для производственных процессов. В свою очередь, пространственные свойства земли (размер участка, его конфигурация, рельеф местности и др.) влияют на характер организации средств производства, рабочей силы и производственных процессов.

Поэтому в целях получения наибольшего эффекта от производственной деятельности необходимо организацию территории проводить с тщательным учетом пространственных и других свойств земли.

Опыт хозяйств показывает, что на производительность труда, эффективность использования машин и на себестоимость продукции большое влияние оказывают размер землепользования хозяйства, размер обрабатываемых земельных участков.

Производительность тракторов и других машин в крупных хозяйствах значительно выше, а себестоимость тракторных работ ниже по сравнению с мелкими хозяйствами. Особенно отрицательно сказывается небольшой размер землепользования хозяйства на производительности мощных машинно-тракторных агрегатов.

На производительность труда и эффективность использования машинно-тракторных агрегатов большое влияние оказывает и конфигурация обрабатываемых земельных участков. Например, неправильная форма участков сильно затрудняет проведение производственных процессов вообще и механизированных в особенности. Обработка таких участков обуславливает излишние холостые заезды и повороты, что сокращает полезное рабочее время, снижает производительность труда и эффективное использование машин и орудий. При обработке небольших участков в форме треугольников по сравнению с участками того же размера, но прямоугольной формы холостых заездов и поворотов в 2-2,5 раза больше.

Участки с короткими рабочими гонами тоже вызывают излишние повороты со всеми вытекающими отсюда отрицательными последствиями. С увеличением длины рабочего гона непроизводительная затрата рабочего времени на повороты и заезды машинно-тракторных агрегатов сильно снижается, что оказывает непосредственное влияние на повышение производительности труда.

Кроме того, при обработке участков с длинными сторонами и правильной конфигурацией уменьшаются износ машин, технические неполадки и поломки машинно-тракторных агрегатов. Вместе с тем улучшается качество полевых работ и сокращается расход горючего.

Создание участков с рациональной площадью и конфигурацией способствует проведению полевых работ в лучшие агротехнические сроки, что имеет огромное значение для повышения урожая и уменьшения потерь при его уборке.

Исключительное значение в сельскохозяйственном производстве имеет **рельеф местности** как одно из пространственных свойств земли. Рельеф влияет на характер расположения почвенных разностей, на размещение естественной растительности, микроклимат, воздушно-водный режим, механический состав почв, что, в свою очередь, воздействует на их агротехнические свойства и плодородие. Рельеф в известной мере сказывается и на ха-

Рельеф влияет на силу и характер поверхностных стоков, вызывающих эрозионные процессы (смыв, размыв), вредно воздействующие на сельскохозяйственное производство.

Вершина Вершина



Большой вклад в изучение плодородия почв внес известный геолог и почвовед В.В. Докучаев, с чьим именем связано возникновение современного генетического почвоведения.



Рис. 10. В.В. Докучаев. 1846–1903 г.
Основатель русской школы почвоведения и географии почв

Рациональная организация и правильное использование сельскохозяйственных земель как средства производства, повышение урожайности полей предполагают тщательное изучение почвенных условий. Учет свойств почвенного покрова в процессе организации территории находит свое отражение при решении ряда составных частей и элементов землеустройства, но особенно большое экономическое значение это имеет при организации угодий и севооборотных массивов при размещении полей и бригадных участков.

Под каждое угодье и севооборот следует отводить земельные массивы, наиболее отвечающие по своим свойствам тем или иным сельскохозяйственным культурам, чтобы обеспечить максимальное повышение урожайности и наиболее эффективное использование всей территории.

Как известно, почвы, различные по своим физико-химическим и биологическим свойствам, создают разные условия для роста сельскохозяйственных культур, обуславливают разные сроки обработки почвы, посева культур и уборки урожая; в зависимости от характера почвы требуется применять разную агротехнику и разные виды удобрений. Это должно учитываться при размещении полей и бригадных участков в целях создания лучших условий для организации производства.

При землеустройстве необходимо тщательно учитывать **свойства естественного растительного покрова**. Особенно большое значение это имеет при разработке противоэрозионных мероприятий и организации территории кормовых угодий.

Чтобы правильно организовать территорию кормовых угодий: разместить гуртовые участки, отвести пастбища для отдельных животноводческих ферм отдельных видов и возрастных групп животных, – необходимо знать естественную травянистую растительность. Это требуется также и для проектирования загонов очередного стравливания.

Важное значение имеют также **гидрографические и гидрогеологические свойства земли** (реки, овраги, балки, залегание грунтовых и артезианских вод и др.). Учет этих свойств необходим при выборе места под поселки или усадьбы, при организации угодий и севооборотов, размещении сооружений для усадебного, полевого и пастбищного водоснабжения, размещении дорожной сети и т.д.

В целях изучения свойств земли как средства производства проводятся топографические и аэрофотогеодезические съемки, почвенные, геоботанические, водно-мелиоративные, дорожные и другие обследования и изыскания.

Необходимо иметь в виду, что с землей неразрывно связаны постройки, осушительные и оросительные каналы, дороги, мосты, пруды, лесные полосазащитные полосы и т.д. Эти средства производства функционируют в связи с теми земельными массивами, к которым они прикреплены и в которых они, по выражению Маркса, «пустили корни». При проведении землеустройства должны быть созданы наиболее правильные и выгодные формы размещения указанных средств производства. Это обуславливает необходимость одновременного и совместного решения пространственной организации земли и других средств производства, прикрепленных к земле и функционирующих в процессе производства неразрывно с определенными участками земли.

Рассмотренные свойства земли проявляются на отдельных участках одновременно. Их разное сочетание создает многообразие в природном комплексе, делает любой участок планеты достаточно уникальным, что требует детального изучения его свойств и учета их при проведении землеустроительных мероприятий.

Территория и рельеф изучаются в процессе проведения геодезических работ и отражаются на топографических картах и планах. Рельеф, кроме того, изучается отдельно в процессе морфологических и морфометрических обследований: почвы – в процессе почвенного агрохимического обследования, растительности – в процессе геоботанического, лесохозяйственного обследования, животного мира – в процессе охотохозяйственного обследования, а водных ресурсов – при водохозяйственном и гидрогеологическом обследовании, а также при геодезических и геологических изысканиях.

Есть ряд обследований, когда свойства земли изучаются комплексно во взаимосвязи друг с другом:

- эрозионное (почва, рельеф, ветер, осадки);
- культуротехническое (почва, рельеф, растительность);
- ландшафтное (все свойства земли во взаимосвязи друг с другом);
- рекреационное (территория, рельеф, растительность, животный мир, гидрография).



Рис. 11. Эрозия почвы

Знание свойств земли – необходимое условие рационального землепользования, оно позволяет обеспечить лучшее использование как земли, так и других природных ресурсов, охрану природы, достичь эффективности производства и рекреации.

Контрольные вопросы

1. Какими природными свойствами обладает земля?
2. Как природные условия учитываются при формировании землепользований?
3. Пространственные свойства земли и учет их при землеустройстве.
4. Каково основное свойство земли, характеризующее ее экономических характер?
5. Какое влияние оказывает рельеф местности на организацию территории?
6. Как проверить учет естественной растительности при землеустройстве?

11. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

11.1. Социально-экономическая сущность землепользования и землевладения

Землеустройство, как и всякое действие, выражается определенным результатом. Внешними результатами землеустроительного действия являются:

- 1) правовое обоснование землепользования;
- 2) границы землепользования;
- 3) режим (характер и порядок) использования земельного участка.

В силу этого землеустройство обычно воспринимается как техническое мероприятие по закреплению на местности определенных прав владения и пользования землей. Следует подчеркнуть: *техническая и правовая стороны землеустройства очень важны, хотя отражают лишь внешние его проявления. Сущность землеустройства определяется его экономическим содержанием.*

Углубление экономического содержания землеустройства наиболее характерно проявляется в развитии новых форм организации территории на многоукладной основе. Конкуренция землепользователей, претендующих на тот или иной участок земли, обеспечивает повышение экономической эффективности производства. На передний план землеустроительного решения объективно выдвигаются показатели результативности и эффективности, которые находят выражение в относительном сокращении единовременных и текущих затрат, увеличении производства продукции с единицы площади.

Экономическая сущность землеустройства связана с улучшением использования территории в целом, с непосредственным влиянием на социально-бытовые и экологические условия. Реформирование земельных отношений приводит к изменению трех основных звеньев: расселения населения, размещения производственных предприятий и самой организационно-хозяйственной структуры. Особенно заметно это проявляется в сельском хозяйстве. Вопросы расселения и занятости населения сельской местности не могут быть решены без рационального землеустройства.

Организация территории, как следствие землеустройства, должна соответствовать потребностям и формам организации производства. С этой целью земельным участкам и отдельным землепользованиям придаются определенные размеры и конфигурация, определяются состав и площади угодий, обеспечивающие высокую эффективность производства. При этом технические и организационно-правовые факторы (границы, площади, права и обязанности) подчиняются экономическим требованиям.

С решением экономических и социальных задач тесно связаны экологические проблемы, также решаемые на основе землеустройства. Рас-

смаатривая землеустройство в едином комплексе природоохранной системы, следует выделить два аспекта: технологический и территориальный.

В технологическом отношении землеустройство, определяя характер и порядок использования земель, способно предотвратить экологические нарушения на данной территории. Нерациональное использование земельного участка в технологическом отношении, напротив, ведет к нарушению экологического равновесия и нанесению ущерба земле и другим природным ресурсам. Например, неправильное использование земли может привести к снижению почвенного плодородия, эрозии почв, загрязнению водоемов, уничтожению растительного и животного мира.

Территориальный аспект проблемы заключается в том, что в процессе землеустройства размещаются и устанавливаются границы территорий природоохранного и защитного назначения, имеющие особый режим использования. То есть обосновывается целесообразное размещение как предприятий, нарушающих экологическое равновесие, так и объектов охраны окружающей среды.

Любая математическая модель, описывающая тот или иной объект, явление или процесс, подразумевает наличие определенных числовых показателей, которые их характеризуют. Например, основной характеристикой проекта землеустройства является площадь участка – контура, уголья, строения, севооборота и т.д. – или его длина (при оговоренной ширине). При моделировании эти показатели или величины заранее заданы и являются переменными (неизвестными), так как цель моделирования – это поиск их наилучших значений.

Все переменные в этой модели обязательно связаны между собой определенными ограничениями (уравнениями или неравенствами). Задача состоит в том, чтобы найти наилучшее значение параметров модели, а для этого нужно решить поставленную задачу. Математические методы дают эту возможность, с их помощью можно вычислить оптимальные значения переменных. Тем самым решение математической задачи с применением соответствующих методов становится одним из основных этапов моделирования.

Как правило, все землеустроительные экономико-математические задачи имеют многовариантный, альтернативный характер, и основной вопрос заключается в том, как из множества допустимых вариантов выбрать оптимальный по заданному критерию. Математически это означает поиск максимума или минимума той или иной функции, то есть решение задачи на экстремум.

При решении таких задач возникают два основных случая, когда:

1. Задача может быть решена классическими методами дифференциального исчисления.
2. Классические методы трудноприменимы или вообще не могут быть использованы.

Во втором случае используют так называемые методы *математического программирования*, которые широко применяются при решении различных инженерно-экономических задач. Термин «программирование» указывает на использование алгоритма последовательных приближений – программа начинает с произвольного допустимого плана и улучшает его, пока не будет получено наилучшее решение.

Задача математического программирования формулируется следующим образом.

Устанавливается перечень переменных x_1, x_2, \dots, x_n , которые могут принимать различные числовые значения. На эти неизвестные налагаются определенные условия, образующие так называемую *систему ограничений*. Ограничениями служат уравнения или неравенства, построенные в соответствии с логическим содержанием задачи. Как правило, они имеют линейный вид, то есть переменные входят в них в первой степени:

$$\left. \begin{aligned} &a_{1.1}x_1 + a_{1.2}x_2 + \dots + a_{1n}x_n = b_1, \\ &\dots\dots\dots \\ &a_{r1}x_1 + a_{r2}x_2 + \dots + a_{rn}x_n = b_r, \\ &a_{r+1.1}x_1 + a_{r+1.2}x_2 + \dots + a_{r+1.n}x_n \leq b_{r+1}, \\ &\dots\dots\dots \\ &a_{m1}x_1 + a_{m2}x_2 + \dots + a_{mn}x_n \geq b_m, \end{aligned} \right\}$$

но в принципе могут содержать и нелинейные выражения, которые в общем виде записываются так:

$$q_i(x_1, x_2, \dots, x_n) \leq 0;$$

$$x_j \geq 0; \quad i=1, 2, \dots, m; \quad j=1, 2, \dots, n.$$

Таким образом, система ограничений может быть и смешанной (включать линейные и нелинейные выражения).

Затем составляется некоторая функция из тех же искомых величин (переменных), которая выражает принятый критерий (доход, издержки, себестоимость и т.д.). Ее называют *целевой функцией* или *функционалом задачи*. Чаще всего она бывает линейной:

$$z = c_1x_1 + c_2x_2 + \dots = c_nx_n \rightarrow \max(\min),$$

НО МОЖЕТ БЫТЬ И НЕЛИНЕЙНОЙ:

$$z = f(x_1, x_2, \dots, x_n) \rightarrow \max(\min).$$

Таким образом, требуется найти такой набор значений переменных, который удовлетворяет системе ограничений и при котором целевая функция принимает наибольшее или наименьшее значение.

Если система ограничений и целевая функция линейны относительно искомых величин x_1, x_2, \dots, x_n , возникает задача линейного программирования; если же имеется хотя бы одно нелинейное выражение, мы имеем дело с нелинейным программированием. Существуют методы для решения задач обоих типов.

Любая совокупность численных значений переменных именуется *планом* задачи; план, удовлетворяющий системе ограничений, называется *допустимым*. Допустимый план, максимизирующий (или минимизирующий) целевую функцию, называется *оптимальным*. Допустимых планов в задаче, как правило, бесчисленное множество, и алгоритм решения сводится к выбору из этого множества оптимального плана.

Система линейных и нелинейных ограничений, которой не отвечает ни одна совокупность неотрицательных значений переменных, называется *несовместимой*; такая задача не имеет решения. Несовместимость системы можно обнаружить или путем простого логического анализа, или с помощью специальных математических приемов (например, теории определителей). *Совместимой* называется система, имеющая хотя бы одно допустимое решение.

Из условных нелинейных экстремальных задач математического программирования выделяются задачи выпуклого программирования, где требуется определить максимум вогнутой функции на выпуклом множестве. Доказано, что любой локальный максимум вогнутой функции, заданной на выпуклом множестве, является его глобальным максимумом на том же множестве.

Не всегда исходные параметры задачи выражаются определенными числами, иногда это могут быть случайные величины; в этом случае используют методы *стохастического программирования*. Задачи, в которых нет необходимости вычислять экстремум на нескольких этапах, называются одноэтапными (статическими); многоэтапные задачи требуют применения методов *динамического программирования*. В ряде случаев исходные параметры экстремальных задач могут изменяться в определенных пределах; тогда говорят о *параметрическом программировании*. Если же параметры задач по своему реальному смыслу могут принимать лишь ограниченное число значений (например, только целочисленные значения), применяют методы *дискретного программирования*.

Помимо математического программирования в экономических исследованиях широкое распространение получили и другие количественные методы – *регрессионного, дисперсионного анализа межотраслевого баланса* и т.д. К комплексным инженерно-экономическим задачам применимы методы *сетевого планирования*, определяющие пути наилучшего перехода производственной системы из одного состояния в другое. *Теория стратегических решений* рассматривает методы выбора оптимальной стратегии в условиях, когда неизвестны обстоятельства субъективного и объективно-

го характера могут противодействовать поставленной цели и снижать эффективность проводимых мероприятий.

Систематическое использование различных разделов математики – линейной алгебры, теории вероятностей, математической статистики, математического программирования, балансовых моделей, теории массового обслуживания, теории графов, теории игр и т.п. – при решении сложных вопросов планирования, проектирования, хозяйственной деятельности, по сути, привело к разработке самостоятельной ветви прикладной математики (получившей название операционных исследований). Это стало возможным в первую очередь благодаря широкому использованию новых средств вычислительной техники и соответствующего программного обеспечения.

Землепользование как экономическая категория определяется характером общественного производства, конкретным социальным типом хозяйства, в котором функционирует земля как средство производства. Ключом для правильного уяснения экономической сущности землепользования является характер материального производства как объективного (производительного) и субъективного (личного потребления) фактора экономики.

Земля как естественноисторическое тело, будучи вовлечена в сельскохозяйственное производство, выступает главным средством производства, являясь предметом труда и орудием производства, с помощью которого человек производит необходимые ему продукты.

Производительное потребление земли следует рассматривать как функционирование ее, поскольку земля является вечным средством производства и при правильном использовании не изнашивается, не теряет своих полезных качеств.

С землей, всеобщим предметом труда, в процессе ее функционирования неразрывно связаны другие средства производства: производственные здания, дорожно-мостовые устройства, каналы и др.

Функционирование земли как средства производства и средств производства, неразрывно связанных с землей, в процессе общественного производства выражает экономическую сущность землепользования в широком смысле слова. Например, функционирование земли как средства производства во всем аграрном секторе составляет экономическую сущность землепользования сельскохозяйственных предприятий. Конкретные его формы в отдельных сельскохозяйственных предприятиях могут быть разными, однако всегда определяющим началом является способ производства, который создает соответствующие ему формы пользования или владения землей.

В определении экономической сущности землепользования сельскохозяйственного предприятия следует выделить следующие основные признаки:

1) производительное потребление (функционирование) земли как средства производства и средств производства, неразрывно связанных с землей в процессе сельскохозяйственного производства;

2) социальный тип хозяйства, в котором функционирует земля как средство производства.

Применив это определение к конкретным сельскохозяйственным предприятиям, понятие землепользования можно сформулировать следующим образом. Под экономической сущностью землепользования сельскохозяйственного предприятия следует понимать функционирование земли как средства производства и средств производства, неразрывно связанных с землей, в процессе расширенного воспроизводства предприятия в целом.

Сложившаяся социальная система сельского хозяйства базируется на различных формах земельной собственности – государственной, коллективной и частной. Сельскохозяйственные предприятия представлены разными типами хозяйств, которые по социальной форме различаются. Это обусловило выделение на современном этапе проведения земельной и аграрной реформы таких хозяйствующих субъектов, как совхозы, колхозы, товарищества с ограниченной ответственностью (ТОО), акционерные общества (АО), ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств (АКХ), крестьянские (фермерские) хозяйства, сельскохозяйственные кооперативы и личные подсобные хозяйства.

Поэтому социальная сущность землепользования определяется установленными производственными и земельными отношениями, формами земельной собственности и хозяйствования на земле.

Эффективность внутрихозяйственного землеустройства проявляется в трех сферах: экологической, экономической и социальной.

Экологическая эффективность внутрихозяйственного устройства вытекает из необходимости охраны природы, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов и проявляется прежде всего во влиянии землеустроительных мероприятий и производства на окружающую среду через улучшение земель, защиту их от эрозии, осуществление природоохранных мер.

Производственно-экономическая (или просто экономическая) эффективность землеустройства обусловлена требованиями взаимоорганизации производства и территории, улучшения условий хозяйствования, что сказывается в первую очередь на эффективности материального производства в сельскохозяйственном предприятии.

Результатами социальной эффективности землеустройства являются укрепление земельных отношений, охрана прав. В отношении этой сферы земля рассматривается как объект социально-экономических связей. Социальная эффективность внутрихозяйственного землеустройства направлена

на развитие и улучшение условий производства. Она обуславливает также изменение условий жизни, труда, культурно-бытового обслуживания и отдыха населения.

Экологическая эффективность землепользования является основной. Требования к ней проявляются в необходимости выполнения экологических, природоохранных норм к каждому элементу и каждой составной части проекта землеустройства. Ни один вариант проекта внутрихозяйственного землеустройства не может рассматриваться, если он не соответствует этим нормам.

К числу основных показателей экологической эффективности проекта внутрихозяйственного землеустройства относят:

- данные комплексной оценки влияния землеустройства на качественное состояние земель, получаемые по каждому земельному участку (баланс гумуса, содержание подвижных форм макро- и микроэлементов, тяжелых металлов, радионуклидов, остаточных пестицидов; категория, класс земель по сельскохозяйственной пригодности, балл оценки по продуктивности; кислотность; режим увлажнения: уровень грунтовых вод, влагоемкость, запас продуктивной влаги; однородность по условиям почв, рельеф и др.);

- сведения о снижении процессов водной эрозии почв и дефляции (остаточный смыл почвы, снижение заовраженности местности, залужение и залесение эродированных земель, коэффициенты эрозионной опасности культур и проектного покрытия почв растениями в эрозионно-опасные периоды, объемы регулируемого стока воды, изменение микроклиматических условий);

- информацию о природоохранном обустройстве земель (наличие водоохраных зон и прибрежных полос, санитарно-защитных зон, охраняемых ландшафтов, земельных участков, находящихся в стадии консервации, санитарных и зооветеринарных разрывов, защитных, запретных и охранных зон);

- данные, характеризующие экологическое устройство территории (площади миграционных коридоров, экологических ниш, микрозаповедников, индексы экологического разнообразия, экологической стабильности территории, продуктивности агроландшафтов с учетом «краевого эффекта», длина экотонов и др.).

Экономический эффект внутрихозяйственного землеустройства состоит:

- при размещении производственных подразделений, хозяйственных центров и магистральных дорог – в снижении ежегодных издержек производства и различного рода потерь (под застройку, строительство);

- при организации угодий и севооборотов – в приросте чистого дохода;

➤ при устройстве территории севооборотов, многолетних насаждений и кормовых угодий – в снижении затрат на выполнение производственных процессов и предотвращении потерь производства (за счет уменьшения площадей под поворотными полосами, остаточными треугольниками, клиньями).

С учетом данной дифференциации экономического эффекта землеустройства рассчитывают эффективность капиталовложений в создание элементов производственной и социальной инфраструктуры соответствующего хозяйственного уровня. Например, при трансформации угодий затраченные капиталовложения окупаются приростом чистого дохода с вновь освоенных или более интенсивно используемых земель, а при устройстве территории севооборотов капиталовложения на строительство полевых станков, дорог окупаются за счет снижения производственных затрат и т.д.

Как видно, основной эффект землеустройства связан с приростом чистого дохода и снижением производственных затрат, которые также могут трансформироваться в приросты чистого дохода. Эти приросты обусловлены мероприятиями, осуществляемыми за счет дополнительных капиталовложений (К) и требующими дополнительных производственных затрат (С), а также организационно-хозяйственными действиями, осуществляемыми без дополнительных затрат.

Для расчета обобщающего показателя оценки экономической эффективности проекта внутрихозяйственного землеустройства, учитывающего все вышеперечисленные мероприятия, используют отношение прироста чистого дохода к приведенным затратам.

Отношение прироста чистого дохода, получаемого за счет организации территории, соответственно к затратам на проектные изыскательские работы, капиталовложениям, текущим издержкам производства позволит оценить эффективность организационно-территориальных мероприятий, капиталовложений, дополнительных текущих затрат, необходимых для осуществления проекта.

При оценке экономической эффективности проекта внутрихозяйственного землеустройства рассчитывают технические (технико-экономические), агроэкономические и экономические (стоимостные) показатели.

Технические показатели проекта внутрихозяйственного землеустройства служат главным образом для оценки созданных проектом пространственных условий организации территории и характеристики технологических свойств земли – рельефа местности, механического состава почв, наличия препятствий, культуртехнического состояния, крупности контуров и т.д. В процессе землеустроительного проектирования технические показатели отражают применение при составлении проекта научно обоснованных нормативов по допустимым уклонам в рабочем направле-

нии движения агрегатов, предельной ширине межполосных участков, рекомендуемым размерам земельных массивов, закрепляемым за производственными подразделениями, оптимальным площадям севооборотов, полей, рабочих участков, допустимым расстояниям перегона скота. Технические показатели проекта внутрихозяйственного землеустройства при этом позволяют судить о том, как выдержаны нормы землеустроительного проектирования, улучшены пространственные условия землевладения и землепользования по сравнению с существующим положением, каковы недостатки и преимущества возможных вариантов.

Агроэкономическое обоснование проекта производится в целях установления соответствия намеченной организации территории требованиям расширения производства, поэтому показатели агроэкономического обоснования характеризуют в основном организационно-хозяйственную сторону проектов внутрихозяйственного землеустройства и представляют собой систему различного рода балансов.

Экономическое обоснование производится в целях выявления наилучшего варианта организации территории, определения эффективности проекта внутрихозяйственного землеустройства по наличию стоимостных показателей. При этом экономические показатели применяют для сопоставления ожидаемых результатов по улучшению экономики и росту производства продукции различных отраслей, рациональной организации производственных процессов с вызвавшими эти улучшения затратами.

Система показателей экономического обоснования проектов внутрихозяйственного землеустройства складывается из показателей эффективности по составным частям и элементам проектов и в обобщающем виде приведена в соответствующих учебных пособиях [6, т. 4].

Социальная эффективность внутрихозяйственного землеустройства дифференцируется по составным частям и элементам проекта.

При размещении производственных подразделений и хозяйственных центров она заключается в:

1) обеспечении социальной справедливости при распределении земельных долей и имущественных паев, формировании земельных массивов производственных подразделений, объединении земельных долей граждан и работников во внутрихозяйственные производственные подразделения;

2) улучшении условий управления производством и руководства им, правильной организации производства на предприятиях, что оказывает влияние на повышение производительности труда;

3) улучшении условий жизни и работы населения за счет правильного размещения хозяйственных центров, определения перспектив развития жилищного, культурно-бытового и производственного строительства, целевого изменения характера миграционных процессов.

Социальная эффективность при размещении магистральных дорог, дорожных сооружений, других объектов инженерного оборудования территории состоит в сокращении времени и средств на непроизводительные переходы и переезды людей и техники к месту работы и обратно, ликвидации встречных переходов и переездов, улучшении работы транспортных средств.

Контрольные вопросы

1. В чем связь землеустроительных решений с перспективами экономического и социального развития хозяйства?
2. Какие существуют виды обоснования землеустроительного проекта?
3. В чем суть социально-экономического обоснования землеустроительных проектов?
4. В чем суть технико-экономического обоснования землеустроительных проектов?
5. Какие экономические условия учитываются при землеустройстве?

12. ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

12.1. Система землеустроительного проектирования.

Землеустроительная документация.

Проекты территориального землеустройства

В зависимости от сложности поставленных задач проектные решения могут быть выдвинуты на стадии разработки схемы комплексного землеустроительного проекта, одностадийного или технорабочего проектирования. Исходя из сложившегося опыта проектно-изыскательских работ по землеустройству, система землеустроительного проектирования сложилась в такой стадийной последовательности:

1. Предпроектные проработки – составление схем использования земельных ресурсов страны, республики, области и района. Сюда включаются и локальные схемы, в которых разрабатываются противоэрозионные мероприятия, мероприятия по комплексному использованию песков, песчаных, овражно-балочных земель, солонцовых комплексов, естественных кормовых угодий и т.д.

2. Комплексные проекты межхозяйственной и внутрихозяйственной организации земельной территории.

3. Научно обоснованные системы земледелия и землеустройства.

4. Одностадийные проекты по защите почв от эрозии, рекультивации земель и другим видам работ.

5. Технорабочие проекты по улучшению земельных угодий, внутреннему устройству территории севооборотов.

6. Проект работ по реализации схем землеустройства.

7. Авторский надзор за внедрением схем землеустройства, одностадийных и технорабочих проектов, других намеченных мероприятий.

Такая система землеустроительного проектирования обеспечивает эффективную организацию земель, четко обосновывает проектные решения, позволяет вести одновременно комплексные проекты на территориях районов или областей.

Задачами землеустроительного проектирования являются организация рационального использования земель во всех отраслях народного хозяйства, создание условий поддержания устойчивых ландшафтов и охраны земель. В этой связи землеустроительное проектирование включает:

- 1) разработку прогнозов, республиканских и региональных программ, схем использования и охраны земельных ресурсов и схем землеустройства;

- 2) установление на местности границ административно-территориальных образований;

- 3) составление проектов образования новых и упорядочения существующих землевладений и землепользований с устранением неудобств в

расположении земель, отводом земельных участков в натуру и подготовкой документов, удостоверяющих право собственности, владения и пользования землей;

4) разработку проектов внутрихозяйственной организации территории и других проектов, связанных с использованием и охраной земель;

5) разработку рабочих проектов по рекультивации нарушенных земель, защите почв от эрозии, селей, оползней, подтопления и засоления, улучшению сельскохозяйственных угодий и освоению новых земель;

6) обоснование размещения и установление границ территорий с особыми природоохранными, рекреационными и заповедными режимами;

7) установление и изменение городской черты, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов;

8) проведение топографо-геодезических, картографических, почвенных, агрохимических, геоботанических и других обследовательских и изыскательских работ.

Землеустроительная документация. Виды землеустроительной документации:

- генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации, схема землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, схема землеустройства муниципальных образований и других административно-территориальных образований, схемы использования и охраны земель;

- проекты территориального землеустройства;
- материалы межевания объектов землеустройства;
- карты (планы) объектов землеустройства;
- проекты внутрихозяйственного землеустройства;
- проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий;

- материалы геодезических и картографических работ, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель;

- тематические карты и атласы состояния и использования земель.

Федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться другие виды землеустроительной документации.

Состав, содержание и правила оформления каждого вида землеустроительной документации регламентируются соответствующими техническими условиями проведения землеустройства.

«Сведения» заполняются гражданами или юридическими лицами и согласовываются с земельными комитетами, на территории которых находится участок. Учетные формы «Сведений» заполняются на каждый участок, причем отдельные листы формы должны быть пронумерованы и сброшюрованы. Заполненные учетные формы «Сведений» должны представляться подобранными и сброшюрованными по юридическим лицам (а не по субъектам Федерации). При заполнении учетной формы «Сведений» следует использовать только варианты записей из соответствующих классификаторов «Инструкции»:

- организационно–правовая форма;
- тип населенного пункта;
- тип адресной единицы;
- категория земель;
- вид разрешенного использования земельного участка;
- вид права пользования;
- вид обременения.

Не допускается заполнение «Сведений» номерами страниц из таблиц классификаторов. Обязательно следует заполнять «Сведения» информацией, соответствующей порядковому номеру классификатора. Запрещается заполнять учетные формы «Сведений» от руки. Необходимо заполнять бумажные формы «Сведений» только машинным способом. Не допускается представление учетной формы «Сведений» без согласования и утверждения председателем территориального органа Госкомзема России. Запрещается изменение структуры и вида формы «Сведений», утвержденных в «Инструкции». Данные в электронной версии «Сведений» должны быть полностью тождественны данным в бумажной версии.

Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую. Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую осуществляются в отношении:

1) земель, находящихся в федеральной собственности, – Правительством Российской Федерации;

2) земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

3) земель, находящихся в муниципальной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, – органами местного самоуправления;

4) земель, находящихся в частной собственности:

- земель сельскохозяйственного назначения – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- земель иного целевого назначения – органами местного самоуправления.

Порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами.

Категория земель указывается:

1) в актах федеральных органов исполнительной власти, актах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и актах органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков;

2) в договорах, предметом которых являются земельные участки;

3) в документах государственного земельного кадастра;

4) в документах о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделках с ним;

5) в иных документах в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Нарушение установленного Земельным кодексом, федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую является основанием признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую.

Проекты территориального землеустройства. Проект территориального землеустройства содержит правовые, экономические, технические документы, включающие в себя расчеты, описания, проектные планы, в которых обосновываются и воспроизводятся в графической и технической форме мероприятия, реализация которых предусмотрена при образовании новых и упорядочении существующих земельных участков.

При образовании новых и упорядочении существующих земельных участков проекты территориального землеустройства составляются в виде проектов границ земельных участков и проектов перераспределения сельскохозяйственных угодий (на территории реорганизуемых или реорганизованных сельскохозяйственных организаций).

Проект территориального землеустройства составляется с заданием на выполнение работ.

Составление проекта территориального землеустройства включает в себя:

- подготовительные работы;
- составление проекта;
- согласование проекта;
- утверждение проекта;
- формирование землеустроительного дела;
- сдачу землеустроительного дела заказчику.

Подготовительные работы включают сбор и изучение сведений о земельном участке, содержание в Государственном комитете по землеустройству землеустроительной, градостроительной, лесоустроительной, геодезической, картографической и иной связанной с использованием, охраной и перераспределением земель документации.

В проекте территориального землеустройства по результатам подготовки работ решаются вопросы размещения земельных участков, изменения или восстановления границ земельных участков. В процессе проектирования рассматриваются возможные варианты проектных решений и делается выбор наилучшего варианта, при этом учитываются следующие требования:

1. Каждый земельный участок формируется по присущим ему характеристикам:

- местоположение;
- целевое назначение земель;
- разрешенное использование;
- площадь;
- удостоверенные границы;
- ограничения в использовании земель;
- обременение правами иных лиц.

2. Размер земельного участка устанавливается в соответствии с утвержденными в установленном порядке предельными размерами, нормами отводов земель для конкретных видов деятельности или в соответствии с правилами землепользования и застройки, предусмотренными в землеустроительной, градостроительной и проектной документации.

3. В общую площадь земельного участка под объектами недвижимости включаются площадь, непосредственно занятая этими объектами, и площадь прилегающей территории, необходимая для обеспечения функционирования (обслуживание, эксплуатация) конкретного объекта недвижимости в соответствии с установленными нормами.

4. В зависимости от целевого назначения разрешенного использования земельный участок в обязательном порядке обеспечивается доступом в виде прохода шириной не менее 1 м или проезда шириной не менее 3,5 м. Если на земельном участке имеются капитальные строения или если получены документы, удостоверяющие право на возведение объекта, необходима организация проезда. Доступ к участку обеспечивается как за счет земель общего пользования, так и за счет территорий иных земельных участков путем установления частного сервитута.

5. Раздел земельного участка с целью образования новых самостоятельных земельных участков осуществляется таким образом, чтобы каждый вновь образуемый участок мог использоваться в соответствии с разрешенным использованием без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

6. Границы земельного участка устанавливаются в соответствии с требованиями эколого-ландшафтной организации территорий.

7. Не допускается изломанность проектируемых линий, если она не обусловлена существующими естественными или искусственными рубежами.

При составлении проекта территориального землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения дополнительно учитываются следующие условия:

- создаваемые организационно-территориальные условия должны обеспечивать рациональную и эффективную организацию сельскохозяйственного производства, сохранение почв и их плодородия, а также защиту природной среды;

- границы земельных участков, образованных как для несельскохозяйственных нужд, так и для вновь формируемых сельскохозяйственных организаций, границы крестьянских, фермерских хозяйств и личных подсобных хозяйств устанавливаются, с учетом их компактного размещения, как правило, совмещенными с существующими рабочими участками, с естественными и искусственными рубежами – реками, ручьями, лесополосами, дорогами и другими природными или созданными человеком объектами;

- образование земельных участков на орошаемых или осушаемых землях осуществляется на условиях, обеспечивающих функционирование мелиоративных систем.

Графическая часть проекта территориального землеустройства включает проектный план. Проектный план составляется на удобном для работы картографическом материале, на котором предварительно нанесена информация, необходимая для принятия и обоснования проектных решений (границы существующих земельных участков, их кадастровые номера, границы охранных, санитарных, защитных и других зон с особыми условиями использования земель и прочее).

Все проектные элементы (границы земельных участков, проезды или проходы, границы сервитутов), а также размеры земельных участков (площадь земельного участка, длина линий) и промеры, необходимые для определения местоположения проектных элементов на местности, отображаются на проектном плане красным цветом.

На полях проектного плана или в штампе указываются название проекта территориального землеустройства, объект землеустройства, исполнитель работ и место для размещения реквизитов, для согласования и утверждения.

Используемые условные обозначения могут размещаться как на проектном плане, так и на отдельном листе.

Текстовая часть проекта территориального землеустройства включает пояснительную записку, ведомость вычисления площадей, материалы (до-

кументы), необходимые для обоснования принимаемых проектных решений при образовании нового земельного участка и упорядочении его границ.

Проектная документация брошюруется в том или тома. В начале тома дается оглавление (содержание). На обложке и титульном листе указываются название проекта территориального землеустройства, объект землеустройства, исполнители работ и место для размещения реквизитов, согласования и утверждения. Допускается проектный план, предоставленный в виде приложения и не сброшюрованной вместе с проектной документацией.

Проект территориального землеустройства согласовывается в установленном порядке.

Согласование представляется в виде писем или подписей на титульном листе, проектном плане, заверенных соответствующими печатями.

Проект территориального землеустройства утверждается собственниками земельных участков или уполномоченными лицами – землепользователями или землевладельцем земельного участка, на котором производится землеустройство.

Подпись утверждающего лица ставится на проектный план и титульный лист проекта территориального землеустройства. Подписи юридических лиц заверяются печатью.

Землеустроительное дело включает в себя землеустроительную документацию в отношении каждого объекта землеустройства и другие касающиеся такого объекта материалы.

Землеустроительное дело формируется и хранится в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Материалы, полученные при составлении проекта территориального землеустройства, формируются в землеустроительное дело в следующей последовательности:

- титульный лист;
- оглавление;
- сведения Госкомзема о земельном участке в форме кадастровой карты (плана) земельного участка;
- задание на выполнение работ;
- утвержденный проект;
- копия документов, удостоверяющих право на землю;
- письма с согласованием проекта;
- извещение лиц, интересы которых могут быть затронуты при проведении землеустройства;
- копии доверенности лиц, уполномоченных правообладателями земельных участков на участие в согласовании проектных решений;
- материалы подготовительных работ.

Подлинный экземпляр землеустроительного дела и созданные в процессе оформления землеустроительные документы передаются заказчику.

Один экземпляр землеустроительного дела формируется из копий, передается в государственный фонд данных.

Карты (план) объекта землеустройства. При образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства составляются карты (планы) объектов землеустройства.

Карта (план) объекта землеустройства составляется с использованием сведений государственного земельного кадастра, имеющегося картографического материала, материалов дистанционного зондирования, а также данных измерений, полученных при съемке объекта землеустройства на местности или при его межевании.

Карта (план) объекта землеустройства используется при нанесении его границ на соответствующую дежурную кадастровую карту (план).

Составление карты (плана) земельного участка включает:

- 1) подготовительные работы;
- 2) установление на местности границ земельного участка;
- 3) съемку на местности частей земельного участка, занятых объектами недвижимости;
- 4) составление карты земельного участка;
- 5) формирование землеустроительного дела;
- 6) утверждение плана земельного участка и материалов межевания;
- 7) сдача землеустроительного дела заказчику.

Подготовительные работы предусматривают сбор и изучение:

- 1) кадастровой карты земельного участка;
- 2) документов, удостоверяющих права на землю (при их отсутствии – других правоустанавливающих документов);
- 3) проектов территориального землеустройства и землеустроительной документации, связанной с перераспределением земель кадастрового квартала;
- 4) каталогов (списков), координат пунктов опорной межевой сети;
- 5) градостроительной документации;
- 6) картографических материалов, материалов дистанционного зондирования, материалов инвентаризации земель и других материалов и документов, содержащих необходимую информацию для составления плана земельного участка;
- 7) адресов лиц, интересы которых могут быть затронуты при проведении землеустройства – правообладателей смежных земельных участков, правообладателей инженерных коммуникаций.



Рис. 12. Схема плана внутрихозяйственной организации территории КФХ

Полевое обследование территорий земельного участка при проведении подготовительных работ включает выявление объектов недвижимости. Состояние пунктов опорной межевой сети, результаты обследования отражаются в пояснительной записке.

При отсутствии сведений о наличии инженерных коммуникаций на территории земельного участка, охранных санитарно-защитных зон исполнители работ направляют в соответствующие учреждения и организации письменные запросы о наличии и местоположении таких объектов и зон.

Если в течение 7 дней с момента получения запроса эти учреждения не предоставляют запрошенной информации или сообщают об ее отсутствии, то в пояснительной записке производится запись об отсутствии этих данных. Второй экземпляр запроса включается в землеустроительное дело.

Установление на местности границ земельного участка производится в соответствии с техническими условиями и требованиями проведения межевания, утвержденными Роскомземом.

Если сведения о границах земельного участка соответствуют требованиям, установленным при межевании земельного участка, то межевание по такому земельному участку проводится.

Границы частей земельного участка, ограниченного в использовании и обремененного сервитутами, отражаются на плане земельного участка на основе имеющихся документов и обозначаются на местности только по желанию заинтересованных лиц и с согласия правообладателя земельного участка.

Сведения о частях земельного участка, занятых объектами недвижимости, отражаются в пояснительной записке в объеме, который удовлетворяет требованиям нормативных правовых актов Госкомзема.

Необходимость отражения на плане границ земельного участка, занятого объектами недвижимости, и точность их определения устанавливаются заданием на выполнение работ.

На основании материалов полевых и камеральных работ составляется карта (план) земельного участка. План земельного участка оформляется в масштабе, удобном для его размещения на одном листе формата А4 или А3.

На карте (плане) земельного участка показываются:

- 1) кадастровый номер земельного участка;
- 2) границы земельного участка и номера межевых знаков;
- 3) границы ограниченных в использовании частей земельного участка;
- 4) части земельного участка, занятые объектами недвижимости;
- 5) размеры земельного участка в виде площади, дирекционных углов и горизонтальных проложений;
- 6) описание границ смежных земельных участков;
- 7) выходы координатной сетки;
- 8) направление ЮГ-СЕВЕР;
- 9) численный масштаб.

Дирекционные углы и горизонтальные проложения предоставляются в табличной форме. Допускается таблицу геодезических данных и описание смежеств размещать отдельно на одном или нескольких листах.

Подчистки, приписки, зачеркнутые слова и другие исправления на плане земельного участка не допускаются. Карта (план) не может быть исполнена карандашом.

Площади частей земельного участка, занятых объектами недвижимости, ограниченных в использовании и обремененных сервитутами, вычисляют с точностью не ниже точности графической карты земельного участка.

Землеустроительное дело формируется в следующей последовательности:

- титульный лист;
- оглавление;
- задание на выполнение работ;
- пояснительная записка;
- сброшюрованные материалы межевания и карта земельного участка.

Если границы земельного участка на местности не устанавливались, то вместо материалов межевания в землеустроительное дело включает:

- 1) копия документов, удостоверяющих права на землю;
- 2) сведения Госкомзема о земельном участке в форме кадастровой карты (плана) земельного участка, ведомость вычисления площадей частей

земельного участка, занятого объектами недвижимости, ограниченной в использовании и обремененных сервитутами;

3) запросы о наличии и местоположении объектов, принадлежащих иным лицам и зон с особыми условиями использования земель.

При разделе земельного участка план земельного участка составляют на каждый вновь образованный земельный участок.

Включается в землеустроительное дело материалы межевания и план земельного участка, утвержденного Роскомземом или его территориальными органами.

Утверждению подлежат все представленные на утверждение экземпляры землеустроительных дел.

Подлинный экземпляр землеустроительного дела (содержащий подлинные исходные и созданные в процессе межевания землеустроительные документы) после утверждения передаются в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Остальные экземпляры землеустроительного дела сформированные из копий, заверенных исполнителем работ возвращают исполнителю для передачи заказчику.

Контрольные вопросы

1. Какова очередность действий при землеустроительном процессе?
2. Каковы состав и содержание проектной документации?
3. Какие вы знаете землеустроительные органы России и их функции?
4. В чем сущность авторского надзора при составлении проекта землеустройства?

13. ПРОЕКТЫ ВНУТРИХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

13.1. Организация территории землепользований сельскохозяйственных предприятий

Содержание и формы организации территории определяются общественным способом производства, конкретным социальным типом хозяйства, в котором функционирует земля как средство производства. Поэтому организацию территории сельскохозяйственных предприятий следует рассматривать как экономическую проблему.

Экономически обоснованная организация территории создает объективные предпосылки, способствующие достижению экономии затрат труда на производство и реализацию продуктов растениеводства и животноводства.

Вопросы организации территории сельскохозяйственных предприятий приобретают особо важное значение в связи с тем, что именно в этом имеется немало дополнительных возможностей для более рационального использования земель, более эффективного размещения сельскохозяйственного производства на территории.

Использование земли в сельскохозяйственных предприятиях осуществляется в самых разнообразных природных и экономических условиях. Наибольшее влияние на процесс сельскохозяйственного производства оказывают почвы, рельеф, состав угодий, их размер и пространственное размещение по территории хозяйства.

Наиболее характерными экономическими показателями являются условия расселения, размещение средств производства, неразрывно связанных с землей, дорожные условия и др. Разнообразные многофакторные зависимости, возникающие при использовании земли, определяют строго конкретный подход к организации территории сельскохозяйственных предприятий.

Всякое переустройство должно обеспечивать достижение экономического эффекта, т.е. способствовать лучшему использованию земельной площади.

Организацию территории сельскохозяйственного предприятия как систему мероприятий по рациональному использованию земли принято подразделять на составные части и элементы. Одной из основных частей организации территории является размещение населенных пунктов, земельных массивов производственных подразделений (отделения, производственные участки, бригады и др.) и производственных центров.

Анализ организации территории сельскохозяйственных предприятий показывает, что в ряде крупных по земельной площади хозяйств наблюдается большая распыленность и раздробленность отраслей по отделениям, производственным участкам и бригадам, в результате чего преимущества

крупного производства реализуются далеко не полностью. Особенно это относится к отраслям животноводства, овощеводства и садоводства. При относительно крупном размере животноводческой отрасли поголовье скота, как правило, разбросано по небольшим фермам производственных участков и бригадам. Мелкий размер животноводческих ферм и рассредоточенное их размещение по территории затрудняют и удорожают механизацию и электрификацию трудоемких процессов, вызывают дополнительные капиталовложения на строительство производственных построек.

Центральными вопросами управления территориями хозяйства являются организация угодий и севооборотов и их внутреннее устройство.

Борьба с водной и ветровой эрозией почв является одной из важнейших государственных задач в системе мер по дальнейшему развитию сельскохозяйственного производства; поэтому в проектах организации территорий для районов, подверженных водной и ветровой эрозии, должны найти отражение организационно-хозяйственные, агротехнические, агролесомелиоративные и гидротехнические мероприятия по водосбору, овражно-балочной системе и т.п.

Важной задачей является проектирование севооборотов, основная цель которых – создание благоприятных условий для роста и развития всех входящих в них культур. Очень важно размещение севооборотов с учетом качества почв, пространственных и других условий. Ранее введенные севообороты должны быть уточнены и исправлены в соответствии с дальнейшими перспективами развития сельскохозяйственного производства.

Один из главных вопросов организации территории (внутреннее устройство севооборотной площади) – размещение полей севооборотов, лесных полос, водных сооружений и др. Кроме пахотных земель, соответствующим образом должна быть организована территория других угодий: садов, ягодников, пастбищ и сенокосов.

Проект организации территории землепользования сельскохозяйственного предприятия состоит из расчетных, графических и текстовых материалов. Землеустройство проводится по решению соответствующих государственных, землеустроительных органов или по ходатайству заинтересованных землепользователей. Осуществляется оно хозяйствами и государственными землеустроительными службами.

Порядок выполнения внутривладельческой организации территории сельскохозяйственных предприятий включает:

- подготовительные и обследовательские работы;
- разработку и утверждение задания на проектирование;
- составление, рассмотрение и утверждение проекта;
- перенесение его в натуру;
- изготовление проектной документации;
- составление плана осуществления проекта, авторский надзор.

Одновременная внутрихозяйственная организация территории административного района позволяет увязать вопросы использования земель с учетом конкретных особенностей хозяйства, запланировать производство и урожайность сельскохозяйственных культур с использованием земельно-кадастровых материалов, а также с разработкой комплекса противоэрозионных мероприятий на район в целом, на овражно-балочную систему и на крупные водосборные бассейны. В районах мелиорации внутрихозяйственная организация территории проводится во взаимной увязке с размещением оросительной, осушительной и коллекторно-дренажной сетей.

Проект внутрихозяйственного землеустройства разрабатывается группой специалистов Гипрозема в составе инженера-землеустроителя (руководитель группы), агронома-экономиста, лесомелиоратора, гидротехника, почвовед, геоботаника совместно с руководителями и специалистами землеустраиваемого хозяйства на основе перспективного плана развития хозяйства, где определяются основные направления использования земельного фонда, размещение и развитие производства. При этом используются также материалы изыскательских и обследовательских работ.

13.2. Содержание землеустроительного проекта

Проект внутрихозяйственного землеустройства представляет собой совокупность документов (расчеты, чертежи) по организации рационального использования и охране земель и связанных с ней средств производства в конкретном сельскохозяйственном предприятии.

Состав и содержание проекта внутрихозяйственного землеустройства определяются природными и социально-экономическими условиями, формами землевладения и землепользования, степенью устроенности территории и освоения ранее разработанных проектных решений. Однако во всех случаях при внутрихозяйственном землеустройстве рассматривают полный перечень проектных задач, определяемых составными частями и элементами проекта, который должен учитывать взаимосвязь производства и территории сельскохозяйственного предприятия, а также отдельные уровни и структуру хозяйства.

При конструировании составных частей проекта внутрихозяйственного землеустройства исходят из следующих положений.

Если расчленить процесс (систему) производства каждого сельскохозяйственного предприятия на стадии (структурные составляющие, уровни, подсистемы), он состоит из отраслей производства и отдельных производственных процессов.

Время производства общественно необходимого продукта согласуют со временем (периодом) воспроизводства в сельскохозяйственном предприятии, включающим все его стадии (собственно производство, распре-

деление, обмен, потребление). В результате функционирования отраслей производства создается продукция, а время ее производства совпадает с рабочим периодом отрасли, необходимым для получения готового продукта. Выполнение отдельных производственных процессов не связано с производством конкретного продукта, а обусловлено особенностями сельского хозяйства, в котором процессы производства и непосредственного труда не совпадают.

Каждой стадии производства соответствует и своя форма земельно-хозяйственного устройства: производству в целом – землевладение хозяйства; отраслям или их совокупности – земельный массив производственного подразделения или севооборот; отдельному производственному процессу или группе процессов – поле, рабочий участок и т.д.

Стадия производства определяет и соответствующие производственную и социальную инфраструктуры, средства производства, неразрывно связанные с землей. С другой стороны, одни и те же элементы инфраструктуры свойственны различным стадиям производства. Например, в условиях орошения хозяйству отводится вода, для забора и распределения которой служат водозаборные сооружения, общехозяйственные магистральные каналы, сбросная сеть. Каждой бригаде (отдельному производственному подразделению) предоставляют определенную норму выделяемой воды, а земельные массивы бригад, орошаемые севообороты обслуживают из групповых каналов. Для полива в поле на поливном участке используют участковые распределители, временные оросители, выводные и поливные борозды.

То же самое относится к дорожной сети и другим элементам инфраструктуры. Так, для обслуживания хозяйства в целом используют магистральную дорожную сеть, соединяющую центральную усадьбу сельскохозяйственного предприятия с пунктами сдачи сельскохозяйственной продукции, бригадными населенными пунктами, производственными центрами. Основные дороги соединяют также хозяйственные центры бригад между собой, с фермами, сельскохозяйственными угодьями, массивами севооборотов.

Полевая дорожная сеть предназначена для движения автомобилей, сельскохозяйственной техники при выполнении полевых работ, при уходе за многолетними насаждениями, при проведении сенокосных работ и т.д.

К элементам социальной инфраструктуры хозяйства относят общехозяйственные дворы производственных подразделений – бригадные дворы фермы, полевые станы.

Таким образом, при внутривоспроизводственном землеустройстве осуществляют территориальную организацию и размещение производства хозяйства, его отраслей, а также территориальную организацию производственных процессов.

Для производства в целом земля выступает в качестве пространственного, операционного базиса, для отраслей хозяйства – в качестве главного средства производства, а для отдельных производственных операций – в качестве предмета труда.

Проект внутрихозяйственного землеустройства состоит из 7 составных частей и 31 элемента, представленных в табл. 2.

Т а б л и ц а 2

Составные части проекта внутрихозяйственного землеустройства

Составные части	Элементы
1	2
1. Размещение производственных подразделений и хозяйственных центров	1.1. Установление организационно-производственной структуры хозяйства, состава, числа и размеров производственных подразделений 1.2. Размещение хозяйственных центров 1.3. Размещение земельных массивов производственных подразделений
2. Размещение внутрихозяйственных магистральных дорог, водохозяйственных и других инженерных сооружений и объектов общехозяйственного назначения	2.1. Размещение внутрихозяйственных магистральных дорог 2.2. Размещение водохозяйственных и других инженерных сооружений и объектов общехозяйственного назначения
3. Организация севооборотов и угодий	3.1. Установление состава и соотношения (структуры) угодий, режима и условий их использования 3.2. Трансформация, улучшение и размещение угодий 3.3. Организация системы севооборотов (установление типов, видов, числа, размеров и размещения севооборотных участков)
4. Устройство территорий севооборотов	4.1. Размещение полей севооборотов и рабочих участков севооборотов 4.2. Размещение полезащитных полос 4.3. Размещение полевых дорог 4.4. Размещение полевых станков и источников полевого водоснабжения
5. Устройство территории плодово-ягодных насаждений	5.1. Размещение пород и сортов плодовых насаждений. 5.2. Размещение кварталов и бригадных участков (для виноградников – клеток) 5.3. Размещение хозяйственных подсобных центров 5.4. Размещение лесных защитных полос 5.5. Размещение дорожной сети 5.6. Размещение водных сооружений и оросительной сети 5.7. Устройство территории ягодников 5.8. Размещение и устройство территории плодовых и виноградных питомников

Окончание табл. 2

1	2
6. Устройство территорий пастбищ	6.1. Закрепление пастбищ за животноводческими фермами 6.2. Организация пастбищеоборотов 6.3. Размещение гуртовых и отарных участков 6.4. Размещение загонов очередного стравливания 6.5. Размещение летних лагерей 6.6. Размещение водных источников и водопойных пунктов 6.7. Размещение скотопрогонов
7. Устройство территорий сенокосов	7.1. Организация сенокосооборотов, размещение сенокосооборотных и бригадных участков 7.2. Размещение полевых станов 7.3. Размещение дорожной сети 7.4. Размещение водных источников

Размещение производственных подразделений и хозяйственных центров. В этой составной части проекта устанавливают организационно-производственную структуру хозяйства, состав, число и размеры производственных подразделений, уточняют назначение хозяйственных центров, размещают животноводческие фермы, определяют площади, границы и размещение внутрихозяйственных территориальных производственных подразделений – отделений, производственных участков, цехов, комплексных бригад. Правильное решение этих вопросов оказывает большое влияние на снижение капиталовложений в производственное строительство, инженерное оборудование территории, а также на сокращение ежегодных издержек производства, связанных с содержанием административно-управленческого персонала, амортизационными и эксплуатационными расходами, транспортными затратами.

Размещение внутрихозяйственных магистральных дорог, водохозяйственных и других инженерных сооружений и объектов общехозяйственного назначения. Теоретически все эти вопросы должны решать в первой части проекта, так как они относятся к инфраструктуре хозяйства в целом, но, учитывая важность решаемых вопросов и их взаимосвязь с организацией угодий и севооборотов, ее выделяют в самостоятельную. Дорожная сеть хозяйства – важнейшее условие рациональной организации производства и территории, так как способствует улучшению транспортных связей между населенными пунктами, производственными центрами и земельными угодьями хозяйства, сокращению затрат на перевозку людей и грузов, уменьшению себестоимости продукции. Это касается и других объектов производственной инфраструктуры – систем водообеспечения, энергоснабжения, связи, без которых нельзя осуществлять производство.

Организация угодий и севооборотов. Эта часть проекта осуществляется с учетом производительных (плодородие почв, степень увлажнения, эродированность, окультуренность) и территориальных (местоположение, конфигурация, удаленность от хозяйственных центров) свойств земли. Устанавливают экономически и экологически сбалансированный состав земельных угодий, уточняют границы и проектируют систему использования территорий с особыми природоохранными, рекреационными и заповедными режимами, решают вопросы трансформации угодий, разрабатывают мелиоративные и природоохранные мероприятия, определяют приоритетные направления, объемы, стоимость, эффективность и очередность проведения мероприятий.

Организация системы севооборотов всегда считалась основой внутрихозяйственного землеустройства, так как пашня является самым ценным сельскохозяйственным угодьем и предназначена для выращивания большинства продовольственных, технических и кормовых культур. При составлении проекта устанавливают типы, виды, число, размеры и размещение севооборотов.

Устройство территорий севооборотов. При внутрихозяйственном землеустройстве важно не только определить наилучший состав и площади земельных угодий в хозяйстве, разработать мероприятия по их дальнейшему улучшению, но и провести внутреннее устройство территории каждого севооборота, сельскохозяйственного угодья, участка земли с целью организации их рационального и эффективного использования, осуществления производственных процессов. В данной составной части проекта устанавливают размещение полей севооборотов и рабочих участков, лесных защитных полос, дорог, полевых станов и источников полевого водоснабжения.

Устройство территории плодово-ягодных насаждений. Рассматривают вопросы размещения пород и сортов плодово-ягодных насаждений, кварталов, бригадных участков, клеток, хозяйственных подсобных центров, лесных защитных полос, дорожной сети, водных сооружений и оросительной сети, а также устройства территории ягодников, плодовых и ягодных питомников. Устройство территории садов, виноградников, ягодников и плодовых питомников способствует увеличению производства продукции, повышает эффективность использования капиталовложений в создание многолетних насаждений, сокращает затраты на обработку и уход за ними, уборку урожая.

Устройство территории пастбищ. При устройстве территории пастбищ закрепляют их за животноводческими комплексами, фермами, группами скота, организуют пастбищеобороты, размещают гуртовые и отарные

участки, загоны очередного стравливания, летние лагеря, водные источники и водопойные пункты, скотопрогоны. Правильное устройство территории естественных пастбищ способствует повышению эффективности их использования за счет улучшения ведения пастбищеоборотов, рациональной пастьбы скота в загонах очередного стравливания, сокращения времени и расстояний перегона животных на пастбища и назад на фермы. При устройстве территории орошаемых культурных пастбищ размещают водные источники, определяют способы орошения и т.д.

Устройство территории сенокосов. Сенокосы закрепляют за конкретными трудовыми коллективами (бригадами), намечают организацию сенокосооборотов. Размещают сенокосооборотные и бригадные участки, полевые станы, дорожную сеть, водные источники. Рациональное устройство территории сенокосов способствует повышению их продуктивности, улучшению травостоя, более производительному использованию техники, правильной организации труда.

Каждой составной части проекта свойственна своя проектная задача с определенной целевой установкой; каждый его элемент можно графически выделять на проектном плане или закреплять на местности. Содержание составных частей проекта соответствует определенной стадии (уровню) территориальной организации производства.

Разработка проекта внутрихозяйственного землеустройства в целом представляет собой единую комплексную задачу и проводится путем постепенного перехода от общего к частному с последующим уточнением предыдущих проектных решений.

Следует иметь в виду, что составные части проекта внутрихозяйственного землеустройства по своей важности и экономическому значению неодинаковы. Надо учитывать, что перечни проектных задач и составных частей проектов в различных природных и экономических условиях различаются.

Наиболее важной частью для большого хозяйства является размещение производственных подразделений и хозяйственных центров. Она определяет внутрихозяйственную специализацию, организационно-производственную структуру хозяйства, внутрихозяйственные земельные отношения, оказывает большое влияние на развитие и эффективное функционирование всех отраслей землеустраиваемого хозяйства, использование земель, организацию производства, труда и управления.

Очень важная часть проекта – организация угодий и севооборотов, так как система рационального использования и охраны земли, расширенного воспроизводства плодородия почв, обеспечивающая рост экономической

эффективности сельскохозяйственного производства, – залог конкурентоспособности любого предприятия.

Состав и содержание проекта внутрихозяйственного землеустройства зависят от вида и размера хозяйства, специализации и других экономических условий, природных особенностей территории.

Крупные сельскохозяйственные предприятия (госхозы, акционерные общества, колхозы, сельскохозяйственные кооперативы, товарищества), как правило, являются многоотраслевыми, имеют большие площади и разнообразный состав земельных угодий и требуют разработки проекта внутрихозяйственного землеустройства по полной программе.

В крестьянских (фермерских) хозяйствах, малых предприятиях проект внутрихозяйственного землеустройства может быть менее сложным и решать в основном организацию угодий, севооборотов и устройство их территории.

Хозяйства, входящие в состав агропромышленных объединений, являются, как правило, высокоспециализированными, поэтому при внутрихозяйственном землеустройстве таких предприятий создают наилучшие организационно-территориальные условия для развития ведущих отраслей путем рационального размещения производства, правильной организации угодий, закладки многолетних насаждений, введения и освоения специальных севооборотов, повышения культуры земледелия.

При внутрихозяйственном землеустройстве сельскохозяйственных предприятий, специализирующихся на производстве продукции животноводства, особое внимание уделяют созданию прочной кормовой базы, условий для применения высокопроизводительных машин, прогрессивных технологий производства, заготовки и хранения кормов, рационального использования отходов перерабатывающей промышленности.

В хозяйствах с крупными животноводческими комплексами основное содержание проекта сводится к рациональной организации и устройству территории угодий и севооборотов, размещению земледельческих полей орошения, улучшению кормовых угодий.

В районах проявления водной эрозии и дефляции почв проекты внутрихозяйственного землеустройства предусматривают противоэрозионные мероприятия; в районе с большими мелиоративными ресурсами – увязку землеустроительных, мелиоративных и культуртехнических мероприятий, не создающую нежелательных экологических изменений в окружающей природной среде; в районах со сложившимся составом угодий – повышение эффективности их использования, особенно пашни.

13.3. Порядок и методы разработки землеустроительного проекта

Внутрихозяйственное землеустройство проводят на всех землях, закрепленных за сельскохозяйственными предприятиями включая земли, находящиеся в собственности, владении, долгосрочном пользовании.

Внутрихозяйственное землеустройство сельскохозяйственных предприятий проводят в единой технологической связи со схемами землеустройства района. В необходимых случаях ему предшествует межхозяйственное землеустройство, связанное с образованием новых и упорядочением существующих землевладений и землепользований. Для отлаживания межхозяйственных связей, кооперации, развития агропромышленной интеграции внутрихозяйственное землеустройство можно проводить одновременно во всех связанных между собой едиными производственными задачами или циклами сельскохозяйственных предприятиях.

Проект внутрихозяйственного землеустройства составляют на качественном планово-картографическом материале с изображением рельефа местности, с использованием материалов предшествующего землеустройства, данных внутрихозяйственной оценки земель, почвенного, геоботанического, агрохимического и других видов обследований и изысканий. В случае отсутствия таких материалов до составления проекта проводят соответствующие обследования и изыскания или корректируют имеющиеся данные.

Используют также данные предпроектных проработок (схемы землеустройства районов, перераспределения земель, размещения дорожной сети, технико-экономические обоснования и расчеты и др.), проекты межхозяйственного землеустройства, мелиорации, агролесомелиорации, планировки и застройки сельских населенных пунктов, материалы по передаче земли в ведение сельской администрации и др.

Масштаб планово-картографического материала для составления проектов внутрихозяйственного землеустройства зависит от размера землевладения и землепользования, конфигурации, расчлененности и разобщенности угодий, контурности, сложности рельефа, мелиоративного состояния земель и интенсивности их использования. По зонам страны используют планы различных масштабов – от 1:5000 до 1:100000.

В районах поливного земледелия, интенсивного садоводства и виноградарства используют планы крупных масштабов – 1:5000 и 1:10000; в условиях мелкоконтурности угодий, как правило, – 1:10000; в степной зоне с большими массивами пашни и коллективными хозяйствами – 1:25000; в пустынных и полупустынных районах – 1:50000; в районах Крайнего Се-

вера – 1:100000. Для крестьянских (фермерских) хозяйств в зависимости от площади чаще всего используют планы масштаба 1:5000.

Важным вопросом, который нужно решить в начале проектирования, является определение расчетного (проектного) периода.

Проекты внутрихозяйственного землеустройства разрабатывают на два срока: расчетный, исходящий из реальных возможностей хозяйства в осуществлении намеченных проектом мероприятий, и прогнозный, в течение которого предусматривают меры по максимально возможному использованию потенциальной продуктивности земель хозяйства, вовлечению земель в сельскохозяйственный оборот.

Расчетный (проектный) период – это срок, в течение которого должны быть реализованы все решения, намеченные проектом внутрихозяйственного землеустройства, и к концу которого сельскохозяйственное предприятие должно выйти на установленные проектом технико-экономические показатели развития и использования земель.

Учитывая, что элементы проекта, имеющие границы (поля севооборотов, рабочие участки, земельные массивы бригад, полевые дороги, скотопрогоны и др.), осваивают уже в первый год осуществления проекта, севообороты – за период их ротации, пастбища и сенокосы – за период создания полноценного искусственного травостоя, а многолетние насаждения – за время до начала плодоношения, расчетный (проектный) период принимают равным в среднем 5–7 годам.

Прогнозный период составляет, как правило, 15 лет.

Основные показатели проекта приводят на первый год освоения проекта, сравнивая с показателями на год землеустройства.

Существует два основных метода разработки проекта внутрихозяйственного землеустройства:

- традиционный, осуществляемый по принципу технико-экономического обоснования организации территории исходя из заданных контрольных цифр;
- ресурсный, учитывающий потенциальную продуктивность земель хозяйства, обеспеченность его трудовыми и денежно-материальными ресурсами.

При традиционном методе, используемом преимущественно в условиях плановой экономики, до хозяйства доводят план (госзаказ, контрольные цифры) производства сельскохозяйственной продукции. При этом проект внутрихозяйственного землеустройства рассматривают в качестве инструмента, позволяющего «привязать» план к земле.

Методика проектирования в этом случае заключается во взаимосоглазованном проведении агроэкономических расчетов и решении проектных землеустроительных задач по составным частям и элементам проекта.

Ориентировочная схема решения проектных задач следующая:

1. Распределяют на основании предполагаемого числа, размеров и размещения производственных подразделений и центров, кормовых угодий, планируемого расселения работников заданное поголовье скота производственным подразделениям и фермам, приближая последние к оптимальному размеру.

2. Рассчитывают по производственным подразделениям хозяйства – отделениям, производственным участкам, бригадам – и фермам потребность животных в кормах, зеленый конвейер, площади кормовых культур, возделываемых на пашне. При этом при составлении схемы зеленого конвейера учитывают проектные площади кормовых угодий с учетом трансформации.

3. Устанавливают площадь и размещение всех участков пашни на основании определенных в проекте состава и площадей угодий, их трансформации и улучшения. С учетом рассчитанных ранее площадей посева кормовых культур, планируемой структуры посевов зерновых, других продовольственных и технических культур, природных особенностей территории и расселения проектируют систему севооборотов хозяйства.

4. Осуществляют внутреннее устройство территории севооборотов, плодово-ягодных насаждений и кормовых угодий.

5. Составляют проектную экспликацию всех земельных угодий хозяйства, площади которых служат основой для расчета производства и распределения продукции растениеводства, баланса кормов и др.

6. Рассчитывают эффективность проекта, потребности в основных и оборотных фондах, трудовых ресурсах, капиталовложениях, составляют план осуществления проекта.

Проект внутрихозяйственного землеустройства, составленный традиционным методом, представляет собой технико-экономическое обоснование производственной программы хозяйства, которая может быть выполнена только после привлечения соответствующих ресурсов – капиталовложений, трудовых ресурсов, техники, минеральных удобрений и др. Этим объясняется и то, что большинство мероприятий в таком проекте (по трансформации земель, производственному водохозяйственному, дорожному строительству, мелиорации почв, закладке многолетних насаждений и др.) разрабатывают на уровне схемы. Такой проект может быть освоен только в том случае, если он будет обеспечен соответствующими ресурсами.

Традиционный метод проектирования применяют при составлении проектов внутрихозяйственного землеустройства государственных сельскохозяйственных предприятий, семеноводческих элитных, племенных, учебно-опытных хозяйств, подсобных сельских хозяйств промышленных предприятий, т.е. тех хозяйств, которые получают контрольные цифры производства и могут быть обеспечены получаемыми под эти цифры денежно-материальными, трудовыми и другими ресурсами со стороны государства или другого заказчика. Данный метод можно также широко использовать в районах освоения земель, переселения и т.д.

При полной самостоятельности хозяйств, переходе их на самофинансирование и самоокупаемость у предприятия, с одной стороны, возникает экономический интерес максимально интенсивно использовать землю, с другой – не допустить истощения, деградации, эрозии земельных ресурсов. В этом случае применяют ресурсный метод проектирования.

Порядок решения проектных задач при ресурсном методе следующий:

1. Оценивают природный (биоклиматический, агроэкологический) потенциал земель хозяйства, изучают конъюнктуру рынка и на этой основе определяют, какую продукцию и в каком объеме целесообразно производить на конкретном сельскохозяйственном предприятии.

2. Составляют реальную производственную программу предприятия, которая должна быть подтверждена имеющимися ресурсами и нацелена на обеспечение расширенного воспроизводства хозяйства, получение максимальной прибыли и неуклонное повышение плодородия почв.

3. Намечают к освоению, трансформации и улучшению только те участки земель, которые будут обеспечены лимитами собственных или привлеченных денежно-материальных и трудовых ресурсов. С учетом этого организуют территорию сельскохозяйственного предприятия.

4. Намечают по проекту снижение интенсивности использования тех участков, на которых возникла угроза нарушения экологической стабильности территории, деградации земель.

Эти задачи решают в две стадии с использованием программно-целевого (ресурсного) метода проектирования.

Учитывая, что сельскохозяйственное предприятие и его землевладение являются особо сложными объектами, проектирование начинают с разработки основных проектных решений схемы организации территории хозяйства на перспективу (прогнозный период).

Схему организации территории хозяйства на перспективу включают в состав проекта внутрихозяйственного землеустройства, который разрабатывают в две стадии: проект со сводным сметным расчетом стоимости мероприятий по организации рационального использования земель хозяйства

и рабочая документация с техническими чертежами и сметами на строительство инженерных сооружений и освоение земель первой очереди.

В отличие от схемы задача проекта внутрихозяйственного землеустройства заключается в выборе такой системы использования земель (первоочередных мероприятий), которая реально возможна, обеспечена ресурсами и наиболее эффективна с точки зрения развития экономики хозяйства и природного потенциала его земель. В этом случае план производства продукции идет от земли, учитывает реальную экономическую ситуацию, в которой находится хозяйство, имеет программно-целевой характер и обеспечен ресурсами.

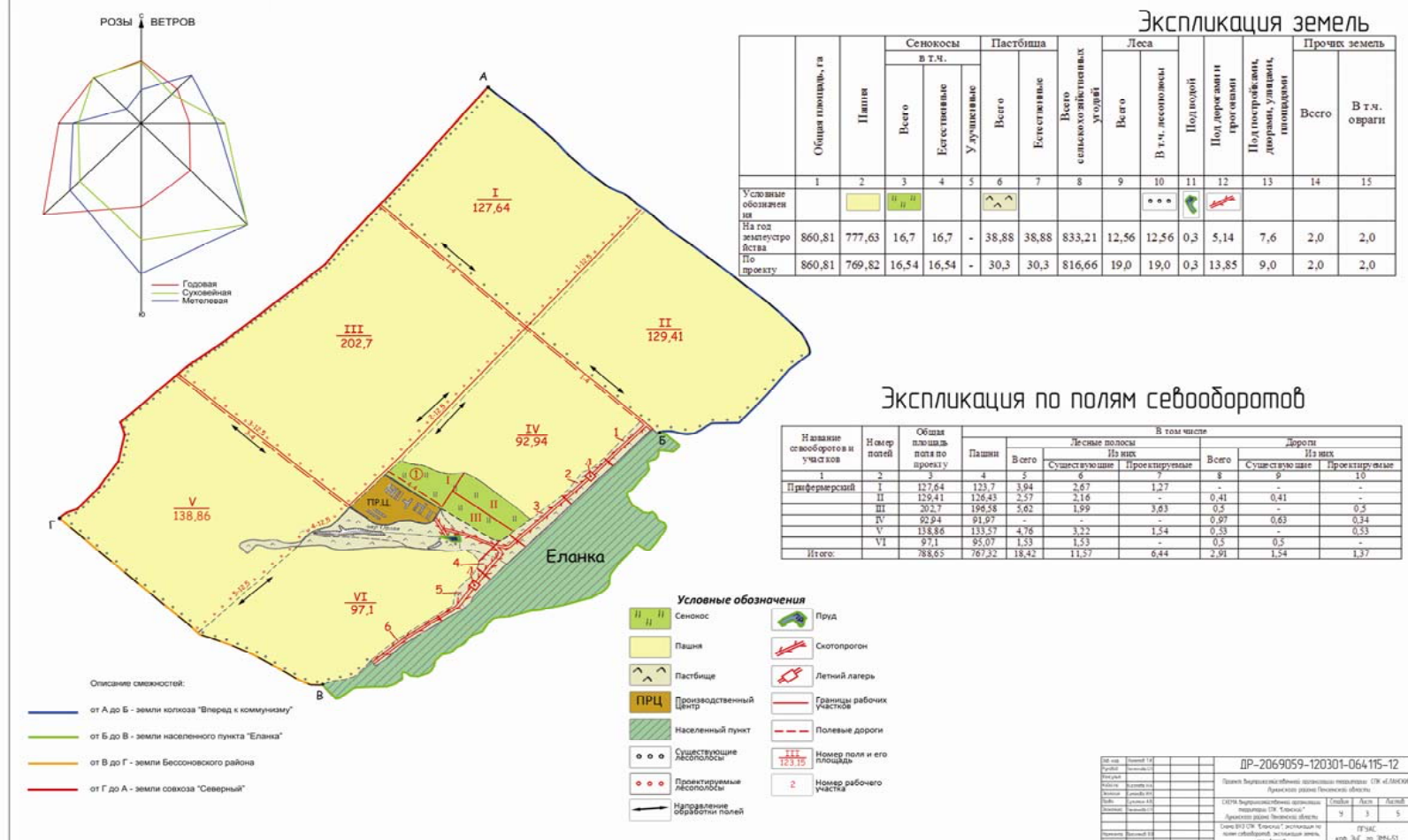
Проект внутрихозяйственного землеустройства по традиционному методу имеет вид прогноза, и его освоение будет зависеть от привлечения ресурсов; при ресурсном методе проект реален, так как построен на базе имеющихся ресурсов. Так, при традиционном проектировании урожайность культур закладывается в задание на проектирование, она является прогнозной; задача проектировщика заключается в том, чтобы рассчитать ресурсы, которые будут способствовать ее достижению. При программно-целевом подходе урожайность культур – это реальная величина. Она зависит от совокупного воздействия факторов производства, имеющихся в наличии: качества земель, объема органических и минеральных удобрений, которые будут внесены, исходя из наличия поголовья скота и имеющихся минеральных удобрений, качества заготовленного посевного материала и т.д. В свою очередь, поголовье и продуктивность скота будут определяться объемами производства кормов, которые зависят от урожайности культур и продуктивности угодий, схемы зеленого конвейера, структуры кормовых угодий, объемов производственного строительства.

При проектировании по ресурсному методу учитывают взаимосвязи между факторами и условиями производства, значительный объем научно обоснованной нормативно-справочной информации, что требует формализации, создания банка данных и использования компьютера.

Работы по внутрихозяйственному землеустройству выполняют в несколько этапов: подготовительные работы и землеустроительное обследование; разработка и утверждение задания на проектирование; составление, рассмотрение и утверждение проекта; перенесение проекта в натуру; изготовление и выдача землеустроительных документов; осуществление проектных мероприятий и оказание помощи хозяйствам в порядке авторского надзора (землеустроительное обслуживание сельскохозяйственных предприятий).

Установленная проектом внутрихозяйственного землеустройства организация территории должна быть обязательной для сельскохозяйственных предприятий. Пример оформления проекта внутрихозяйственной организации территории сельскохозяйственного предприятия представлен на рис. 12.

СХЕМА внутрихозяйственной организации территории СПК "Еланский" Лунинского района Пензенской области



13.4. Оформление и выдача землеустроительных документов

Проект внутрихозяйственного землеустройства, одобренный техническим советом проектной организации и согласованный в установленном порядке, рассматривается на производственном совещании или заседании при руководителе предприятия (председателе, директоре) с участием главы сельской администрации; в производственном управлении (департаменте) сельского хозяйства района с участием председателя Федеральной службы земельного кадастра России и утверждается главой администрации района (области).

Если требуется, то может быть назначена экологическая и другая экспертиза проектов.

Рассмотренный и утвержденный в установленном порядке проект внутрихозяйственного землеустройства переносят в натуру в соответствии с действующими инструкциями по внутрихозяйственному землеустройству с использованием соответствующих геодезических приборов и методов.

Закрепленные на местности элементы проекта принимает представитель сельскохозяйственного предприятия с оформлением соответствующего акта. После утверждения проекта и перенесения его в натуру подготавливают проектную документацию, состоящую из графической и текстовой частей. Графическую документацию изготавливают литографским способом, как правило, многоцветной, и она включает:

- 1) иллюминированный чертеж проекта в масштабе проектирования по производственным подразделениям в одном экземпляре;
- 2) иллюминированный чертеж проекта в целом на сельскохозяйственное предприятие (обзорная карта) в исходном или уменьшенном масштабе, но обеспечивающем удобство пользования им (не менее 1:50000), в одном экземпляре;
- 3) не иллюминированный чертеж проекта (нужное число экземпляров).

В состав графической документации может входить карта сельскохозяйственной пригодности земель, а также при большой перегрузке чертежа проекта или по требованию заказчика на наиболее важные для конкретного хозяйства мероприятия можно изготавливать специальные картограммы в масштабе проектирования или более мелком.

Чертеж проекта внутрихозяйственного землеустройства изготавливают в масштабе проектирования, и на нем показывают границы:

- предприятий, крестьянских хозяйств, земель других собственников, владельцев, пользователей, арендаторов, расположенных в границах землеустраиваемого предприятия;
- земель, находящихся в собственности, владении, пользовании и аренде;
- сельскохозяйственных земель и их виды;

- внутрихозяйственных подразделений, хозяйственных центров и их наименование (номера), дорожную сеть;
- проектируемых объектов мелиоративного и дорожного строительства (дороги, каналы, лесополосы) и их виды;
- севооборотов, сенокосо- и пастбищеоборотов;
- полей севооборотов, сенокосо- и пастбищеоборотов, рабочих участков, зон очередного стравливания, кварталов, клеток, их номера, площади и другие необходимые сведения.

Внутреннее и внешнее оформление чертежей, карт и картограмм регламентируется действующими стандартами по оформлению графических материалов по землеустройству.

Текстовая документация проекта внутрихозяйственного землеустройства включает: задание на составление проекта; сводные показатели проекта; экспликации земель; ведомость трансформации земельных угодий, проектные экспликации земель и др.; технологические карты, сметно-финансовые расчеты; расчетно-пояснительную записку со сводными агроэкономическими и другими расчетами; материалы согласования, рассмотрения и утверждения проекта.

В расчетно-пояснительной записке излагают принятые проектные решения, дают необходимое их экономическое, экологическое и социальное обоснование, приводят нормативы, режим и условия использования земель, мероприятия по рациональному использованию земель – полей и рабочих участков – для каждого предприятия, крестьянского хозяйства (по ассоциациям), внутрихозяйственного подразделения, результаты оценки земель, соответствующие нормативы и документацию по их применению, результаты агроэкономического обоснования проекта, а также рекомендации по осуществлению проекта. Пояснительную записку иллюстрируют картограммами, схемами, диаграммами, графиками, таблицами, которые размещают по тексту записки или в приложении к ней.

Конечная продукция при разработке проекта включает материалы проекта, оформленные в дело в четырех экземплярах, из которых один экземпляр – архивный.

Изготовленную документацию выдают заказчику:

- хозяйству – текстовую документацию, иллюминированные чертежи по производственным подразделениям (в случае необходимости), иллюминированный обзорный чертеж;
- производственному управлению (департаменту) сельского хозяйства района (заказчику) – текстовую документацию, неиллюминированный обзорный чертеж;
- комитету по земельным ресурсам и землеустройству района (области) – текстовую документацию, неиллюминированный обзорный чертеж.

По всем землеустраиваемым сельскохозяйственным предприятиям один экземпляр текстовой документации, необходимое число неиллюминированных чертежей проекта и обзорной карты остаются в проектной организации.

Подлинники всех материалов, включая материалы землеустроительного обследования, эскизный проект (чертеж согласования), рабочий (разбивочный) чертеж перенесения проекта в натуру и другие материалы оформляют в дело, переплетают и хранят в архиве проектной организации.

13.5. Осуществление землеустроительного проекта

После утверждения, перенесения в натуру и выдачи землеустроительных документов разрабатывают план осуществления проекта внутрихозяйственного землеустройства:

В целях ускорения сельскохозяйственному предприятию могут быть выданы текстовая документация и временный чертеж проекта сразу же после его утверждения и внесения изменений, дополнений в соответствии с замечаниями утверждающей инстанции.

Осуществляют проект по плану, разработанному его авторами совместно с руководством и со специалистами хозяйства и являющемуся завершающей частью проекта. План является составной частью проекта внутрихозяйственного землеустройства.

В плане осуществления проекта определяют сроки и очередности освоения вводимых севооборотов, проведения мероприятий по освоению малопродуктивных земель, коренному и поверхностному улучшению сенокосов и пастбищ, осушению и орошению земель, защите почв от эрозии, закладке многолетних насаждений, созданию производственных комплексов, ферм, дорог, водоисточников и т.д.

Поэтому план делят на две составные части: агроэкономическую и инженерно-экономическую.

Инженерно-экономическая часть предусматривает распределение по годам проектного периода всех мероприятий, необходимых для мелиорации и оборудования территорий, организации средств производства, неразрывно связанных с землей.

Инженерно-экономическая часть представляет собой план трансформации, улучшения и охраны земель, а также обустройства инженерного оборудования территорий. В него входят следующие мероприятия:

- Мелиорация земель с целью вовлечения их в сельскохозяйственный оборот за счет:

- осушения, освоения болот (только в тех случаях, где это мероприятие является научно обоснованным, согласованным с экологическими организациями);

- освоения (раскорчевки) кустарников, мелколесья, вырубков, гарей, залежей и других угодий;

- мелиорации солончаков и пр.

- Проведение культуртехнических и мелиоративных мероприятий, направленных на улучшение и повышение продуктивности угодий:
 - улучшение пашни (орошение и осушение ее, удаление камней, известкование);
 - создание культурных и улучшенных пастбищ, сенокосов.
- Закладка многолетних насаждений: садов, ягодников, виноградников, питомников и других ценных плантаций. Сюда включают:
 - посадку сада, виноградника, ягодника и пр.;
 - реконструкцию сада, виноградника, ягодника и пр.;
 - закладку питомников, маточников и пр.;
 - противоэрозионные мероприятия;
 - лесомелиоративные (полезащитные, приовражные и прибалочные лесополосы);
 - гидротехнические (земляные валы, каналы, плотины, запруды и пр.).
- Создание производственных комплексов, ферм, полевых станов и летних лагерей, дорог и водных источников, а именно:
 - строительство хозяйственных зданий и сооружений;
 - оборудование площадок и подъездов;
 - строительство и оборудование водопроводов, источников водоснабжения, водопойных площадок;
 - строительство внутрихозяйственных дорог, их улучшение, оборудование;
 - строительство летних лагерей, полевых станов и пр.

При составлении плана выделяют первоочередные мероприятия, выполняемые к расчетному сроку, и работы, планируемые на далекую перспективу. К числу первоочередных мероприятий относят те, которые могут дать хозяйственный наибольший эффект без больших затрат, т.е. мероприятия по освоению и улучшению земель. (Например, в Нечерноземной полосе стремление к увеличению площади сельскохозяйственных угодий, укреплению массивов сельскохозяйственных угодий, приданию удобной конфигурации является первоочередной задачей.)

Создание плантаций многолетних насаждений, выполнение противоэрозионных мероприятий, мероприятий по инженерному обустройству территории планируют на более длительную перспективу. Например, площадь посадки садов и других многолетних насаждений определяют по годам.

План осуществления проекта сводят в табл. 3.

В итоге на каждый год и на срок полного осуществления проекта рассчитывают объемы и стоимость дорог, определяют потребность в рабочей силе, материально-денежных средствах.

В плане не только указывают площади участков, но и намечают затраты. Общая сумма затрат должна быть сопоставима с возможностями хо-

зяйства. При расчетах используют укрупненные показатели, данные составленных ранее технорабочих проектов и смет.

Объемы работ согласовывают с планами подрядных организаций. В заключение обосновывают реальность всех капитальных вложений, рассчитывают их экономическую эффективность. Данные плана о капитальных вложениях необходимо отразить в агроэкономическом обосновании проекта, пояснительной записке и другой документации землеустроительного дела.

В связи с тем, что освоение и улучшение сельскохозяйственных угодий – одно из основных мероприятий при организации территории, составляют табл. 4 и 5, в которых дают подробное распределение массивов (участков), подлежащих освоению и улучшению, по организациям-исполнителям с указанием очередности работ.

Агроэкономическая часть плана осуществления проекта внутрихозяйственного землеустройства включает переходные планы к севооборотам, пастбище- и сенокосооборотам.

Помощь хозяйствам в освоении введенных севооборотов оказывают авторы проекта в целях практической помощи сельскохозяйственным предприятиям в правильном размещении посевов, установлении объемов освоения земель в пашню, участков пашни, неоправданно исключенных из обработки, выделении в полях севооборотов рабочих участков, требующих проведения специальных агротехнических приемов по защите почв от эрозии или устранению влияния временного избыточного поверхностного переувлажнения и пр.

Т а б л и ц а 3

План осуществления проекта внутрихозяйственного землеустройства
сельскохозяйственного предприятия

Вид мероприятия	Предусмотрено проектом	Намечено освоить			
		...Г.	...Г.	...Г.	...Г.
1	2	3	4	5	6
Расширение и улучшение пашни за счет: раскорчевки кустарников, вырубок и пр. малопродуктивных пастбищ, сенокосов лесных массивов осушения болот					
Создание орошаемых культурных пастбищ Улучшение сельскохозяйственных угодий: <i>пашни:</i> осушение избыточно увлажненных пахотных земель удаление камней орошение					

Продолжение табл. 3

1	2	3	4	5	6
<i>сенокосов:</i> осушение расчистка кустарника и корчевка пней срезка кочек распашка и подсев трав удаление камней					
<i>пастбищ:</i> осушение расчистка кустарника и корчевка пней срезка кочек распашка и подсев трав удаление камней					
Закладка многолетних насаждений: садов виноградников цитрусовых ореховых насаждений питомников					
Строительство дорог: магистральных полевых дорожных сооружений					
Закладка защитных лесонасаждений: полезащитные и другие защитные полосы облесение оврагов, балок, прудов, водоемов участки сплошного облесения ремонт существующих лесонасаждений					
Строительство полевых станов, летних лагерей: полевых станов лагерей летнего содержания скота Строительство ферм					

Т а б л и ц а 4

Укрупненный расчет стоимости запроектированных мероприятий

Мероприятие	Объем, га, шт.	Стоимость 1 ед., тыс. руб.	Общая стоимость мероприятия, тыс. руб.

Т а б л и ц а 5

Распределение массивов (участков) подлежащих освоению новых земель по организациям-исполнителям

Номер массива (участка) на чертеже	Название угодья	Площадь, га	В какой вид угодья осваивают	Площадь освоенного участка, га	Стоимость, тыс. руб.	Очередность освоения	Основное мероприятие с указанием объемов работ (осушение, удаление кустарника и пр.)	Исполнитель работ

Т а б л и ц а 6

Распределение массивов (участков) подлежащих улучшению сельскохозяйственных угодий по организациям-исполнителям

Номер массива (участка)	Название угодья	Площадь, га	Вид улучшения (поверхностное, коренное и пр.)	Стоимость, тыс. руб.	Очередность улучшения	Основное мероприятие с указанием объемов работ	Исполнитель работ

При выполнении работ используют научно обоснованные зональные системы ведения сельского хозяйства; проект внутривоспользовательного землеустройства с агроэкономическими расчетами, материалы почвенного обследования и оценки земель; материалы вычисления площадей земельных угодий; данные учета земель; планируемые объемы производства, государственных закупок, договорных обязательств; книгу истории полей.

В книге истории каждого поля указывают: какими культурами было занято поле в предыдущие два-три года; какова их урожайность, какие и в каких дозах вносили удобрения; как обрабатывали поле, в каком состоянии находится мелиоративная система и пр.

В процессе выполнения работ выявляют фактическое наличие пашни, в том числе используемой в севооборотах, и сравнивают с данными учета земель, выявляют и отмечают на чертеже участки освоенных в пашню земель, включенных по проекту в поля севооборота, а также неосвоенные земельные участки с подразделением их по капиталоемкости:

- участки, требующие только распашки;
- участки, требующие проведения культуртехнических работ без осушения;
- участки, требующие проведения культуртехнических работ и осушения.

Т а б л и ц а 7

Площади освоенных и неосвоенных участков,
включенных в поля введенных севооборотов

Вид се- воо- борота	Номер поля	Число участков	Площадь освоенных участков, га	Площадь, га, неосвоенных участков и участков, требующих освоения, а именно		
				распашки	культуртехнических работ	
					без осуше- ния	с осу- шением

Для каждого участка по годам составляют задание на освоение в пашню новых земель, включенных по проекту в поля севооборотов, силами сельскохозяйственных предприятий и специализированных строительных организаций.

Для освоения земель силами хозяйств в задание включают участки, не требующие значительных капитальных затрат, где необходима только распашка.

Участки, на которых кроме распашки требуется проведение других культуртехнических работ, включают в план работ специализированных машинотракторных станций.

Одновременно за два года устанавливают предшественников сельскохозяйственных культур по полям севооборотов.

На основе анализа проекта внутрихозяйственного землеустройства и полученных дополнительных данных определяют фактически возможность освоения в ближайшие один-два года введенных севооборотов. Используя планируемую структуру посевов, предшественников сельскохозяйственных культур, разрабатывают план перехода к введенным севооборотам.

Для ускорения освоения севооборотов на чистом литооттиске проекта внутрихозяйственного землеустройства (с красными проектными линиями) составляют план размещения посева культур, картограмму внесения органических и минеральных удобрений. Особое внимание необходимо уделить защите почв от эрозии и устранению поверхностного временного избыточного переувлажнения. Для этого в полях севооборотов выделяют рабочие участки, к которым должны быть привязаны конкретные рекомендации по применению специальных агротехнических мероприятий по защите почв от эрозии.

Проект внутрихозяйственного землеустройства реализует сельскохозяйственное предприятие с учетом конкретных экономических, социальных, экологических, природных и других условий.

Руководители и специалисты сельскохозяйственного предприятия, осуществляющие проект внутрихозяйственного землеустройства, обязаны:

- сохранять перенесенные в натуру элементы организации территории и граничные знаки, не допускать нарушения установленных границ полей севооборотов и других хозяйственных участков;

- предусматривать при перспективном, годовом и оперативном планировании развития сельскохозяйственного производства проведение в установленные проектом внутрихозяйственного землеустройства сроки мероприятий по освоению новых земель и улучшению структуры земельных угодий, повышению плодородия сельскохозяйственных угодий, защите почв от эрозии и др.;

- разрабатывать и осуществлять план освоения введенных севооборотов, а также сенокосо- и пастбищеоборотов;

- обращаться в случае необходимости в установленном порядке в проектные организации для корректировки проектов землеустройства и оказания помощи в их осуществлении;

- руководствоваться проектами внутрихозяйственного землеустройства при выдаче или согласовании заданий на проектирование объектов производственного, мелиоративного и дорожного строительства.

Проект внутрихозяйственного землеустройства реализуют через планы социального и экономического развития сельскохозяйственного предприятия, годовые планы размещения посевов сельскохозяйственных культур и паров, рабочие проекты, связанные с использованием и охраной земель,

годовые распределения по внутрихозяйственным подразделениям, осуществляющим обязательные организационно-хозяйственные, агротехнические, противоэрозионные и природоохранные мероприятия.

В процессе осуществления проекта землеустройства заполняют книгу истории полей, паспорта рабочих участков и другую технологическую документацию, а также проводят контроль:

- за соблюдением внутрихозяйственными подразделениями обязательных для них требований, нормативов и мероприятий по рациональному использованию и охране земель;

- за динамикой плодородия почв, включая динамику гумуса, потери плодородного слоя почвы от эрозии, развития процессов вторичного засоления, заболачивания, опустынивания и других негативных явлений (контроль ведут на основе расчетов по действующим методикам, а также по результатам контрольных обследований и лабораторных анализов).

Все работы, связанные с осуществлением проекта внутрихозяйственного землеустройства, выполняют специалисты сельскохозяйственного предприятия, главы крестьянского хозяйства или по их заказу специализированные проектные организации в порядке землеустроительного обслуживания.

13.6. Авторский надзор за осуществлением проекта и землеустроительное обслуживание сельскохозяйственного предприятия

Авторский надзор за осуществлением проектов внутрихозяйственного землеустройства проводят землеустроительные организации по инициативе авторов проекта или органов местной администрации.

Авторский надзор заключается:

- 1) в периодической проверке сохранности перенесенных в натуру элементов проекта, условий и режима использования и охраны земель;

- 2) в наблюдениях за полнотой и точностью выполнения планов осуществления проекта;

- 3) в оказании практической помощи хозяйству в освоении проекта внутрихозяйственного землеустройства.

В ходе авторского надзора выявляют эффективность проекта, положительные стороны и недостатки в его осуществлении; если необходимо, готовят предложения по уточнению и корректировке разработанных ранее проектных решений.

В работах по надзору участвуют прежде всего авторы проекта – землеустроитель, агроном, экономист. Если необходимо, то привлекают других специалистов: почвоведов, гидротехников, лесомелиораторов. Надзор проводят с участием специалистов хозяйства: агрономов, бригадиров, а при

освоении земель, строительстве – с участием представителей подрядных организаций.

Авторский надзор состоит из:

- 1) подготовительных работ;
- 2) сбора и оценки сведений непосредственно в хозяйстве для ознакомления с порядком осуществления проекта;
- 3) разработки мероприятий по дальнейшему осуществлению проекта;
- 4) оценки реализации проекта внутрихозяйственного землеустройства с учетом степени его освоения;
- 5) рассмотрения и утверждения полученных результатов, разработанных мероприятий;
- 6) чертежно-оформительских работ.

При авторском надзоре обязательно проводят обследования в натуре не менее 25 % площадей сельскохозяйственных угодий и 50 % территорий севооборотов. Выявляют причины несоответствия осуществляемых мероприятий намеченному проекту. Разрабатывают предложения по устранению отступлений от проекта, нарушений в технологии производства работ и использовании земли.

По полученным результатам готовят материалы авторского надзора, из которых формируют дело в 4 экземплярах.

Материалы авторского надзора рассматривает местная администрация с участием землевладельцев, землепользователей и проектных организаций.

Порядок проведения землеустроительного обслуживания и состав выполняемых работ устанавливают совместно сельскохозяйственное предприятие и проектная организация.

Землеустроительное обслуживание проводят постоянно, начиная с момента утверждения проекта внутрихозяйственного землеустройства, на основании договора между сельскохозяйственным предприятием и землеустроительной организацией.

В договоре на землеустроительное обслуживание оговаривают виды и сроки выполняемых работ, права, обязанности и ответственность сельскохозяйственного предприятия, крестьянского хозяйства и проектной организации за выполнение различных мероприятий, предусмотренных проектом. Ниже приведен образец договора.

В состав работ по землеустроительному обслуживанию включают:

- консультацию специалистов сельскохозяйственного предприятия, коллективов внутрихозяйственных подразделений, крестьянских хозяйств по осуществлению проектов и рациональному использованию и охране земель, включая предоставление им информации о передовом опыте, последних достижениях науки в этой области и рекомендации по их внедрению;
- совместную разработку проектной организацией и сельскохозяйственным предприятием планов социально-экономического развития сель-

скохозяйственного предприятия, систем ведения хозяйства, систем земледелия;

- оказание помощи сельскохозяйственному предприятию, крестьянскому хозяйству в применении результатов земельно-оценочных работ при решении различных экономических задач: размещении посевов сельскохозяйственных культур; внедрении сенокосо- и пастбищеоборотов;

- ведение книг истории полей, паспортов рабочих участков, земельно-кадастровой книги и графического учета земель; подготовку заданий на составление рабочих проектов по мелиоративному и природоохранному улучшению земель;

- экспертизу этих проектов, а также приемку в эксплуатацию мелиорированных земель; рассмотрение вопросов, связанных с отводом земель сельскохозяйственного предприятия или крестьянского хозяйства для не-сельскохозяйственных целей, а также с занятием их под внутрихозяйственное строительство;

- внесение текущих изменений и уточнений в проект внутрихозяйственного землеустройства;

- контроль за динамикой плодородия почв с проведением необходимых расчетов по динамике гумуса, потерям плодородного слоя почв и проведением необходимых полевых изысканий и аналитических работ;

- изготовление необходимых для работ картографических материалов;

- восстановление в натуру утраченных границ различных хозяйственных участков;

- перенесение в натуру границ, измененных в порядке проекта землеустройства.

Сельскохозяйственное предприятие совместно с проектной организацией ежегодно подводит итоги работы по осуществлению проекта, определяет социальную, экономическую и экологическую эффективность проведенных мероприятий, разрабатывает на предстоящий год комплекс новых мероприятий.

Тематические карты и атласы состояния и использования земель

Тематические карты и атласы состояния и использования земель составляются для отображения в них характеристик состояния и использования земель, данных зонирования и природно-сельскохозяйственного районирования земель, определения мероприятий по организации рационального использования земель и их охраны.

Порядок *согласования и утверждения землеустроительной документации* устанавливается Правительством Российской Федерации.

Государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, формируется на основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о проведении

землеустройства. Порядок создания и ведения государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, а также порядок их использования определяется Правительством Российской Федерации.

Землеустроительная документация, включенная в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, является федеральной собственностью и не подлежит приватизации.

Граждане и юридические лица, осуществляющие проведение землеустройства, обязаны бесплатно передать экземпляр подготовленной ими землеустроительной документации в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства.

Контрольные вопросы

1. Каково назначение и определение проекта внутрихозяйственного землеустройства?
2. Назовите составные части проекта внутрихозяйственного землеустройства.
3. Какие существуют методы разработки проектов внутрихозяйственного землеустройства?
4. Как осуществляется авторский надзор?
5. Как выносятся проект в натуру?

14. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЙ НАУКИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

14.1. Совершенствование проектов землеустройства

В условиях крупномасштабных земельных преобразований существенно возрастают объемы землеустроительных работ в РФ, повышаются требования к обоснованию проектных землеустроительных решений. Это требует как большей производительности труда инженеров-землеустроителей, так и улучшения качества землеустроительных работ.

Научные исследования и практика землеустройства показали, что для принятия управленческих и организационно-хозяйственных решений в области землепользования в настоящее время целесообразно шире применять математический аппарат, в том числе экономико-математические методы, моделирование с решением комплексных задач с использованием компьютеров и современного программного обеспечения.

Научно-технический уровень схем и проектов землеустройства в виде количественных характеристик определяется показателями социальной и экономической эффективности использования земли, экономией живого и прошлого (овеществленного) труда, т.е. ростом производительности общественного труда, максимально возможным объемом продукции, который может быть получен при условии оптимальной территориальной организации производства в сельскохозяйственных предприятиях и др.

Социальная эффективность землеустройства может характеризоваться такими показателями, как уровень самостоятельного хозяйствования на земле, степень концентрации производства, способствующая превращению аграрного труда в разновидность индустриального, уровень культурно-бытового обслуживания, просвещения, торговли.

В сельском хозяйстве, где социально-экономический процесс воспроизводства теснейшим образом переплетается с естественным процессом, большое влияние на эффективность производства оказывают экологические условия землепользования, которые включают в себя взаимоотношения человека с окружающей средой и эффективность которых при землеустройстве определяется эффективностью защитного лесоразведения, лесомелиоративными и противоэрозионными мероприятиями, комплексом мер по охране земельных и водных ресурсов и др.

Научно-технический уровень разработки схем (прогнозов) и проектов землеустройства зависит от многих факторов, в том числе от теоретического и методического уровня обоснования принимаемых решений: технико-экономического оснащения и вооруженности труда; квалификации кадров; качества исходной информации; организационно-экономического уровня планирования, контроля, экономического стимулирования и др.

Повышение научно-технического уровня землеустройства – это проявление научно-технического прогресса. Проект является основой, учитывающей достижения науки и практики при разработке перспектив развития общественного производства, и прежде всего экономики сельского хозяйства.

В условиях развивающегося научно-технического прогресса все большее значение приобретает территориальный аспект развития и размещения сельскохозяйственного производства.

В схемах землеустройства административного района размещение производства должно быть произведено таким образом, чтобы оно давало наивысший экономический эффект, а это невозможно на основе типовых решений. Комплексное оптимальное использование и размещение производства может быть обосновано лишь с позиции системного подхода, базирующегося на применении экономико-математических методов и электронно-вычислительной техники.

В сельском хозяйстве все отрасли науки и культуры в той или иной степени отзывчивы на природные условия, предъявляют к ним свои специфические требования.

Содержание питательных веществ на отдельных земельных участках, различие в водном, температурном режимах создают неодинаковые условия для роста сельскохозяйственных культур, что приводит при равных затратах труда к получению с единицы площади неодинакового количества и качества сельскохозяйственной продукции. Это обуславливает зональные особенности технического процесса сельскохозяйственного производства.

В пределах земельных массивов сельскохозяйственного предприятия должно быть осуществлено дифференцированное размещение севооборотов и культур на экологически разнотипных территориях.

Значительный экономический эффект от землеустройства может быть получен за счет оптимальных (рациональных) организационно-территориальных условий для ведения производства.

Во всей системе землеустройства главным научным направлением является землеустроительное проектирование. Осуществление проекта землеустройства создает необходимые народнохозяйственные, социально-экономические и территориальные условия для правильной организации производственных процессов на земле всех форм собственности и хозяйствования.

14.2. Развитие земельных отношений в современной России

Под земельными отношениями понимается система связей физических и юридических лиц по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками. Содержательной частью этих связей выступают зе-

мельные площади и продукты земледельческого труда в их натуральной и стоимостной формах.

Субъектом земельных отношений выступают юридические и физические лица, наделяемые в установленном порядке правами пользования, владения, распоряжения или собственника земли. Объект земельных отношений – земельный участок как средство производства и предмет труда, являющийся одновременно частью природной среды, среды обитания и пространственного базиса размещения недвижимости производственного и непроизводственного назначения.

Механизм экономического регулирования земельных отношений представляет собой комплексную внутренне увязанную систему рычагов и стимулов, необходимых как для общества в целом, так и для граждан в отдельности. Правовой основой этого механизма являются законодательства Российской Федерации и субъектов Федерации.

Наша страна располагает огромным национальным земельным богатством, которое является прочной основой решения главных социально-экономических и политических проблем России.

Земельное хозяйство России многофункциональное и очень сложное. Наряду с сельскохозяйственными предприятиями, фермерскими хозяйствами, другими землепользователями, имеющими небольшие земельные участки, а их более 50 млн, на территории России функционирует более 150 тыс. населенных пунктов, около 2 тыс. крупных и средних городов, более 400 тыс. несельскохозяйственных предприятий и организаций.

Земельный фонд Российской Федерации составляет 1709,8 млн га, в том числе: земли сельскохозяйственного назначения занимают 400,8 млн га (23,5 %); земли поселений – 18,9 млн га (1,1 %); промышленности, транспорта и иного специального назначения – 17,1 млн га (1,0 %); земли особо охраняемых территорий – 34,2 млн га (2,0 %); лесного фонда – 1103,1 млн га (64,5 %); водного фонда – 27,8 млн га (1,6 %); земли запаса – 107,9 млн га (6,3 %).

В результате земельных преобразований земельные участки имеют 41,5 млн граждан (9,2 млн га), в том числе для ведения личного подсобного хозяйства – 15,8 млн (6,8 млн га), садоводства 14,6 млн (1,3 млн га), огородничества – 4,4 млн (0,4 млн га), индивидуального жилищного и дачного строительства – 6,7 млн (0,7 млн га). В стране организовано 267,6 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств, которые имеют 3,7 млн га.

Всего в частную, общую совместную и общую долевую собственность граждан и юридических лиц передано 124,6 млн га., или 54,6 % всех сельскохозяйственных угодий России. Сформирован фонд перераспределения земель общей площадью более 4,5 млн га. Более 69 тыс. семей беженцев и вынужденных переселенцев получили 46,5 тыс. га земли. Целевой земель-

ный фонд для предоставления земель казачьим обществам создан на площади 364 тыс. га. Им предоставлено 98 тыс. га земельных участков.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О статусе военнослужащих» земельные участки получили более 28 тыс. семей военнослужащих на площади 49 тыс. га.

Значительная работа проведена в части правового обеспечения развития земельных отношений в России. Здесь можно выделить два основных направления. Это правовое регулирование земель как природного ресурса и природного объекта и правовое регулирование земельного участка как объекта права собственности. В этих целях приняты такие основополагающие документы о земле, как Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральные законы «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», «О разграничении государственной собственности на землю», «О государственном земельном кадастре», «О землеустройстве».

В развитие вышеуказанных и ряда других федеральных законов, связанных с земельными отношениями, многие нормативно-правовые акты о земле приняты Правительством Российской Федерации. Прежде всего, это Порядок распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю, Правила подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности, «Об утверждении Положения о государственной экспертизе землеустроительной документации», «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства», «Об утверждении Положения о проведении территориального землеустройства», «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате землеустройства».

Правительством Российской Федерации утверждены Положение о государственном земельном контроле, Положение об осуществлении государственного мониторинга земель, принято специальное Постановление «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков». В значительной мере развернуты на всей территории страны работы по созданию системы государственного земельного кадастра, которые ведутся в соответствии с Федеральной целевой программой «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2007 годы)».

Основой преобразования земельных отношений и совершенствования земельного законодательства стала Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999–2002 годы», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1999 г., №694. В Программе поставлены цели и задачи земельной реформы, намечены сроки и этапы ее реализации. Программа сыграла значительную роль при установлении приоритетов в работе над основными законодательными актами, регулирующими земельные отношения.

Для успешной реализации задач земельной реформы в области правового регулирования необходимо осуществить ряд дополнительных мероприятий. Прежде всего, это приведение в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации законодательных актов Российской Федерации, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, внесение изменений и дополнений в ранее принятые законодательные акты, а также принятие таких основополагающих федеральных законов, как «О переводе земель из одной категории в другую», «О резервировании земель», «О территориальном зонировании». Федеральный закон «О плате за землю» необходимо привести в соответствие с положениями налогового законодательства о земельном налоге.

На современном этапе экономического развития страны, когда основной целью земельных преобразований является создание условий для вовлечения земли в хозяйственный и экономический оборот как объекта прав собственности и как особого объекта производства в сельском и лесном хозяйстве, завершается процесс перехода к реализации основных положений Конституции Российской Федерации о многообразии форм собственности, о равной защите всех форм собственности на землю.

Положительным является и то, что землепользование в России платное. Формами платежей за землю служат земельный налог и арендная плата.

В настоящее время важным является создание в России рынка земли и иной недвижимости с соответствующей инфраструктурой и адекватно функционирующей системой регулирования.

В то же время в целях обеспечения ликвидности рынка земли и иной недвижимости необходимо создать эффективный механизм формирования земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, а также развития рынка землеустроительных услуг; перехода на основе государственного земельного кадастра к государственному кадастру недвижимости; совершенствования системы государственной регистрации прав на землю и другое недвижимое имущество и сделок с ними, формирования информационной базы землеустроительной документации; обеспечения перехода к преимущественно конкурсному предоставлению земельных участков с их предварительным формированием как объектов недвижимости, предоставляемых в собственность или долгосрочную аренду в целях создания

возможности как кредитования будущего строительства под залог земельного участка, так и организация эффективного контроля за охраной и использованием земельных ресурсов, направленного на сохранение и восстановление природных свойств земли.

В связи с внедрением рыночных отношений во все сферы экономики страны возникла острая необходимость институционального разделения публично-правовых функций государства по регулированию рынка земли и иной недвижимости и правомочий государства как собственника недвижимого имущества – равноправного участника рынка. Она обусловлена тем, что Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования одновременно выступают как собственники земли и недвижимости, которые являются участниками гражданского оборота и рынка недвижимости в соответствии со ст. 124 и 125 Гражданского кодекса Российской Федерации, с одной стороны, и осуществляют публично-правовые функции по государственному и муниципальному регулированию этого рынка на подведомственной территории в соответствии с конституционным и административным законодательством, с другой стороны.

Таким образом, органы государственной власти и органы местного самоуправления, являясь участниками рынка, обладают правом воздействия на этот рынок административными методами, что нарушает положение Конституции Российской Федерации о признании и равной защите частной, государственной и муниципальной форм собственности и Гражданского кодекса Российской Федерации о равенстве правового положения участников гражданского оборота.

В становлении земельных отношений значительная роль отводится землеустроительным работам. Прежде всего, это ведение государственного земельного кадастра и государственного учета всей недвижимости, расположенной на земельных участках; проведение землеустройства, государственной кадастровой оценки всех земель; осуществление мониторинга земель и государственного земельного контроля.

Создание эффективно действующих систем формирования объектов недвижимости, их государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав на них и сделок с ними обеспечивает развитие цивилизованного рынка земли и иной недвижимости, создание условий и гарантий деятельности профессиональных участников рынка недвижимости (инвесторы, оценщики, кредитно-финансовые, страховые, риэлторские, девелоперские и другие организации), реальное развитие ипотечного кредитования.

14.3. Автоматизированные системы обработки землеустроительной информации

В настоящее время для повышения эффективности производства применяют автоматизированную обработку данных. Практика показала преимущество подобного подхода, в настоящее время ручная обработка данных встречается крайне редко.

Эффективность автоматизации заключается в повышении производительности работ по обработке вычислений за счет увеличения скорости их выполнения, и при этом во много раз снижается вероятность появления любых ошибок. Также при автоматизации повышается производительность труда, что приводит к сокращению расходов на содержание администрации за счет более быстрого выполнения сотрудниками своих задач, исключения дублирования информации. Кроме основного эффекта при внедрении автоматизации имеется косвенный эффект – повышение качества работ, квалификации сотрудников, культуры производства, сокращение расходов на судопроизводство за счет принятия решений на базе достоверных и объективных правовых данных.

Сущность автоматизации обработки землеустроительной информации заключается в активном применении компьютерной технологии при обработке материалов землеустройства в цифровом виде.

Автоматизированные системы земельного кадастра устанавливаются в соответствующих земельных комитетах и выполняют следующие функции:

- сбор, накопление и обновление координатной и семантической информации по отдельным субъектам землепользования;
- автоматизированную подготовку документов на право пользования (владения) землей и регистрацию выданных документов;
- ведение электронной земельно-кадастровой книги;
- подготовку данных статистической отчетности.

В состав автоматизированной системы также входят средства оцифровки топографо-геодезических работ и оцифровки картографических материалов, что обеспечивает получение и исправление цифровых описаний земельных участков для их последующей загрузки в базу данных системы.

Автоматизированная система обработки землеустроительной информации включает в себя программный комплекс по обработке материалов полевых измерений, средства автоматизированного ввода данных (из памяти электронных геодезических приборов), средства ввода графической информации (дигитайзер, сканер), программы для обработки графики и автоматизированного черчения, устройства вывода графической и текстовой информации (принтер, плоттер), сканер, считывающий изображение в виде растровой картинки, электронные теодолиты и другие геодезические приборы.

Информация также может быть введена вручную с клавиатуры или получена импортированием из другой компьютерной системы. Ее источниками также могут быть аэрофотоснимки и космические снимки, обрабатываемые на специализированных рабочих станциях.

С помощью плоттера (графопостроителя), например, можно получить очень качественные черно-белые и цветные изображения, практически готовую карту. Используются также и принтеры. Результаты работы могут быть представлены в виде видеофильмов, записаны в виде отчетов или отправлены по сети во внешние компьютерные системы.

Система ввода (получения) информации:

1. Клавиатура (ручной ввод).
2. Внешние компьютерные системы (данные с удалением источников).
3. Сканер (растровое изображение местности).
4. Дигитайзер (оцифровка графических материалов, при этом получают векторное изображение участков).
5. Электронные геодезические приборы (получение данных съемки, записанных в процессе работы с помощью электронных теодолитов, тахеометров и др. приборов).
6. Аэрофотоснимки и космические снимки (получение данных с фотографических снимков местности).

Первый метод – ввод данных вручную с клавиатуры используется в программе AutoCAD.

Программа AutoCAD представляет собой мощнейшую аналитическую, вычислительную и графическую оболочку, которая может быть направлена на решение картографических, геодезических, а также множества инженерных пространственных задач практически любого уровня сложности. Программа сочетает в себе функции векторного графического редактора, текстового редактора, СУБД, среды программирования, электронной таблицы и многих других приложений. Главной функцией программы AutoCAD является графическое моделирование, причем оно может осуществляться как аналитически, так и мануальным способом (вручную). Широта возможностей AutoCAD простирается вплоть до развития системы трехмерного моделирования и позволяет решать любые практические задачи при землеустройстве.

Принцип работы программы: плановая или пространственная модель определяется по координатам в установленном масштабе, сохраняется в отдельном слое в векторном виде.

Слой представляет собой тематически обоснованное изображение территории (объекта) (Н: слой участков, слой надписей). При проектировании имеет такое же значение, как и изображение, сделанное на кальке, и представляет собой электронный вариант прозрачной основы.



Рис. 14. Логотип программного обеспечения AutoCAD

В настоящее время произведено наращивание возможностей систем: усовершенствована функция расчета годового платежа за землю (налога или арендной платы), исходя из местоположения земельного участка относительно градостроительной ценности территории, его целевого использования и необходимости наложения на конкретное право дополнительных льготных или увеличивающих коэффициентов. Кроме того, добавлена функция, позволяющая производить автоматическую выдачу платежных поручений на год с разбитием на заданные периоды в зависимости от типа права на участок и существующих порядков оплаты на конкретной учитываемой территории. Данная функция позволяет также учитывать поступление платежей от субъектов и автоматически определять размер пени с выдачей соответствующих документов.

Графическая часть землеустроительной информации в комплексе GeoCadSystem 3.2 представлена программой CPSGraph.

Программа CPS Graph – модуль графического (пространственного) представления и редактирования данных многоцелевой кадастровой системы GeocadSystem 3 (CPS 3). Программа предназначена для просмотра пространственного представления объектов базы данных (имеющих метрическую информацию) по запросам пользователя, для получения информации об объектах по графическим запросам и графического редактирования метрической (пространственной) информации объектов.

Входными данными для программы являются команды системы управления БД аспектов (запросы отображения, некоторые функции вычислений и др.), файлы графического описания территории формата Geocad-

System 3.2 и библиотеки файлов графических форматов черно-белого и цветного изображения картографического материала (растровые поля), подготовленные программой PlanCPS и внесенные в базу данных аспекта.

Выходными данными программы являются графические запросы к БД и результаты редактирования для сохранения информации в базе данных. Программа CPS Graph является неотъемлемой частью *GeocadSystem 3.2 (CPS 3)* и в общем случае не предназначена для работы вне ее. Запуск и выполнение CPS Graph инициируются только другими модулями системы. Связь между управляющим (MSAccess) и управляемым (CPS Graph) модулями осуществляется по каналу динамического обмена данными.

При самостоятельном выполнении программы (без управления от базы данных) возможен только просмотр пространственного положения объектов. Никакие графические выборки не отрабатываются, а редактирование метрической информации возможно, но его результаты не сохраняются.

Программа позволяет вести электронную карту района, работать с планшетами в едином поле и системе координат, хранить описания контуров, подписывать объекты, редактировать их, поддерживать работу со слоями с индивидуальной раскраской, осуществлять печать графики, отображение множественной выборки в базе данных и многое другое.

Система ввода – это программный блок, отвечающий за получение данных, источниками которых могут являться разнообразные электронные устройства, такие, как дигитайзер (цифрователь), на котором осуществляется цифрование карт, выдаваемых заказчику. Для формирования этого текста необходимо заполнить ряд обязательных и дополнительных атрибутов по субъекту и объекту землепользования. В зависимости от указанного в соответствующих графах вида документа автоматически формируется свидетельство (акт нормативной цены, договор аренды, подразделы госрегистрации недвижимости и т.п.) установленного образца. После вывода текста документа на печать (средства для распечатки документа в соответствующем виде встроены) и его заверения у руководства райкомзема выданный заказчику документ является окончательным и подтверждает законность его прав на землю.

Одной из важнейших функций земельного кадастра и мониторинга земель является ведение статистической отчетности о происходящих изменениях земельного фонда подведомственной территории. Данная функция заключается в возможности формирования как обязательных отчетов установленного в законодательном порядке образца, так и произвольных отчетов по отдельным видам и категориям земель и землепользователей, направленных на решение возникающих в процессе производственной деятельности вопросов.

Производительность работы при этом определяется только быстродействием системы и скоростью действия средств вывода информации.

Все формируемые отчеты отличаются большой точностью и имеют средства контроля за качеством формируемой информации. Редактирование отчетов доступно при экспорте в текстовый редактор. Отчеты установленного образца выполняются так же оперативно при заполнении окна (карточки) необходимыми данными. Выдается полностью готовый отчет о состоянии субъектов и объектов землепользования на данный момент времени, не требующий обычно даже редактирования.

Также программой «GeocadSystem 3.2» регистрируются, сохраняются и фигурируют в выдаваемых документах сведения об ограничениях использования и обременения любого участка земли. Этот аспект очень важен при проведении землеустроительных работ. В программе есть функция расчета величины налогообложения.

По всем важным изменениям в правовом статусе участка ведется архив записей. В архив копируется вся информация по предыдущим правам на участок, по его состояниям и т.п.

Существенным плюсом программного комплекса «GeocadSystem 3.2» является открытая архитектура программы. Это означает, что большое количество параметров, имеющих свойство изменяться со временем, могут быть оперативно приспособлены администратором системы для любых изменений технологических требований. Также это позволяет сделать интерфейс (средство «общения» пользователя с машиной) наиболее удобным, обеспечивает возможность настройки на любые производственные задачи по использованию данных системы, что увеличивает производительность труда.

С помощью программного комплекса «GeocadSystem 3.2» возможно ведение системы управления базами данных, решение многих земельно-кадастровых задач, обслуживание населения на территории района земельно-кадастровой информацией, взаимодействие с вышестоящими организациями и т.д.

К вышеуказанному остается добавить, что программа «GeocadSystem 3.2» устойчива к любым изменениям землеустроительных стандартов, имеет форматы обмена данных, совместимые со многими внешними программными продуктами, имеет государственную лицензию, постоянно дорабатывается с учетом требований пользователей (прав на участок или долю участка, так как и один пользователь может иметь несколько участков с разными кадастровыми номерами).

Каждый участок в квартале кодируется четырехзначным номером и имеет уникальный символьный код из шести символов. Содержание данных об участках характеризуется полями данных и связанными полями. Поле данных – текстовое, числовое поле, хранящее информацию. Связанное поле – поле, в котором содержится ссылка на запись в другой форме данных.

Согласно закону о земельном кадастре №28-ФЗ от 2 января 2000 года (приложение № 2):

- государственный земельный кадастр – систематизированный свод документированных сведений, получаемых в результате проведения государственного кадастрового учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с этими земельными участками объектов (далее – сведения государственного земельного кадастра);

- государственный кадастровый учет земельных участков – описание и индивидуализация в Едином государственном реестре земель земельных участков, в результате чего каждый земельный участок получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других земельных участков и осуществить его качественную и экономическую оценки. Государственный кадастровый учет земельных участков сопровождается присвоением каждому земельному участку кадастрового номера;

- земельный участок – часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы его описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами;

- межевание земельного участка – мероприятия по определению местоположения и границ земельного участка на местности;

- территориальная зона – часть территории, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков и границы которой определены при зонировании земель в соответствии с земельным законодательством, градостроительным законодательством, лесным законодательством, водным законодательством, законодательством о налогах и сборах, законодательством об охране окружающей природной среды и иным законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

На основе информации о земельных участках и их субъектах землепользования формируется текст окончательного документа на землю.

Автоматизированные системы обработки землеустроительной информации позволяют эффективно решать комплекс задач по регулированию земельно-имущественных отношений. Автоматизированная система (АС) позволяет производить учет землепользователей, выдавать правоустанавливающие документы с графическим приложением, вести электронную карту территориального образования, рассчитывать и отслеживать поступление земельных платежей, регистрировать права на недвижимость (земли, здания, помещения) с выдачей утвержденных правительством лис-

тов регистрации, формировать справки для налоговой службы и статотчетность по форме 22 с приложениями.

Форма 22 – это итоговая отчетность по категориям земель, землепользователям и угодьям в целом по всей территории.

Автоматизированная система ввода и обработки землеустроительной информации включает в себя следующие программные комплексы, программы и инструменты:

1. Программный комплекс *GeocadSystem 3.2*.
2. Систему автоматизированного проектирования и моделирования *AutoCADR14*.
3. Электронные тахеометры.
4. Устройство ввода информации (сканеры, дигитайзеры).
5. Программы для подготовки документов, контрольных расчетов, формирования отчетов (*Access, Word, Excel*).

Структура базы данных программы «*GeocadSystem 3.2*» построена в виде разветвляющегося дерева, по принципу от общего к частному. Выделяется 21 кадастровая зона. Разделение на данный момент идет по территориальной принадлежности в границах земель соответствующих сельских администраций. Каждая зона делится на кварталы, представляющие собой крупные объекты территории зоны, в ведении которых находятся участки.

Примеры кварталов: деревни, села, лесничества, садоводческие товарищества и т.д.

Кварталы кодируются внутри зоны трехзначным номером, имеют обозначение и регистрируются в установленном порядке. Каждому кварталу присваивается свой уникальный символьный код из шести символов.

На территории квартала находятся участки. Для любого учитываемого объекта необходимо заводить новый участок, присваивать ему кадастровый номер или вносить изменения в данные об участке.

Каждая территория может иметь несколько слоев, рассмотрение и анализ которых могут производиться как в любом порядке наложения, так и отдельно.

С помощью программного комплекса *GeocadSystem 3.2* в землеустройстве производят вычисление координат точек, полученных с помощью любого вида съемок, решение прямой и обратной задачи, вычисление площадей – все эти функции встроены. Вычисляются автоматически без дополнительного программирования. Также сочетаются возможности графического и текстового редактора (изменение масштаба, поворот, перемещение, копирование и т.д.), причем все операции могут быть исполнены по аналитическим данным с большой точностью. Важным также является печать материалов в действительном масштабе, т.е. без искажения координат, длин линий и площадей объектов.

В программе AutoCAD производятся вычисления результатов полевых измерений, формирование планов участков, накопление плановой и координатной (пространственной) информации, расчет площадей, печать планов границ и документов на земельные участки.

К немногочисленным недостаткам программы AutoCAD можно отнести сложность привязки информации из базы данных к графическим объектам.

Контрольные вопросы

1. В чем заключаются задачи и предмет исследования землеустроительной науки?
2. Каковы связь землеустроительной теории с экономическими, естественными и техническими науками?
3. Назовите основные направления развития земельных отношений.
4. Какова роль автоматизированных систем в землеустроительном деле?

15. ОБРАЗОВАНИЕ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ КРЕСТЬЯНСКОГО ХОЗЯЙСТВА

15.1. Историческая справка

Крестьянские (фермерские) хозяйства в России ведут свое начало со столыпинских аграрных реформ, суть которых состояла в том, чтобы каждому крестьянину царским Указом от 9 ноября 1906 г. было разрешено выйти из общины со своим наделом и стать самостоятельным и независимым хозяином.

После провозглашения в 1990–1992 гг. аграрной и земельной реформы начался новый этап в истории преобразования отечественного сельского хозяйства. Формирование конкурентной среды в аграрном секторе экономики страны стало одной из главных целей, на достижение которой были направлены действия реформаторов.

Однако процесс формирования сельского хозяйства шел сложно и противоречиво. В 1991 г. реформа сделала первые практические шаги в формировании укладов аграрной экономики. Одним из таких укладов стало фермерство – малая форма агропромышленного бизнеса на семейной основе.

15.2. Перераспределение земель в реорганизуемом хозяйстве

Основное содержание проектов перераспределения земель составляют предложения по использованию земель, остающихся в государственной собственности, с установлением площадей и местоположения земельных участков, рекомендуемых для продажи или передачи в аренду (с правом последующего выкупа) с целью создания крестьянских хозяйств, объединяющимся в производственные кооперативы, товарищества или акционерные общества.

Для решения этих вопросов определяются индивидуальные доли (паи), бесплатно передаваемые лицам, имеющим право на их получение.

В соответствии с указом Президента в число лиц, имеющих право на бесплатное получение земли в собственность включаются:

- работники сельскохозяйственных предприятий, пенсионеры этих хозяйств, проживающие на их территории;
- лица, занятые в социальной сфере на селе (работники образования, здравоохранения, культуры, быта, связи, торговли и т.д., расположенных на территории сельскохозяйственного предприятия);
- временно отсутствующие работники (военнослужащие срочной службы, лица, имеющие право вернуться на прежнее место работы).

При определении размера земельной доли (пая) учитываются все сельскохозяйственные угодья в границах, реорганизуемого сельскохозяйственного предприятия, за исключением участков:

- переданных в ведение местных администраций;

– используемых для испытания новых сортов сельскохозяйственных культур;

– переданных в аренду.

Дифференцированный, средний размер земельного пая в хозяйстве рассчитывается по формуле

$$SD_{3П} = B_{га} / K_{с/х у},$$

где $B_{га}$ – количество балло-гектаров в среднерайонной норме;

$K_{с/х у}$ – средний показатель качества с/х угодий по хозяйству.

$$B_{га} = S_H \cdot K_y$$

где S_H – среднерайонная норма бесплатной передачи с/х угодий в собственность граждан;

K_y – средний показатель качества с/х угодий по району);

Среднерайонная норма бесплатно: передачи сельскохозяйственных угодий в собственность умножается и средний показатель качества этих угодий по району, а затем получение произведение в балло-гектарах делится на средний показатель качества по реорганизуемому хозяйству. В результате определяется дифференцированная величина земельного пая.

После этого вся площадь сельскохозяйственных угодий, подлежащая распределению на пай, делится на количество лиц, имеющих право на их получение в хозяйстве.

Средний размер пая не должен превышать дифференцированную по кадастровой оценке среднехозяйственную норму. В противном случае он устанавливается на уровне этой нормы.

Владелец земельного пая может использовать его следующим образом:

– получить его при выходе из хозяйства с целью создания крестьянского (фермерского) хозяйства;

– внести в качестве вноса во вновь создаваемое товарищество, акционерное общество или кооператив;

– продать или сдать в аренду другим владельцам паев;

– обменять с другим владельцем пая.

Участки, остающиеся после бесплатной передачи земли в собственность граждан, а также ее выделения коллективом акционерных обществ, кооперативных сельскохозяйственных предприятий и т.д., включаются в фонд перераспределения земель с последующей их продажей или предоставлением в аренду.

Земли, оставшиеся нераспределенными между членами реорганизуемого хозяйства, остаются в фонде перераспределения и предназначаются для последующей их передачи в пользование (аренду), продажи по нормативной цене или на аукционах другим гражданам и юридическим лицам для создания крестьянских хозяйств, подсобных хозяйств промышленных предприятий садоводства и огородничества.

Организация крестьянских хозяйств работниками сельскохозяйственных предприятий имеет свои Особенности, как с точки зрения организационно-хозяйственной, так и земельно-правовой.

Такой подход обусловлен рядом причин, и, прежде всего, необходимостью предоставлять коллективам сельскохозяйственных предприятий свободу выбора форм использования земли как главного средства производства в сельском хозяйстве. Каждый работник в дальнейшем может по своему желанию в любой момент получить свой земельный и имущественный пай в натуре. Законодательством установлен специальный порядок выхода граждан из сельскохозяйственного предприятия для создания фермерского хозяйства. В этом случае гражданин подает заявление в администрацию предприятия, в котором указывается площадь испрашиваемого земельного участка, его желательное место положение и состав угодий, производственное направление; а также имущество, которое заявитель хотел бы получить в счет причитающегося ему имущественного пая.

Администрация предприятия обязана рассмотреть поданное заявление и принять по нему решение в месячный срок. В нем должны быть точно определены площадь выделяемого участка с учетом кадастровой оценки и его местоположение. Если кадастровая оценка предоставляемых земель окажется ниже средней по хозяйству, производится перерасчет площади пая.

После принятия решения администрацией предприятия все материалы (заявление гражданина, приказ руководителя предприятия или протокол собрания трудового коллектива) вместе с предоставлением органа местного самоуправления по данному вопросу передаются в районную администрацию.

Решение районной администрации является основанием для отграничения участка в натуре (на местности), и выдачи заявителю (документа, удостоверяющего право собственности на землю. Право на аренду земли удостоверяется договором, заключаемым сторонами и регистрируемый в администрации, в ведение которой находится земельный участок.

Выдача документов на право собственности или договора аренды является основанием для регистрации крестьянского хозяйства районной администрацией и для фактического использования предоставленной земли заявителем.

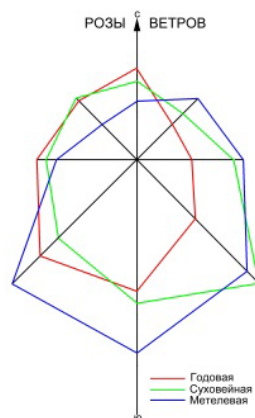
В решении администрации указывается:

- наименование собственника земли и его адрес;
- общая площадь земель в границах землевладения;
- площадь земель, закрепляемых за данным субъектом права;
- перечень смежных землепользований с указанием по каждому из их закрепленных земельных участков. А также:
- экспликация земель;
- качественное состояние сельскохозяйственных угодий;
- специальные условия и рекомендуемый режим использования.

Помимо плана границ землевладения, на котором показываются номера межевых знаков с промерами, выдается, также ситуационный план с отражением всех видов угодий и их размещением.

Свидетельство составляется в двух экземплярах под одним номером, скрепляется подписями и гербовыми печатями. Первый экземпляр выдается собственнику земли, второй – хранится в районной (городской) администрации.

СХЕМА внутрихозяйственной организации территории КФХ "Солнечный" Бессоновского района Пензенской области



Смежности:

— Земли СЗФ



Экспликация земель

	Общая площадь, га	Пашня	Сенокосы			Пастбища		Всего овражно-холмистых угодий	Леса		Под дорогами и сооружениями	Под зданиями и сооружениями
			Всего	Естественные	Улучшенные	Всего	Естественные		Всего	В т.ч. лесополосы		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
На год землеустройства	54,2	35,8	5,7	5,7	—	9,9	9,9	51,4	0,6	0,6	0,2	2,0
По проекту	54,2	33,61	5,7	5,7	—	9,9	9,9	49,21	2,14	2,14	0,65	2,0

Экспликация по полям севооборотов

Название севооборотов и участков	Номер полей	Номер рабочего участка	Общая площадь поля по проекту	В том числе						
				Пашня	Лесные полосы			Дороги		
					Всего	Из них		Всего	Из них	
						Существующие	Проектируемые			Существующие
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Прифермерский	I	1	5,18	4,7	0,29	–	0,29	0,19	–	0,19
		2	5,19	5,0	–	–	–	0,19	–	0,19
		3	4,22	3,91	0,24	0,24	–	0,07	–	0,07
		4	5,17	4,56	0,51	–	0,51	0,1	–	0,1
		5	5,18	4,81	0,27	–	0,27	0,1	–	0,1
		6	4,5	4,03	0,47	–	0,47	–	–	–
	II	–	6,6	6,6	–	–	–	–	–	
		Итого:	36,04	33,61	1,78	0,24	1,54	0,65	–	0,65

Условные обозначения



15.3. Подготовительные работы к организации территории фермерского хозяйства

В период подготовительных работ ведется подбор материалов и ознакомление с рекомендациями и предложениями применительно к условиям землеустраиваемого хозяйства.

Содержание и последовательность выполнения работ следующие:

1. Подбор и изучение планово-картографических материалов.
2. Изучение природных и экономических условий хозяйства
3. Задание на проектирование.

Масштаб плана должен быть не менее 1:10 000. Сечение рельефа –2,5 м при сложном рельефе, при менее сложном –5 м. Почвенная карта должна быть составлена в том же масштабе, что и плановая основа.

Изучаются агроклиматические ресурсы, влияющие на эрозионные процессы (направление, скорость, периодичность эрозионно-опасных ветров, проявление пыльных бурь, продолжительность безморозного периода, глубина промерзания почв и др.).

Подбираются и изучаются материалы почвенного, геоботанического, эрозионного, агрохозяйственного и других обследований.

Изучаются материалы по экономике хозяйства, урожайность основных сельскохозяйственных культур, продуктивность сельскохозяйственных животных, рекомендации научно-исследовательских учреждений по сельскому хозяйству, опыт рентабельных фермерских хозяйств.

По результатам проведенных подготовительных работ составляется задание на проектирование.

15.4. Внутрихозяйственная организация территории землевладения

Для создания оптимальных производственных и жилищно-бытовых условий в крестьянском хозяйстве, организации рационального использования земли разрабатывается проект внутрихозяйственного землеустройства крестьянско-фермерского хозяйства (КФХ). Большое значение при этом имеет размещение отраслей с учетом плодородия отдельных участков, а также объектов производственной и социальной инфраструктуры.

Проект ВХЗ КФХ включает целый ряд составных частей и элементов:

1. Размещение основного хозяйственного центра и производственного земельного участка.
2. Организация угодий.
3. Устройство территории пашни
4. Устройство территории кормовых угодий.
5. Устройство территории многолетних насаждений.

15.4.1. Размещение основного хозяйственного центра и производственного земельного участка.

При размещении основного хозяйственного центра и земельного участка решаются следующие вопросы:

1. Функциональное зонирование территории хозяйства.
2. Размещение основного хозяйственного центра.
3. Размещение жилой и производственной зон хозяйственного центра.
4. Размещение подсобных производственных центров.
5. Размещение производственного земельного участка.

Проектирование начинается с функционального зонирования территории – выделения участков, которые по своим природным свойствам и местоположению наиболее пригодны для тех или иных целей (размещения посевов с/х культур, производственного и жилого строительства, залужения, закладки многолетних насаждений и т.д.).

Основной хозяйственный центр может формироваться двумя путями:

- на уже существующем сельском населенном пункте приусадебном участке;
- на выделенном крестьянскому хозяйству земельном массиве путем нового строительства.

В обоих случаях необходимо учитывать санитарно – гигиенические, строительно – планировочные и другие требования. При анализе двух вариантов размещения основного хозяйственного центра фермеры отдадут предпочтение первому, так как:

- во-первых, не желают менять прежний уклад жизни (они хотели бы не порывать с односельчанами);
- во-вторых, использовать существующую социальную инфраструктуру (детские сады, школы и т.д.);
- в-третьих, на создание хозяйственного центра другим способом в 2–3 раза увеличиваются капитальные затраты на возделывание производственных и жилых построек.

Основной хозяйственный центр подразделяется на две части: жилую и производственную.

На территории жилой зоны размещаются жилой дом, баня, гараж, садово-огородный участок.

Производственная зона состоит из животноводческой фермы и вспомогательного участка со складским, техническим и энергетическим хозяйством.

На территории животноводческой фермы размещают помещение для содержания животных, оборудование для приготовления кормов и сооружения для их хранения (навесы для сена и соломы, силосные ямы, корнеплодохранилища), места для складирования навоза.

В состав производственной зоны могут входить различные помещения для первичной переработки и хранения сельскохозяйственной продукции и

отходов производства (на пример, помещения для производства полнорационных комбикормов).

При размещении производственного земельного участка должны соблюдаться следующие требования:

- производственный массив хозяйства должен быть удобно расположен по отношению к усадьбе (месту жительства фермера);
- землевладение должно иметь свободный доступ к инженерным сетям, обеспечивающим нормальное функционирование хозяйства (линии электропередач, сети тепло -, газо-, водоснабжения, телефонные линии).

15.4.2. Организация угодий

При организации угодий решаются следующие вопросы:

1. Установление состава и площадей угодий.
2. Разработка мероприятий по трансформации, улучшению, и их противозерозионной защите.

15.4.2.1. Установление состава и площадей угодий, фермерского хозяйства

Первостепенное значение для создания эффективного крестьянского хозяйства имеет размер землевладения. Он зависит от многих факторов и условий:

- производственное направление;
- обеспеченность хозяйства трудовыми ресурсами, возможность привлечения рабочей силы со стороны;
- наличие в хозяйстве материально-денежных средств, возможность использования банковских кредитов для создания материально-технической базы.

Таким образом, прежде чем установить размеры крестьянских хозяйств и состав угодий в них, необходимо обосновать их специализацию, установить численность работников, наличие основных и оборотных фондов, денежных средств.

При обосновании размеров землевладения может быть использован расчетно-конструктивный метод, позволяющий на основе агроэкономических расчетов установить площадь, а также структуру угодий в хозяйстве. Методика и последовательность таких расчетов зависят от выбранной фермером специализации.

Так, в хозяйствах животноводческого направления главное – создать условие для эффективной и бесперебойной работы основной отрасли, организовать прочную кормовую базу.

В качестве примера рассмотрим методику установления земельной площади животноводческого фермерского хозяйства

Фермерское хозяйство состоит из 5 человек, включая 4-х трудоспособных.

Исходя из этого, необходимо определить:

- объем продукции сельского хозяйства;
- затраты труда;
- площади землевладения крестьянского хозяйства.

Объемы производимой и реализованной продукции растениеводства и животноводства в крестьянских (фермерских) хозяйствах и хозяйствах населения определяются расчетным методом на основании данных о размерах посевных площадей основных сельскохозяйственных культур под урожай текущего года, поголовье скота в этих категориях хозяйств, соотношении урожайности сельскохозяйственных культур, продуктивности скота, сложившемся между этими категориями хозяйств и сельхоз организациями в предыдущие годы по данным годовых разработок о сборе урожая и производстве продукции животноводства.

Состав семьи фермерского хозяйства – 5 человек, из них один ребенок. (затраты труда на одного человека составляет 1200 чел/час) $1200 \cdot 5 = 6000$ чел/час. Исходя из этого затраты труда покрыты полностью наличием трудовых ресурсов в фермерском хозяйстве 4712 чел/час против 6000 чел/час.

В практике, в зависимости от потребительской ценности и с учетом аспектов использования, кормовые средства подразделяются на основные и концентрированные. Основными считают, как правило, корма собственного производства. К этой группе относятся зелёные корма и продукты их консервирования – сенаж, сено, солома и прочие. Концентрированные корма – это корма зернового и животного происхождения, они отличаются высоким содержанием обменной энергии и протеина.

При подборе кормовых средств следует учитывать: объем кормов собственного производства; энергетическую ценность кормов; соотношение необходимых для жизни ингредиентов кормов (аминокислоты, минеральные вещества, витамины); потребление животными кормов; содержание ингибирующих веществ в кормах; влияние скармливания кормов на качество молока и здоровье животных; технические возможности, продолжительность уборки урожая и консервирования; эффективность производства кормов.

Для обеспечения стабильности главной отрасли потребность в кормах должна покрываться в основном за счет собственного производства. При этом по зеленым кормам в пастбищный период необходимо разработать помесячный баланс их поступления.

После определения потребности в кормах рассчитывают, какую площадь кормовые культуры будут занимать на пашне. Для этого необходимо знать их урожайность. В общей площади кормовые культуры не учитываются, так как концентраты и кормовую солому получают с одних и тех же полей.

Чтобы установить общую площадь пашни в хозяйстве, необходимо организовать севооборот, в который вписывались бы определенные ранее площади кормовых культур, и учитывались интересы фермера в производстве той или иной товарной продукции.

15.4.2.2. Разработка мероприятий по трансформации, улучшению угодий и их противоэрозионной защите.

Как говорилось выше состав и площади сельскохозяйственных угодий устанавливаются в зависимости от специализации и уровня интенсивности производства. Структура угодий должна обеспечивать не только экономическую эффективность, но и экологически обоснованное использование земель, в том числе рациональное соотношение между экологически нестабильными участками пашни, кормовых угодий, обрабатываемых многолетних насаждений и более устойчивыми объектами агроландшафта (водоемами, лесами, болотами).

Для сельскохозяйственного освоения, трансформации и улучшения предназначаются лишь те участки, которые по своим природным свойствам способны выдержать повышение нагрузки и пригодны для выращивания основных сельскохозяйственных культур.

Вместе с тем из сельскохозяйственного оборота следует исключить деградированные земли (сильной степени подверженные эрозии, с истощенными малогумусными почвами и др.). На них проводят залужение, а в некоторых случаях прибалочные, водоохранные, приовражные лесные полосы.

Особое внимание уделяют проблемам воспроизводства плодородия почвы. Система ведения крестьянского, хозяйства должно обеспечивать поддержание положительного баланса гумуса, способствовать сохранению почв и охране окружающей среды. С этой целью в проект внутрихозяйственного землеустройства включают систему противоэрозионных мероприятий (организационно хозяйственных, агротехнических, лесомелиоративных, гидротехнических), а также мер по комплексному агрохимическому окультуриванию полей, поверхностному и коренному улучшению природных кормовых угодий.

После намеченных мероприятий проводится трансформация земель крестьянского хозяйства.

15.4.3 Организация и устройство территории пашни

При организации и устройстве территории пахотных земель решаются следующие вопросы:

- 1 – организация севооборотов;
- 2 – размещение лесных полос;
- 3 – размещение полевых дорог;
- 4 – размещение полей и рабочих участков.

15.4.3.1. Организация севооборотов

Практика показывает, что пахотные земли крестьянского хозяйства наиболее целесообразно использовать в системе севооборотов. За счет рационального чередования культур, во времени и по территории, обоснованных технологий их возделывания, оптимальной системы удобрений можно создать условия для стабильного роста урожайности и повышения плодородия почв.

Выбрав производственное направление хозяйства, его размеры, структуру посевных площадей, очень важно затем организовать правильные севообороты.

При устройстве территории севооборота решаются следующие вопросы:

- 1) размещение границ полей и рабочих участков, при этом в первую очередь учитываются почвы и рельеф;
- 2) размещение лесных полос, в зависимости от рельефа и направления ветров лесные полосы могут быть полевозащитными продуваемой конструкции и стокорегулирующими плотной конструкции;
- 3) размещение дорожной сети;
- 4) определение размера полей и рабочих участков.

При устройстве территории севооборотов основное внимание уделяется размещению лесных стокорегулирующих полос. Они размещаются с учетом рельефа местности.

Предполагаемое устройство территории севооборота с учетом обработки почвы относительно рельефа позволит сохранить плодородие почв, предотвратить процессы водной эрозии почв, кроме того, правильная конфигурация полей и рабочих участков позволит значительно уменьшить затраты на холостые повороты и переезды. Осуществление фермерским хозяйством планируемых мероприятий позволит ему ежегодно получать высокие и устойчивые урожаи сельскохозяйственных культур.

Объемы производимой и реализованной продукции растениеводства и животноводства в крестьянских (фермерских) хозяйствах и хозяйствах населения определяются расчетным методом на основании данных о размерах посевных площадей основных сельскохозяйственных культур под урожай текущего года, поголовье скота в этих категориях хозяйств, соотношении урожайности сельскохозяйственных культур, продуктивности скота, сложившемся между этими категориями хозяйств и сельхоз организациями в предыдущие годы по данным годовых разработок о сборе урожая и производстве продукции животноводства.

В виду того, что рыночная конъюнктура в аграрном секторе весьма нестабильна, для крестьянских хозяйств больше подходят севообороты с чередованием культур только во времени применительно к каждому отдельно обрабатываемому пахотному участку.

Севооборот – это научно обоснованное чередование сельскохозяйственных культур во времени. Применительно для КФХ.

15.4.3.2. Размещение защитных лесных полос на пашне

При устройстве территории пашни проектируют полезащитные и сторорегулирующие лесные полосы.

Полезащитные лесные полосы проектируют на плоских водоразделах (с уклоном до $1,5^\circ$) в двух взаимно перпендикулярных направлениях. При отсутствии или слабом проявлением эрозии основные полезащитные лесные полосы размещают через 500–600 м в зависимости от типа почв поперек преобладающих направлений наиболее вредоносных ветров с допустимым отклонением от перпендикулярности до $30\text{--}35^\circ$. Вспомогательные полосы размещают перпендикулярно Основным на расстоянии 1500–2000 м. Ширина полезащитных лесных полос колеблется от 7,5 до 12,5 м в зависимости от их назначения и принятой схемы смещения древесных пород.

В результате проектирования защитных лесных насаждений на пашне подсчитывается их площадь.

15.4.3.3. Размещение полевых дорог

Для обеспечения подъезда к каждому рабочему участку проектируется дорожная сеть. Ширина дорог принимается равная 4 м. На равнинах участках дороги проектируются с наветренной стороны относительно лесной полосы, а на склонах круче 2° -ниже по рельефу. Дорожная сеть была совмещена с проектируемыми лесными полосами.

15.4.3.4. Размещение полей и рабочих участков

В качестве основы размещения рабочих участков и полей принимается ранее выполненная схема размещения лесных полос, дорог и других базисных рубежей. После проектирования всех элементов организации территории составляется хозяйственная экспликация.

15.4.4. Устройство территории других сельскохозяйственных угодий, находящихся во владении фермерского хозяйства

С целью профилактики гиподинамии, улучшения воспроизводительных функций животных в крестьянских хозяйствах предусматривают создание культурных пастбищ, летних лагерей, выгульных площадок, скотопрогонов. Для санации животноводческих помещений в пастбищный период основное поголовье переводят на лагерно – пастбищное содержание, строя площадки полукрытого типа, оборудованные кормушками, поилками и теньевыми навесами. Культурные кормовые угодья используют в системе сенокоса – пастбищеоборотов, организуя загонную пастьбу скота.

15.4.5. Обоснование проекта

При организации крестьянских хозяйств, экономическом обосновании приоритетных форм землевладения и землепользования, в ходе землеустройства необходимо показать экономическую целесообразность того или иного решения в реальной экономической ситуации. Размеры и степень

интенсивности плодородия почв, определенные накопления и прибыль, гарантирующую высокую конкурентоспособность.

С этой целью по каждому организуемому хозяйству рассчитывают ряд показателей валовую, товарную и чистую прибыль, количество трудоспособных производства в крестьянских хозяйствах должны обеспечивать сохранение, что позволит дать экономическую оценку предполагаемого использования земли и трудовых ресурсов, эффективности капиталовложений и производственных фондов.

Величина доходов, получаемых крестьянским хозяйством от реализации произведенной продукции, является одним из главных показателей эффективности производства и рентабельности КФХ, а также является важным показателем обоснования проекта образования землевладения КФХ и устройства его территории.

На реализацию уходит товарная продукция животноводства и растениеводства следующих видов: мясо и зерно. Объемы их реализации были определены ранее в таблице.

Выручка от реализации продукции рассчитывается как произведение объемов реализации на среднюю цену реализации продукции. Затраты на производство продукции животноводства считаем как 60 % от средней цены реализации, а растениеводства – 40 %. Общие затраты на производства будут равны произведению объемов реализации на затраты на производство 1 ц продукции. Общий доход от реализации продукции равен разнице выручки от реализации продукции и общих затрат на ее производство. Подробные данные представлены в таблице.

После определения валовой продукции по растениеводству и животноводству рассчитывается доход, получаемый крестьянским хозяйством от реализации продукции.

Основными показателями являются:

- 1) Общий доход от реализации продукции;
- 2) Валовой доход хозяйства, который определяется как разница между общим доходом от реализации продукции и прямыми и косвенными затратами на производство (арендная плата на землю, земельный налог, оплата наемной рабочей силы);
- 3) Среднегодовой валовой доход на 1 трудоспособного.

Эти характеристики показатели описывают по количеству реализуемой продукции животноводства и растениеводства. Общий доход от реализации продукции рассчитываем, как разница между выручкой от реализации продукции и общими затратами на производство продукции, тыс. руб. Арендная плата в данном случае не рассчитывается так как земельный участок крестьянского (фермерского) хозяйства находится в его собственности.

Валовой доход хозяйства рассчитываем в зависимости от общего дохода от реализации продукции, перемноженного на коэффициент, равный 1,4.

Среднегодовой валовой доход на одного трудоспособного (учитываются только члены КФХ) вычисляем как разница валового дохода хозяйства и размера оплаты наемных рабочих деленная на количество членов КФХ. Среднемесячный валовой доход на 1 трудоспособного – это среднегодовой валовой доход, деленный на 12.

15.5. Охрана окружающей среды и рациональное использование земель КФХ

При организации территории крестьянско-фермерского хозяйства и размещении производства следует большое внимание уделять вопросам охраны окружающей среды. Этот вопрос решается еще на стадии отбора и отвода участка в натуре. При этом лучшим вариантом размещения КФХ является тот, при котором хозяйство размещается на одном массиве, имеет правильную конфигурацию и незначительную расчлененность гидрографической сетью или линейными элементами. При сложном рельефе особое внимание должно уделяться размещению стокорегулирующих полос. Также не маловажно соблюдение основных правил агротехники, заключающиеся в правильной обработке почвы, посеве и уходе за сельскохозяйственными культурами, их уборкой, а также внесением своевременно научно-обоснованного объема минеральных и органических удобрений.

Выполнение хозяйством вышеперечисленных требований позволит не только сохранить плодородие почвы, но и предотвратить развитие эрозии, заиления естественных и искусственных водоемов и попадания в них остатков удобрений.

Проект образования землепользования крестьянского (фермерского) хозяйства рассмотрен на примере КФХ «Солнечный» Бессновского района Пензенской области, представлен в методических указаниях к курсовому проекту и рекомендован для самостоятельного изучения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Землеустройство как система государственных мероприятий по регулированию земельных отношений в стране играет важнейшую роль в межотраслевом распределении земельного фонда, организации рационального использования и охраны земель, создает территориальную основу для наведения порядка на земле, подъема сельского хозяйства и способствует развитию всего народного хозяйства страны.

Во всех сферах деятельности проекты являются связующим звеном между научными исследованиями, схематическими разработками и практикой. 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. Словарь Даля дает такое определение: «Проект — план, предложение, предначертание, задуманное дело и самое изложение его на письме или в чертеже». Другими словами, проект — экономически, технически и юридически обоснованное и графически оформленное предложение об осуществлении того или иного мероприятия или их комплекса.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Земельный кодекс Российской Федерации: Принят Гос. Думой 28 сентября 2001 г. Одобрен Советом Федерации 10 октября 2001 г. // Рос.газ. – 2001. – 30 октября.
2. Землеустроительное обеспечение организации использования земель сельскохозяйственного назначения [Текст]: Рекомендации. Производственно-практическое издание. – М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2009. – 108 с.
3. Волков, С.Н. Землеустройство [Текст]: учебник / С.Н. Волков. – М.: Колос, 2013. – 920 с.
4. Бурихин, Н.Н. Землеустроительное проектирование и организация землеустроительных работ [Текст] / Н.Н. Бурихин [и др.]. – М.: Агропромиздат, 1986.
5. Волков, С.Н. Землеустройство в условиях земельной реформы (экономика, экология, право) [Текст]. – М.: Былина, 1998.
6. Волков, С.Н. Научные основы землеустройства [Текст]: учеб. пособие / С.Н. Волков, В.В. Коссинский. – М.: ГУЗ, 1995.
7. Волков, С.Н. Землеустроительное проектирование и организация землеустроительных работ [Текст] / С.Н. Волков, Н.Г. Конокотин, А.Г. Юнусов. – М.: Колос, 1998.
8. Волков, С.Н. Землеустроительное проектирование [Текст] / С.Н. Волков. – М.: Колос, 1998.
9. Волков, С.Н. Землеустройство. Землеустроительное проектирование. Внутрихозяйственное землеустройство [Текст] / С.Н. Волков. – М.: Колос, 2001. – Т. 2, 4.
10. О землеустройстве [Электронный ресурс]: федер. закон от 18.06.2001 №78-ФЗ // Консультант плюс. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/Пособие по землеустройству \(Практическое руководство\) \[Текст\].](http://www.consultant.ru/Пособие по землеустройству (Практическое руководство) [Текст].) – М.: Юни-пресс, 2001.
11. Чешев, А.С. Основы землепользования и землеустройства [Текст]: учеб. для вузов / А.С. Чешев, В.Ф. Вальков. – Ростов н/Д: Издательский центр МарТ, 2002. – С. 495–515.
12. Теоретические основы землеустройства [Текст]: учеб. пособие / Е.П. Тюкленкова [и др.]. – Пенза: ПГУАС, 2007. – 162 с.
13. Землеустройство [Текст]: учеб. пособие / О.В. Тараканов, Е.П. Тюкленкова, В.В. Пресняков. – Пенза: ПГУАС, 2009. – 268 с.
14. Беляев, В.Л. Землепользование и городской кадастр (регулирование земельных отношений) [Текст]: конспект лекций / В.Л. Беляев. – М.: МГСУ, 2010. – 112 с.

15. Хаметов, Т.И. Экономика землеустройства [Текст]: учеб. пособие / Т.И. Хаметов [и др.]. – Пенза: ПГУАС, 2013–112 с.
16. Пресняков, В.В. Основы топографии [Текст]: учеб. пособие / В.В. Пресняков, Е.П. Тюкленкова, под общ. ред. канд. техн. наук А.В. Преснякова. – Пенза: ПГУАС, 2013. – 188 с.
17. Землеустроительное проектирование [Текст] / под ред. С.А. Удачина. – М.: Колос, 1969.
18. Сулин, М.А. Основы землеустройства: учеб. пособие. – СПб.: Издательство «Лань», 2002. – 128 с.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ДОГОВОР № на землеустроительное обслуживание

«__» _____ 200 г.

(наименование организации заказчика)

именуемый в дальнейшем «Заказчик», в лице _____
действующего на основании _____
(положение, устав)

с одной стороны, и _____
(наименование организации подрядчика)

именуемый в дальнейшем «Подрядчик», в лице _____
действующего на основании _____
с другой стороны, заключили настоящий договор о нижеследующем:

1. Предмет договора

1.1. «Заказчик» поручает, а «Подрядчик» принимает на себя выполнение следующих работ:

1.2. Научные, технические, экономические и другие требования к выполняемой работе содержатся в техническом задании на выполнение работ и являются частью настоящего договора.

1.3. Наименование и сроки выполнения отдельных этапов работ определяются календарным планом, составляющим неотъемлемую часть настоящего договора.

1.4. Источник финансирования _____

2. Обязанности сторон

2.1. «Подрядчик» обязан: выполнять работы в соответствии с техническим заданием и иными исходными данными; согласовывать с «Заказчиком» результаты выполненных работ (этапов); передавать «Заказчику» все исполненное по договору.

2.2. «Подрядчик» не вправе передавать исполненное по договору третьим лицам без согласия «Заказчика».

2.3. «Заказчик» обязан:

уплатить «Подрядчику» установленную цену в порядке и на условиях, предусмотренных договором;

оказывать содействие «Подрядчику» в выполнении работ в объеме и на условиях, предусмотренных договором;

согласовывать с «Подрядчиком» результаты выполненных работ (этапов);

использовать выполненные работы на цели, предусмотренные договором;

не передавать исполненное по договору третьим лицам и не разглашать содержащиеся в нем данные без согласия «Подрядчика».

3. Цена договора и порядок расчетов

3.1. Цена настоящего договора составляет _____

(цифрами и прописью)

Налог на добавленную стоимость (НДС) составляет 20 % стоимости работ или _____

Общая стоимость работ по договору составляет _____

тыс. руб.

(цифрами и прописью)

3.2. «Заказчик» обязуется перечислить «Подрядчику» в порядке предварительной оплаты аванс в размере _____ % общей стоимости работ по договору, что составляет _____ тыс. руб., включая НДС.

3.3. «Заказчик» в течение пяти банковских дней после подписания настоящего договора перечисляет «Подрядчику» в порядке предварительной оплаты сумму, определенную п.3.2 настоящего договора.

3.4. «Заказчик» обязуется оплатить принятые от «Подрядчика» по актам сдачи-приемки работы в течение пяти банковских дней после их подписания.

3.5. Цена может быть рассчитана на основе действующих расценок и тарифов, а также на договорной основе.

4. Порядок сдачи и приемки работ

4.1. Принимают и оценивают выполненные работы в соответствии с требованиями технического задания.

4.2. Перечень документации, подлежащей оформлению и сдаче «Подрядчиком» «Заказчику» на отдельных этапах выполнения и по окончании договора, определяется техническим заданием.

4.3. При завершении работ «Подрядчик» предоставляет «Заказчику» акт сдачи приемки работ с приложением к нему комплекта документации, предусмотренной техническим заданием.

4.4. «Заказчик» обязуется принять работу в течение _____ дней со дня получения акта сдачи-приемки работ и отчетных документов, указанных в п.4.2. настоящего договора, и направить «Подрядчику» подписанный акт сдачи-приемки или мотивированный отказ в приемке работ.

4.5. В случае мотивированного отказа «Заказчиком» от приемки работ стороны составляют двусторонний акт с указанием перечня необходимых доработок и сроков их выполнения.

4.6. Если в процессе выполнения работы выявится нецелесообразность ее дальнейшего проведения, стороны обязаны в пятидневный срок известить друг друга о ее приостановлении и в 15-дневный срок рассмотреть вопрос о целесообразности проведения или направления работ. В случае прекращения работ для сторон наступает ответственность, предусмотренная ст. 716 и 717 Гражданского кодекса РФ.

4.7. Датой для наступления взаимных расчетов считают момент письменного извещения одной из сторон о прекращении работ, предусмотренных настоящим договором.

5. Ответственность сторон

5.1. В случае несвоевременного перечисления «Заказчиком» предварительной оплаты срок окончания работ продлевается на время задержки указанного перечисления.

5.2. В случае неисполнения «Заказчиком» обязательств по предварительной оплате работ «Подрядчик» вправе приостановить исполнение своих обязательств, при этом «Заказчик» возмещает убытки в размере фактически понесенных затрат.

5.3. В случае неисполнения «Заказчиком» обязательств, предусмотренных п.4 настоящего договора, он уплачивает «Подрядчику» за дни просрочки неустойку, определяемую в процентах от уплаченной суммы. Размер процентов определяется учетной ставкой процента Центрального банка РФ на исполнение денежного обязательства.

5.4. В таком же порядке «Подрядчик» возмещает «Заказчику» неустойку за несвоевременное выполнение предусмотренных настоящим договором работ.

5.5. При обнаружении недостатков в выполненных работах (этапах) «Подрядчик» обязан безвозмездно их устранить.

5.6. За невыполнение работ в установленный договором срок «Подрядчик» уплачивает «Заказчику» неустойку, определенную в процентах от стоимости работ (с учетом НДС). Размер процентов определяется учетной ставкой Центрального банка РФ на день срока сдачи работ.

5.7. Не финансируются последующие этапы работ, если «Подрядчик» не отчитался за исполнение предыдущего этапа.

5.8. Все споры между сторонами разрешаются в соответствии с законами РФ в арбитражном суде, если до этого стороны не придут к взаимному соглашению.

6. Дополнительные условия

6.1. При существенном увеличении стоимости работ, которые выполняют «Подрядчику» третьи лица (субподрядчики) и которые нельзя было предусмотреть при заключении договора, «Подрядчик» может при согласии «Заказчика» оплатить увеличение установленной цены договора.

6.2. «Подрядчик» обязан заблаговременно уведомить «Заказчика» о возможном увеличении стоимости работ и приостановить их выполнение до получения согласия «Заказчика» на их продолжение.

6.3. В необходимых случаях стороны в целях развития и уточнения договора заключают дополнительные соглашения.

6.4. «Подрядчик» имеет право по своему усмотрению привлекать третьи лица к исполнению работ, предусмотренных настоящим договором.

6.5. «Заказчик» имеет право использовать переданные ему «Подрядчиком» результаты работы, в том числе требования правовой охраны, а «Подрядчик» вправе использовать полученные им результаты работ для собственных нужд.

6.6. Взаимоотношения сторон, не урегулированные настоящим договором, устанавливаются по правилам и в порядке действующего Гражданского кодекса РФ.

6.7. _____

6.8. _____

7. Адреса и расчетные счета сторон

Заказчик _____

Адрес _____

Расчетный счет _____

Подрядчик _____

Адрес _____

Расчетный счет _____

К настоящему договору прилагают:

1. Техническое задание.
2. Календарный план выполнения работ.
3. Протокол соглашения о договорной цене (смете).
4. Акт сдачи-приемки работ.

Подрядчик

Заказчик

Утверждено
постановлением Правительства
Российской Федерации
от 4 апреля 2002 г., №214

**Положение
о государственной экспертизе
землеустроительной документации**

1. Настоящее Положение определяет порядок проведения государственной экспертизы землеустроительной документации (далее именуется – экспертиза).

2. Экспертиза осуществляется по решению органов государственной власти, органов местного самоуправления или по инициативе заинтересованных лиц (далее именуются – заказчик экспертизы) в целях обеспечения соответствия землеустроительной документации исходным данным, техническим условиям и требованиям проведения землеустройства.

3. Федеральная служба земельного кадастра России обеспечивает соблюдение единого порядка организации и осуществления экспертизы, выборочную проверку проведения экспертизы ее территориальными органами и координирует их деятельность в области экспертизы.

4. Федеральная служба земельного кадастра России организует проведение экспертизы следующей землеустроительной документации:

- а) генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации;
- б) документации по вопросам землеустройства, разработанной в соответствии с решениями органов государственной власти;
- в) документации, касающейся земель, находящихся в федеральной собственности.

Проведение экспертизы остальной землеустроительной документации организуют территориальные органы Федеральной службы земельного кадастра России.

5. Землеустроительная документация представляется на экспертизу в соответствии с устанавливаемыми Федеральной службой земельного кадастра России техническими условиями и требованиями проведения землеустройства, регламентирующими ее состав и правила оформления.

6. Землеустроительная документация направляется заказчиком экспертизы в Федеральную службу земельного кадастра России или в ее территориальный орган, где она регистрируется в установленном порядке.

7. Федеральная служба земельного кадастра России или ее территориальный орган в срок не более 7 дней с даты регистрации землеустроительной документации уведомляет заказчика экспертизы:

о принятии землеустроительной документации на экспертизу (при соответствии представленной документации установленным согласно пункту 5 настоящего Положения техническим условиям и требованиям);

о сроках представления недостающей землеустроительной документации.

8. В течение 14 дней после регистрации землеустроительной документации Федеральная служба земельного кадастра России или ее территориальный орган определяет состав экспертной комиссии (руководитель, ответственный секретарь и иные члены экспертной комиссии), задание на осуществление экспертизы и срок ее проведения и утверждают их.

9. Руководитель экспертной комиссии обеспечивает проведение экспертизы и подготовку проекта заключения проектной комиссии. Он имеет право запрашивать у заказчика экспертизы дополнительную информацию, необходимую для подготовки проекта заключения.

10. Проект заключения экспертной комиссии подготавливается руководителем и ответственным секретарем экспертной комиссии на основании заключений членов комиссии.

11. При одобрении проекта заключения экспертной комиссии не менее чем двумя третями голосов членов экспертной комиссии указанный проект подписывается всеми членами экспертной комиссии.

При несогласии некоторых членов экспертной комиссии с заключением они подписывают его с пометкой «особое мнение».

12. Положительное заключение экспертной комиссии должно содержать выводы о соответствии землеустроительной документации, представленной на экспертизу, исходным данным, техническим условиям и требованиям проведения землеустройства, о возможности ее утверждения и проведения землеустройства.

Отрицательное заключение может содержать выводы о невозможности проведения землеустройства ввиду несоответствия землеустроительной документации, представленной на экспертизу, исходным данным, техническим условиям и требованиям проведения землеустройства, о необходимости доработки (переработки) землеустроительной документации с учетом замечаний и предложений экспертной комиссии и представления этой документации на повторную экспертизу.

13. Заключение экспертной комиссии утверждается Федеральной службой земельного кадастра России или ее территориальным органом.

14. Заключение экспертной комиссии и копия приказа о его утверждении направляются Федеральной службой земельного кадастра России или его территориальным органом заказчику экспертизы в течение 5 дней с даты подписания приказа.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ВВЕДЕНИЕ	4
1. ЗНАЧЕНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЛИ В РАЗВИТИИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И ВСЕГО НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА	5
1.1. Экономическое значение земли в общественном производстве. Роль земли в различных отраслях народного хозяйства	5
1.2. Земля – важнейшее средство производства. Ее потребительская стоимость и цена	9
1.3. Нормативная денежная оценка земель сельскохозяйственного предприятия	11
1.4. Современные проблемы оценки кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения.	16
2. ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕФОРМ В РОССИИ	20
2.1. Основные черты земельного строя, существовавшего до земельной реформы в России	20
2.2. Земельная реформа начала 90-х годов XX столетия. Задачи землеустройства по осуществлению земельной реформы	26
3. ЗАДАЧИ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	31
3.1. Социально-экономическая сущность землепользования и землевладения	31
3.2. Общие положения образования землевладения и землепользования	32
3.3. Права собственников земельных участков и землепользователей, землевладельцев и арендаторов	35
3.4. Обязанности собственников земельных участков и лиц, обладающих иными правами на землю, по использованию земельных участков	37
4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ (РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ)	40
5. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЙ И ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЙ	51
5.1. Соотношение размера производства и территории	51
5.2. Пространственное совершенствование землепользований и землевладений	52
5.3. Рекультивация земель	53

6. ЗНАЧЕНИЕ ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО РЫНКА В РОССИИ.....	57
6.1. Значение исторического опыта землеустройства для понимания закономерностей развития современного землеустройства	57
6.2. Организация и порядок проведения землеустройства	59
7. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СОДЕРЖАНИЯ И МЕТОДОВ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА НА НАУЧНОЙ ОСНОВЕ	64
7.1. Землеустроительная наука и ее развитие.....	64
7.2. Научные основы землеустройства.....	67
7.3. Современные проблемы картографического обеспечения территории Российской Федерации с учетом геополитических интересов страны	69
8. СОДЕРЖАНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА	78
8.1. Содержание и виды землеустройства	78
8.3. Формы и объекты землеустройства	83
8.4. Землеустроительные действия.....	85
9. ПРИЧИНЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА. ПОЛОЖЕНИЕ О ПРОВЕДЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА.....	87
9.1. Основные принципы и факторы землеустройства	87
9.2. Содержание и социально-экономический характер территориального землеустройства	94
10. ВЛИЯНИЕ СВОЙСТВ ЗЕМЛИ И ПРИРОДНЫХ УСЛОВИЙ НА РЕШЕНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫХ РАБОТ	97
10.1. Природные свойства земли и природные условия, учитываемые при землеустройстве	97
11. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА	104
11.1. Социально-экономическая сущность землепользования и землевладения	104
12. ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС	114
12.1. Система землеустроительного проектирования. Землеустроительная документация. Проекты территориального землеустройства	114
13. ПРОЕКТЫ ВНУТРИХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА ...	125
13.1. Организация территории землепользований сельскохозяйственных предприятий	125
13.2. Содержание землеустроительного проекта.....	127
13.3. Порядок и методы разработки землеустроительного проекта ...	134

13.4. Оформление и выдача землеустроительных документов	140
13.5. Осуществление землеустроительного проекта	142
13.6. Авторский надзор за осуществлением проекта и землеустроительное обслуживание сельскохозяйственного предприятия	149
14. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЙ НАУКИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ	153
14.1. Совершенствование проектов землеустройства	153
14.2. Развитие земельных отношений в современной России	154
14.3. Автоматизированные системы обработки землеустроительной информации	159
15. ОБРАЗОВАНИЕ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ КРЕСТЬЯНСКОГО ХОЗЯЙСТВА	167
15.1. Историческая справка	167
15.2. Перераспределение земель в реорганизуемом хозяйстве	167
15.3. Подготовительные работы к организации территории фермерского хозяйства	171
15.4. Внутрихозяйственная организация территории землевладения	171
15.5. Охрана окружающей среды и рациональное использование земель КФХ	179
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	180
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	181
ПРИЛОЖЕНИЯ	183

Учебное издание

Тюкленкова Елена Петровна
Чурсин Алексей Иванович

ОСНОВЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Учебное пособие по направлению подготовки 21.03.02 «Землеустройство и кадастры»

В авторской редакции
Верстка Т.А. Лильп

Подписано в печать 12.11.16. Формат 60×84/16.
Бумага офисная «Снегурочка». Печать на ризографе.
Усл.печ.л. 11,16. Уч.-изд.л. 12,0. Тираж 80 экз.
Заказ №744.



Издательство ПГУАС.
440028, г. Пенза, ул. Германа Титова, 28.