**Министерство сельского хозяйства Российской Федерации Забайкальский аграрный институт-филиал ФГБОУ ВО**

**«Иркутский государственный аграрный университет**

**имени А.А. Ежевского»**

Технологический факультет

Кафедра землепользования и кадастров

**Методические указания по изучению дисциплины**

**Основы землеустройства**

**и выполнению самостоятельной работы**

21.03.02 «Землеустройство и кадастры»

Чита 2015

УДК

«Методические указания по изучению дисциплины Основы землеустройства и выполнению самостоятельной работы» для студентов направления подготовки 21.03.02 «Землеустройство и кадастры» / Забайкальский аграрный институт – филиал ФГБОУ ВО «Иркутский государственный аграрный университет имени А.А. Ежевского»; сост. Пилипенко А.И. – Чита: ЗабАИ, 2015. – 45 с.

Составитель: профессор кафедры землепользования и кадастров

 Пилипенко А.И.

Рецензенты: профессор кафедры землепользования и кадастров

 д.б.н. Ральдин Б.Б.,

 доцент кафедры землепользования и кадастров

 к.т.н. Шевченко Ю.С.

Утверждено Методической комиссией технологического факультета ЗабАИ

 «13» ноября 2015 г., протокол №4

Рассмотрены основы землеустройства в приложении к изучению специальности «Землеустройство и кадастры»: производительный и экономический потенциал земельного участка, его оценка и организация использования, понятия, содержание и система землеустройства.

**© А.И. Пилипенко, 2015**

**© ЗабАИ, 2015**

СОДЕРЖАНИЕ

Введение …………………………………………………………… 4

ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫФЙ ПОТЕНЦИАЛ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА И ЕГО ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ……………………………………5

Земля как природный ресурс ………………………………. 5

Земля как средство производства ………………………………….. 6

Земля как объект социально-экономических связей ... ……………9

Производительный потенциал земельного участка ................. 13

Экономическая оценка производительного потенциала………… 15

Контрольные вопросы ……………………………… 17

ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

Земельные отношения и земельный строй …………………………. 18

Государственный земельный фонд как объект хозяйствования… 20 Понятия рационального, полного и эффективного использования земли…………………………………………………………………………23

Перераспределение земель и территориальная организация производства…………………………………………………………………25

Контрольные вопросы .... ...................................................25

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА…………………26

Землеустройство как механизм перераспределения земель и организации их использования …………………………………26

Экономическая сущность» правовые основы и техника землеустройства ………………………………………………………… 29

Закономерности развития землеустройства…………………….. 31

Содержание землеустройства на современном этапе……32 Контрольные вопросы …………………………………..33

Принципы землеустройства ………………………………. 33

Виды землеустройства …………………………………..35

Понятие и содержание системы землеустройства. ............................39

Землеустроительный процесс………………………………………. 43

Контрольные вопросы…………………………………………………..43

ВВЕДЕНИЕ

Земля – основа жизни всего живого на нашей планете, в том числе и человека. В то же время все, что на ней находится, характеризует производительную способность земли. Поэтому дисциплина «Основы землеустройства» тесно сопряжена с комплексом научных направлений и дисциплин, касающихся не только чисто географических, геоморфологических, гидрологических, ботанических, биологических и т.п. наук, но и объектов приложения человеческого ума и способностей в плане обустройства обживаемых территорий, планировки населенных и производственных площадей и т.д.

Поскольку «Основы землеустройства» касаются особенностей проживания человека, важно синергетическое сочетание разумного владения территориями, особенно обустраиваемыми, с экономическими, социальными и экологическими принципами. С этой точки зрения особенно важно изучение свойств земли и природных комплексов, а также ис­следование общих закономерностей функционирования земли как средства производства с последующей разработкой на­учных методов организации территории.

Земельные отношения характеризуются условиями владения и пользования землей, правами и обязанностями землепользователей по отношению к государству, а также основными форма­ми организации сельскохозяйственного производства. Поэтому данные отношения являются важнейшей составной частью производственных отно­шений, поскольку они определяют рас­пределение земельных ресурсов между отраслями и сфе­рами деятельности общества, соотношение укладов зем­лепользования, условия купли, продажи и платы за пользование землей.

Имеются две доминирующие формы собственности на землю — частная и государ­ственная. Каждая из них имеет особенности, преимущества и недостатки, обусловленные социально-экономическими особенностями общественного уклада. Частная в определенной мере подчинена государственной, поскольку определяется законодательными принципами государства и характеризуется значительно меньшими масштабами землепользования. Наряду с частной часто выделяют коллективное землепользование, как комплекс частной и общественной собственности. Близка по сути к государственной муниципальная собственность на землю, поэтому они преоб­ладают в непроизводственной сфере. В России землепользование многоукладное, так основано на сочетании государственной, кооперативно­й (коллективной) и частной собственности, особенно в пределах интересов агропромышленного комплекса.

В решении проблем рационального использования земли видное место занимают теория и практика земле­устройства, развивающиеся в тесном взаимодействии. Их общая задача состоит в изучении объективных законо­мерностей функционирования земли как средства произ­водства и природного ресурса, в разработке и осуществ­лении на практике эффективных методов организации территории в соответствии с потребностями общества и законами природопользования, в регулировании земель­ных отношений.

Как инженерно-экономический комплекс, землеуст­ройство представляет собой многогранную систему ме­роприятий социально-экономического, правового, эколо­гического и технического характера. Эти мероприятия осуществляются землеустроительными органами как часть государственной политики и подчиняются опреде­ленным закономерностям. Общие закономерности функ­ционирования земли и организации территории изуча­ются землеустроительной наукой, которая рассматрива­ет землю в качестве средств производства и природного ресурса, необходимого для функционирования всех от­раслей как производственной, так и непроизводственной сферы народного хозяйства. Землеустроительная наука дает конкретные рекомендации по совершенствованию практики землеустройства, а в целом она в сочетании с практикой формирует систему государственного землеустройства, направленную на регулирование земельных отношений.

Научно-методическими основами землеустройства являются: а) учение о земле как средстве производства; б) закономерности и принципы организации и использования земельных ресурсов; в) понятие и содержание землеустройства.

**ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА И ЕГО ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА**

ЗЕМЛЯ КАК ПРИРОДНЫЙ РЕСУРС

Как правило, использование природных ресурсов че­ловеческим обществом происходит не изолированно, а комплексно. Производительные свойства земли и при­родные условия органично связаны и объединяются на основе общего понятия единства территории. Единство территории формирует благоприятные и неблагоприят­ные природные условия, дающие возможность комплек­сного и эффективного использования природных ресур­сов. Поэтому при изучении отдельных производи­тельных свойств земли и природных условий необходимо понимать землю, как важнейший природный ресурс, определяемый со­вокупностью природных условий существования челове­чества и окружающей его природной среды, которые используются человеком в процессе обществен­ного производства. Они отлича­ются от других естественных условий (предметов и сил природы), также существенных для человека, непосредственной вовлеченностью в процессы материальной деятельности.

По своей природе данные ресурсы имеют двойственный характер: по материальной форме — это предметы и силы окружающей среды; по экономическому содержанию они являются потребительскими стоимостями, то есть их полезность, конъюнктура спроса и оценка определяются развитием потребностей и возможностей общества. В этой двойственности важны не только технологические и экономические условия функционирования производства, но и территориальные, пространственные условия размещения природных ресурсов (в экономическом плане это технологическая доступность ресурсов).

Природное ресурсы подразделяются на:

- *функционирующие*;

- *резервные;*

*- потенциальные.*

Кроме того, выделяют *практи­чески неисчерпаемые* и *исчерпаемые (возобновляемые* и *невозобновляемые)* природные ресурсы.

Нужно помнить, что природные ресурсы сокращаются с первых шагов развития общественного производства и заканчиваются на определенном этапе. Земля как природный ресурс относится к частично воспроизводимым, поскольку с ее территориальной основой органично связаны многие виды ресурсов и комплексы природных условий. Поэтому необходимо разделить ее свойства на две группы: *воспроизводимые* (например, плодородие почв) и *невоспроизводимые* (ладшафт)*.*

Деятельность человеческого общества несет как разрушительную основу для природных ресурсов, так и воспроизводительную. В связи с этим важно:

- изучение и полный учет качественных способностей земельных ресурсов, их объективная социально-экономическая оценка;

- соблюдение экологической безопасности использования земельных и других природных ресурсов посред­ством сокращения неблагоприятного производственного воздействия;

- удовлетворение материальных и социальных по­требностей общества исключительно на основе улучше­ния и охраны земельных и других природных ресурсов в пределах их возобновляемости.

ЗЕМЛЯ КАК СРЕДСТВО ПРОИЗВОДСТВА

Общественная востребованность земли в качестве при­родного ресурса определяется ее функционированием как средства производства, поскольку возможности земли проявляются лишь в случае, когда к ней приложен живой и овеществленный труд, то есть в про­цессе производства.

Всякий процесс производства есть преж­де всего процесс труда, процесс взаимодействия человека с природой, в результате которого вещество природы преобразуется в необходимые модели продукта. Процесс труда складывается из трех элементов:

- целесообразной деятельности человека;

- орудий и средств труда, используемых при воздействии на элементы природной среды (машины, сооружения);

- предметов труда, на которые направлен труд (сырье, материалы парироды).

Орудия и предметы труда составляют средства производства, т.е. все материальные условия, задействованные в процессе производства. В том числе и земля, так как в любых условиях процесс труда начинается с земли как территориальной основы. Важно только какую роль выполняет она: активную или пассивную.

В то же время земля, как средство производства, отличается от орудий и предметов труда, созданных человеком, поскольку она есть продукт не человека, а природы. А под воздействием человека ее природные свойства изменяются в ту или иную сторону. Поэтому сочетание производительных свойств земли и природных условий далеко не всегда благопри­ятно для конкретного производства.

Важнейшими свойствами земли являются *простран­ственные, почвенные, гидрогеологические условия, гид­рографическая сеть, растительный покров, наличие по­лезных ископаемых* и др. При этом каждый участок земли обладает всеми из перечисленных свойств. Доминирующим по отноше­нию к другим свойствам земли - почвенному плодородию, растительности и т. д. – является наличие полезных ископаемых. Оно во многом определяет характер использо­вания земельного фонда.

Исходя из свойств земли на территории страны обычно выделяются сель­скохозяйственные и промышленные районы, пригород­ные, курортные и другие зоны, в которых отдается пред­почтение использованию тех или иных свойств земли и природных условий. При решении таких вопросов госу­дарство исходит из роли земли в различных отраслях народного хозяйства и ее значения в системе расширен­ного воспроизводства.

В обрабатывающей промышленности процесс произ­водства и образование продукта совершается вне зависи­мости от плодородия почвы, качества естественной рас­тительности и ряда других условий. Но эти условия хоть опосредованно, но вли­яют на размещение промышленных предприятий и их землеустройство (создаются зеленые зоны, благоприятный микроклимат, доступнос­ть для людей и транспортных средств, источни­ки водоснабжения и т.п.).

В других отраслях промышленности роль земли значительно возрастает (особенно в добывающих - размещение предприятий территориально диктуется залежами полезных ископаемых).

В сельском же хозяйстве земля является не только материальн­ым условием, но и активным производственным фактором. Здесь у нее проявляются пространственные свойства и, кроме того, она выступает в качестве предмета труда и орудия производства.

Специфика сельскохозяйственного производства со­стоит в том, что оно размещено на огромной тер­ритории. Поэтому в данном случае важна эффективная организации процессов сельско­хозяйственного производства с устройством территории. Именно пространственные условия в сочетании с геоморфологическими, гидрографическими и гидрогеологическими оказывают самое разно­стороннее влияние на сельскохозяйственное производ­ство (в то же время в сельском хозяйстве велико влияние природных факторов).

Земля как средство производства имеет ряд специфических особенностей, отличающих ее от других средств производства.

Во-первых, все средства производства, кроме земли, являются результатом человеческого труда. Как продукт природы земля предшествует труду, в процессе которого впоследствии она становится средством производства (с этого момента она приобретает стоимость!).

Во-вторых, землю нельзя переместить, все остальные средства производства - можно. Понятно, что в такой постановке вопроса речь идет о конкретных участках земли. Земельный же фонд в целом как объект хозяйствования нельзя рассматривать как нечто застывшее и недвижимое, поскольку осваиваются новые площа­ди, раздвигаются границы исторически сложившихся агроклиматических зон и ареалов возделывания тех или иных культур. Поэтому, учитывая все эти особенности, нужен разумный подход в деле землеустройства на любом участке земной поверхности.

В-третьих, поверхность земли ограниченна, ее нельзя, как другие средства производства, количественно увеличить или качественно видоизменить, нельзя заменить другими, более совершенными средствами производства.

В-четвертых, все средства производства в процессе использова­ния изнашиваются, уменьшают свои полезные свойства. Земля при правильном использовании не только не теря­ет, но постоянно увеличивает свои производительные свой­ства. Имеется в виду неоспоримая способность поверхно­стного почвенного слоя земли к воспроизводству плодо­родия, особенно, если при этом используются научно обоснованные системы земледелия, учитывающие природные закономерности.

Изучая функционирование земли как средства прозводства можно сделать важный вывод. Человеческое общество, изначально используя природные свойства земли, воздействует на них, приспосабливая к нуждам конкретного производства (используя, например, приемы мелиорации).

В целом можно выделить специальную категорию средств производства, связанных с землей:

- объекты (например, сооружения), размещение которых не только связано с ис­пользованием земли, но также определяет ее функ­циональное значение;

- объекты (например, пруды, канала), на­значение которых заключается в регулировании естественных условий ведения сельского или иного хозяйства;

- объекты (например, дороги, мо­сты), регулирующие тер­риториальные условия землепользования;

- объекты противоэрозионного, почво- и земельнозащитного назначения для защиты зе­мель от негативного природного или антропогенного воздействия;

- объекты в виде многолетних насаждений;

- другие объекты: хозяйственный строения и сооружения и т.п..

В системе рыночных отношений перечисленные объекты рассматриваются как объекты не­движимости. Но они функционируют в различных качествах: как средства производства и как потребитель­ские стоимости, являющиеся объектами купли-продажи. Перемещение их невозможно без полного и частичного разрушения, потери стоимости и пригодности к эксплуатации.

В целом данные средства произ­водства выполняют роль связующего звена между естественными процессами роста растений и технологическими аспектами интенсивности производственных процессов.

ЗЕМЛЯ КАК ОБЪЕКТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ

В процессе производственной деятельности земля выступает как объект социально-экономических связей, то есть в качестве объекта собственности и хозяйствова­ния, что наиболее ярко проявляется в аграрной сфере экономики.

Формы собственности и формы хозяйствования на земле в сельском хозяйстве тесно связаны. Поэтому зем­ля является здесь сутью отношений собственности, уни­кальным и главным объектом присвоения, и, с другой стороны – причиной многообразия форм собственности на средства производства, форм хозяйствования на земле и форм собственности на землю.

Как на объект собственности, на землю распространяются все виды прав, определяемых официальным законодательством. При этом собственность на землю может трактоваться по-разному: как отношение по поводу распределения и распоряжения самой землей и как право хозяйствования на земле в определенных законодательством рамках, право производить на земле соответствующие продукты и распоряжаться ими по своему усмотрению. То есть, с правовой точки зрения *вопрос состоит, в том, что приобре­тает владелец земельного участка: право на землю как материальное тело, природный ресурс или же ограни­ченное право ее использования по целевому назначе­нию.* От решения этого вопроса прямо зависят права и обязанности землевладельца.

В соответствии со статьей 9 Кодекса Российской Фе­дерации, земля и другие природные ресурсы использу­ются и охраняются как основа жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Они могут находиться в частной, государственной, муници­пальной и иных формах собственности. Общая концепция со­стоит в том, что земля должна принадлежать тем, кто на ней проживает и обрабатывает ее, ибо она представляет интерес только как объект хозяйствования.

Таким образом, проблема землевладения должна ре­шаться не в сфере земельной собственности, а в сфере прав на способы и результаты использования земли как объекта хозяйствования. Как объект собственности зем­ля менее доступна, так как цена на нее определяется капитализированной рентой и при общей ограниченнос­ти территории земля становится малодоступной. Как объект хозяйствования земля более динамична и привле­кательна, поскольку величина арендной платы обычно соразмерна с годовым доходом от использования земли. Экономическим результатом использования земли как объекта собственности и объекта хозяйствования служит механизм рентных отношений.

В рыночной экономике земля приносит устойчивый доход не только как фактор производства, но и как объект собственности. Решающее значение имеет ликвидность собственности на землю, то есть возможность ее сдачи в аренду, залога под ссуду, наследования, дарения, купли-продажи.

Материальные условия, порождающие земельную рен­ту, коренятся в особых качествах земли (ее верхнего поверхностного слоя). В силу этого одинаковые по вели­чине и качеству затратыживого труда и средств производства на единицу земельной площади дают различный валовой урожай, а следовательно, формируют неодина­ковую стоимость единицы продукции земледелия. Гово­ря об этих специфических обстоятельствах, необходимо подчеркнуть: *сама земля не создает новой стоимости, она участвует в ее образовании через производительность труда в земледелии.* То есть лучшие земли и иные природные условия сами по себе не являются источником добавочного продукта и дохода, но составляют их природный базис - фактор более высокой производительности труда. Если в землю не будет вложено соответствующее количество и качество труда, желае­мый доход и продукт получить нельзя.

Поэтомуземельная рента, обусловливаемая природными факторами, не зависит от формы собственности на землю и от социально-экономического строя земледелия, онаявляется общеэкономической категорией, присущей всем экономическим системам сельского хозяйства. В последующем такие рентные отношения распространяются на процессы распределения, присвоения и использования дифференциального прибавочного продукта. Избыточная товарная часть прибавочного продукта, произведенного на луч­ших и средних по плодородию почвах, становится диф­ференцированным чистым доходом.

Ограниченность сельскохозяйственных земель лучшего и среднего качества вынуждает удовлетворять рыночный спрос и за счет производства продуктов на худших землях. Вследствие этого в рыночном ценообразовании верхним пределом становятся издержки производства на менее плодородных землях. Эти издержки формируют величину общественно необходимых затрат, то есть рыночную стоимость продовольствия в целом (если от­казаться от импорта готового продовольствия). В итоге рыночных колебаний оптовые и розничные цены на товары сельскохозяйственного происхождения устанавли­ваются на относительно высоком уровне, обеспечиваю­щим рентабельное производство на малопродуктивных зем­лях.

Таким образом, на средних и высокоплодородных землях производство сельскохозяйственной продукции по­зволяет создавать и реализовывать в рыночных ценах дополнительный чистый доход - дифференциальную земельную ренту. Он еще более высок в условиях, если данные земельные участки бо­лее выгодно расположены к рынку сбыта.

Получаем, что с точки зрения экономики *дифференциальная рента есть реализуемое в про­дажной цене товара превышение общественной стоимо­сти продукции земледелия над более низкой ее индиви­дуальной стоимостью в лучших условиях производства и сбыта.*

Чтобы образовалась дифференциаль­ная земельная рента, требуются два условия:

- разнокачественность сельскохозяйственных земель при ограниченности лучших и средних из них;

- формирование общественной стоимости продукта земледелия на базе средних затрат на худших участках.

Если (как отмечалось ранее) сам факт существования земельной ренты не зависит от социальных условий, то реализация рентного дохода обусловлена формой собствен­ности на землю и хозяйствования на ней.

Экономическая теория различает два вида монопо­лии на землю:

а) монополия собственника на нее;

б) монополия ведения сельского хозяйства на земле определенного качества.

В сельском хозяйстве право собственности на землю реализуется, в основном, в двух вариантах: собственник или сам организует производство на земле, или сдает ее в аренду. Оба варианта позволяют извлекать дифференци­альный чистый доход (ренту). Однако его присвоение в первом и втором вариантах использования земли принципиально различно.

В первом варианте собственник сам осуществляет хо­зяйствование. Поэтому монополия собственности на зем­лю непосредственно дополняется монополией хозяйство­вания на данных участках земли определенного качества. При этом весь чистый доход присваивается собственником, а смысл количественного вычисления дифференци­альной ренты теряется.

Если происхо­дит сдача земельных участков в аренду, монополия соб­ственности дополняется монополией ведения сель­скохозяйственного производства на земле определенного качества. Рядом с монополистом-собственником земли возникает монополист-предприниматель, стремящийся увеличить чистый доход за счет более эффективного использования производительной способности земли. Мо­нополия на землю как на объект хозяйствования становится причиной образования дифференциальной земель­ной ренты.

Различаются два вида дифференциальной земельной ренты. *Дифференциальная рента I* — дополнительный чис­тый доход на землях лучшего качества за счет более высокого плодородия почв или удобного расположения, земельного участка. *Дифференциальная рента II* - доход за счет интенсификации произ­водства посредством дополнительного вложения живого и овеществленного труда (такую ренту можно получить и на худших земельных участках, если до­биться такой эффективности вложения капитала, при которой эти участки станут приносить избыточный чи­стый доход).

Рентные экономические отношения порождают деление чистого дохода от арендованной земли на две части: 1 - средняя при­быль на капитал (присваивается арендатором (предпри­нимателем)); 2 - избыточный дифференци­альный чистый доход, порождаемый использованием зе­мельных участков лучшего и среднего качества (I), или же интенсификацией сельскохозяйственного производ­ства (II). При этом одна часть избыточного дифференциального дохода присваивается собственником земли непосредствен­но в форме арендной платы, а другая - до истечения срока аренды данного земельного участка присваивается арендатором наряду со средней прибылью (при переза­ключении договора аренды собственники повышают пла­ту за использование земельного участка и тем самым присваивают дифференциальную ренту II. У арендатора же остается возможность дополнительной интенсифика­ции производства за счет новых вложений капитала. Данное обстоятельство создает дополнительные стимулы к использованию достижений научно-технического про­гресса в сельском хозяйстве).

Неоднородность земли, качественные различия учас­тков, многообразие форм собственности и хозяйствова­ния порождают динамичность землевладения и земле­пользования и требуют регулирования земельных отно­шений на базе объективной оценки производительного потенциала земельных участков. Особое значение учет рентных отношений приобретает также при определении стоимости земельных участков и размеров платы за их использование.

ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Общая задача организации использования земельных ресурсов заключается в том, чтобы в процессе территори­альной организации производства найти наиболее эффек­тивные варианты рационального использования не отдель­ного вида, а всего комплекса природных ресурсов. Это необходимо для выработки научно обоснованных реко­мендаций по территориальному планированию в каждом регионе с учетом использования всех компонентов мине­рального сырья, земельного фонда для сельского и лесно­го хозяйства, промышленных предприятий, городов и транспорта, надежного обеспечения водой всех потребите­лей. Отсюда вытекает необходимость комплексной оцен­ки производительных свойств земли, ибо любому отдель­но взятому земельному участку присуще определенное сочетание пространственных, почвенных и других свойств, составляющее *производительный потенциал,* представляющий собой с*очетание свойств земли и природных условий, формирующееся под воздей­ствием человеческого общества и определяющее харак­тер рационального использования земельного участка в сфере расширенного воспроизводства.*

Производительный потенциал должен явиться осно­вой для комплексной оценки свойств земли как орудия и предмета труда в различных сферах общественной дея­тельности. Возможность такой оценки определяется вза­имосвязью и взаимообусловленностью природных свойств земли и социально-экономических факторов. С одной стороны, почвенное плодородие формируется под влиянием климата, рельефа местности, характера увлаж­нения, с другой - почвенный покров, определяя характер растительности, воздействует на фор­мирование микроклимата, водно-воздушного режима и природного ландшафта. Таким образом, материально-тех­ническим базисом для накопления производительного по­тенциала служит само пространство (территория), а со­ставляющими являются геологические, гидрогеологичес­кие, почвенные и геоботанические свойства, присущие данному земельному участку.

В процессе общественного развития значение свойств земли и их сочетаний постепенно изменяется. На каждом этапе оно зависит от потребности народного хозяйства, с одной стороны, и материально-технических возможнос­тей государства — с другой.

Динамичность производительного потенциала проявля­ется также в различном, а иногда и прямо противоположном воздействии определенных свойств земли на результа­ты производства (например, древесная растительность – это строительный материал, защитные лесополосы, и в то же время она является препятствием для обработки сельскохозяйствен­ных угодий, резко снижая его продуктивность). Поэтому, исследуя производи­тельный потенциал земельного участка, необходимо исхо­дить из таких положений, как:

- значение производительного потенциала конкретного участка изменяется с развитием производительных сил.

- оценка производительного потен­циала должна учитывать динамику общественного процесса воспроизводства и основываться на выделении доминирующих факторов и сопоставления эф­фективности их функционирования.

- значение производительного потенциала должно отражать комплексную количественно-качественную ха­рактеристику свойств земли и стимулировать ее рацио­нальное использование во всех формах воспроизводства. В отличие от рентной оценки, которая способствует улуч­шению использования уже отведенных предприятию зе­мель, общая оценка может быть использована при обо­сновании распределения земельного фонда между отрас­лями народного хозяйства и отдельными предприятиями. Она фиксирует общественно необходимые затраты госу­дарства на поддержание уже достигнутого производи­тельного потенциала и на возмещение ущерба в связи с возможным нерациональным использованием земли, при­водящим к временной или необратимой утрате опреде­ленных производительных свойств.

При оценке производительного потенциала необходимо сопоставлять результативность использования земли в различных отраслях и сферах деятельности. Такая оценка осуществима только в *денежной форме* и она эффективна при учете таких важных показателей, как базовая оценка производительного по­тенциала применительно к каждому земельному участ­ку; реальный эффект функционирования земли; оценка потерь народного хозяйства (отрасли, предприятия) в связи с утратой определенных свойств земли вследствие ее нерационального использования.

Главной характеристикой производительного потен­циала должна служить *оценка, устанавливаемая госу­дарством* на основе определения суммарного народно­хозяйственного эффекта, который может быть получен при полном и рациональном использовании всех прису­щих земле свойств в соответствии с достигнутым уров­нем развития производительных сил. Исходными дан­ными для базовой оценки служат сведения различных кадастров. Однако независимо от сложившегося доми­нирующего фактора методика оценки должна учиты­вать преимущественное право сельскохозяйственного использования участка. Теоретически это обосновыва­ется особой ролью земли и ее незаменимостью в процес­сах земледелия.

В целом базовая оценка имеет форму отно­сительно стабильного дифференцированного стоимостно­го показателя, учитывающего условия как формирова­ния производительного потенциала земли, так и ее использования в процессе расширенного воспроизводства. В отличие от этого реальный эффект функционирования земли, а также возможные потери вследствие нерацио­нального использования могут оцениваться непосредствен­но при решении вопросов об изменении целевого назначе­ния. Обычно это связано с перераспределением земельного фонда, реорганизацией землепользования и переводом (трансформацией) угодий из одного вида в другой. Все возникающих на практике варианты намечаемого использования участка можно свести к двум: а) оно не повлечет за собой неблагоприятного изме­нения производительного потенциала и целевого назна­чения земли; б) оно приведет к временной или необратимой утрате определенных производительных свойств. Как и базовая оценка, показатели поло­жительного и отрицательного воздействия перераспреде­ления земли должны послужить основой всестороннего обоснования альтернативных вариантов.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА

Важнейшим регулятором соотношения индиви­дуального и общественного укладов землепользования, а также распределения земли между производственной и непроизводственной сферами является финансовая система ценообразования, способная ком­пенсировать государству и землепользователям все расходы, связанные с использованием земли.

*Важнейшими составляющими* системы ценообразо­вания в сфере землепользования являются:

- базовая оценка земельного участка (нормативная цена), устанавливаемая государственными органами на основе суммарного эффекта, который может быть получен при полном и рациональном использовании всех присущих земле свойств;

- компенсационные платежи, составляющие часть базовой оценки, которая может быть потеряна при использовании участка в соответствии с новым целе­вым назначением;

- земельный налог, дифференцированный в зависимос­ти от количества, качества земли и расположения участка;

- арендная плата за пользование землей, назначаемая при взаимосогласованных условиях временного пользо­вания.

В общем виде базовая оценка может быть представле­на следующим выражением:

*Бо = СОСП + СОЛП + СОВП + СОГП + СтОФ,*

где *СОСП* - общая оценка сельскохозяйственного потенци­ала (почвенного плодородия в сочетании с эффективнос­тью ведения сельского хозяйства); *СОЛП* - общая оценка лесохозяйственного потенциала; *СОГП* — оценка геологичес­кого потенциала; *СОВП* - оценка водохозяйственного по­тенциала; *СтОФ* - стоимость основных производительных фондов и средств производства, непосредственносвязан­ных с землей.

Итоговые показатели базовой оценки, наряду с природными факторами, должны учитывать социально-экономические и территориальные условия землепользования. В общем виде комплексная оценка 1 га земли по плодородию и эффективности акционирования может быть представлена следующим выражением:

*Ко = [ОПЗ ОББ / (КЭФ+СтОС)] КПСХ*

где *ОПЗ* - средневзвешенная оценка (в баллах бонитета) уровня плодородия земельного участка; *ОББ* - средневзвешенная денежная оценка балла бонитета (с учетом видов угодий, структуры севов и конъюнктуры ценообразования); *КЭФ* - нормативный коэффициент эффективности капиталовложений исходя из срока окупаемости (25-50 лет); *СтОС* - сто- ость основных средств сельскохозяйственного назначе­ния в расчете на 1 га; *КПСХ -* коэффициент приоритета сельского хозяйства, определяемый местной администрацией с учетом ряда факторов, включающих землеобеспеченность населения, наличие соответствующих ресурсов, возрастание дифференциальной ренты, территориальность земли и т.п.

Оценка лесохозяйственного потенциала земельного участка может быть выражена формулой: ***к***

*СОЛП =(ОЗД + ОПО) КПО / Пл*

где *ОЗД* - оценка лесонасаждений по запасу древесины и ресурсам побочного пользования; *ОПО* - оценка природоох­ранного значения зеленого массива; *КПО* - коэффициент природоохранного значения; *Пл* - площадь зеленого массива.

Районным администрациям должно быть предостав­лено право дифференцировать оценку природоохранного значения зеленых массивов посредством введениекоэф­фициентов, учитывающих, например, наличие эко­логически вредных пред­приятий, факторы, ухудшающие условия жизни местного населения и т. п.

Весьма важной является оценка территориальных условий местоположения земельных участков, учитывающая местоположение земельного участка относительно автодорог, станций, населенных пунктов.

При проведении оценочных работ необходимо учитывать размеры *компенсационных платежей*, устанавливающихзависимость от характера использования земли: чем выше потери производительного потенциала, тем большую компенсацию должен выплатить новый вла­делец земли. Следовательно, наибольшие платежи будут начисляться в. случаях использования плодородных зе­мельных участков под комплексную застройку, откры­тую добычу полезных ископаемых или при размещении промышленных предприятий на сельскохозяйственных угодьях и в охраняемых зеленых зонах. Наименьшие — при отводе земель для сельского и лесного хозяйства, заповедников и учреждений отдыха населения. Важно, что независимо от размеров выплаченной компенса­ции землевладелец может быть подвергнут штрафу за порчу земли, бесхозяйственное ее использование или захват дополнительной площади.

С производительным потенциалом земельного участка связаны размеры земельного налога, общий порядок диффе­ренциации которого в соответствии с качеством и местоположением участка установлен законодательством. По условиям плодо­родия обложению налогом подлежат все земли с оценкой не ниже 20 земельно-кадастровых баллов (неза­висимо от видов угодий и фактического состояния).

По условиям местоположения участка ставки земель­ного налога могут быть дифференцированы по категориям:

- приусадебное землевладение (не далее 1 км от постоянного места жительства;

- землевладение в радиусе пешеходной доступнос­ти (на расстоянии до 5 км;

- землевладение хуторского типа (удаление более 5 км, а также дачные и садоводчес­кие участки горожан); .

- прочие землевладения и землепользования.

В зависимости от раз­мещения земельных участков по отношению к пунктам реализации и базам снабжения могут быть введены и различные коэффициенты при начислении ставки земельного налога.

По **компактности** землевладения целесообразно под­разделить на компактные (находятся в одном земельном мас­сиве при размере сельскохозяйственных угодий более 50% общей площади), среднекомпактные (до пяти массивов при раз­мере сельскохозяйственных угодий 30-50% общей пло­щади), некомпактные (включают более пяти земель­ных массивов или имеющие до 30% сельхозугодий).

Поскольку компактность землепользования создает известные преимущества при ведении хозяйства, ставки земельного налога должны быть дифференцированы так­же по фактору компактности.

Если земля предоставляется во временное пользова­ние, то вместо земельного налога землепользователь обя­зан платить арендную плату, взимаемую как за сельскохозяйственные, так и за другие угодья.

Плата за временное пользование зем­лей для несельскохозяйственных целей должна начислять­ся в зависимости от характера производства, как часть базовой оценки (компенсационных платежей) по данному участку.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое природные ресурсы?
2. Каково значение земли как природного ресурса?
3. Как классифицируются природные ресурсы?
4. Почему земля считается ограниченно возобновляе­мым природным ресурсом?
5. Чем определяется процесс производства?
6. Почему земля определяется как средство производ­ства?
7. Каковы свойства земли как средства производства и чем они характеризуются?
8. Чем определяется роль земли в отраслях и сферах деятельности общества?
9. В чем состоят особенности отличия земли как средства производства от других средств производства?
10. Дайте понятие и приведите примеры средств произ­водства, неразрывно связанных с землей.
11. Что определяет землю как объект социально-эконо­мических связей?
12. Что понимается под земельной рентой и каковы ус­ловия ее возникновения?
13. Как возникает дифференциальная рента и кто ее при­сваивает?
14. Дайте определение производительного потенциала зе­мельного участка.
15. Что подразумевается под базовой оценкой земельно­го участка и из чего она складывается?
16. Какие виды и способы оценки земли вы знаете и каково ваше к ним отношение?

**ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ**

ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЗЕМЕЛЬНЫЙ СТРОЙ

Земельные отношения представляют собой *специфичес­кую форму производственных отношений в области владения и пользования землей.* Так как они связаны с поли­тической и социально-экономической системой государ­ства их важнейшими эле­ментами являются: виды и формы собственности на зем­лю, система хозяйствования на земле, а также механиз­мы управления земельными ресурсами и методы регули­рования земельных отношений. Земельные отношения включают и экономические отношения, возникающие между их субъектами в про­цессе пользования землей.

*Субъектом земельных от­ношений* является все население, проживающее на данной территории, а точнее, весь круг физических и юридических лиц, реализующих свои права и обязанности в области пользования землей (землепользователи, арендаторы и др.). Это исходит из специфических особенностей земли как при­родного ресурса, средства производства и объекта соци­ально-экономических связей

*Объект земельных отношений* - это юридически однородный и пространственно ограниченный на местно­сти земельный массив, по поводу которого возникают земельные отношения: земельный фонд как единое целое, часть этого фонда как объект разных форм собственности, отдельный земельный участок и т.д.

Земельные отношения могут носить как законный, так и незаконный характер. В случае уре­гулирования законами, они становятся *земельными правоотношениями,* то есть юридической формой зак­репления экономических отношений в области использо­вания земли. Совокупность всех земельных правоотношений, сложившихся в обществе, представляет собой *Государственный земельный строй*, который регулирует виды и формы собственности на землю, систему управления земельными ресур­сами, систему землепользования и землеустройства, пра­ва и обязанности субъектов земельных отношений, систему платы за пользование землей и другие важней­шие вопросы земельной политики.

Земли государственной и муниципальной собствен­ности предоставляются юридическим и частным лицам (в качестве объектов хозяйствования) в бессрочное (постоянное) или временное пользование, а также в аренду. Земли частной собственности могут на­ходиться в индивидуальной, коллективной, коллективно-долевой и других формах.

*Земельный участок* — это часть поверхности земли, имеющая фиксированные границы, площадь, местопо­ложение, правовой статус (целевое назначение, разре­шенное использование и форму законного владения) и другие характеристики, отражаемые в документах и ма­териалах государственного земельного кадастра (вклю­чая государственную регистрацию прав на землю);

В теме индивидуального земле­пользования важной является правовая основа владения земельными участками хотя бы потому, что *собственность на землю* гарантирует землевладель­цу не только пожизненное использование участка, но и право распоряжаться им по своему усмотрению, вплоть до продажи, дарения, передачи по наследству, использо­вать ее в качестве залога и получать компенсацию стоимо­сти в случае принудительного изъятия земельного участ­ка для государственных и общественных надобностей.

Для промышленных, транспортных и других несельскохозяй­ственных целейустанавливается *режим бессрочного (постоянного) или временного пользования землей*. Эта форма получила распространение и в сельском хозяйстве на землях, которые нецелесообразно передавать в частную собствен­ность (при организации выпаса скота, сенокошения, предоставления земель под огороды и т. п.).

*Аренда земли* — это форма ее хозяйственного ис­пользования, при которой собственник земли (государ­ство или частник) за определенное вознаграждение (пла­цу) передает земельный участок на установленный срок другому юридическому лицу. Аренда — наиболее распространен­ный способ землепользования в городах и других круп­яных поселениях.

Понятие землепользования имеет различные значе­ния. Как естественная структура землепользование — это земельный участок или массив, предоставленный юридическому или частному лицу для определенных целей, имеющий фиксированное местоположение, чет­кие границы и определенную площадь. В правовом отно­шении землепользование определяется как установлен­ные государством виды, формы и порядок пользования землей. Экономическое содержание понятия землеполь­зования включает характеристики функционирования земли в определенных производственных процессах.

Таким образом, понятие землепользования шире по­нятия земельного участка: во-первых, землепользование может состоять из одного или нескольких земельных участков; во-вторых, земельные участки, входящие в зем­лепользование, могут иметь различный правовой статус; в-третьих, характер и интенсивность использования зе­мель в пределах землепользования может быть различ­ной. То есть землепользование — это, прежде всего, *эко­номическая категория* и характеризует землю как *объект хозяйствования.*

Экономическое содержание земельных отношений проявляется также в установлении системы платы за пользование землей. Так, граждане и юридические лица за участки, предоставленные им в собственность, пожиз­ненное наследуемое владение, постоянное и срочное пользование, уплачивают земельный налог, а за арендуе­мые земельные участки — арендную плату. Земельный налог устанавливается на основе ренты с учетом плодо­родия почв, местоположения земельного участка, дру­гих природных и экономических условий и не зависит от результатов хозяйственной деятельности землепользова­теля. Условия арендной платы определяются договором между владельцем и арендатором.

Важнейшей формой регулирования земельныхотношений является система управления земельными ресур­сами. В нее входят политические, социально-экономи­ческие, правовые и административные меры государства, направленные на организацию использованиями охрану земель, а также охрану прав субъектов земельных отно­шений и налаживания механизма их реализаций.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ ФОНД КАК ОБЪЕКТ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Вся территория Российской Федерации представляет собой Государственный земельный фонд. Это понятие «отличается от понятия «земельные ресурсы», поскольку не связано непосредственно с условиями существования Человечества, а характеризует естественные условия тер­ритории в границах всего государства или его административно-территориальных единиц). Именно земельный фонд является объектом управления и суверенитета го­сударства, а также объектом хозяйствования.

Земельный фонд как объект хозяйствования харак­теризуется следующими показателями:

- распределением земель по целевому назначению (ка­тегориям);

- распределением земель по видам и формам собствен­ности;

- распределением по землевладениям, землепользованиям и земельным участкам;

- классификацией земель по угодьям.

Важнейшей формой организации использования Го­сударственного земельного фонда является распределе­ние земель по категориям. Оно проводится на основе зонирования территории и определения главных факторов производительного потенциала земли. При этом каждый земельный участок относится к одной из катего­рий, тем самым определяются цели, задачи и правовой режим его хозяйственного использования.

Земельным законодательством предусмотрены следу­ющие категории земель.

1. Земли сельскохозяйственного назначения, к кото­рым относятся все земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих це­лей в соответствии с территориальным планированием.
2. Земли поселений, к которым относятся террито­рии, предназначенные для размещения и строительства городов, поселков и сельских поселений. В их состав входят земли: застройки; общего пользования; сельскохозяйственного использования и дру­гие угодья; природоохранного, оздоровительного, рекреа­ционного и историко-культурного назначения; занятые лесами, а в городах — городскими лесами; промышленности, транспорта, связи, радиовещания и иного назначения,

Землями поселений являются все земли в пределах городской (поселковой) черты, то есть внешней границы, установленной в порядке землеустройства.

1. Земли промышленности, транспорта, связи и ино­го несельскохозяйственного назначения.
2. Земли особо охраняемых территорий и объектов. В силу особого экологического предназначения эти участки полностью или частично изъяты из хозяйственного или гражданс­кого оборота.
3. Земли лесного фонда. В эту категорию входят лесопокрытые территории и территории, не покры­тые лесом, но предназначенные для ведения лесного хо­зяйства. Лесной фонд состоит из лесов государственного на­значения и ведомственных лесов.
4. Земли водного фонда. К этой категории относятся территории, занятые водоемами, ледниками, болотами (за исключением тундровой и лесотундровой зон), гидро­техническими и другими водохозяйственными сооруже­ниями, а также земли по полосам отводов водоемов, ма­гистральных каналов и коллекторов. К землям водного фонда относятся также земли, используемые для удов­летворения питьевых, бытовых нужд населения; водохо­зяйственных, сельскохозяйственных, природоохранных, промышленных, энергетических и иных общественных потребностей.

7. Земли запаса (резерва). К ним относятся зем­ли, не предоставленные в собственность и постоянное пользование юридическим и физическим лицам.

Распределение земель по категориям жестко регла­ментируется государством. Даже при изменении формы собственности на земельный участок (приобретении пра­ва частной собственности, покупки, получения наслед­ства и т. п.) владелец не вправе менять целевое назначе­ние и соответствующий перевод земельного участка из одной категории в другую - прерогатива компетентных государственных органов.

Исключительное право государственной собственнос­ти распространяется на земли государственного лесного фонда, природоохранного назначения и государственно­го водного фонда. Это не означает, что все земельные участки перечисленных категорий изъяты из хозяйствен­ного оборота. Однако передача их во владение или част­ную собственность как юридическим, так и частным ли­цам не производится.

Поскольку земли запаса – это категория не­востребованных земель, любые заявки предприятий и частных лиц стремятся обеспечить прежде всего за счет данной категории.

В целом *общий порядок использования земель, устанавливаемый госу­дарством в рамках целевого назначения, не зависит от видов и форм собственности.* Собственность дает земле­владельцу права распоряжения земельным участком, включая ликвидность. Однако нормы и правила хозяй­ствования на земле, касающиеся ее рационального ис­пользования и охраны, всецело и однозначно регулиру­ются земельным законодательством.

В социально-экономическом отношении формирова­ние рациональной системы землевладений й землепользований — наиболее сложный процесс использования государственного земельного фонда как объекта хозяйствования, так как здесь переплетаются общегосударственные, коллективные и частные интересы граждан. При этом наиболее сложно формирование системы землепользований протекает в сельском хозяйстве.

Разумеется, на формирование системы землепользо­вания существенно влияют вышеперечисленные условия: распределение земель по категориям, а также по видам и формам собственности. Однако влияние земель взаим­ное. С одной стороны, землевладения и землепользова­ния определенного целевого назначения формируются на территории, отнесенной к соответствующей категории. С другой - отнесение земельных участков к опре­деленной категории согласуется со сложившимся на нем характером использования земли.

Рациональное и эффективное хозяйствование на зем­ле органически связано с использованием угодий. Клас­сификация земель по *угодьям* отражает хозяйственное (технологическое) и природное состояние Государствен­ного земельного фонда. Под угодьями понимаются *учас­тки земли (территории), систематически используе­мые для конкретных производственных целей (или по­тенциально пригодные для такого использования) и обладающие различиями природных и вновь приобретен­ных свойств.*

Классификация земель по угодьям — это процесс определения местоположения, границ и площадей видов и подвидов угодий. На основе проведенной топографической съемки и классификации производится количественный учет земель. Угодья подразделяются на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные. К сельскохозяйственным, то есть угодьям, систематически используемым для полу­чения сельскохозяйственной продукций, относятся: паш­ня, залежь, сенокосы, пастбища, многолетние насажде­ния. К несельскохозяйственным угодьям относятся: лес­ные площади, участки земель с древесно-кустарниковой растительностью, болота, земли под водой, земли под дорогами и прогонами, застроенные территории и прочее.

Состояние Государственного земельного фонда нельзя рассматривать как нечто застывшее и неизменное. На территории страны развиваются неоднозначные социаль­но-экономические и природные процессы, которые опре­деляют различные тенденции, как позитивные, так и негативные. В соответствии с этим изменяется и динамика перераспределения земель.

ПОНЯТИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО, ПОЛНОГО И ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЛИ

Четкое формулирование понятий и критериев оценки использования земли имеет очевидное практи­ческое значение, поскольку связано с необходимостью планирования и перераспределения земельных ресурсов, их охраны и контроля со стороны государства.

Рациональное использование земли - наиболее сложное и многогранное поня­тие. Рациональность по смыслу означает *целесообразность землепользования, то есть соответствие земельного отвода целям и задачам конкретного производства.* Поэтому в основу мероприятий по организации рационального использо­вания земельного фонда, должен быть заложен принцип народнохозяйственной оптимальности с учетом, что пространственная ограниченность земли обусловливает необходимость строго сбалансированного научного подхода к распределению земельного участка.

Исходя из сказанного следует, что *критерий оценки функционирования земли в отраслях народного хозяйства должен отра­жать эффективность использования определенных свойств и природных условий, а также степень соот­ветствия этих свойств достигнутому уровню разви­тия производительных сил отрасли.* А так как процесс воспроизводства отрасли представляет собой совокупность производственной деятельности предприятий, то и об­щий уровень использования земли в отрасли определяет­ся ее функционированием в отдельных предприятиях.

Предприятие выступает в качестве основного струк­турного звена народного хозяйства, его производствен­ной единицы. Одновременно предприятие является со­циально-экономической основой общества. Здесь непосредственно осуществляется воспроизводство общественного продукта и рабочей силы. Поэтому организация процесса производства предприятия представляет собой органическое единство функционирования средств производства, труда и земли. Функционирование земли в предприятиях основано том, что отдельные предприятия имеют производственно -хозяйственную самостоятельность и экономически обособлены. Поэтому они вправе использовать только выделенные им участки земли (землепользования) и лишь в строго определенных государством целях. Поэтому *главным показателем (критерием) рационального использования земли предприятия является соответствие условий землепользования его производственному назначению и эффективному использованию средств производства.*

Рациональное использование земельных ресурсов преследует следующие цели:

- стабилизацию природной среды путем создания систе­мы стабилизирующих и особо охраняемых террито­рий, способных поддерживать экологический баланс;

- предотвращение деградации земель;

- восстановление земельных угодий, соответствующих определен­ным природным условиям;

- переход на ресурсосберегающие технологии и систе­мы хозяйственного использования земель.

Рациональность использования земли предопределяется на стадии зонирования террито­рия, отнесения земельного участка к определенной кате­гории и осуществлении земельного отвода тому или ино­му предприятию. Поэтому полнота и эффективность ис­пользования земли определяются в соответствии с ее целевым назначением.

В проблеме рациональности земли нужно учитывать такой показатель, как *полнота использования земли,* что означает *отношение площади, фактически используемой по целевому назначению, к общей площади предоставленной территории, землепользования или земельного участка.*

Использование земли может иметь формальный характер, если не определена его эффективность. Определение *эффективности использования земли* как природного ресурса и средства производства имеет две стороны. Во-первых, эффективность означает максимальную про­дуктивность земли при заданных затратах средств и труда; во-вторых, наименьшую потребность в земельной площади для объекта, или размещение наибольшего количества объектов на каждой единице земельной площади. При этом:

- конкретные показатели эффективности различны, если земля используется в различных отраслях и сферах производства.

- эффективность использования земли определяется последствиями социально-экономической деятельности.

- необходимо учитывать потребляемые обществом ресурсы и производимые им затраты. То есть вопрос состоит в том, какой ценой достигнуты показатели эффективности.

Для достижения цели рационального, полного и эф­фективного использования земли необходимо сочетать индивидуальные, коллективные и общегосударственные интересы. Народнохозяйственная и производственная (локальная) эффективность использования земель не тож­дественны, но и не могут быть противопоставлены.

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬ И ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОИЗВОДСТВА

В интересах организации рационального, полного и эффективного использования земельных ресурсов постоянно проис­ходит их перераспределение между отраслями и сера­ми деятельности общества, экономическими укладами, субъектами хозяйствования, отдельными землевладель­цами и землепользователями. При регулировании государством перераспределение земель - нормальный социально-экономический процесс, направленный на оптимизацию земельных отношений и обеспечивающий развитие экономической системы в целом. Неконтролируемые процессы приводят к невозвратимым утратам производительного потенциала земли, к непредусмотренным экономическим последствиям.

Вопросы перераспределения земель и территориальной организации производства регламентируются и задаются земельными реформами, при которых происходит формирование:землепользований сельских населенных пунктов в качестве автономных организационно- хозяйственных систем, фондов перераспределения земель, выделение категории земель природоохранного назначения, структуры собственников и пользователей земли (создание новых и ликвидация нерентабельных) и т.п.

Контрольные вопросы

1. Что такое земельные отношения?
2. Чем характеризуется земельный строй государства?
3. Какие виды и формы собственности на землю гарантированы российским законодательством?
4. Что понимается под землевладением и землепользо­ванием?
5. Что представляет собой государственный земельный фонд и какими показателями он характеризуется?
6. Что такое категории земель? Какие категории узако­нены в Российской Федерации?
7. Чем характеризуется распределение земель по видам и формам собственности?
8. Исходя из каких условий и факторов формируется система землепользований сельскохозяйственных предприятий?
9. По какому принципу организуются земельные учас­тки для размещения несельскохозяйственных объ­ектов?
10. Дайте понятия земельных угодий. По каким призна­кам классифицируются угодья?
11. Дайте характеристику состава угодий в РФ.
12. Что означает рациональное использование земель? Почему нельзя дать однозначную характеристику это­го понятия? .
13. Какими показателями характеризуется полнота ис­пользования земель?
14. Какими показателями вы можете охарактеризовать эффективность использования земли?
15. Что следует понимать под перераспределением зе­мель?
16. Как перераспределение земель связано с проведени­ем земельной реформы?
17. Какие основные задачи решает земельная реформа?
18. Чем характеризуется перераспределение земель по категориям? Какие социально-экономические процес­сы это отражают?
19. Чем характеризуется перераспределение земель по видам и формам собственности?
20. Чем характеризуется изменение состава земель по угодьям и как это связано с использованием земель?
21. Как вы понимаете многоукладное землепользование и многоукладную систему хозяйствования?
22. Что следует понимать под территориальной органи­зацией производства?

**ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА**

ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО КАК МЕХАНИЗМ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ И ОРГАНИЗАЦИИ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Организация использования земли выражается в ее перераспределении по целевому назначению, формам собственности и хозяйствования. При этом перераспределение земель является неизбежным и целесообразным явлением в условиях социально-эко­номического развития. В целом такая организация выражается системой государственного отраслевого и хозяйственного воздействия, обеспечиваю­щего наиболее полное и эффективное функционирова­ние производительных свойств каждого земельного уча­стка. Такое воздействие может иметь как чисто органи­зационный характер, так и осуществляться посредством технических средств. Поскольку эти комплексы организационных и технико-экономических мероприятий осуществ­ляются на различных уровнях управления земельными ресурсами, их нужно разграничивать.

К организационной системе комплексы мероприятий по:

- учету и оценке земли: изыскания, инвентаризации, земельно-оценоч­ные работы, ведение земельного, водного, лесного и дру­гих видов кадастров.

- зонированию территории, определению целей, задач и характера использования зем­ли: райони­рование и распределение земель по категориям, установле­ние границ административно-территориальных формиро­ваний, разграничение по видам собственности; установление режимов землепользования и основных направлений при­родоохранной деятельности.

- организации территории применительно к функциональному назначению земле пользований: разработка и осуществление проектов и схем планировки населенных пунктов; планировка и обуст­ройство территории промышленных предприятии, ку­рортных зон, лесоустройства, организация территории сельскохозяйственных предприятий и другие соответствую­щие мероприятия.

Однотипные дей­ствия, осуществляемые на общегосударственном отрас­левом и хозяйственном уровнях, отличаются, в зависимости от специфики хозяйствования, по составу и содержанию. Поэтому для комплексной (общей) оценки земли и ведомственной (отраслевой) оценки отдельных свойств и ресурсов ведется как государственный земель­ный Кадастр, так и более узкие кадастры: лесной, вод­ный, градостроительный и другие.

К системе технико-экономического воздействия при организации использования зем­ли относятся комплексы мероприятий по:

- сельскохозяйственному и иному народнохозяйственному освоению: мелиоративные, осушение, рекультивация и др.

- реорганизации системы расселения и обеспечению трудового баланса: строительство жилых и производственных объектов; стро­ительство магистральной и полевой дорожной сети; стро­ительство объектов энергоснабжения и т.п.

- внедрению системы ве­дения сельского хозяйства: эле­менты системы земледелия, животноводства, механиза­ции и других отраслей агропромышленного комплекса (ЛПК).

- охране природы: технико-экономические мероприятия по ре­культивации нарушенных земель, снятию и нанесению плодородного слоя почв на малопродуктивные угодья, создание защитных лесополос, облесение оврагов и ба­лок, а также другие противоэрозионные и природоох­ранные мероприятия.

Организация использования земли - это общегосударственная задача, и решает­ся она различными уровнями государственной власти в соответствии с их компетенцией. Общая координирую­щая роль в этом плане отводится государству через ряд управленческих структур, видное место среди которых занимает *землеустройство.*

*Государственное землеустройство* законодательно оп­ределяется как система мероприятий, направленная на осуществление решений государственных органов в облас­ти пользования землей. С одной стороны оно понимается как механизм реализации земельных отношений, с другой - как система конкретных производственных меропри­ятий, круг которых очерчен земельным законодательством.

По первой точке зрения землеустройство оказывается тесно свя­занным с организацией производства (во всех его звеньях), расселением, экологией и направлено на создание широ­кой территориальной платформы социально-экономиче­ского развития в целом. Хотя основным проявлением землеустройства по-прежнему остается размежевание и установление границ, эта задача наполняется новым эко­номическим, правовым и экологическим содержанием.

Вторая точка зрения акцентирует внимание на пра­вовой и технической сторонах землеустроительного про­цесса. Его цель усматривается в установлении границ землевладений и землепользований, обеспечении земель­ных прав юридических и частных лиц.

Сам термин «землеустрой­ство» появился в России в связи с началом осуществле­ния столыпинской земельной реформы и заменил ранее употреблявшийся термин «межевание». Это знаменова­ло собой перенесение акцентов с чисто технических вопросов размежевания, установления границ (меж) земель­ных участков, на вопросы социально-экономического обо­снования системы землепользования.

Практически каждый этап совершенствования земель­ного законодательства в советский период означал рас­ширение круга задач, возлагаемых на государственное землеустройство. Вначале это были обязанности по борь­бе с недостатками землепользования, переходу к севоо­боротам, коренному улучшению земельных угодий, хо­зяйственному освоению земли (1928). В 30-е годы были поставлены задачи определить назначение, размеры, фор­му и рациональное размещение каждого земельного уча­стка, создать территориальные условия для повышения продуктивности угодий и лучшей организации произ­водства. В 50-е годы особое значение землеустройству было придано в деле противоэрозионной организации территории. В. 70-80-е годы в развитии землеустройства обозна­чилась еще одна важная тенденция: переход от локаль­ного землеустроительного производства по межхозяй­ственной и внутрихозяйственной организации отдельных хозяйств к разработке комплексных проектов и схем по организации территории административных районов и областей. В связи с этим землеустройство окончательно вышло за рамки ведомственного сельскохозяйственного мероприятия и приобрело межотраслевой общегосудар­ственный характер.

Что значит современное зем­леустройство?

Во-первых, это  *система государ­ственных мероприятий* порегулированию земельных отношений в соот­ветствии с земельным законодательством и выполнению решения компетентных государственных органов по рас­поряжению землями. Реализация прав на землю осуще­ствляется только на основе землеустройства.

Во-вторых, *землеустройство является механизмом перераспределения земель* между отраслями и сферами деятельности, а также механизмом формирования зем­левладений и землепользований предприятий и граж­дан. Посредством землеустройства устанавливаются гра­ницы, производится предоставление и изъятие земель­ных участков.

В-третьих, *землеустройство - это система меро­приятий, направленных на организацию рационального, полного и эффективного использования земельных ре­сурсов.*

В-четвертых, *землеустройство - это система про­гнозирования и планирования использования земельных ресурсов.*

В-пятых, *землеустройство — это комплексное ме­роприятие по организационно-хозяйственному обустройству сельскохозяйственных предприятий,* обеспечива­ющее рациональную систему земледелия.

Исходя из сказанного, можно сказать, что землеустройство - это система государственных мероприятий по перераспределению земельных ресурсов, формированию землевладений, землепользований и территориальному обустройству сельскохозяйственных пред­приятий в целях организации рационального использования и охраны земли.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ, ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ТЕХНИКА ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Землеустройство, как и всякое действие, выражается определенным результатом, например, правовым обоснованием, установлением границ и режима землепользования. Но в общем *сущность землеуст­ройства определяется его экономическим содержанием,* особенно в условиях многоукладности.

Конкуренция землепользователей, претендующих на тот или иной участок земли, предполагает повышение эко­номической эффективности. 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 коренному изменению трех основных звеньев: расселения, размещения производственных пред­приятий и самой организационно-хозяйственной струк­туры.

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. Здесь сле­дует выделить два аспекта: технологический и террито­риальный. С точки зрения технологии 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. С точки зрения территориальности 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.

Существенная сторона землеустройства заключается том, что оно всегда имеет *правовое содержание*: все действия устанавливаются законом*.* *Правовой основой* землеустройства является Конституция РФ; земельный кодекс, федеральные законы, законы субъектов Федерации, подзаконные нормативные акты, ведомственные положения, инструкции, методические и технические указания. Особое значение для осуществления землеустроительных мероприятий имеют зако­ны «О землеустройстве» (определяет понятия, задачи и содержание мероприятий, обязатель­ность и основания проведения землеустройства, условия государственного регулирования, контроля и эксперти­зы землеустроительной документации, «О земельном кадастре» (регулирует систему регистрации землепользований, уче­та и оценки земель, т.е. направлен на осуществление земельного кадастра).

Землеустрой­ство проводится в обязательном порядке, если изменились границы землепользования, вновь предоставлен или изъят земельный участок, проводится перераспределение земель в границах сельскохозяйственного предприятия или же существенно изменяется режим использования части предоставленных земель. Также обязательно про­ведение землеустройства, если выявлены нарушения зе­мель, заметно проявляются процессы эрозии, подтопле­ния, заболачивания и другие негативные процессы.

В соответствии с законом, основаниями для проведе­ния землеустройства являются решения федеральных или местных органов власти, договоры о проведении работ с землевладельцами и землепользователями, а также су­дебные решения. Независимо от этого, утвержденные в установленном порядке землеустроительные решения являются обязательными для всех организаций и граж­дан (независимо от формы собственности на землю).

*Техническое обеспечение процесса землеустройства* составляет одну из важнейших его сторон и выражается в:

- изготовлении планово-картографических материа­лов как основы изучения земельных ресурсов, инвента­ризации земель, разработки проектов и схем землеуст­ройства;

- проведении землеустроительных, почвенных, почвенно-эрозионных, геоботанических, мелиоративных, водохозяйственных, дорожных и других обследований и изысканий для целей землеустройства;

**-** использовании технических приемов и методов зем­леустроительного проектирования и обоснования проект­ных решений, включая экономико-математические мо­дели и средства автоматизации.

ЗАКОНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Земельные отношения являются составной частью *произ­водственных отношений*, которые охватывают все сто­роны жизни и деятельности человеческого общества. *Производительные силы -* машины, инструменты, оборудование и, конеч­но, земля как всеобщее средство производства и про­странственный операционный базис. Производительные силы и производственные отно­шения составляют *способ производства,* определяющий уровень развития человеческого общества и характери­зующий использование всех ресурсов: природных, земель­ных, трудовых, материально-технических и т. д.

От сложившегося способа про­изводства зависит *землеустройство,* поскольку оно *является одновременно эле­ментом и производительных сил (т.к. занимается организацией территории), и производственных отношений (они складываются на конкретных земельных участках).*В этом заключается первая закономерность землеустройства.

Вторая закономерность заключается в том, что *зем­леустройство имеет государственный характер* и по своему содержанию *земле­устройство превращается в государственный механизм регулирования земельных отношений и организации ис­пользования земельных ресурсов.*

Третья закономерность землеустройства – зависимость его развития в соответствии с потребностями народ­ного хозяйства.

Теория и практика землеустройства тесно связаны с научно-техническим прогрессом в народном хозяйстве, особенно в агропромышленном комплексе. Связующим звеном между ними является проект, поэтому ядро зем­леустроительной науки составляет землеустроительное проектирование.

СОДЕРЖАНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Действующее земельное законодательство регламен­тирует содержание землеустройства в качестве системы государственных мероприятий. Это выражается в следу­ющих землеустроительных действиях:

*Изучение состояния земель* в целях по­лучения информации о количественном и качественном состоянии земельных ресурсов.

*Планирование и организация рационального исполь­зования земель и их охраны* в целях совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики (районирование, меры по охране земель и т.п.).

*Территориальное землеустройство,* включающее об­разование новых и упорядочение существующих объек­тов землеустройства, а также их межевание.

*Внутрихозяйственное землеустройство –* это использование земель, используемых населением и малочисленными народами.

Установленные законодательством землеустроитель­ные действия реализуются через государственный за­каз. Основные виды землеустроительных работ непосредственно связаны с ведением *государствен­ного земельного кадастра.* Государственный земельный кадастр — это систематизированный свод документаль­ных сведений о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель. В его задачи входят реги­страция землевладений и землепользований, количе­ственный и качественный учет земельного фонда, бонитировка почв и экономическая оценка земель.

Результаты землеустройства явля­ются документальной основой для ведения земельного кадастра и фиксируются (после утверждения землеустроительной документации) как официально произошед­шие изменения в границах и режимах землепользова­ния. Поэтому землеустройство и земельный кадастр в профессиональном отношении представляют собой опре­деленное единство: землеустройство — это государствен­ный механизм перераспределения земель, а земельный кадастр — система документации о состоянии земельно­го фонда в каждый конкретный период.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Почему организация использования земли может рас­сматриваться как система организационных и тех­нико-экономических мероприятий?
2. Что представляет собой система организационных ме­роприятий?
3. В чем заключаются технико-экономические меро­приятия и как они влияют на использование земли?
4. Почему необходима координация действий по орга­низации использования земли?
5. В чем различие и единство точек зрения на задачи и содержание землеустройства? Какой точки зрения придерживаетесь вы?
6. Каковы задачи и предназначения землеустройства? 7-Дайте определение понятия землеустройства.
7. Почему мы рассматриваем землеустройство как мно­гогранное мероприятие?
8. В чем заключается экономическая сущность земле­устройства?
9. В чем выражается правовая основа землеустройства?
10. В чем проявляется техническая сторона землеуст­ройства?
11. Назовите закономерности развития землеустройства.
12. Что дает основание считать, что землеустройство яв­ляется составной частью общественного способа про­изводства?
13. В чем выражается государственный характер земле­устройства?
14. Чем обусловлена третья закономерность развития зем­леустройства?
15. Почему для развития землеустройства необходима научная основа?
16. Сформулируйте законодательно установленные зем­леустроительные действия.
17. В чем выражается связь землеустройства с другими мероприятиями, способствующими организации ис­пользования земли?

ПРИНЦИПЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Во всех вопросах, касающихся земли, имеется один общий принцип - соблюдение приоритета экологических требований.

В целом принципиальная основа землеустройства состоит в том, что любое землеустроительное мероприятие должно быть законным, а землеустроительные действия должны гарантировать субъектам земельных отношений их права на владение и пользование землей в тех объемах, которые установлены законодательством. Таким образом, *первый принцип землеустройства состоит в соблюдении требований земельного законода­тельства, реализации законных прав субъектов земель­ных отношений.*

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

*Третий принцип землеустройства – это принцип при­оритета сельского хозяйства.* Он вытекает из положений российского законодательства, что земля является основой жизни и деятельности народов, живущих на ней.

Принцип приоритета сельского хозяйства выражается в преимущественном праве сельскохозяйственного освое­ния всех пригодных земель, недопустимости использова­ния продуктивных угодий для несельскохозяйственных целей, обязательной компенсации стоимости изъятых из отрасли сельскохозяйственных угодий, обязательных требований снятия плодородного слоя с изымаемых для несельскохозяйственных целей угодий и нанесении 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 соблюдения приоритета сельского хозяйства совместим с необходимостью соблюдения сле­дующих экологических требований:

 - Изыскание ресурсов нового сельскохозяйственно­го освоения земель « увеличение 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, его влияние на экологическое состояние террито­рии и охраны земель.

На практике в отношении земли всегда возникают противоречия между отраслями, предприятиями и т.п. Принцип сочетания межотраслевых интересов труд­но реализовать, по­этому *землеустроительные мероприятия должны быть согласованы с перспективами экономического и соци­ального развития регионов, отраслей и отдельных хо­зяйств.* В этом выражается принципиальная позиция земле­устройства.

Посредством землеустройства значимые социально-экономические результаты достигаются при выполнении трех требований: 1 - если формируется многоукладная система хозяйствования, позволяющая использовать преимущества высокоэффективных техно­логий и способов организации производства; 2 - если землепользования имеют рациональные размеры; 3 - если обеспечивается эффек­тивное использование каждого землепользования. По­этому *создание условий для организации и развития про­изводства — это не только задача, но и принцип земле­устройства.*

Суще­ственное влияние на характер землеустройства оказыва­ют социальные и природные условия. В результате разнообразия этих условий нет землепользований, полностью похожих друг на друга. Соот­ветственно, не может быть двух одинаковых проектов землеустройства.

*Учет природных и экономических условий — это пятый принцип землеустройства.*

Подводя итог, можно сформулировать следующие принципы землеустройства:

1. - соблюдение требований земельного законодательства, реализация законных прав субъектов земельных от­ношений;
2. - рациональное использование земли при соблюдении приоритета экологических требований;
3. - сочетание общегосударственных интересов с интереса­ми отраслей, предприятий и отдельных землепользова­телей при соблюдении приоритета сельского хозяйства;
4. - согласование землеустроительных мероприятий с пер­спективами экологического и социального развития регионов, отраслей и отдельных хозяйств;
5. - создание организационно-территориальных предпосы­лок для развития и повышения эффективности про­изводства;
6. - учет природных и экономических условий. Принципы землеустройства реализуются во всех его видах и формах.

ВИДЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Землеустроительные действия мож­но свести к двум направлениям, определяющим цели, задачи и конечные результаты землеустройства.

Первое включает все виды работ по перераспределе­нию земель: по целевому назначению (то есть по катего­риям) между отраслями и сферами деятельности, меж­ду субъектами хозяйствования, землевладельцами и зем­лепользователями. К этому направлению следует отнести отводы земель для государственных и общественных на­добностей, образование специальных земельных фондов, а также работы по упорядочению и совершенствованию землевладений и землепользований.

Второе направление включает землеустроительные мероприятия по рациональной организации территории, улучшению использования и охране земель в границах уже сформированных землевладений и землепользований.

Оба направления, представляют собой единую систему землеустроительных мероприятий, но разли­чаются по содержанию и методам осуществления. Пото­му землеустройство подразделяется на два вида: *межхо­зяйственное* и *внутрихозяйственное.* Работы первого направления относятся к межхозяйственному землеуст­ройству, а второго, в основном, к внутрихозяйственному землеустройству.

Обе стороны участвуют в создании *единой принципиальной основы осуществления зем­леустроительных мероприятий, имеющих экономическое, правовое и техническое содержание.* При проведении межхозяйственного землеустройства более выражен правовой и технический аспект. Эконо­мическое содержание скрыто и проявляется, в основном, в рациональности формируемых землепользований. Внут­рихозяйственное землеустройство имеет ярко выражен­ное экономическое содержание: оно проводится в целях повышения эффективности использования земли и оце­нивается по конечному производственному результату.

При всех землеустроительных мероприятиях, где объектом выступает земля, определенная территория, имеется существенное различие. При межхозяйственном землеустройстве объек­тами могут быть новые хозяйства, образуемые на месте существующих, группы взаимодействующих землепользований, административные и другие обширные территории, то есть части земельного фонда, неоднородные по формам собственности или хозяйствования. Внутрихо­зяйственное землеустройство проводится исключитель­но в сельскохозяйственных предприятиях после того, как сформировано землепользование. Его объектом является конкретная территория. Эта территория не всегда одно­родна, она может состоять из земельных участков раз­личных форм собственности, однако представляет собой единый объект хозяйствования.

Различие между видами проявляется и в *межведомственном и ведомственном характере зем­леустройства,* что вытекает из содержания и предназначения землеустроительных мероприятий. Межхозяйственное землеустройство имеет межведом­ственный, общегосударственный характер. Внутрихозяй­ственное землеустройство — это ведомственное сельско­хозяйственное мероприятие.

Между данными видами имеются *различия в обязательности и правовом обосновании проведения* *землеустроитель­ных мероприятий.* Согласно ФЗ «О землеуст­ройстве» основаниями для его проведения могут послужить решения государствен­ных или местных органов власти, договоры с заинтересо­ванными лицами или судебные решения. Землеустройство проводится в обязательном порядке, если изменяются границы землепользования, представляется или изыма­ется земельный участок, происходит перераспределение сельскохозяйственных земель в процессе реорганизации предприятий, то есть в большинстве случаев межхозяй­ственного землеустройства. Иначе говоря, права юриди­ческих или частных лиц на земельные участки могут быть указаны только посредством межхозяйственного землеустройства.

Обязательный характер землеустройства устанавли­вается также при выявлении нарушенных земель, а так­же земель, подверженных водной эрозии, селям, подтоп­лению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства, радиоактивному и химическому зараже­нию и другим негативным воздействиям.

Перечисленные факторы требуют уже не только межхозяйственного, но и внутрихозяйственного землеустройства.

В большинстве случаев (если исключить экстремальные ситуации) внутрихозяйственное землеустройство не является строго обязательным мероприятием. Необходи­мость его проведения можно определить следующими обстоятельствами.

Во-первых, сельскохозяйственные предприятия зача­стую имеют большую территорию и сложную организа­ционно-производственную структуру. Самостоятельно, без профессиональной помощи со стороны землеустроитель­ных организаций, они не в состоянии решить вопросы рационального размещения производственных подразделений и хозяйственных центров, угодий и севооборотов, обосновать систему мелиоративных, водохозяйственных, противоэрозионных и других мероприятий по улучше­нию *земель.*

Во-вторых, внутрихозяйственное землеустройство является мерой государственного регулирования нацио­нального использования и охраны земли. Поэтому в его проведении заинтересовано как само сельскохозяйствен­ное предприятие, так и государственные органы, контро­лирующие использование и охрану земель.

Основные различия видов землеустройства проявля­ются в их содержании. Межхозяйственное землеустрой­ство охватывает более широкий круг мероприятий и бо­лее разнообразно по составу и содержанию. Обобщая вы­шеизложенное, можно дать ему следующее краткое определение.

*Межхозяйственное землеустройство — это комп­лекс мероприятий по образованию, упорядочению и со­вершенствованию землепользовании, отводу земель и размещению специальных территорий (фондов) особого хозяйственного и территориального назначения.* Здесь *образование землепользования* означает формирова­ние земельного участка (или территории, состоящей из нескольких участков различных форм собственности) в качестве объекта хозяйствования, *упорядочение и совершенствование землепользования* — это целенаправленные действия по устранению не­достатков и улучшению параметров (размещения, площа­ди, границ) земельного участка, объекта хозяйствования, *отвод земель* — землеустроительные действия по ограничению земельного участка, предоставленного в собственность, владение или пользование юридическому или государственному лицу.

В практике межхозяйственного землеустрой­ства употребляется *реорганизация земле­пользования,* т.е. значитель­ные изменения количества, площадей, размещения и конфигурации хозяйств и их землепользований на опре­деленной территории.

В новом земельном законодательстве широко приме­няется термин *территориальное землеустройство,* что по составу и содержанию работ отчасти соответствует межхозяйственному землеустройству. К территориаль­ному землеустройству законодательство относит образо­вание новых и упорядочение существующих землеполь­зований, а также *межевание* объектов землеустройства. Под межеванием с давних времен подразумевается от­граничение земель, то есть установление границ земле­владений и землепользований, их правовое и техничес­кое оформление.

Основу межхозяйственного землеустройства состав­ляет проект. *Землеустроительный проект — это сово­купность документов по содержанию новых форм орга­низации территории, и их всестороннему обоснованию.* В проектах межхозяйственного землеустройства обосно­вываются новые землепользования. При этом решаются следующие вопросы: определение площади землевладе­ния, землепользования или земельного участка; его раз­мещение по территории; обоснование состава угодий; ус­тановление его конфигурации и проектирование границ.

*Межхозяйственное землеустройство* подразделяется на следующие разновидности, отражающие существенные различия методики проектирования и осуществле­ния землеустроительных мероприятий: образование, упорядочение и совершенствование зем­лепользований сельскохозяйственных предприятий; образование и изменение несельскохозяйственных зем­лепользований (отвод земель); формирование и организация земельных фондов и территорий специального назначения.

*Внутрихозяйственное землеустройство — это ком­плекс мероприятий по территориальной организации производства, улучшению использования и охраны, зем­ли в границах сельскохозяйственного предприятия.* Оно по составу и содержанию более однородно. Его методика отработана достаточно полно, регламентировано содержание проек­та, разработана нормативная база, приемы и методы обо­снования проектных решений.

На практике сложился определенный порядок реше­ния вопросов внутрихозяйственного землеустройства. Он выражается в последовательной разработке следующих составных частей и элементов проекта:

Размещение производственных подразделений и хозяйственных центров.

Размещение внутрихозяйственных магистральных дорог, водохозяйственных и других инженерных соору­жений и объектов общехозяйственного назначения.

Организация угодий, включающая решение трех взаимосвязанных вопросов: обоснование состава и соотно­шения угодий; проектирование и обоснование эффектив­ности трансформации земель (то есть перевода угодий из одного вида в другой); хозяйственно целесообразное раз­мещение угодий по территории.

Организация системы севооборотов. При этом ус­танавливается количество, типы, виды севооборотов, про­водится размещение севооборотных массивов и внесевооборотных участков.

Устройство территории севооборотов - раз­мещение полей и рабочих участков, защитных лесопо­лос, полевой дорожной сети, полевых станов и источни­ков полевого водоснабжения.

Устройство территории многолетних насаждений - включает размещение пород и сортов, кварталов и бри­гадных участков, защитных лесополос, дорожной сети и подсобных хозяйственных центров.

Устройство территории пастбищ - заключается в проектировании гуртовых и отарных участков, органи­зации пастбищеоборотов, размещение загонов очередно­го стравливания, скотопрогонов и летних лагерей.

Устройство территории сенокосов - включает орга­низацию сенокосооборотов, размещение сенокосооборотных и бригадных участков, а при необходимости — про­ектирование дорог и полевых станов.

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ СИСТЕМЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Для эффективной организации использования земли нужна единая система землеустройства. Такая система в России включает прогнозирование и проектирование мероприятий по Федерации в целом, по республикам, краям, областям и административным районам.

Планирование выступает как *деятельность государства и всех его звеньев по научному обоснованию задач экономического развития на определенный пери­од.*

Прогнозы использования земли — это *научно обо­снованные выводы, построенные на анализе общей со­циально-экономической ситуации и изучении тенден­ций как позитивных* (например, темпа мелиорации, ос­воение земель и т. *п.), так и негативных* (эрозионных, заболачивания, изъятия земель для несельскохозяйствен­ных целей и т. п.) *процессов.*

Действующая система землеустройства включает про­гнозирование, планирование и проектирование распре­деления, использования и охраны земельных ресурсов в различных пропорциях, соответствующих администра­тивно-территориальному уровню. Ее объектами высту­пают весь земельный фонд (страна в целом), а также земельные фонды республик, краев, областей и админис­тративных районов.

При разработке системы зем­леустройства осуществляется комп­лексное изучение и оценка земельных ресурсов, опреде­ляются тенденции и возможности использования земель на перспективу и, кроме того, разрабатываются пер­спективные планы развития и территориального разме­щения отраслей и предприятий, определяется их потреб­ность в земельных ресурсах соответствующего качества.

Первоосновой системы землеустройства является *природно-сельскохозяйственное районирование -* система деле­ния земельного фонда страны на отдельные территории, характеризующиеся сходными природно-климатически­ми и почвенными условиями. Она предусматривает вы­деление природно-сельскохозяйственных поясов, зон, провинций, округов и районов.

*Природно-сельскохозяйственный пояс -* общая, высшая единица районирования. Он характери­зуется комплексом природных условий, определяющих поясной тип сельского хозяйства. Главные признаки по­яса — теплообеспеченность и сопряженные с ней типы почв и растительности. Пояса разделяются на подпояса (полосы) по комплексу природных условий, определяю­щих поясные типы сельского хозяйства.

*Природно-сельскохозяйственная зона* - основная единица районирования. Она характеризуется определен­ным балансом тепла и влаги, взятым в тесной связи с главными особенностями почвообразования и минераль­ного питания растений. В зоне господствуют отдельные типы и подтипы почв и отвечающие им системы агротех­нических и мелиоративных мероприятий. Каждой зоне соответствует определенный зональный тип сельскохо­зяйственного производства, определенное соотношение между пашней, кормовыми и лесными угодьями при ра­циональном использовании земель с учетом рельефа.

*Природно-сельскохозяйственная провинция -* часть зоны, характеризующаяся определенными особенностя­ми почвенного покрова, связанными с микроклиматом. Провинции различаются по показателям континентальности климата, суровости и снежности зимы, тепло- и влагообеспеченности вегетационного периода, климати­ческим индексом биологической продуктивности. Осо­бенности природных условий провинций определяют про­винциальные типы сельскохозяйственного производства.

*Природно-сельскохозяйственный округ* - часть провинции, характеризующаяся геоморфологическими осо­бенностями территории (общим строением рельефа, со­ставом почвообразующих пород, соотношением почв раз­личного мехсостава, залесенностью, заболоченностью и т. д.), а также частными особенностями микро- и мезоклимата. Природными особенностями округов опреде­ляется набор культур и сортов, особенности агротехнических и мелиоративных мероприятий, соотношение сель­скохозяйственных угодий, агрокультурных ландшафтов при определенной освоенности территории.

*Природно-сельскохозяйственный район* — часть ок­руга, характеризующаяся определенным комплексом природных и экономических условий (структурой почвен­ного покрова, особенностями микроклимата, близостью к крупным населенным пунктам и т.д.), определяющим районные различия сельскохозяйственного производства по составу культур, специализации, концентрации про­изводства и др. Природно-сельскохозяйственные районы, выделенные внутри областей, рассматриваются также и как кадастровые, служащие для проведения земельно - оценочных работ.

На основе природно-сельскохозяйственного райони­рования проводится классификация почв, предусматри­вающая выделение категорий пригодности и классов зе­мель. Единицы классификации различаются по призна­кам и свойствам земель, наиболее существенно влияющим на характер их целесообразного использования в составе тех или иных угодий. Основной единицей классифика­ции являются *классы* земель, то есть участки, однотип­ные по природным и хозяйственным показателям, с ха­рактерной общностью использования, окультивирования, производительности и охраны.

По качественному соотношению земель, т.е. по возможности исполь­зования участков под основные виды сельскохозяйствен­ных угодий (пашню, сенокос, пастбище) выделяют *категории пригодности земель.*

Система действующей в России классификации пре­дусматривает семь категорий пригодности земель:

1. - Земли, пригодные преимущественно под пашню;
2. - Земли, пригодные преимущественно под сенокосы;

3 - Пастбищные земли, пригодные под другие сельс­кохозяйственные угодья после коренного их улучшения;

1. - Земли, пригодные под сельскохозяйственные уго­дья после коренной мелиорации;
2. - Земли, малопригодные под сельскохозяйственные угодья;
3. - Земли, непригодные под сельскохозяйственные угодья;
4. - Нарушенные земли.

По всем категориям выделено 37 классов земель.

Схема природно-сельскохозяйственного районирова­ния и данные классификации земель служат основой для составления Генеральной схемы использования зе­мельных ресурсов.

*Генеральная схема использования земельных ресур­сов (Генсхема)* является одним из основных предплано­вых документов, обеспечивающих в дальнейшем науч­ную разработку перспективных планов и конкретных мероприятий по рациональному использованию и охра­не земель в масштабе страны. Она базируется на расче­тах намечаемых в перспективе уровней и типов экономи­ческого и социального развития, прогнозах увеличения численности населения, потребностей народного хозяй­ства и научно-технического прогресса.

Генеральная схема разрабатывается на перспективу до двадцати лет по системе показателей, характеризующих все вопросы, касающиеся земли: от проектных и практических до охранных. Разработка Генсхемы осуществляется в три этапа: составление научно-технической концепции; разработка основных направлений (положений схемы); составление развернутой схемы.

В концепции научно обосновывается замысел реше­ния, излагаются задачи и основные пути реализации про­блем использования и охраны земель. Разработка основ­ных направлений и составление развернутой схемы — это последовательное решение (в общих чертах и более детально) круга поставленных задач. Они проводятся одновременно в центре и регионах.

Завершающим этапом является разработка материа­лов и документов для передачи органам управления и землеустройства в целях дальнейшего использования и реализации.

Сложившееся в теории и практике *содержание схемы землеустройства* включает следующие составные части и элементы:

*- обоснование использования земельного фонда на пер­спективу;*

*- развитие и размещение агропромышленного комп­лекса;*

*- совершенствование системы землевладений и зем­лепользовании;*

*- организация угодий и разработка основных элемен­тов ведения сельского хозяйства.*

*- разработка и обоснование природоохранных меро­приятий.*

При переходе от землеустройства республик, краев и областей к уровню административного района возрастает степень детализации проектирования и обоснования ме­роприятий по организациям территории. На основе районных схем проводится межхозяйствен­ное и внутрихозяйственное землеустройство, то есть ре­шаются конкретные задачи проектирования, установле­ния границ, определения характера и порядка использо­вания каждого земельного участка.

Таким образом, в масштабе всего государства осуще­ствляется *система землеустройства, то есть разраба­тываются иерархически соподчиненные комплексы тех­нических, экономических и юридических документов, включающих чертежи, расчеты и описания, обеспечива­ющие последовательное прогнозирование, планирование и проектирование землеустроительных мероприятий по организации использования и охране земель.*

Главными задачами системы землеустройства яв­ляются:

- обоснование социально-экономических целей землепользования, выбор направлений их развития;

- комплексная реализация достижений научно-тех­нического прогресса в области использования и охра­ны земель;

- тесная увязка стратегии и тактики землепользова­ния с планированием народного хозяйства, его отрас­лей и предприятий;

- обеспечение экологических, правовых и администра­тивных мер, стимулирующих рациональное исполь­зование и охрану земельных ресурсов во всех отрас­лях и сферах деятельности.

Система землеустройства включает следующие иерар­хические уровни:

- природно-сельскохозяйственное районирование;

- прогнозирование и планирование использования зе­мельных ресурсов;

- землеустройство республик, краев и областей;

- землеустройство административных районов;

- межхозяйственное землеустройство;

- внутрихозяйственное землеустройство;

- разработку рабочих проектов на конкретные меро­приятия, связанные с использованием и охраной зе­мель.

Система землеустройства занимает ведущее место в управлении земельными ресурсами. Являясь основой территориального планирования и размещения отрас­лей и предприятий, она координирует отраслевые проектно-изыскательные работы и материалы, в том числе мелиоративные, водоохранные, дорожные, природоохран­ные, лесохозяйственные и др.

ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Землеустроительные действия осуществляются в стро­гом соответствии с установленными земельным законо­дательством нормами и правилами. Определенный порядок проведения землеустройства, то есть состав, очередность и последовательность дей­ствий, называется *землеустроительным процессом.* Зем­леустроительный процесс определяет этапы (стадии) про­ведения работ, состав землеустроительной документации, порядок проведения государственной экспертизы и ряд других положений.

По нормам земельного законодательства, а также в соответствии со сложившейся практикой *землеустрой­ство проводится в шесть этапов:*

- подготовительные работы;

- составление проекта;

- рассмотрение и утверждение проектной документации;

- перенесение проекта в натуру;

- оформление и выдача землеустроительных докумен­тов и материалов;

- осуществление авторского надзора за выполнением проекта землеустройства.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. На чем основаны принципы землеустройства и что они выражают?
2. Почему соблюдение законодательства — основа зем­леустройства?
3. Как при землеустройстве реализуется приоритет эко­логических требований?
4. На чем основан приоритет сельского хозяйства?
5. Почему и как землеустройство связано с перспектив­ным планированием?
6. Что понимается под устойчивостью землепользова­ния и почему она должна обеспечиваться при земле­устройстве?
7. Как при землеустройстве осуществляется учет при­родных и экономических условий?
8. Назовите принципы землеустройства.
9. Чем обусловлено разделение землеустройства на виды?
10. В чем состоит единство межхозяйственного и внут­рихозяйственного землеустройства?
11. В чем различия видов землеустройства?
12. Дайте определение межхозяйственного землеустрой­ства и сформулируйте его задачи.
13. Дайте определение внутрихозяйственного землеуст­ройства.
14. Какие задачи решаются при внутрихозяйственном землеустройстве?
15. Дайте определение системы землеустройства.
16. Назовите важнейшие составляющие системы земле­устройства и объясните их взаимосвязи.
17. В чем состоит задача и каково содержание природно - сельскохозяйственного районирования?
18. Покажите значение и содержание Генеральной схе­мы использования земельных ресурсов.
19. В чем состоит значение и содержание схем землеуст­ройства?
20. Какую роль в системе землеустройства выполняет рабочее проектирование?
21. Что понимается под землеустроительным процессом?
22. Назовите этапы (стадии) землеустройства.
23. Для чего проводятся подготовительные работы?
24. Раскройте содержание этапов (стадий) землеустрой­ства.

**ЛИТЕРАТУРА**

Землеустроительное проектирование / Под ред. С. Н. Волко­ва. - М.: Колос, 1997.

Как организовать подсобное и крестьянское хозяйство: Учебное посо­бие / Сост. М. А. Сулин. - Великий Новгород: НовГУ, 2000.

Научные основы землеустройства / Под ред. В. П. Троицко­го. - М.: Колос, 1996.

Сулин М.А. Основы землеустройства.- СПб: Изд-во «Лань», 2002. – 128 с.

Удачин С. А. Научные основы землеустройства. - М.: Колос, 1965.