

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Брянский государственный аграрный университет»  
Брасовский промышленно-экономический техникум

**Симоненкова С.В.**

## **УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

Учебное пособие

Брянская область 2015

УДК 372.862  
ББК 74.57  
С 37

Симоненкова С.В. **Управление земельными ресурсами:** учебное пособие для обучающихся. / С.В. Симоненкова. – Брянск: ФГБОУ ВО Брянский ГАУ, 2015. – 270 с.

В учебном пособии дано описание необходимых сведений по геодезическим работам, выполняемым при создании и ведении Государственного земельного кадастра. Приведены необходимые сведения о принципах и методах проектирования и построения на местности геодезического обоснования. Даны правила для вынесения в натуру проекта межевания земельных участков и инженерных сооружений на территории. Дается понятие Государственного земельного кадастра, подробно рассматривается земельный фонд и его характеристики, составные части кадастра, государственная регистрация объектов недвижимости и др. вопросы. Учебное пособие составлено в соответствии с рабочей программой по данной дисциплине, что позволит обучающимся изучить или повторить (самостоятельно) не освоенный материал. Учебное пособие рекомендуется для студентов специальности 21.02.04 Землеустройство входящей в укрупненную группу 21.00.00 Прикладная геология, горное дело, нефтегазовое дело и геодезия при выполнении графических работ.

Рецензенты

Опущина В.В., преподаватель технических дисциплин (Брасовский филиал ФГБОУ ВО Брянский ГАУ)

Другова Г.Е., методист (Брасовский филиал ФГБОУ ВО Брянский ГАУ)

*Рекомендовано к изданию решением учебно-методическим советом филиала ФГБОУ ВО «Брянский аграрный университет» - Брасовский промышленно-экономический техникум от 25.05.2015 года, протокол № 5.*

© Брянский ГАУ, 2015  
© Симоненкова С.В., 2015

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	
1. СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ.....	
2. КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ .....	
2.1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ	
-Объект, предмет и субъект управления земельными ресурсами.....	
- Виды и задачи управления земельными ресурсами на различных административно-территориальных уровнях.....	
2.2. ЗЕМЕЛЬНЫЙ ФОНД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ.....	
- Распределение земельного фонда по категориям земель.....	
-Характеристика качественного состояния земель Российской Федерации.....	
-Распределение земель российской федерации по формам прав на землю.....	
2.3. ОСНОВНЫЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ.....	
-Государственный земельный кадастр. Понятие земельного кадастра, его основная цель, функции. Составные части земельного кадастра, их характеристика. Полномочия органов государственной власти в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра. Сведения государственного земельного кадастра.....	
-Землеустройство. Объекты землеустройства. Случаи проведения землеустройства. Задачи проведения землеустройства. Функции государственных и муниципальных унитарных предприятий при проведении землеустройства. Землеустроительная документация, используемая при управлении земельными ресурсами. Территориальное землеустройство. Полномочия участников землеустроительной деятельности.....	
-Землеустройство. Объекты землеустройства. Случаи проведения землеустройства. Задачи проведения землеустройства. Функции государственных и муниципальных унитарных предприятий при проведении землеустройства. Землеустроительная документация, используемая при управлении земельными ресурсами. Территориальное землеустройство. Полномочия участников землеустроительной деятельности.....	
-Государственный мониторинг земель: понятие, объекты, задачи, методы и способы. Этапы осуществления мониторинга земель. Функции государственных органов в области мониторинга земель.....	
-Контроль за соблюдением земельного законодательства, охраной и использованием земель. Виды контроля. Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области осуществления контроля за соблюдением земельного законодательства и охраной земель.....	
-Деятельность по стандартизации, сертификации и лицензированию в системе Росземкадастра. Направления нормативного обеспечения отрасли.....	
2.4. МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ.....	
-Организационная структура управления земельными ресурсами.....	
-Функции органов управления земельными ресурсами. Классификация источников права в области управления земельными ресурсами.....	
-Экономический механизм управления земельными ресурсами.....	
-Основные формы платы за землю.....	
-Формирование рыночного оборота земли.....	
-Земельные банки и ценные бумаги.....	
2.5. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ.....	
-Характеристика и значение информации для управления земельными ресурсами...	
-Понятие информационного обеспечения системы управления земельными ресурсами.	
-Земельно-информационная система.....	

-Информационное обеспечение системы природопользования.....	
2.6. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ.....	
-Организационная структура управления земельными ресурсами субъектов РФ.....	
-Основные положения функционирования муниципальных образований.....	
-Особенности управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях...	
-Мероприятия по управлению землями муниципального образования.....	
2.7. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ.....	
-Теоретические положения определения эффективности системы управления земельными ресурсами.....	
-Критерии и показатели эффективности системы управления земельными ресурсами	
-Методика определения эффективности системы управления земельными ресурсами	
-Определение влияния системы управления земельными ресурсами на результаты экономической деятельности региона.....	
-Методика определения доли участия системы управления земельными ресурсами в поступлении платежей за землю.....	
2.8. МОДЕЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ.	
-Теоретические положения прогнозирования системы управления земельными ресурсами	
-Применение нейросетевого и статистического анализа для моделирования системы управления.....	
-Методика прогнозирования системы управления земельными ресурсами на основе использования статистического и нейросетевого анализа данных.....	
2.9. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ.....	
-Общие положения управления земельными ресурсами в зарубежных странах.....	
-Государственное управление земельными ресурсами в развитых странах.....	
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	

## ВВЕДЕНИЕ

Земельный фонд страны является национальным богатством, рациональное использование которого невозможно без системы управления, особенно в периоды крупных земельных преобразований — перестройки земельных отношений, когда происходят массовое перераспределение и приватизация земель, реорганизация существующих объектов земельных отношений.

Формирующаяся система управления земельными ресурсами страны учитывает правовые, политические, организационные, экономические, экологические и социальные условия страны и общества.

Кроме того, экономические преобразования в России во многом определили значение управления земельными отношениями и земельными ресурсами. Это связано с тем, что земля помимо ее традиционных свойств (средство производства, территориальный базис, природное тело и др.) стала объектом правоотношений и объектом недвижимости.

Поэтому потребовалось совершенствование теоретических и методических положений управления земельными ресурсами, позволяющих увеличить налогооблагаемую базу и сбор бюджетных доходов, привлечь инвестиции в развитие муниципальных образований и регионов, создать эффективную систему обеспечения прав гарантий для субъектов земельных отношений.

Управление земельными ресурсами (УЗР) включает такие функциональные действия, как землеустройство, государственный земельный кадастр, мониторинг земель и др. Поэтому система управления земельными ресурсами может быть государственной, муниципальной и внутрихозяйственной в зависимости от формы собственности на землю и органа, осуществляющего функции управления.

В любых социально-политических условиях необходима информация для управления земельными ресурсами, в том числе для перераспределения земель между землепользователями. Однако ввиду недостаточности правовой базы осуществление такого управления только при помощи административных методов не может быть основным способом. Поэтому объективно неизбежным становится управление землями, которое основано на экономической заинтересованности субъектов земельных отношений. Один из важнейших факторов управления земельными ресурсами на всех административно-территориальных уровнях — система государственного земельного кадастра, которая служит информационной основой государственного управления территориями и экономического регулирования земельных отношений. При этом все составные части земельного кадастра должны быть адаптированы к рыночным условиям. Особенно это важно при разработке экономически обоснованных методик массовой государственной кадастровой оценки земель различных категорий, законодательном изменении принципов и правил налогообложения объектов земельных отношений.

В условиях становления рыночных отношений особенно важно развитие организационно-правового и экономического механизмов УЗР, формирующих экологически и экономически целесообразную систему землепользования, обеспечивающую повышение бюджетных доходов и реализующую наиболее гибкие, комплексные методы государственного управления землей. При этом ключевое значение приобретают установление единых процедур государственного управления земельными отношениями, разработка рациональных методов расчета платы за землю, адекватно отражающей реальное состояние земельного рынка и учитывающей приоритеты и состояние региональной экономики, формирование комплекса мер по интеграции земельной политики в систему управления экономическими процессами в стране, регионах и муниципальных образованиях.

Особенно реформирование управления земельными ресурсами важно для земель поселений, с которых собирают до 90 % земельных платежей. На этих землях после долгого перерыва были проведены земельно-кадастровые мероприятия по описанию, оценке и определению видов прав на земельные участки и иные объекты недвижимости.

Кроме того, содержание и задачи управления земельными ресурсами страны, регио-

нов и муниципальных образований имеют как общие характеристики, так и существенные различия.

Поэтому учебная дисциплина «Управление земельными ресурсами» была включена в типовой учебный план, а затем в Государственный образовательный стандарт (ГОС) подготовки инженера по земельному кадастру по специальности 311000 «Земельный кадастр», введенный в 2000 г.

Этот курс в соответствии с типовой учебной программой охватывает: управление земельными ресурсами как системой функций и мероприятий; организационно-правовой и экономической механизмы управления земельными ресурсами; особенности управления земельными ресурсами в регионах и муниципальных образованиях, включая города; зарубежный опыт управления земельными ресурсами и др.

Приступая к изучению данной дисциплины, прежде всего следует уяснить ее содержание, место среди других научных дисциплин, изучающих земельный кадастр, земельное право, землеустройство, экономические и экологические дисциплины и др. ,

**Место учебной дисциплины в структуре основной профессиональной образовательной программы:**

Общеобразовательная дисциплина в общепрофессиональном цикле.

**Цели и задачи учебной дисциплины – требования к результатам освоения учебной дисциплины:**

В результате освоения учебной дисциплины обучающийся должен уметь:

- Определять функции прямого управления земельными ресурсами;
- ставить задачи в области управления земельными ресурсами и принимать решения;
- давать характеристику земельного фонда региона;
- давать характеристику качественного состояния земель;
- составлять образцы документов для регистрации земельного участка;
- производить подбор землеустроительной документации, необходимой для проведения территориального землеустройства при образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства;
- проводить межевание объектов землеустройства;
- производить расчет земельного налога и арендной платы;
- оформлять образцы договоров о залоге земельного участка и купли – продажи земельного участка;
- разрабатывать схемы передачи информации между уровнями управления;
- разрабатывать предложения по совершенствованию системы управления земельными ресурсами региона муниципального образования;

В результате освоения учебной дисциплины обучающийся должен знать:

- теоретические основы управления земельными ресурсами;
- характеристику земельного фонда Российской Федерации как объекта управления;
- основные методы управления земельными ресурсами;
- механизм управления земельными ресурсами;
- способы информационного обеспечения управления земельными ресурсами;
- особенности управления земельными ресурсами субъектов РФ муниципальных образований;
- порядок определения эффективности системы управления земельными ресурсами;
- основы моделирования системы управления земельными ресурсами;
- особенности управления земельными ресурсами в зарубежных странах.

## 1. СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

**Рекомендуемое количество часов на освоение программы учебной дисциплины:**

максимальной учебной нагрузки обучающегося 222 часа, в том числе:

обязательной аудиторной учебной нагрузки обучающегося 148 часов;

самостоятельной работы обучающегося 74 часа.

### **Объем учебной дисциплины и виды учебной работы**

<b>Вид учебной работы</b>	<b>Объем часов</b>
<b>Максимальная учебная нагрузка (всего)</b>	222
<b>Обязательная аудиторная учебная нагрузка (всего)</b>	148
в том числе:	
лабораторные работы	0
практические занятия	70
контрольные работы	0
<b>Самостоятельная работа обучающегося (всего)</b>	74
в том числе:	
Внеаудиторная работа	74
Сбор материала к практическим занятиям, подготовка к практическим занятиям	36
Проработка материала конспектов	29
Изучение материала по учебнику	7
Подготовка докладов, рефератов	2
<i>Итоговая аттестация в форме дифференцированного зачета</i>	

## **2. КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ**

## 2.1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

### Содержание учебного материала

1. Объект, предмет и субъект управления земельными ресурсами.
2. Виды и задачи управления земельными ресурсами на различных административно-территориальных уровнях.
3. Функции, методы и принципы управления земельными ресурсами.

### Объект, предмет и субъект управления земельными ресурсами

Управление земельными ресурсами охватывает весь спектр общественных отношений - от социального до экономического, правового, экологического и других видов управления. Поэтому управление земельными ресурсами - это систематическое, сознательное, целенаправленное воздействие государства и общества на земельные отношения. Это воздействие основано на познании объективных закономерностей в целях обеспечения рационального и эффективного функционирования земельных ресурсов страны. Под рациональным использованием земли можно понимать наиболее эффективный (с точки зрения обеспечения потребностей государства и общества) способ ее использования с учетом конкретных природных, экономических, социальных и политических условий в соответствии с объективно существующими принципами взаимодействия общества и природы.

В рамках взаимодействия общество — природа выделяют следующие аспекты рационального использования земли:

- естественно-биологический, связанный с изучением функционирования земли как компонента природного комплекса и среды для растений и живых организмов;
- социально-экономический, отражающий влияние на использование земли социальных процессов и политики государства, общественных производственных отношений, формирующих экономическую сторону использования земли как ресурса;
- технологический, связанный с изучением технического воздействия на землю, технологии ее использования, связи рационального использования земельных ресурсов с научно-техническим прогрессом;
- правовой (юридический), связанный с изучением значения правовой деятельности государства в организации и осуществлении рационального использования и охраны земли.

Поэтому управление земельными ресурсами - сложноорганизованная система. Его осуществляют многими методами и средствами, и оно является предметом изучения многих наук и включает следующие аспекты:

- политический, обеспечивающий выполнение социально-политических, экономических и экологических задач государства по рациональному использованию земельных ресурсов;
- административно-управленческий, связанный с формированием системы государственных и муниципальных органов управления земельными ресурсами, разграничением их компетенций, организацией выполнения ими взаимосогласованных функций;
- правовой, обеспечивающий рациональное использование и охрану земли на основании правовых норм, закрепленных в законодательных актах;
- научный, связанный с разработкой научно обоснованных рекомендаций по управлению земельными ресурсами с учетом достижений научно-технического прогресса;
- экономический, определяющий условия эффективного использования земель;
- внедренческий, связанный с разработкой и осуществлением экономических, социальных и иных рычагов, стимулов и мероприятий по рациональному использованию и охране земель.

Поэтому управление земельными ресурсами - результат определенного сочетания объективных и субъективных факторов.

Одновременно земля как природное тело развивается по своим законам, что также оказывает определенное влияние на формы и методы управления. Поэтому при выполнении

функции управления необходимо учитывать основные свойства земли (пространство с его рельефом, образующим определенную форму поверхности земли; почву с ее плодородием; естественную растительность; гидрографические и гидрогеологические свойства земли, грунты с их характеристиками, техногенные условия) в комплексе с экономическими условиями развития территории.

Управление земельными ресурсами осуществляют комплексно, так как затрагивают интересы многих субъектов земельных отношений. Это требует от органов управления системного подхода к формированию процесса использования и охраны земельных ресурсов, при этом решения организационно-технологических условий должны быть увязаны с возможными эколого-экономическими последствиями.

Таким образом, в основе управления земельными ресурсами лежат общие экономические, экологические и социальные законы, присущие любой социально-экономической формации, а также законы природы. Реализация социально-экономического и экологического аспектов является внутренней (глубинной) стороной содержания управления земельными ресурсами. Внешняя (видимая) сторона содержания управления представляет собой совокупность организационно-хозяйственных, технических и правовых мероприятий государства по управлению землей.

Управляют земельными ресурсами законодательные и исполнительные органы власти, которые регулируют земельные отношения и определяют общую стратегию землепользования, нормотворчества, правоохранительной деятельности и т. д. Содержание деятельности исполнительно-распорядительных органов по управлению земельными ресурсами заключается в прогнозировании и планировании использования земельных ресурсов, установлении норм и порядка землепользования, распределения и перераспределения земель, оперативно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности за использованием и охраной земель.

Управление земельными ресурсами это совокупность функций системы управления, направленная на рациональное использование земельных ресурсов. В общем виде процесс управления земельными ресурсами показан на рисунке 1.

Система управления земельными ресурсами на протяжении ряда эпох менялась в соответствии с экономической основой, целями и критериями общественного строя.

Система управления земельными ресурсами должна:

- обеспечивать общегосударственные интересы;
- интересы регионов (муниципальных образований);
- интересы отдельных членов общества (или их групп).

Новые условия хозяйствования в России сформировали новую систему управления, которая характеризуется:

- резким переходом от административно-плановой к рыночно-предпринимательской модели;
- разграничением функций и субъектов государственного и негосударственного управления;
- развитием процессов демократизации общественных отношений;
- интеграцией России в мировой экономической информационно-технологический процесс;
- интеграцией политико-общественных и социально-экономических процессов.

Исходя из особенностей использования земли, общая система управления земельными ресурсами должна состоять из следующих подсистем: законодательной, административно-управленческой, экономической, социальной, экологической.

Основу системы управления земельными ресурсами составляют объект, субъект, предмет, цель, задачи и функции управления. Объект и предмет управления создаются в результате многолетнего предшествующего периода и тесно связаны между собой. Например, управление земельными участками, застроенными многоэтажными зданиями, значительно отличается от управления участками с одноэтажной усадебной застройкой.



Рис. 1. Принципиальная схема процесса управления земельными ресурсами

Современные цель, задачи и функции управления земельными ресурсами только формируются российским обществом.

Объектом управления является весь земельный фонд Российской Федерации, ее субъектов, административного района, города и других муниципальных образований, земельные участки отдельных субъектов земельных отношений, отличающиеся по виду использования, правовому статусу, а также земельные участки общего пользования.

Предметом управления являются процессы организации использования земли, которая в пределах определенной территории обеспечивает все многообразие потребностей его жителей. Многообразие потребностей приводит к многообразию способов использования земель, подлежащих управлению. К таким способам относят:

- территориальную организацию использования земли в границах землепользования, отдельных участков или массивов земель (землеустройство, планировка, зонирование и др.);
- инженерное обеспечение процесса использования земель (инженерные коммуникации);
- установление правового статуса земель (собственность, пользование, аренда, ограничения, обременения);
- установление направлений и видов использования земли (разрешенное использование);
- внедрение экономически и экологически эффективных технологий использования земли;
- анализ природного и экономического состояния земель; проведение других мероприятий, влияющих на статус и состояние земель.

На создание и функционирование системы управления кроме объекта и предмета влияют цель и задачи управления, которые формируются обществом с учетом существующего уровня развития. Между объектом, предметом, целями и задачами управления существуют

достаточно тесные взаимосвязи. Так, цель и задачи формируются с учетом состояния объекта и предмета управления, а уже сформированные цель и задачи при их реализации формируют объект и предмет управления.

Основная цель управления земельными ресурсами - обеспечение потребностей общества, удовлетворяемых на основе использования свойств земли. Цель отражает перспективное состояние земельных ресурсов и процесса их использования. Само использование земли возникает при непосредственном воздействии общества или отдельных субъектов на землю. При этом у каждого такого воздействия имеется определенная цель, связанная с потреблением конкретных свойств земли. Общество не в состоянии полностью контролировать цели отдельных субъектов земельных отношений из-за их массовости и разнообразия, поэтому управление этими процессами означает установление общих правил и границ использования земли. Такие границы создают согласно установленным и юридически оформленным (в виде правовых норм) правилам использования, регламентирующим земельные отношения и системы землепользования.

Эти положения характерны для любой формы и режима использования земли и являются общими для всего разнообразия системы земельных отношений.

В конкретный период времени цель может иметь выраженный акцент: социальный, экономический, экологический или их комбинации. В доперестроечный период на территории городов и поселков, например, преобладал социальный эффект, когда провозглашалось максимально возможное удовлетворение социальных потребностей жителей (часто без обеспечения их экономической и экологической эффективности). В условиях развития рыночной экономики произошла переориентация на учет экономического аспекта, т. е. достижения максимума экономического эффекта, который зачастую приобретает вид максимума денежных поступлений в бюджет и окупаемости затрат без учета социальной составляющей.

Следовательно, основная цель управления земельными ресурсами - создание и функционирование системы земельных отношений и землепользования, позволяющей при обеспечении достаточно высокого уровня экологических и социальных условий жизни, развитии эффективной предпринимательской, общественной и иной деятельности, формировании условий сохранения и восстановления свойств земли получить максимум поступления финансовых средств в федеральный, региональный и местный бюджеты.

Субъекты управления подразделяют на субъекты, осуществляющие государственное, местное и внутрихозяйственное управление, начиная от государства как субъекта земельных отношений и завершая конкретным юридическим лицом или гражданином.

### **Виды и задачи управления земельными ресурсами на различных административно-территориальных уровнях**

Государственное управление может быть подразделено на общее и ведомственное (отраслевое) управление.

Общее государственное управление осуществляют государственные органы общей и специальной компетенции, и оно имеет территориальный характер. Оно распространяется на все земли в пределах определенной территории (РФ в целом, области, административные районы, города) независимо от категории земель и субъектов права на земельный участок.

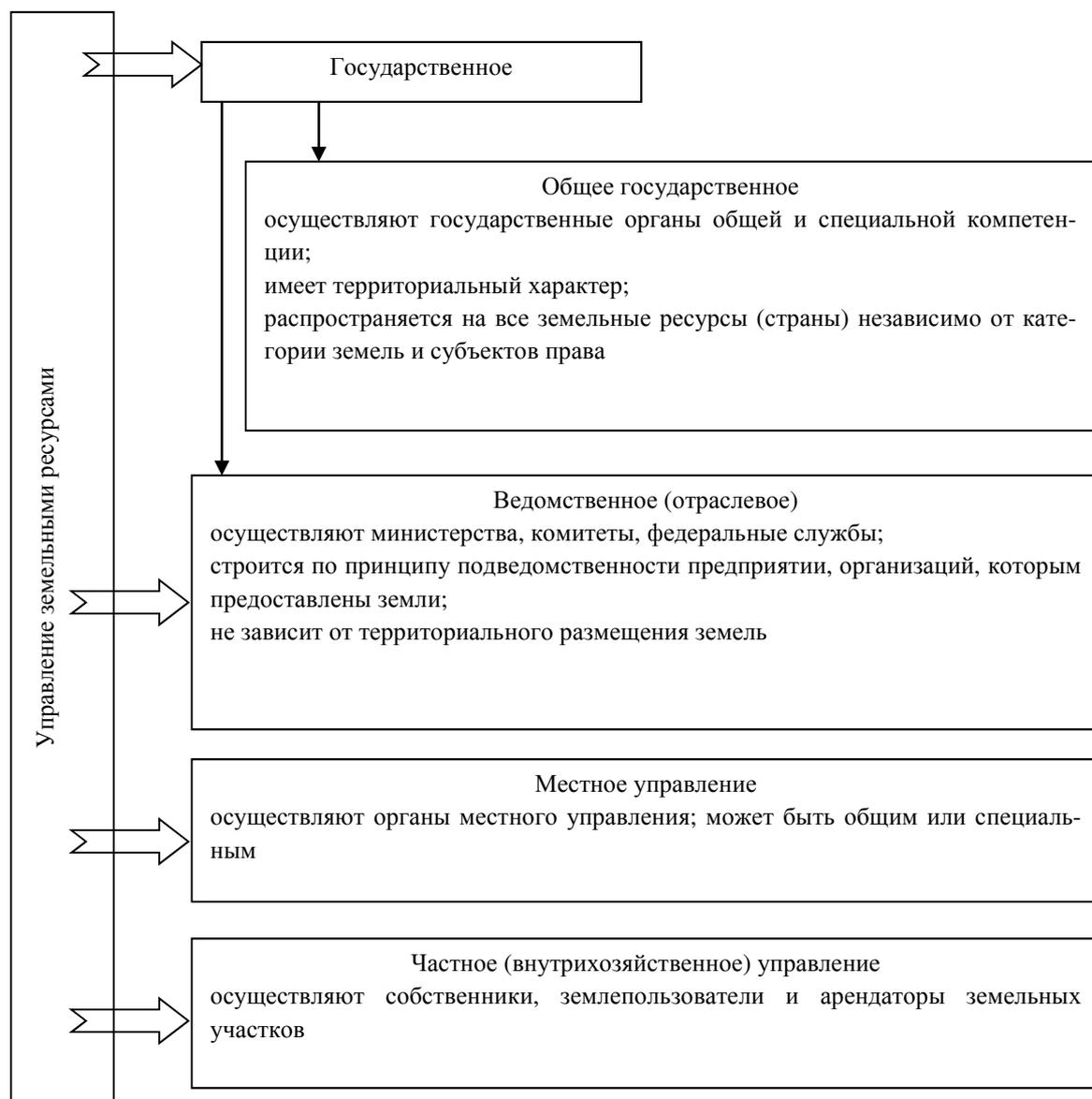
Ведомственное (отраслевое) управление землями, осуществляемое министерствами, комитетами, федеральными службами, строится по принципу подведомственности предприятий, организаций, которым предоставлены земли. Этот вид управления не зависит от территориального размещения ведомственных земель. Особенность ведомственного управления - некомпактное расположение земельных ресурсов конкретного министерства, госкомитета или федеральной службы (например, Министерство природных ресурсов РФ).

Местное управление возложено на органы самоуправления, и оно может быть как общим, так и специальным.

Местное (муниципальное) управление предусматривают на территории муниципаль-

ных образований (административные районы, города и иные поселения, сельские округа) в пределах законодательных норм (рис. 2.).

Внутрихозяйственное управление землями осуществляют сами собственники, владельцы и пользователи земельными участками.



Создание системы государственного управления земельными ресурсами является основной задачей, решение которой позволит создать механизм регулирования земельных отношений.

Задачи управления земельными ресурсами на каждом территориальном уровне подразделяют на законодательные и исполнительные органы власти. В связи с различным целевым использованием земель деятельность отраслевых министерств, ведомств и учреждений по управлению земельными ресурсами характеризуется системой как общих, так и специальных функций.

Эти функции и задачи реализуются всеми субъектами управления и существенно различаются с учетом условий жизнедеятельности конкретных регионов и перспектив их развития. Поэтому необходимо дифференцировать задачи для ведомств и регионов, что позволит определить место и значение каждого субъекта управления в конкретном регионе, избежать дублирования в их действиях или пропусков в системе управления по важным процессам землепользования.

К основным задачам государственного управления земельными ресурсами можно отнести:

- наделение органов управления политическими и организационно-регламентирующими функциями, обеспечивающими эффективное развитие общества;
- обеспечение взаимосогласованности решений органов государственного управления;
- регулирование государственными актами финансовой и природоохранной деятельности субъектов земельных отношений;
- обеспечение социально-правовой защиты субъектов земельных отношений;
- формирование благоприятных условий для предпринимательства и прогрессивного развития общества;
- улучшение использования и охраны земельных ресурсов;
- создание правовых, экономических и организационных предпосылок для различных форм хозяйствования на земле и др.

Государственное управление земельными ресурсами осуществляют:

- путем разработки и реализации законодательных и нормативно-правовых актов, федеральных и региональных программ и планов, а также отдельных мероприятий и решений органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации;
- проведения государственной плановой, финансовой и инвестиционной политики;
- обеспечения требований законодательства и нормативно-методических документов;
- обеспечения механизма экономического стимулирования охраны и рационального использования земельных ресурсов;
- контроля за состоянием земель, рациональным их использованием и охраной, привлечения к ответственности виновных в нарушении законодательства;
- государственного лицензирования, сертификации и страхования;
- обеспечения государственного образования и пропаганды.

При этом необходимо выполнить следующие основные условия.

1.Принять необходимые нормативно-правовые акты по регулированию земельных отношений в соответствии с Конституцией РФ в Российской Федерации, ее субъектах и муниципальных образованиях.

2.Принять законодательные акты, регулирующие земельные отношения в других отраслях хозяйственного комплекса, и обеспечить соответствие этих законов земельному законодательству.

3.Создать на государственном уровне экономические, правовые и организационные условия для регулирования использования и охраны земель.

4.Создать горизонтальную и вертикальную структуры системы органов управления земельными ресурсами для административно-территориальных образований любого уровня.

5.Обеспечить финансирование необходимых мероприятий по формированию рационального и эффективного использования земель, включая формирование системы государственного земельного кадастра и поддержание его в актуальном состоянии.

6.Осуществить разделение земель на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

7..Узаконить многообразие и равноправие всех форм вещных прав на землю.

### **Функции, методы и принципы управления земельными ресурсами**

В процессе управления земельными ресурсами вышеуказанные задачи реализуются через конкретные мероприятия или функции. Следует учитывать, что управляют земельными ресурсами по двум направлениям: прямому и опосредованному. Первое связано с созданием конкретных форм и условий землепользования (пространственные характеристики земельных участков, размещение инженерных сооружений, поселений, производственных и рекреационных центров, изменение состояния земель) и имеет дискретный характер. Второе определяет рамки (пределы) в использовании земли, создавая нормативно-правовую базу (рис 3). Опосредованное управление в отличие от прямого осуществляют постоянно. Систе-

му прямого управления земельными ресурсами, в свою очередь, подразделяют на следующие виды функций: на общие функции, включающие планирование, организацию, координацию, регулирование, распоряжение, учет и контроль. При осуществлении этих функций происходят распоряжение трудовыми, материальными и денежными ресурсами, оперативное управление землеустроительным и земельно-кадастровым производством; специальные, обеспечивающие организационное воздействие на специальные стороны деятельности предприятий (технологическая подготовка и т. д.); вспомогательные, включающие обслуживающие процессы общего и специального управления (делопроизводство, хозяйственное обслуживание, охрана).

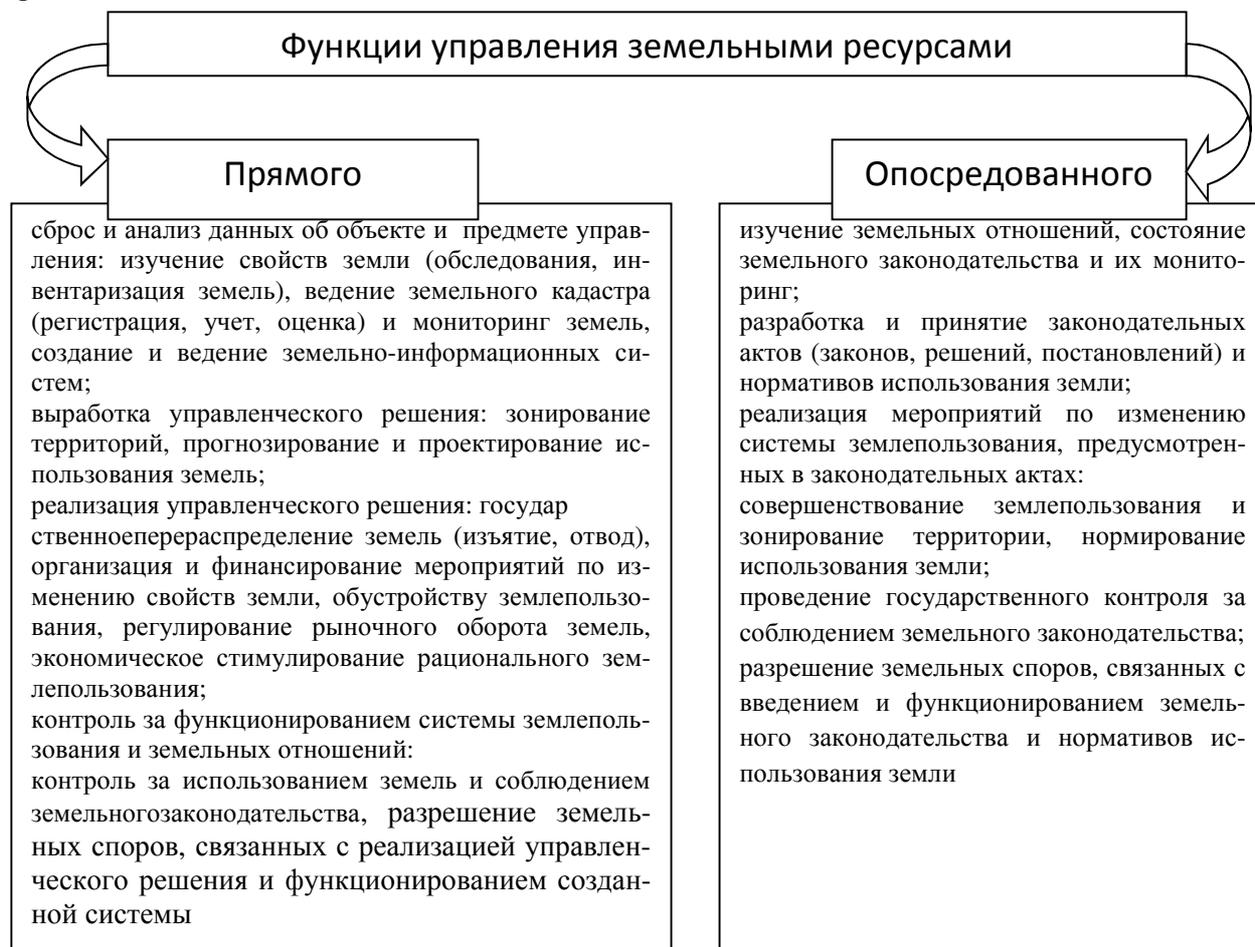


Рис.3. Функции управления земельными ресурсами

К конкретным действиям, реализующим общие функции прямого управления земельными ресурсами, можно отнести:

- сбор и анализ данных об объекте управления, управляемых процессах: изучение свойств земли (полевые обследования, инвентаризация земель), ведение земельного кадастра (регистрация, учет, оценка) и мониторинга земель, создание и ведение геоинформационных (ГИС) и земельно-информационных систем (ЗИС);

- выработку управленческого решения: зонирование территории, прогнозирование, планирование и проектирование использования земель;

- реализацию управленческого решения: государственное перераспределение земель (изъятие, отвод), организацию и финансирование мероприятий по изменению свойств земли, обустройству и оформлению землепользования, регулирование рыночного оборота земель, экономическое стимулирование рационального землепользования;

- контроль за функционированием сформированного процесса и его корректировку: контроль за использованием земель и соблюдением земельного законодательства, разреше-

ние земельных споров, связанных с реализацией управленческого решения и функционированием созданной системы организации использования земель. Таким образом, функции прямого управления проявляются в системе конкретных мероприятий, выполняемых разными организациями в разные сроки. Например, при исследовании земельного фонда выполняют следующие мероприятия: космические, аэрофотогеодезические и наземные геодезические изыскания; почвенные, геологические, гидрогеологические, геоботанические, химические, радиационные и иные обследования; инвентаризацию земель; при ведении земельного кадастра — регистрацию земельных участков, их количественный и качественный учет, бонитировку почв и экономическую оценку земель, оценку иных объектов недвижимости, связанных с землей; при создании и ведении ГИС - создание информационной базы данных и цифровых моделей местности, поддержание их на современном уровне. Зонирование территории можно производить по результатам проведения определенных изысканий и обследований, оценочных работ. Прогнозирование, планирование, проектирование оформляют в виде отдельных документов, генеральных схем, технико-экономического обоснования и документации, схем, планов, карт, проектов, разрабатываемых как для всей системы землепользования, так и по отдельным проблемам.

Государственное перераспределение земель включает изъятие, конфискацию, отвод, формирование фондов земель. Рыночный оборот земель регулируют непосредственно их продажей, покупкой, сдачей в аренду, регулированием цен и налогов. Для изменения состояния и качества земель организуют и финансируют следующие мероприятия: рекультивацию, дезактивацию, мелиорацию земель, инженерную защиту земель, обустройство земель и др.

Экономическое стимулирование рационального землепользования заключается в налогообложении, кредитовании, квотировании производственной деятельности, лимитировании использования природных ресурсов.

Принятие решения связано с большим числом возможных комбинаций потенциальных управленческих действий. Основные этапы принятия решения по управлению земельными ресурсами следующие:

- постановка задачи;
- поиск информации;
- определение условий объекта управления и связанных с ним структур;
- определение круга пользователей; определение запросов землепользователей; исследование поведения потребителей предполагаемого управленческого решения и действия;
- накопление, систематизация и анализ данных об объекте управления;
- расчет возможной эффективности;
- осуществление пилот - проекта;
- расчет фактической эффективности или ее моделирование;
- выбор варианта и принятие управленческого решения.

Определяющий этап - постановка задачи и принятие управленческого решения. Последнее предполагает определение критерия и выявление условий объекта управления, что наглядно показано на рисунке 4.

При постановке задачи управления большое значение имеют: анализ и учет управленческих условий управления; определение критерия принятия решения; выбор методов анализа условий объектов управления и модели моделирования процессов управления.

На формирование системы управления земельными ресурсами влияют: экономическая стабильность в обществе и регионе; общее состояние законодательной базы; информационное обеспечение; время принятия решения; форс-мажорные обстоятельства и т.д.

К условиям управления можно отнести:

- соответствие задач управления федеральному и региональному законодательству;

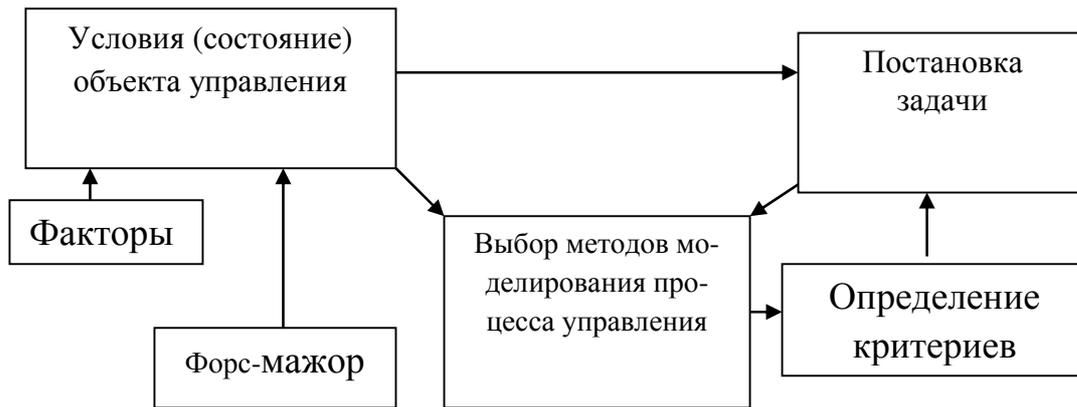


Рис. 4. Постановка задачи управления

- формирование системы взаимодействия исполнительных и законодательных органов власти;
- обеспечение укомплектованности кадрами;
- повышение степени обучения специалистов (управленцев и исполнителей);
- обеспечение картографическими материалами необходимого масштаба;
- проведение повсеместной инвентаризации земель, землеустройства, кадастра, мониторинга земель, их охрану;
- автоматизацию ведения процесса управления и ведения государственного земельного кадастра;
- возможность адаптации входящих автоматизированных информационных систем (АИС) к условиям объекта управления и др.

В представленном алгоритме принятия решения могут быть приняты следующие условия: задача — достижение максимального результата, определяемого целью управления, при оптимальном расходовании всех используемых ресурсов; критерии: увеличение доходной части бюджета; экономия бюджетных средств; снижение затрат времени; показатели: затратные; доходные; период сбора информации: месячный; квартальный; годовой; пятилетний; по необходимости; методы исследования: аналитический; экспертных оценок; корреляционно-регрессионный; кластерный анализ; метод нейронных сетей; экономико-математическое моделирование и др. Результаты анализа методов, которые могут быть использованы при постановке задачи и определении эффективности управленческих решений, приведены в таблице 1.

При опосредованном управлении к числу функций относятся: изучение земельных отношений, состояния земельного законодательства и их мониторинг; разработка и принятие законодательных актов (законов, решений, постановлений) и нормативов использования земли; реализация мероприятий по изменению системы землепользования, предусмотренных в законодательных актах; совершенствование землепользования, зонирования территории, нормирования использования земли; государственный контроль за соблюдением земельного законодательства; разрешение земельных споров, связанных с введением и функционированием земельного законодательства и нормативов использования земли.

Управление земельными ресурсами обеспечивается путем создания норм, организационных структур и процедур, позволяющих выявлять, накапливать и обновлять информацию о земельных участках. Практическое решение этой проблемы предполагает создание в рамках системы управления подсистем учета и регистрации прав, формирующих организационно-правовое пространство, в котором осуществляют свою деятельность пользователи земельной собственности, настоящие и потенциальные субъекты прав. Органы власти с помощью этих систем упорядочивают отношения использования земли, получают необходимую информацию о тенденциях в поведении пользователей земельной недвижимости, разви-

тия рынка недвижимости, что дает им возможность принимать управленческие решения, корректировать их.

К числу обеспечивающих подсистем управления относится также подсистема государственной кадастровой оценки земельных участков и иных объектов недвижимости, так как принятие управленческих решений по использованию земли требует расчета ее экономического потенциала.

Таблица 1

Характеристики методов, используемых при принятии управленческих решений

Метод	Достоинство	Недостаток
Аналитический	Отсутствие затрат на анализ условий объекта и разработку модели управления	Несоответствие задачи управления и условий объекта управления
Экспертных оценок	Минимальные затраты на анализ условий объекта и разработку модели управления	Неравнозначность сравниваемых объектов; невозможность выделить какой-либо показатель из всего комплекса
Расчетно - корреляционный	Простота и экономичность расчетов	Только сопоставимая размерность показателей
Экономико-математическое моделирование	Точность расчетов	Сложность расчетов, анализ большого числа факторов. Точная привязка ко времени проведения расчетов
Кластерный анализ	Использование в одной модели размерных и безразмерных величин	Единовременное выделение кластеров - внесение дополнительного показателя или изменение его значения
Метод нейронных сетей	То же	Большой период наблюдения (большое число обучающих пар)

Крупным структурным образованием в системе управления земельными ресурсами является также подсистема, обеспечивающая массовое регулирование отношений в сфере недвижимости, т.е. воздействующая на определенные классы недвижимости или территории, профессиональные группы, работающие на рынке недвижимости. Важнейший элемент данной подсистемы - налогообложение недвижимости (в том числе земель), выполняющее две важнейшие функции: формирование доходной части бюджетов; регулирование деловой и социальной активности.

Таким образом, в системе управления земельными ресурсами может быть выделено несколько подсистем с точки зрения их значения в процессе выработки и реализации управленческих решений:

- подсистема правового, организационного и экономического обеспечения (земельный учет, регистрация прав на земельные участки, оценка земельных участков и земельных массивов), создающая необходимую методическую базу и инфраструктуру управленческих решений;

- подсистема массового регулирования (налогообложение земли, зонирование территорий, регулирование деятельности профессиональных участников сферы управления зе-

мельной недвижимостью), обеспечивающая воздействие органов управления на множество субъектов прав на землю, землепользователей и через них на функционирование и развитие землепользования региона;

-подсистема индивидуального регулирования, предназначенная для воздействия на отдельные земельные участки или отдельных субъектов социально-экономической деятельности.

Реализуют управленческие решения, особенно при непосредственном управлении, с помощью директивного, правового, экономического методов.

Административный (директивный) метод связан с принятием и реализацией непосредственных управленческих решений-директив. Этот метод основан на реализации государством своих функций по управлению, отраженных в законодательстве. Это акты прямого действия: изъятие, отвод, зонирование, мероприятия по изучению земель и их реализация.

Правовой метод проявляется при опосредованном управлении, когда создаваемое законодательство и нормативы использования земель вынуждают субъектов земельных отношений принимать нужные государству решения.

Экономический метод предполагает создание экономических стимулов и показателей, обеспечивающих реализацию государственной политики в области землепользования (рис. 5).



Рис. 5. Методы реализации управленческих решений

При УЗР необходимо применять все методы на каждом территориальном уровне. При выработке целей и критериев программы методы реализации каждой функции для формирования экономически эффективной системы управления земельными ресурсами требуется определять с достаточной точностью.

Вышеперечисленные требования и функции управления земельными ресурсами обеспечивают формирование принципов, характеризующих определенную объективную связь в

системе. Учет этих закономерностей позволяет правильно оценить не только состояние системы управления, но и предвидеть пути его совершенствования. Эти закономерности можно разделить на две группы: формирующую и определяющую процесс управления в целом; характеризующую частные моменты.

К общим принципам относят:

1. Приоритет государственного управления земельными ресурсами. Система УЗР функционирует на трехвзаимосвязанных уровнях: федеральном, субъектов Федерации муниципальном (местном), комплексно реализующих единую государственную земельную политику. Такой подход обеспечивает защиту прав собственности и владения землей, охрану земель, эффективное развитие инфраструктуры на любых территориях, надежное функционирование системы налогообложения земли, формирует порядок продажи или сдачи в аренду государственных и муниципальных земель.

Статус земли как всеобщего условия труда, средства производства и иной социальной деятельности объективно определяет целесообразность данного принципа. Вытекая из территориального верховенства государства (неотъемлемого элемента государственного суверенитета), государственное управление землями распространяется как на неиспользуемые, так и на находящиеся в пользовании земли независимо от форм прав на них.

Важнейшие элементы государственного управления земельными ресурсами - проведение рационального землеустройства, организация и ведение государственного земельного кадастра, регистрация прав на землю и формирование земельного оборота, кадастровая оценка земли, информационное обеспечение и подготовка кадров, государственный земельный контроль.

2. Дифференцированный подход к управлению землями разных категорий и регионов. Согласно этому подходу обеспечивать правовое управление землями должны с учетом их экономических, природных и социальных особенностей.

3. Принцип рационального использования земель. Земельная политика государства должна ориентироваться на формирование комплекса факторов, обеспечивающих рост эффективности производства. Так, без крупных капитальных вложений в мероприятия по мелиорации земель, повышению культуры земледелия, использованию средств защиты растений и других действий не может быть эффективного сельскохозяйственного землепользования.

Представляя собой единое эколого-экономическое понятие, рациональное использование земли увязывает воедино достижение необходимого эффекта, получаемого от хозяйственной эксплуатации земли при достаточных затратах, с одновременным ее сохранением и улучшением в процессе использования. Поэтому важной целью рационального использования земель являются обеспечение охраны земли как важнейшего природного ресурса, создание правовых, экономических, организационно-технологических и других условий для воспроизводства и повышения плодородия почв.

4. Единство управления земельными ресурсами и управления территориями. Оно определяет, что земля является важнейшим фактором эффективного развития территории. Незаменимость и ограниченность земли как компонента природы, средства производства, территориального базиса и объекта недвижимости, возрастающие потребности общества и промышленности в сырье, а также необходимость отвода территорий для размещения объектов промышленной и социальной инфраструктуры требуют: рационального распределения и перераспределения земельных ресурсов между отраслями хозяйственного комплекса; создания организационно-территориальных условий, способствующих эффективному использованию и охране земли; формирования экономического механизма, определяющего целесообразность получения земельного участка для каждой отрасли и сферы хозяйственного комплекса соответствующей площади и качества.

5. Организационная согласованность использования земель и управления территориями. Этот принцип заключается в том, что управляющая система должна обеспечивать повышение эффективности системы объектов и субъектов земельных отношений, выполнение ими определенных прав и обязанностей по использованию земельных ресурсов, формирова-

ние правильной организации системы управления для нормального функционирования хозяйственного комплекса территории в целом. Кроме того, структура управления земельными ресурсами и численность аппарата управления на всех уровнях должны формироваться с учетом объема работ и содержания управленческих решений.

6. Систематическое совершенствование функций и методов управления земельными ресурсами. Оно обеспечивается внедрением достижений научно-технического прогресса в систему управления земельными ресурсами. Так, земельный кадастр развился от простейшего описания монастырских, церковных и других землевладений до государственного земельного кадастра, включающего в себя государственную регистрацию землевладений и землепользования, количественный и качественный учет земель, бонитировку почв, кадастровую оценку земель.

7. Экономически эффективное сочетание государственного, регионального и муниципального управления земельными ресурсами. Его обеспечивают вертикальным и горизонтальным разделением властных полномочий между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

8. Разграничение функций по управлению ресурсами между органами исполнительной и представительной власти одного административно-территориального уровня. Законодательная база должна определять компетенцию органов исполнительной и законодательной власти, так как отсутствие разграничения приводит к ухудшению управления, что отрицательно сказывается на эффективности системы.

9. Разделение функций между различными ведомствами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (например, между территориальными органами Росземкадастра, органами архитектуры, жилищно-коммунального хозяйства и управления государственным имуществом). Для выполнения этого принципа необходимо разграничение функций различных органов по управлению земельными ресурсами.

10. Правовая обеспеченность управления земельными ресурсами [Земельный и Гражданский кодексы Российской Федерации, Законы РФ «О плате за землю», «О землеустройстве», «Об ипотеке», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и т.д.]. Только при наличии необходимой нормативно-правовой базы государство может управлять земельными ресурсами в условиях формирования рыночных отношений. При этом необходимо обеспечить соответствие законодательству Российской Федерации законов и иных нормативно-правовых актов, принятых субъектами Российской Федерации и местными органами власти и управления, а также соответствие земельному законодательству РФ и ее субъектов законодательной базы других отраслей, связанных с регулированием земельных отношений (Градостроительный кодекс, Водный кодекс, Лесной кодекс, Закон РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и др.).

11. Принцип организационного и экономически рационального соотношения централизации и децентрализации. Этот принцип способствует разделению стратегических, тактических и текущих задач в управлении.

К частным принципам управления земельными ресурсами можно отнести:

1. Принцип организационной, финансовой и кадровой обеспеченности системы управления земельными ресурсами, который подразумевает наличие специальных органов управления земельными ресурсами с оптимальной численностью и финансированием, особенно для муниципального уровня, проводящих основной объем работ по управлению земельными ресурсами. Это обеспечит качественное проведение работ определенных видов на конкретных территориях, в которых заинтересовано государство.

2. Принцип управляемости предполагает рациональное соотношение управленческих и управляемых структур, их штатной численности, рациональную степень загрузки структур, принимающих решения и обеспечивающих их выполнение.

3. Принцип соответствия субъекта и объекта заключается в том, что структура субъекта управления должна формироваться, исходя из особенностей земельных ресурсов (страны, региона, города и т.д.) как объекта управления. Состав органов управления, взаимосвязь

между ними определяются спецификой функционирования как отдельных структур звеньев управления, так и системы в целом.

4. Принцип изменяемости - способность органов управления земельными ресурсами на основе требований гибкости и адаптивности учитывать изменения внешних и внутренних экономических, социальных, правовых и иных условий.

5. Принцип специализации - формирование структуры и органов управления должно обеспечить технологическое разделение процессов управления при одновременном сокращении числа уровней управления и объединения управленческих работ с повторяющимися операциями, однородностью приемов и методов их выполнения (плановые, бухгалтерские, учетные и т.д.).

6. Принцип иерархичности предполагает необходимость создания структуры управления с учетом обязательности выполнения решений и постановлений вышестоящих структур нижестоящими органами.

7. Принцип экономичности заключается в том, что планируемый эффект должен достигаться при минимально возможных затратах на управленческий аппарат, экономном использовании трудовых, материальных и финансовых ресурсов производства.

## **2.2. ЗЕМЕЛЬНЫЙ ФОНД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ**

### **Содержание учебного материала**

1. Распределение земельного фонда по категориям земель. Распределение земельного фонда страны по угодьям.

2. Характеристика качественного состояния земель Российской Федерации. Распределение земель Российской Федерации по формам прав на землю

### **Распределение земельного фонда по категориям земель**

В соответствии с данными Росземкадастра площадь земельного фонда Российской Федерации на 1 января 2003 г. составила 1709,8 млн га, из которых земли лесного фонда занимали 64,5 %, земли сельскохозяйственного назначения - 23,5, земли запаса - 6,3, земли особо охраняемых территорий - 2,0, земли водного фонда - 1,6, земли поселений - 1,1, земли промышленности, транспорта, связи и иного назначения - 1,0 %.

Анализ сводных данных в целом по России, полученных в результате обобщения годовой земельной статистической отчетности субъектов Российской Федерации, свидетельствует о том, что площади всех категорий земель изменились по сравнению с 2002 г., причем наиболее значительные изменения коснулись земель сельскохозяйственного назначения (+2,9 млн га), лесного фонда (+0,7 млн га) и земель запаса (-3,7 млн га).

На изменение площадей категорий земель оказывает влияние перевод земель из одной категории в другую, осуществляемый в процессе выполнения работ по распределению земель по категориям в соответствии с требованиями земельного, лесного и водного законодательства.

Земли сельскохозяйственного назначения - это земли, представленные в пользование для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей. Земли данной категории располагаются за чертой поселений и выступают как основное средство производства продуктов питания, кормов, сырья, имеют особый правовой режим и подлежат особой охране, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных процессов и повышение плодородия почв.

На 1 января 2003 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения в стране составила 400,8 млн га. К этой категории отнесены земли, предоставленные различным сельскохозяйственным предприятиям и организациям (товариществам и обществам, кооперативам, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, научно-исследовательским учреждениям). В нее входят также земельные участки, предоставленные гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокосения и выпаса скота. Кроме того, к категориям земель сельскохозяйственного назначения отнесены земли, выделенные казачьим обществам и родовым общинам, а также земли, предоставленные указанным землепользователям из фонда перераспределения земель, ранее не относимые к категориям земель сельскохозяйственного назначения. Земли сельскохозяйственного назначения состоят из сельскохозяйственных и несельскохозяйственных угодий. Площадь сельскохозяйственных угодий, отнесенных к данной категории земель, на начало 2003 г. составила 192,0 млн га. По сравнению с прошлым периодом эта площадь возросла за счет перевода в эту категорию земель, предоставленных для сельскохозяйственных целей в долгосрочную аренду, а также за счет передачи сельскохозяйственных угодий из земель поселений, земель промышленности и водного фонда.

Площадь несельскохозяйственных угодий, отнесенных к категории земель сельскохозяйственного назначения, составила 208 млн га. Это земли под зданиями, сооружениями, внутрихозяйственными дорогами, защитными древесно-кустарниковыми насаждениями, замкнутыми водоемами, а также земельными участками, предназначенными для обслуживания

сельскохозяйственного производства. Сюда же включены участки леса, находящиеся в постоянном пользовании сельскохозяйственных предприятий, а также водные объекты, которые могут быть переведены в соответствующие категории земель (табл.3. ).

Земли, предоставленные для северного оленеводства, в составе земель сельскохозяйственного назначения занимали 98,7 млн га. Значительную их часть составляют земли под лесами, которые со временем будут выведены из состава земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с требованиями лесного законодательства.

Таблица 2

Распределение земель сельскохозяйственного назначения по угодьям (на 01.01.2003 г.)

Наименование угодий	Площадь, млн га	Процент от категорий
Сельскохозяйственные	192,0	47,9
Земли под лесами	41,5	10,4
Земли под древесно-кустарниковой растительностью	19,3	4,8
Земли под дорогами	2,3	0,6
Земли застройки	1,1	0,3
Земли под водой	13,2	3,3
Земли под болотами	25,8	6,4
Другие земли	105,6	26,3
Итого	400,7	100,0

По состоянию на 1 января 2003 г. в составе категории земель сельскохозяйственного назначения доля сельскохозяйственных угодий была наиболее высока в Алтайском крае, Оренбургской, Волгоградской, Саратовской, Ростовской, Новосибирской областях, Республике Башкортостан, Омской области и Ставропольском крае.

В соответствии с действующим законодательством категория земель поселений включает земли, расположенные в пределах черты городских и сельских поселений, однако к концу 2002 г. в составе земель данной категории еще присутствуют участки, находящиеся за чертой поселений.

По состоянию на 1 января 2003 г. площадь земель, отнесенных к данной категории, в целом по России составила 18,9 млн га. За истекший год их площадь увеличилась более чем на 100 тыс. га в основном за счет включения в черту городских поселений земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда и запаса. На изменение площади земель данной категории повлияли также результаты инвентаризации земель, в ходе которой уточняли границы поселений.

В состав земель, относимых к категории земель поселений, входят как сельскохозяйственные, так и несельскохозяйственные угодья. Преобладают сельскохозяйственные угодья, площадь которых в пределах городов, поселков и сельских населенных пунктов составляет 9,0 млн га (47,6 % общей площади земель, включенных в данную категорию). Из несельскохозяйственных угодий наиболее значительные площади в структуре земель поселений заняты застройкой - 3,3 млн га (17,4 %), под дорогами, улицами и площадями находится 1,9 млн га (10,0 %).

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации все поселения подразделяют на городские и сельские. К городским поселениям относят города и поселки. На 1 января 2003 г. их общая площадь в России составила 7,9 млн га. К сельским поселениям относятся села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы и иные поселения, которыми в целом по стране занято 11,0 млн га.

В категорию земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения включены земли, предоставленные в установленном порядке предприятиям, учреждениям, органи-

зациям для осуществления возложенных на них специальных задач.

Общая площадь земель рассматриваемой категории на 1 января 2003 г. составила 17,1 млн га.

В состав земель данной категории включены земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения. Предприятиям добывающей и перерабатывающей промышленности, энергетики земельные участки предоставляют для размещения на них производственных и административных зданий и сооружений, линий передач, подъездных путей, инженерных коммуникаций и других объектов. Площадь этих земель составила 2,1 млн га.

К землям транспорта относят земельные участки, предоставленные предприятиям, учреждениям и организациям железнодорожного, автомобильного, воздушного, трубопроводного, речного и морского транспорта для осуществления специальных задач по содержанию, строительству, реконструкции, ремонту и развитию объектов транспорта. В целом по России площадь земель транспорта составила 2,3 млн га.

Земли связи, радиовещания, телевидения, информатики занимали 36 тыс. га, для целей обеспечения космической деятельности - 2,8 тыс. га, обороны и безопасности в целом по стране отведено 11,8 млн га.

Площадь земель иного назначения в данной категории составила 0,9 млн га. Эти земли представлены участками, выделенными мелким организациям, автозаправочным станциям, объектам энергетики и т. п. Сюда относятся участки под выкупленными в собственность цехами, промышленными предприятиями, под зверохозяйствами, а также под объектами соцкультбыта, расположенными за чертой поселений (школы, больницы, ветеринарные пункты, индивидуальные жилые дома), а также под свалками, кладбищами, монастырями и пр. Таким образом, к землям иного назначения относят предоставленные для различных целей земельные участки, не учтенные в других категориях.

В состав данной категории земель включены различные угодья, состав которых приведен в таблице 2.4. В структуре угодий, отнесенных к данной категории, преобладают земли под лесами (24,3 %). Сельскохозяйственные угодья в этой категории занимают площадь 1,0 млн га (5,9 %), из которых около 2/3 приходится на земли обороны (предоставлены они в основном военным совхозам для производства сельскохозяйственной продукции). Сельскохозяйственные угодья, расположенные в полосе отвода железных дорог, занимают 120,7 тыс. га. Эти земли могут предоставляться в виде служебных наделов для огородничества и выпаса скота. На долю других земель приходится 46,2 % общей площади земель, отнесенных к данной категории.

Таблица 3

Распределение земель промышленности, транспорта, связи и иного назначения по угодьям

Наименование угодий	Площадь, млн. га	Процент от категории
Сельскохозяйственные	1,0	5,9
Лесные земли	4,1	23,9
Земли под древесно-кустарниковой растительностью	0,5	2,9
Земли под водными объектами	0,9	5,3
Земли под застройкой	0,9	5,3
Земли под дорогами, улицами, площадями	1,8	10,5
Другие земли	7,9	46,2
Итого	17,1	100,0

В 2002 г. по сравнению с 2000 г. площадь земель данной категории сократилась на 0,1 млн га в связи с возвратом отработанных и рекультивированных земель в лесной фонд и

земли запаса. Около 30 тыс. га земель, отведенных на землях промышленности, транспорта, связи и иного назначения под садоводческие товарищества, было передано в категорию земель сельскохозяйственного назначения. Кроме того, проводилась инвентаризация земель обороны, ликвидировались воинские части.

В соответствии с действующим законодательством к особо охраняемым территориям относятся земли, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение. Это территории, занимаемые государственными природными заповедниками, национальными и природными парками, государственными природными заказниками, памятниками природы, дендрологическими парками, ботаническими садами, лечебно-оздоровительными местностями и курортами. Для этих земель установлен режим особой охраны. В целях обеспечения их сохранности из хозяйственного использования их изымают полностью или частично.

В категорию земель особо охраняемых территорий включают земельные участки, предоставленные в установленном порядке (путем изъятия и отвода) заповедникам, паркам, ботаническим садам, санаториям и т. д. Общая площадь земель, отнесенных к этой категории, на 1 января 2003 г. составила 34,2 млн. га. Помимо этого особо охраняемые земли имеются и в других категориях земель. По неполным данным, площадь таких земель в целом по России составила 120,8 млн. га.

Земли природно-заповедного назначения, вошедшие в данную категорию и составляющие большую ее часть, занимают 34,0 млн. га. Значительные площади этих земель сосредоточены в Таймырском (Долгано - Ненецком) автономном округе (7,3 млн. га), Республике Саха (Якутия) (2,8 млн. га), Республике Бурятия (2,1 млн. га), Хабаровском крае (1,6 млн. га), Иркутской области и Ямало-Ненецком автономном округе (1,5 млн. га).

Площадь земель лечебно-оздоровительного назначения на 1 января 2003 г. составила в целом по стране 38,6 тыс. га. Под землями рекреационного назначения находилось 0,1 млн. га. Значительные их площади имеются в Волгоградской (32,9 тыс. га) и Московской (16,0 тыс. га) областях, а также в Приморском крае (15,1 тыс. га).

Удельный вес земель историко-культурного назначения в общей площади земель, отнесенных к данной категории, невелик. Их общая площадь составляет всего 29,3 тыс. га. Большая часть этих земель приходится на Челябинскую область - 4,8 тыс. га.

По сравнению с предшествующим годом в 2002 г. общая площадь земель, относимых к категории особо охраняемых территорий, увеличилась на 0,1 млн. га в основном за счет перевода земель из других категорий.

На 1 января 2003 г. площадь земель лесного фонда составила 1103,1 млн га. В соответствии с Лесным и Земельным кодексами

Российской Федерации к данной категории относят земли под лесом и нелесные. Земли под лесом представлены участками, покрытыми лесной растительностью, и участками, не покрытыми лесной растительностью, но предназначенными для ее восстановления (вырубки, гари, участки, занятые питомниками, и т. п.). К нелесным отнесены земли, предназначенные для обслуживания лесного хозяйства (просеки, дороги и др.). За истекший год площадь земель лесного фонда увеличилась на 0,7 млн. га в связи с переводом в эту категорию земель участков леса, находившихся ранее в постоянном пользовании сельскохозяйственных предприятий. Площадь земель данной категории возросла также вследствие возврата земель, предоставленных ранее для промышленного освоения, в первую очередь для открытой добычи полезных ископаемых и отвода земель под посадку лесных культур из земель запаса. Кроме того, данные о площади земель лесного фонда уточняли по результатам лесоустроительных работ.

В то же время из состава земель лесного фонда в категорию земель особо охраняемых территорий было передано 265,6 тыс. га.

В состав земель лесного фонда не включены леса, учтенные в других категориях. В частности, площадь таких земель на территории поселений составляет 1,9 млн. га, на землях обороны - 3,6 млн. га. В целом землями под лесами, включенными в состав других катего-

рий, занято 75,8 млн. га.

Данные о распределении земель лесного фонда по угодьям приведены в таблице 4. Лесной фонд подразделяют на земли собственно под лесами и нелесные земли. На 1 января 2003 г. земли под лесами занимали в данной категории 798,7 млн. га, или 72,4 % площади всех земель, отнесенных к рассматриваемой категории. Из них более 720 млн. га приходилось на земли, покрытые лесом, и 72 млн. га - на земли, не покрытые лесом.

Таблица 4

Распределение земель лесного фонда по угодьям

Наименование угодий	Площадь, млн. га	Процент от категории
Сельскохозяйственные	4,5	0,4
Земли под лесами	798,7	72,4
Земли под дорогами	1,7	0,2
Земли под водой	18,1	1,6
Земли под болотами	110,6	10,0
Другие земли	169,5	15,4
Итого	1103,1	100,0

Площадь нелесных земель составила 304,4 млн. га, из которых большая часть приходилась на прочие земли (169,5 млн. га) и болота (110,6 млн. га). Сельскохозяйственные угодья представлены мелкими, вкрапленными среди леса контурами, используемыми под возделывание огородов, сенокосение и выпас скота.

К категории земель водного фонда относятся земли, занятые водными объектами, а также земли, выделенные под полосы отвода гидротехнических и иных сооружений, необходимых для использования водных объектов. К этой же категории относят прилегающие к водным объектам земельные участки, предназначенные для обслуживания водохозяйственных сооружений и обеспечивающие нормальную эксплуатацию и охрану водных объектов. Подходы к формированию категории земель водного фонда существенно изменились с введением в действие Водного кодекса Российской Федерации. В связи с этим в 2002 г. проводили работы, направленные на приведение структуры земель водного фонда в соответствие с требованиями водного законодательства, основным содержанием которых стала передача в водный фонд соответствующих земель из других категорий. В связи с этим общая площадь земель рассматриваемой категории возросла за истекший год на 7,9 тыс. га в основном за счет земель промышленности, запаса и земель лесного фонда, а также земель, изъятых у сельскохозяйственных предприятий, составив на 1 января 2003 г. 27,8 млн га.

Вместе с тем работы по упорядочению рассматриваемой категории земель не завершены, поскольку, с одной стороны, в составе земель водного фонда еще имеются земли, которые в соответствии с Водным кодексом должны быть переведены в другие категории земель. Это касается, например, межхозяйственных мелиоративных сетей, а также водоохраных зон, в пределах которых разрешена хозяйственная деятельность. С другой стороны, значительные площади земель, подлежащих отнесению к категории земель водного фонда, включены в состав других категорий (табл. 5). Только земли под водой (без болот) в целом по стране занимают 71,7 млн га, из них всего 27,2 млн га (37,9 %) включены в состав земель водного фонда, все остальные земли под водой распределены между другими категориями. Наиболее значительная их доля приходится на лесной фонд и земли сельскохозяйственного назначения.

В соответствии с действующим земельным законодательством землями запаса являются все земли, не предоставленные в собственность, владение, пользование или аренду. К ним относятся так же земли, право собственности, владения и пользования которыми прекращено.

В 2002 г. в категорию земель запаса было передано более 2 млн га земель из категории земель сельскохозяйственного назначения. В основном это земли сельскохозяйственных предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств, отказавшихся от аренды земель или прекративших свое существование вовсе, а также земельные доли, собственники которых не смогли ими распорядиться. Среди них есть граждане, отказавшиеся от права собственности на свои земельные доли, а также лица, сохранившие это право за собой. Все это свидетельствует о том, что намеченная в последние годы тенденция к расширению площади земель запаса за счет продуктивных земель сохраняется.

Таблица 5

Земли под водой в различных категориях земель

Категория земель	Площадь, млн. га	Процент от категории
Земли сельскохозяйственного назначения	13,2	18,4
Земли поселений	0,6	0,8
Земли промышленности, транспорта, обороны и иного назначения	0,9	1,3
Земли особо охраняемых территорий	1,7	2,4
Земли лесного фонда	18,1	25,2
Земли водного фонда	27,2	37,9
Земли запаса	10,0	14,0
Итого	71,7	100

Несмотря на перевод земель из категории сельскохозяйственного назначения в земли запаса, общая площадь земель данной категории за истекший год сократилась на 3,7 млн га и составила на 1 января 2003 г. 107,9 млн. га, что объясняется переводом части земель в другие категории, в том числе в лесной фонд и категорию особо охраняемых территорий. Кроме того, земли, предоставленные в аренду и пользование производителям сельскохозяйственной продукции, отнесены к категории земель сельскохозяйственного назначения.

По состоянию на 1 января 2003 г. в данной категории числилось 13,8 млн. га сельскохозяйственных угодий, 10,0 млн. — под водными объектами, 13,9 млн. га - под болотами.

### Характеристика качественного состояния земель Российской Федерации

Проведенный Росземкадастром анализ качественного состояния земель в России показывает, что на территории страны почти повсеместно наблюдается развитие процессов деградации почвенного и растительного покрова, отражающейся на эффективности земледелия и *вызывающей* расширение территорий, *экологическое* состояние которых проблемно или даже кризисно. Во многих районах отмечается ухудшение состояния почв пашни и других сельскохозяйственных угодий, растительного покрова сенокосов и пастбищ. Для урбанизированных территорий наиболее типично развитие таких негативных процессов, как разрушение почвенного покрова, загрязнение и захламление земель промышленными и бытовыми отходами.

Основными негативными процессами, приводящими к деградации почвенного покрова, являются: водная и ветровая (дефляция) эрозия, переувлажнение и заболачивание, подтопление, засоление и осолонцевание, уплотнение и слитизация, дегумификация.

Эрозия — один из наиболее опасных видов деградации, вызывающих разрушение почв и утрату ими плодородия.

По данным государственного учета, по состоянию на 1 января 2003 г. в Российской Федерации доля сельскохозяйственных угодий в общей площади земель сельскохозяйственного назначения и фонда перераспределения земель, почвы которых признаны эрозионно-

опасными, составляет 17,8 %, на пашне — 12,1 %. Водной эрозии подвержено 17,8 % почв сельскохозяйственных угодий, для пашни данный показатель составляет 12,1 %. Процессами ветровой эрозии охвачено 8,4 % почв всех сельскохозяйственных угодий, дефлировано 5,3 % почв пашни, 2,1 — почв сенокосов и 9,7 % почв пастбищ. Совместному воздействию водной и ветровой эрозии почв подвержено 2,4 % сельскохозяйственных угодий страны.

Наиболее опасны с точки зрения развития водной эрозии Поволжский, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный и Северо-Кавказский районы.

Ветровая эрозия почв наиболее интенсивно проявляется в регионах, находящихся в пустынной, полупустынной, сухостепной и степной зонах, где распространены *почвы легкого гранулометрического* состава и карбонатные почвы. Этот вид эрозии преобладает на территории Республики Калмыкия и Астраханской области, в ряде районов Республики Дагестан, Ставропольского края, Волгоградской и Ростовской областей, Республики Хакасия, Республики Тыва, Омской области и некоторых других субъектов Российской Федерации.

Эрозионные процессы в более значительной степени проявляются на пашне, а также на других угодьях, характеризующихся разреженной травянистой растительностью, почвы под которой теряют свою устойчивость к разрушительному воздействию водных и ветровых потоков и подвергаются интенсивному смыву и выдуванию.

В совокупности с другими факторами водная и ветровая эрозия вызывает развитие таких негативных процессов, как уменьшение гумусового слоя почвы, дегумификация, вторичная карбонатность, изменение гранулометрического состава почв, потеря важнейших элементов питания. Противоэрозионные мероприятия, направленные на ликвидацию, предупреждение или значительное уменьшение степени воздействия эрозионных процессов на почвы, а также восстановление плодородия эродированных земель, в стране практически не проводятся.

В целях снижения отрицательного воздействия эрозионных процессов на экологическое состояние земельных ресурсов необходимо проведение взаимоувязанных организационно-хозяйственных, агротехнических, лесофито-мелиоративных и гидротехнических мероприятий, а также переход на адаптивно-ландшафтные системы земледелия.

Опустынивание — это совокупное проявление физико-географических и антропогенных процессов, приводящее к разрушению экосистем аридных и полуаридных областей и деградации всех форм органической жизни, что ведет, в свою очередь, к снижению природно-экономического потенциала территории.

Наряду с природными предпосылками существенное значение в развитии процессов опустынивания на засушливых территориях имеет хозяйственная деятельность человека, зачастую сопровождающаяся нерациональным использованием почвенных, водных и растительных ресурсов.

К опасным и потенциально опасным с точки зрения опустынивания регионам относятся земли Республики Калмыкия, Астраханской, Волгоградской, Ростовской областей, а также отдельные районы Воронежской, Курской, Саратовской, Самарской, Оренбургской, Белгородской, Челябинской, Курганской, Тюменской, Омской, Новосибирской, Кемеровской, Читинской областей, Краснодарского, Ставропольского, Алтайского и Красноярского краев, Республик Дагестан, Башкортостан, Хакасия, Тыва, Бурятия, Чечня и Ингушетия.

Для всех перечисленных субъектов российской Федерации характерно развитие таких неблагоприятных процессов, как ветровая и водная эрозия почв, ухудшение физических, химических и биологических, а следовательно, и экономических свойств почв, *потеря* значительной части растительного покрова, которые в существенной мере обусловлены хозяйственной деятельностью населения и особенностями его расселения на этих территориях.

В настоящее время доля сельскохозяйственных угодий в общей площади земель сельскохозяйственного назначения и фонда перераспределения земель, почвы которых переувлажнены или заболочены, составляет 12,3 %, из них 6,8 % приходится на пашню.

Процессам заболачивания подвержено 16,1 % сенокосов и 6,2 % пастбищ.

Переувлажнение и заболачивание интенсивно проявляются на территории *субъектов*

Российской Федерации, находящихся в Дальневосточном, Северном, Центральном, Западно-Сибирском, Северо-Западном экономических районах, а также во всех регионах, где сооружают дамбы, плотины, водохранилища, автостреды и проводят работы, следствием которых являются подъем грунтовых вод и существенное изменение водного режима почв.

На ускорение процесса заболачивания и деградации кормовых угодий в значительной мере влияют распространившиеся в последние годы процессы зарастания сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем. Наиболее переувлажнены сельскохозяйственные угодья Тверской, Смоленской, Вологодской, Псковской, Калининградской, Амурской и ряда других областей, Хабаровского и Приморского краев. Но если переувлажнение и заболачивание в отмеченных субъектах Российской Федерации определяются совместным влиянием природных и антропогенных факторов, то увеличение площадей переувлажненных и заболоченных земель, отмечающееся в последние годы в степной, сухостепной и полупустынной зонах, связано главным образом с влиянием антропогенного фактора. Так, отмечено переувлажнение черноземов в Краснодарском крае и областях Центрально-Черноземного района, где ранее эти процессы были слабо развиты.

Увеличение площади переувлажненных и заболоченных почв связано также с ухудшением состояния мелиорированных земель, вызванным практически полным прекращением работ по реконструкции и эксплуатации мелиоративных систем, а также процессами подтопления, развитие которых обусловлено главным образом влиянием сооружаемых и уже действующих прудов и водохранилищ. Дренированность территории снизилась в ряде районов в связи с перехватом поверхностного стока воды насыпями автомобильных и железных дорог.

Подтопление и затопление земель происходят в Южном, Волго-Вятском, Поволжском, Восточно-Сибирском, Дальневосточном районах, особенно на территориях, прилегающих к крупным гидротехническим сооружениям, а также во многих городах и других поселениях.

Поданным государственного учета, в Российской Федерации засоленные и солонцеватые, а также с солонцовыми комплексами почвы распространены на 20,1 % сельскохозяйственных угодий, из них 6,8 % приходится на пашню.

Наиболее значительные площади засоленных и солонцеватых почв сосредоточены в Поволжском районе (Республика Калмыкия, Астраханская и Саратовская области). Значительные площади засоленных почв находятся в Западно-Сибирском (Новосибирская и Омская области), Северо-Кавказском (Ростовская область, Ставропольский край, Республика Дагестан) районах. Тенденция к увеличению площади засоленных почв, особенно на орошаемой пашне, продолжает сохраняться, что присуще прежде всего объектам, на которых реконструкция оросительных сетей прекращена и не осуществляют другие необходимые мероприятия.

Особую тревогу на протяжении последних лет вызывает устойчивая тенденция дегумификации почв пашни. Анализ качественного состояния пахотных угодий показывает, что содержание гумуса и питательных веществ на значительных площадях сократилось. Интенсивный вынос питательных веществ, истощение используемых земель в результате сокращения внесения минеральных и органических удобрений, уменьшения объемов агрохимических и мелиоративных мероприятий значительно снизили плодородие пашни. Данные, характеризующие гумусное состояние почв, свидетельствуют о том, что содержание гумуса в почвах пашни уменьшилось во многих районах России. Например, в течение последних двадцати лет содержание гумуса в почвах Республики Калмыкия снизилось на 20...23 %, Краснодарского края — на 4,4... 17,1, Саратовской области — 6,0.. .16,0%.

В Российской Федерации 3,1 % пашни засорено камнями. Наличие камней обусловлено геоморфологическими особенностями территорий. Так, их много в горных районах, сложенных каменистым аллювием поймах рек, на участках с близким залеганием или выходом на поверхность завалуненных и каменистых моренных отложений. Основные площади каменистых почв сосредоточены в Нечерноземной зоне. Так, в Тверской области засорено 44,1 %, Вологодской — 22 и Новгородской — 22,8 % территории. Значительные площади засоренных камнями сенокосов и пастбищ сосредоточены в Восточной Сибири, особенно в горных

ее районах, в том числе в Республике Тыва, Читинской области и Красноярском крае. Крупные их массивы встречаются также в Предуралье и на Северном Кавказе, особенно в Республике Дагестан.

В последние годы опасные масштабы приобрели процессы зарастания кормовых угодий кустарником и мелколесьем, что не только сокращает площади кормовых угодий, но и отрицательно влияет на качественное изменение травостоя лугов и пастбищ, способствует появлению в травостое грубостебельных, сорных и ядовитых трав на территории России. Это особенно характерно для Северного, Северо-Западного, Восточно-Сибирского, Западно-Сибирского, Центрального районов. В целом по Российской Федерации кустарником и мелколесьем заросло 10,9 % сенокосов и 8,7 % пастбищ.

Больше всего кормовых угодий зарастает в лесной зоне европейской части России. Так, в Новгородской области кустарником и мелколесьем заросло 39 % сенокосов, в Псковской — около 37, Тверской, Смоленской, Калужской — около 30 %. Одной из причин зарастания кормовых угодий, особенно сенокосов, стало резкое снижение поголовья скота в сельскохозяйственных предприятиях.

Нерегулярное и несвоевременное сенокосение и сохранение некошенных участков в течение ряда лет привели к их зарастанию.

Наряду с зарастанием на пастбищах и сенокосах, особенно переувлажненных и заболоченных, отмечаются процессы закоркари-вания. Наиболее интенсивно этот процесс проявляется на пастбищах в Восточно-Сибирском, Западно-Сибирском и Центральном экономических районах. Связано это прежде всего с неумеренным использованием под выпас угодий с переувлажненными, чувствительными к пастбищным нагрузкам почвами.

Неизбежное следствие бессистемного и интенсивного пастбищного использования кормовых угодий — их сбитость, что в первую очередь сказывается на видовом составе растительности. В целом по России доля сбитых пастбищ составляет более 27 % их общей площади, из них среднесбитых — около 16, сильносбитых — более 11 %.

Очень активно процесс деградации пастбищ в результате перевыпаса идет в Поволжском районе, где сосредоточено около половины всех сбитых пастбищ России. Более всего пострадали от перевыпаса пастбища Республики Калмыкия, где доля средне- и сильносбитых пастбищ составляет более 70 %.

Загрязнение и захламливание земель в той или иной степени наблюдаются во всех категориях земель, за исключением земель природоохранного назначения и значительной части земель лесного фонда.

Загрязнение земель различными токсикантами и другими веществами характерно для территорий, непосредственно примыкающих к промышленным предприятиям и подверженных также воздействиям газопылевых выбросов вредных веществ из атмосферы; территорий, находящихся вдоль автомобильных трасс и нефтепроводов, а также территорий, подверженных воздействиям других объектов, загрязняющих природную среду.

По данным обследований, отмечается, что за последние годы загрязнение земель, находящихся за пределами промышленных и санитарно-защитных зон, меняется незначительно. Тяжелыми металлами и другими веществами наиболее загрязнены земли вокруг крупных объектов цветной и черной металлургии, химической и нефтехимической промышленности, машиностроения и энергетики.

Значительно загрязнены нефтью и нефтепродуктами земли в Западно-Сибирском и Северо-Кавказском районах, на территории Республик Коми, Башкортостан, Татарстан, а также на территории Среднего и Нижнего Поволжья. Сильное загрязнение земель радионуклидами по-прежнему отмечают в Брянской, Тульской, Калужской и Челябинской областях.

Захламливание земель промышленными и бытовыми отходами наблюдается во всех крупных городах и на прилегающих к ним территориях, где нередко несанкционированные свалки, занимающие значительные площади земель, загрязняющие эти земли и другие компоненты окружающей среды, снижающие биологическую продуктивность почв незахламленной части территории. Так, в Свердловской области в результате многолетней деятельно-

сти промышленных предприятий накоплено около 35 млрд т отходов в виде свалок, которые являются источниками вторичного загрязнения окружающей среды, в том числе и почвы.

### **Распределение земель российской федерации по формам прав на землю**

По данным государственной статистической земельной отчетности, на 1 января 2003 г. в собственности граждан и юридических лиц находилось 128,5 млн га, что составило 7,5 % земельного фонда страны. Доля земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, составила 92,5 %, или 1581,3 млн га.

Из всех земель, находящихся в частной собственности, на долю граждан и их объединений приходилось 7,2 % земельного фонда России (123,3 млн га), в собственности юридических лиц — 5,2 млн га, или 0,3 %. Земельные доли граждан в земельном фонде страны составили 6,6 % (112,7 млн га), или 87,7 % земель, находящихся в частной собственности в целом по стране.

За 2002 г. в структуре собственности на землю в Российской Федерации произошли незначительные изменения. Площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, увеличилась на 0,5 млн га. В структуре частной собственности на землю доля граждан увеличилась на 0,7 % и составила 95,9 %.

Причины такого перераспределения земель заключаются в том, что наряду с продолжающимся процессом передачи земель в собственность гражданам для различных целей и перерегистрации прав собственности на земельные участки в соответствии с действующим законодательством произошло уточнение правового статуса земель, формирующих землепользование хозяйствующего субъекта, в частности земельной доли в составе сельскохозяйственного предприятия.

По данным статистической отчетности, передача земель в частную собственность на территории Российской Федерации осуществляется неравномерно. Доля приватизированных земель больше в южных и юго-западных районах страны и убывает по направлению на северо-восток. Более 60 % земель субъекта Российской Федерации передано в собственность гражданам и юридическим лицам в Белгородской, Орловской, Волгоградской, Ростовской, Саратовской, Оренбургской, Курской и Липецкой областях, Ставропольском крае, более 50 % — в Тамбовской, Воронежской, Самарской и Тульской областях, более 40 % — в Краснодарском крае, Рязанской, Курганской, Ульяновской, Пензенской и Брянской областях, а также в Республике Мордовия.

Высокий процент земель, находящихся у граждан на праве собственности в этих субъектах Российской Федерации, объясняется наличием больших площадей сельскохозяйственных угодий в сельскохозяйственных предприятиях, которые при реорганизации предприятий в первую очередь были переданы в собственность, а впоследствии поделены на земельные доли. В целом по России более 92 % переданных в собственность граждан земель составляют земельные доли.

По данным на 1 января 2003 г., наиболее значительная часть земель сельскохозяйственного назначения находилась в государственной и муниципальной собственности, это 275,9 млн га, или 18,9 % земель данной категории. В собственности граждан было 119,8 млн га (29,9 % площади категории), в собственности юридических лиц — 5,1 млн га (1,3 %). Из всех земель России, находящихся в частной собственности, на долю земель сельскохозяйственного назначения приходилось 97,2 % (124,9 млн га). Земельные участки, отнесенные к категории земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в собственности граждан, на 90,2 % (112,7 млн га) состояли из земельных долей, в том числе невостребованных (24,8 млн га). Площадь земельных участков, предоставленных в собственность крестьянским (фермерским) хозяйствам, для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, индивидуального жилищного и дачного строительства, составляла 9,7 млн га.

Около 50 % земель, находящихся в собственности юридических лиц, являлись соб-

ственностью сельскохозяйственных предприятий и организаций, 48 % — собственностью крестьянских (фермерских) хозяйств, не прошедших перерегистрацию.

На землях данной категории имеются земельные участки, выкупленные приватизированными несельскохозяйственными предприятиями, на 1 января 2003 г. их площадь составляла 7,8 тыс. га. Земли общего пользования, находящиеся в собственности некоммерческих объединений граждан, занимали 59,3 тыс. га.

По состоянию на 1 января 2003 г. из всех земель поселений в собственности граждан находилось 3359,0 тыс. га, в собственности юридических лиц — 80,2 тыс. га, что в целом составило 18,2 % земель поселений. В государственной и муниципальной собственности находилось 81,8 % земель данной категории (15,4 млн га).

Площадь земель городов и поселков составила на 1 января 2003 г. 7893,4 тыс. га. В пределах городской и поселковой черты в собственности граждан находилось 479,8 тыс. га, что составило 6,1 % общей площади городов и поселков, в собственности юридических лиц — 67,2 тыс. га (0,9 %). В государственной и муниципальной собственности находилось 7346,4 тыс. га, или 93,0 % городских и поселковых земель.

Земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения приватизированы в наименьшей степени, хотя наблюдается постепенное увеличение доли приватизированных земель. По данным на 1 января 2003 г., в частной собственности находилось 23,1 тыс. га (0,1 % всех земель данной категории), в том числе в собственности граждан 9,2 тыс. га и в собственности юридических лиц 13,1 тыс. га. В государственной и муниципальной собственности находилось 17,1 млн га (99,9 %).

Передаче земель в собственность в данной категории подлежат земельные участки под приватизированными несельскохозяйственными предприятиями. На 1 января 2003 г. в собственности таких предприятий находилось 11,4 тыс. га.

В собственности граждан в данной категории земель находятся земельные участки, предоставленные для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, под индивидуальное жилищное и дачное строительство, а также земельные участки, выкупленные физическими лицами для коммерческих и других несельскохозяйственных целей. Из категории земель промышленности подлежат изъятию земельные участки, предоставленные гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, под индивидуальное жилищное и дачное строительство, и переводу в другие категории в соответствии с их целевым использованием, определяемым правоудостоверяющими документами. Наиболее значительны площади таких земель в Московской области — 7,2 тыс. га, имеются они в Ленинградской, Смоленской, Тульской, Челябинской и Омской областях, а также в Республиках Мордовия и Татарстан.

## 2.3. ОСНОВНЫЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

### Содержание учебного материала

1. Государственный земельный кадастр. Понятие земельного кадастра, его основная цель, функции. Составные части земельного кадастра, их характеристика. Полномочия органов государственной власти в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра. Сведения государственного земельного кадастра.

2. Землеустройство. Объекты землеустройства. Случаи проведения землеустройства. Задачи проведения землеустройства. Функции государственных и муниципальных унитарных предприятий при проведении землеустройства. Землеустроительная документация, используемая при управлении земельными ресурсами. Территориальное землеустройство. Полномочия участников землеустроительной деятельности

3. Государственный мониторинг земель: понятие, объекты, задачи, методы и способы. Этапы осуществления мониторинга земель. Функции государственных органов в области мониторинга земель.

4. Контроль за соблюдением земельного законодательства, охраной и использованием земель. Виды контроля. Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области осуществления контроля за соблюдением земельного законодательства и охраной земель.

5. Деятельность по стандартизации, сертификации и лицензированию в системе Росземкадастра. Направления нормативного обеспечения отрасли.

### **Государственный земельный кадастр. Понятие земельного кадастра, его основная цель, функции. Составные части земельного кадастра, их характеристика. Полномочия органов государственной власти в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра. Сведения государственного земельного кадастра**

Реформы, начатые в России в начале 90-х годов прошлого столетия, поставили перед государственными органами исполнительной власти ряд сложных задач. Важнейшая из них — реализация государственной земельной политики, направленной на организацию рационального использования земель с учетом многообразия форм собственности на землю. Одно из направлений этой политики — создание государственного земельного кадастра, призванного служить информационной основой государственного управления земельными ресурсами, экономического и правового регулирования земельных отношений.

В соответствии с Земельным кодексом РФ 2001 г. государственный земельный кадастр представляет собой систематизированный свод документированных сведений об объектах государственного кадастрового учета, о правовом режиме земель в Российской Федерации, о кадастровой стоимости, месторасположении, размерах земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества. В государственный земельный кадастр также включают информацию о субъектах прав на земельные участки.

Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» определяет следующие цели информационного обеспечения:

государственного и муниципального управления земельными ресурсами;

государственного контроля за использованием и охраной земель;

мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель;

государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

землеустройства;

экономической оценки земель и учета стоимости земли в составе природных ресурсов;

установления обоснованной платы за землю;

иной, связанной с владением, пользованием и распоряжением земельными участками деятельности.

В сфере государственного управления объектом выступает весь земельный фонд в целом, его составные части в пределах границ субъектов Российской Федерации, административно-территориальных образований, отдельных участков, одновременно являющихся и объектом ГЗК.

Основная цель государственного земельного кадастра — обеспечить органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, граждан и юридических лиц кадастровой информацией для использования и охраны земель, установления платежей за землю, формирования земельного рынка, защиты прав собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов и других держателей прав.

Земельный кадастр является основой, на которой базируются государственные и отраслевые регистрационные и учетные системы: регистры и реестры жилых и нежилых помещений, предприятий и организаций всех форм собственности и хозяйствования и т. п.

Государственный земельный кадастр ведут в целях:

- закрепления прав на землю собственников, владельцев, пользователей земли;
- осуществления государственного контроля за распределением и использованием земель, законностью земельных сделок (купли-продажи, аренды, залога, дарения, обмена и т. д.);
- обеспечения оперативности, устойчивости земельного оборота и гласности земельных сделок, разрешения земельных споров;
- проведения налогового обложения земли и земельных сделок;
- установления нормативной и рыночной цены земли;
- предоставления сведений о собственниках, владельцах, пользователях земельных участков, правовом режиме земель, их хозяйственном использовании и цене;
- обеспечения необходимой информацией о земельных ресурсах органов государственной и муниципальной власти, юридических и физических лиц.

Одна из функций гоземкадастра — его финансовая направленность, которая подтверждена постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. «Об упорядочении учета плательщиков земельного налога и арендной платы за землю».

Следует отметить, что система земельного кадастра, особенно по мере ее автоматизации и развития современных земельно-информационных систем, становится поисковой системой выявления неплательщиков земельного налога и арендной платы за землю.

Кроме того, земельный кадастр является источником доходов, собираемых государством через сборы и налоги при обороте земельных участков. С увеличением земельного оборота эти сборы и налоги приобретают все больший вес в формировании бюджетов, особенно местных.

Поэтому в Российской Федерации в отличие от многих других стран принят многоцелевой кадастр, который включает в себя юридические, финансовые и другие аспекты, а также служит поддержанию более широкого ряда потребностей, связанных с землеустройством.

Согласно действующему законодательству составные части земельного кадастра следующие:

регистрация земельных участков и иных объектов недвижимости; учет количества и качества земель;

оценка земли и прочно связанной с ней недвижимости.

Каждая из трех составляющих земельного кадастра служит для решения правовых, экономических, экологических, градостроительных задач, проблем управления и планирования территории, а также содержит информацию о соответствующих характеристиках земель.

Государственный земельный кадастр содержит основные данные для любой информационной системы, а наличие унифицированных, стандартных форматов предоставления этих данных позволяет создавать информационные системы многоцелевого использования, что способствует эффективному обмену информацией с другими базами данных (например, по коммунальному хозяйству, населению региона и т. д.).

В комплексе работ по ведению земельного кадастра наиболее актуальны работы, свя-

занные с установлением и выделением на местности границ земельных участков (месторасположение, координаты граничных знаков), установлением режима землепользования (целевое использования земель, ограничения, сервитуты), установлением индивидуальных идентификаторов земельных участков, созданием кадастровых индексных карт, проведением земельной регистрации (предоставляющей собой официальную запись признанных законом прав на земельные участки).

Поскольку возникла необходимость в короткое время задокументировать огромное число замен одной формы землевладения на другую, прав пользования на собственность (около 100 млн землевладений), и учитывая, что земельный кадастр основан на первичных земельных участках, потребовалось разработать эффективные и быстрые технические и юридические процедуры межевых работ, кадастровых съемок и оформления прав на землю.

Съемку выполняли с помощью аэрофотосъемки и фотограмметрических методов, используя другие типы карт и изображений, а также увеличенные фотоснимки. При последующих сделках с земельными участками и в случае формирования нового землевладения использовали методы наземной съемки с помощью теодолитов, мерных лент, электронного дальномерного оборудования, электронных тахеометров, спутниковых глобальных систем местонахождения. В результате более чем 37 млн граждан были заменены или выданы документы, удостоверяющие их права собственности на землю.

Для подготовки кадастровых документов использовали одновременно систематический и спорадический подходы к кадастровым съемкам и удостоверению права владения землей. Например, в поселениях работы выполняются в основном с полным охватом всех территорий (или их районов), что позволяет сократить время на внедрение системы регистрации земель.

С развитием земельного рынка в России резко возрастает значение работ по оценке земли. Достоверная оценка необходима при кредитовании под залог недвижимости, совершении сделок купли-продажи, дарения, мены и т. д. Важное значение при установлении уровня реальных цен на землю имело принятие постановления Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. «О порядке определения нормативной цены земли», в котором впервые нормативная цена земли была увязана с рыночными показателями.

В ряде субъектов Федерации во исполнение указанного постановления проведено ценовое зонирование территории, что фактически *явилось* началом массовой оценки земли в России на рыночной основе. В соответствии с Налоговым кодексом земельный налог как часть налога на недвижимость будут исчислять, исходя из рыночной (или нормативной) стоимости земельного участка.

При характеристике земли как пространственного операционного базиса в кадастре отражаются: месторасположение, размеры и границы земельных участков, предоставленных для размещения тех или иных промышленных и строительных объектов, их качественное состояние (рельеф, грунты основания, неблагоприятные природные и техногенные процессы и явления, такие как затопление, подтопление, сейсмичность, эрозия, просадочность), наличие охранных и защитных зон, разрешенное использование земельных участков.

Для своевременного выявления изменений в состоянии земельного фонда, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов в земельном кадастре должны содержаться сведения о почвенных разновидностях и запасах питательных веществ в них. В процессе хозяйственной эксплуатации земельные угодья подвержены негативным изменениям, таким как эрозия почв, засоление, закисление, заболачивание, зарастание лесом и кустарником и т. д. Эти характеристики должны быть также отражены в земельном кадастре.

Признание земли недвижимостью и введение ее в гражданский оборот ставят перед органами управления ряд задач, связанных с регулированием земельного рынка и налогообложением. В качестве недвижимого имущества, *являющегося объектом* гражданских прав, земля в кадастре характеризуется в виде индивидуализированного земельного участка, имеющего фиксированные границы, площадь, месторасположение, правовой статус и другие характеристики, позволяющие зарегистрировать право на него.

Данные земельного кадастра обязательно применяют при планировании использования и охраны земель, при их изъятии и предоставлении, при определении платежей за землю, проведении землеустройства, оценке хозяйственной деятельности и осуществлении других мероприятий, связанных с использованием и охраной земель. Для этого земельный кадастр должен содержать достаточные и необходимые сведения о территориальных зонах, земельных участках, землях и границах территорий, на которых осуществляют местное самоуправление, землях и границах субъектов Российской Федерации, землях и границах Российской Федерации.

В Российской Федерации земельный кадастр проводят как государственное мероприятие, имеющее важное значение для решения общегосударственных задач, таких как планирование использования земель, охрана прав на землю, охрана и рациональное использование земель и др.

Государство определяет назначение, задачи, содержание, составные части и порядок ведения земельного кадастра. Оно устанавливает: содержание земельно-кадастровых данных; формы и содержание земельно-кадастровой документации и отчетности, а также сроки и порядок ее представления в соответствующие органы; организацию земельно-кадастровых работ; контроль за ведением земельного кадастра. Установленный порядок ведения и содержание земельного кадастра обязательны на всей территории страны.

Государственный земельный кадастр ведут в соответствии со следующими принципами: единство системы и технологии ведения государственного земельного кадастра на всей территории Российской Федерации;

непрерывность внесения в государственный земельный кадастр изменяющихся характеристик земельных участков;

открытость сведений государственного земельного кадастра;

сопоставимость и совместимость сведений государственного земельного кадастра со сведениями, содержащимися в других государственных и иных кадастрах, реестрах, информационных ресурсах и др.

В полномочия органов государственной власти Российской Федерации при ведении государственного земельного кадастра входят:

разработка и принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации данной области, контроль за их соблюдением;

разработка, утверждение и реализация федеральных программ развития государственного земельного кадастра;

определение федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление деятельности по ведению государственного земельного кадастра;

определение перечня основных сведений государственного земельного кадастра;

установление порядка финансирования деятельности по ведению государственного земельного кадастра;

установление предельного размера и порядка использования платы, взимаемой за предоставление сведений государственного земельного кадастра;

определение перечня сведений государственного земельного кадастра, отнесенных к категории ограниченного доступа, и порядка предоставления таких сведений;

координация деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также органов местного самоуправления в случае наделения их в установленном порядке отдельными государственными полномочиями в данной области;

иные вопросы, отнесенные к полномочиям Российской Федерации Конституцией РФ и федеральными законами.

Государственное управление государственным земельным кадастром осуществляет Правительство Российской Федерации непосредственно или через федеральный орган исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами. Постановлением Правительства РФ от 18 июля 2000 г. определено, что федеральным органом исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами, осуществляющим специаль-

ные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции по ведению государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, по землеустройству, государственной кадастровой оценке земель, мониторингу земель и государственному контролю за использованием и охраной земель является Федеральная служба земельного кадастра России, которая осуществляет возложенные на нее полномочия в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра непосредственно и через свои территориальные органы.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра определяются в соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

К компетенции органов субъектов Российской Федерации относятся:  
законодательной власти:

принятие законодательных и правовых актов по вопросам земельного кадастра в соответствии с Конституцией Российской Федерации;

утверждение программ земельного кадастра в регионе, ассигнований из своих бюджетов на его ведение и осуществление контроля за их расходованием;

утверждение порядка регистрации прав на земельные участки с находящимися на них объектами недвижимости и форм документов; исполнительной власти:

разработка и принятие нормативных актов по вопросам земельного кадастра в соответствии с законодательством Российской Федерации, правовыми актами органов представительной власти краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

разработка и выполнение региональных программ по земельному кадастру, утверждаемых органами представительной власти;

выделение ассигнований из своих бюджетов на ведение земельного кадастра;

организация работ по регистрации прав на земельные участки и находящиеся на них объекты недвижимости в рамках ведения земельного кадастра;

утверждение ежегодного отчета о состоянии и использовании земель региона. Субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать перечень дополнительных сведений государственного земельного кадастра, не установленных Российской Федерацией. Сбор, обработка и хранение указанных сведений осуществляются за счет средств субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области ведения государственного земельного кадастра с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

К компетенции местных органов относятся:

представительной власти:

внесение на рассмотрение вышестоящих органов представительной власти предложений по совершенствованию ведения земельного кадастра;

утверждение ассигнований из местных бюджетов на ведение земельного кадастра и осуществление контроля за их расходованием;

исполнительной власти:

выделение ассигнований из местного бюджета на ведение земельного кадастра;

утверждение ежегодного отчета о наличии и использовании земель.

Дополнительные сведения, не установленные Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, в государственный земельный кадастр включают органы местного самоуправления самостоятельно и за счет средств местных бюджетов.

Сведения государственного земельного кадастра об определенном земельном участке представляют в виде выписок по месту учета данного земельного участка за плату или бесплатно.

Бесплатно сведения об определенном земельном участке предоставляют: правообладателю земельного участка или уполномоченным правообладателем лицам; налоговым органам в пределах территории, находящейся под их юрисдикцией; судам и правоохранительным органам, имеющим в производстве дела, связанные с данным земельным участком;

органам, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделки с ним, органам (организациям), проводящим специальную регистрацию или учет отдельных видов недвижимого имущества и территориальных зон, в объеме, который необходим для работы указанных органов;

лицам, имеющим право на наследование земельного участка правообладателя по завещанию или закону;

иным установленным законом лицам.

Указанные органы и лица оплачивают стоимость копирования и доставки предоставляемых им сведений государственного земельного кадастра об определенном земельном участке.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе бесплатно в установленном порядке получать обобщающие сведения о землях в границах соответствующих территорий.

Финансируют ведение государственного земельного кадастра за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, средств, получаемых в виде платы, взимаемой за предоставление сведений государственного земельного кадастра, и иных не запрещенных законом источников.

Средства, получаемые в виде платы, взимаемой за предоставление сведений государственного земельного кадастра, используют исключительно на ведение государственного земельного кадастра.

При ведении земельного кадастра возникают кадастровые отношения — по поводу производства, ведения, распределения и использования земельно-кадастровой информации. Объектом этих отношений выступает кадастровая информация о землях Российской Федерации, участниками — государственные органы и учреждения, физические и юридические лица, несущие установленные законодательством обязанности и обладающие соответствующими правами в данной области.

Сведения государственного земельного кадастра относятся к государственным информационным ресурсам.

Государственный земельный кадастр — это источник информационного обмена сведениями при государственной регистрации недвижимости, специальной регистрации или учете отдельных видов недвижимого имущества, природных ресурсов и иных объектов, подлежащих регистрации или учету в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Органы, осуществляющие ведение государственных или иных кадастров и реестров, в том числе государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделки с ним, специальную регистрацию или учет отдельных видов недвижимого имущества, природных ресурсов и территориальных зон, координируют свою деятельность в части информационного и технологического взаимодействия на основании сведений государственного земельного кадастра.

Государственному кадастровому учету подлежат земельные участки, расположенные на территории Российской Федерации, независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и разрешенного использования земельных участков.

Органы, проводящие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделки с ним или специальную регистрацию и учет отдельных видов недвижимого имущества, природных ресурсов и территориальных зон, должны бесплатно в десятидневный срок представлять информацию о зарегистрированных правах, наличии объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельными участками, и территориальных зонах органам,

ведущим государственный земельный кадастр, в необходимом объеме.

Сведения государственного земельного кадастра открыты, за исключением сведений, отнесенных законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа.

Органы, осуществляющие деятельность по ведению государственного земельного кадастра, обязаны предоставлять сведения государственного земельного кадастра заинтересованному лицу в установленном порядке в виде выписок из государственного земельного кадастра, а также в предусмотренных законом случаях в виде копий хранящихся в кадастровом деле документов.

Сведения, предоставленные органом, осуществляющим деятельность по ведению государственного земельного кадастра, граждане и юридические лица могут использовать на законных основаниях для создания производной информации в целях ее коммерческого распространения с обязательным указанием источника.

Формирование земельного кадастра исторически связано с объективной необходимостью получения сведений о земле как о первоисточнике материальных благ и объекте налогообложения. Господствующий в обществе способ производства определяет характер земельных отношений и в конечном счете цели создания и ведения земельного кадастра, а также принципы по его ведению.

Земельный кадастр, существовавший в бывшем Советском Союзе, был создан и велся в целях обеспечения централизованного планирования использования земель сельскохозяйственного назначения. Переход к созданию принципиально нового земельного кадастра, отвечающего требованиям современности, был начат в 1992 г. после принятия постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 1992 г. «О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации». Принятие данного постановления послужило основанием для проведения комплекса научно-исследовательских и проектно-изыскательских работ в этом направлении. За короткое время были организованы и осуществлены более 20 пилотных проектов в различных регионах страны по отработке отдельных элементов технологии ведения земельного кадастра, сбора и обработки информации о земле.

Перестройка земельно-кадастровой системы во многом связана с переводом информации на современные виды ее носителей, снимающих ограничения по ее форме (графическая, текстовая) и объему. Обработка огромных массивов количественных, ценовых, качественных и правовых данных о каждом контуре земельных угодий, хозяйственной и административной единице, их динамике под силу лишь современным компьютерным системам с наборами автоматизированных рабочих мест.

Как отмечалось ранее, объектом земельного кадастра являются все земли Российской Федерации в ее государственных границах, а кадастровыми единицами — земельный участок и территориальная зона.

При этом под государственным кадастровым учетом земельных участков подразумевают описание и индивидуализацию в Едином государственном реестре земель земельных участков, в результате чего каждый земельный участок получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других земельных участков и осуществить его качественную и экономическую оценки. Государственный кадастровый учет земельных участков сопровождается присвоением каждому земельному участку кадастрового номера.

Земельный участок — это основной объект ГЗК, представляющий собой часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, использовании воздушного пространства и иными федеральными законами.

Под территориальными зонами понимают:

*административно-территориальные единицы (образования)* — территории, на которые непосредственно распространяются полномочия исполнительного органа государствен-

ной власти либо органа местного самоуправления (субъекты Российской Федерации в целом, города регионального подчинения, административные районы, иные территории местного самоуправления);

*зоны особого режима использования* — территории, в пределах которых находящиеся на них земельные участки или их части используют в соответствии с ограничениями, определяемыми решениями органов государственной власти или органов местного самоуправления на основе федеральных законов или законов субъектов Российской Федерации (градостроительные и рекреационные зоны, охранные зоны магистралей, предприятий, зоны особо охраняемых природных, исторических и культурных объектов и др.);

*зоны категорий земель* — территории, выделяемые из земель административно-территориального образования или местного самоуправления для целей их рационального использования в соответствии с установленным целевым назначением и правовым режимом (земли сельскохозяйственного назначения, поселений, промышленности, транспорта и иного несельскохозяйственного использования, земли лесного и водного фонда, особо охраняемые территории, земли запаса);

*зоны нарушенных, загрязненных, зараженных и деградированных земель* — территории, исключенные в соответствии с законодательством РФ или субъектов РФ из хозяйственного использования решениями органов государственной власти или органов местного самоуправления;

*социально-экономические зоны* — территории, находящиеся в пределах некоторой административно-территориальной единицы и различающиеся установленными соответствующими органами государственной власти ставками налогов, размером арендной платы и нормативной ценой земли для находящихся в пределах этих зон земельных участков и иных объектов недвижимости.

Территориальные зоны имеют общие характеристики, присущие всем зонам, и специальные, зависящие от типа зоны.

Общие характеристики территориальных зон следующие: учетный номер, наименование и тип зоны, способ и дата образования, основание и дата учета, площадь, описание границ. Помимо текстового описания зон в кадастре присутствуют картографические материалы, позволяющие сформировать наглядное представление о них.

Создание государственной системы современного земельного кадастра активизировалось в августе 1996 г. Правительством Российской Федерации была утверждена федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра». Этой программой были предусмотрены проведение работ по созданию нормативной правовой базы земельного кадастра, разработка системного и технического проектов автоматизированной системы и комплекса программных средств, организация подсистем защиты и передачи информации, развертывание программно-технических комплексов, инвентаризация земель, развертывание обеспечивающих структур, а также подготовка и переподготовка кадров.

Основная цель программы — разработка и развертывание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра (АС ГЗК), обеспечивающей на всей территории Российской Федерации проведение единой политики в области земельного кадастра, которая обеспечит защиту прав собственности на землю и будет способствовать активному вовлечению земли и другой недвижимости в гражданский оборот. АС ГЗК содержит сведения о правовом режиме земельных участков и объектов недвижимости, юридически значимые сведения и документы об их физических и экономических характеристиках, однозначно описывающих недвижимость. Созданная на основе современных информационных технологий АС ГЗК позволит осуществить важнейшие институциональные и социальные преобразования в стране и будет способствовать развитию рыночных отношений.

К 2001 г. в соответствии с поставленными задачами и утвержденным Росземкадастром планом программных мероприятий были получены следующие результаты:

все ранее разработанные нормативно-методические документы системы ЕСТД, а так-

же программное обеспечение приведены в соответствие с нормами Федерального закона «О государственном земельном кадастре»;

проведены техническое дооснащение и модернизация средств вычислительной техники и связи, установленных в рай(гор)комземах и земельных кадастровых палатах Росземкадастра. В результате 1533 объекта ведения государственного земельного кадастра оснащены в следующей конфигурации:

ПТК конфигурации «Клиент — Сервер» — 514 объектов; ПТК минимальной конфигурации (автономная ПЭВМ) — 1019 объектов; подготовлено 6721 специалистов системы Росземкадастра, в том числе по следующим направлениям:

государственный земельный кадастр — 6122 чел.; государственная кадастровая оценка земель — 489 чел.; защита информации ГЗК — ПО чел.; внедрена на всей территории Российской Федерации единая методика ведения государственного земельного кадастра, а в 928 муниципальных образованиях Российской Федерации — с использованием современных автоматизированных технологий, в том числе:

в 406 муниципальных образованиях — на базе программно-технических комплексов конфигурации «Клиент — Сервер»;

в 522 муниципальных образованиях — на базе ПТК минимальной конфигурации (автономная ПЭВМ); разработаны технические решения по обеспечению информационной безопасности АС ГЗК. Сформированы и введены в действие две защищенные конфигурации программно-технических комплексов ведения государственного земельного кадастра на уровне субъекта Российской Федерации (Москва, Санкт-Петербург).

В целях обеспечения реализации постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 г. «О государственной кадастровой оценке земель» проведена государственная кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения на уровне субъектов Российской Федерации. Разработаны, согласованы с заинтересованными министерствами и ведомствами и утверждены в установленном порядке методики государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения и земель поселений. Кроме того, в Ярославской области проведена государственная кадастровая оценка земель всех поселений (8 городов, 12 поселков городского типа, 6027 сельских).

На более чем 800 объектах АС ГЗК созданы цифровые карты кадастрового зонирования территорий, актуализированы базы данных земельно-кадастровой информации, разработано программное обеспечение, позволяющее провести конвертацию ранее созданных электронных баз данных, созданы справочники «Адресная система». В Московской и Пермской областях, а также в Республике Карелия реализован ряд пилотных проектов по интеграции системы АС ГЗК с системами государственной регистрации прав и налоговыми органами и др.

Расходы, предусмотренные на весь период реализации программы, фактически были профинансированы по статье «Прочие нужды». Объем работ, выполненных в рамках программы по заказам Росземкадастра за счет средств федерального бюджета путем закупок у единственного источника, составил 638,2 млн р.

При этом средства на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы и капитальные вложения из федерального бюджета не выделялись.

Реализация выполненных программных мероприятий способствовала развертыванию кадастрового учета земельных участков, определению их правового статуса, а также началу регистрации прав на земельные участки как единых объектов недвижимого имущества и сделок с ними с целью защиты прав собственности граждан и юридических лиц на землю.

Данные государственного земельного кадастра стали активно использовать при совершении сделок с земельными участками, что способствует становлению рынка земли и другой недвижимости.

На базе земельного кадастра землеустроительные органы на местах ведут регулярный учет плательщиков земельного налога и арендной платы и представляют эти данные в налоговые инспекции. Во всех субъектах Российской Федерации началась проверка полноты учета плательщиков земельного налога и арендной платы, своевременности их исчисления в

бюджеты.

Достигнута одна из важнейших целей программы — создана законодательная и нормативная правовая база ГЗК и развернута информационно-техническая и организационная инфраструктура системы.

В то же время недостаточное финансирование программы на начальных этапах ее реализации в 1996—1998 гг. привело к несоответствию уровня информационного обеспечения органов ведения ГЗК (данных инвентаризации земель, картографирования и межевания земель) программно-техническому оснащению. Часто эффективное использование развернутых ПТК сдерживается отсутствием материалов кадастрового деления территории, инвентаризации, цифровых кадастровых карт и семантических сведений об объектах кадастрового учета.

После принятия в январе 2000 г. Федерального закона «О государственном земельном кадастре» начался новый этап создания системы земельного кадастра в России. В развитие основных положений, заложенных в законе, были подготовлены постановления Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2000 г. «Об утверждении Правил кадастрового деления территории Российской Федерации и Правил присвоения кадастровых номеров земельным участкам» и от 2 декабря 2000 г. «Об утверждении Правил предоставления сведений государственного земельного кадастра».

Вместе с тем назрела необходимость коренным образом изменить порядок государственного учета земли и недвижимости, перейти к принятому во всех странах с рыночной экономикой единому учету объекта недвижимости — земельных участков с уже существующими или вновь возводимыми на них объектами. Именно этим было обусловлено принятие решения об эволюционном переходе к созданию кадастра недвижимости путем поэтапного развертывания *системы* государственного учета единых объектов недвижимости на базе государственного земельного кадастра.

Для выполнения поставленных задач на Федеральную службу земельного кадастра России постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июля 2000 г. были возложены функции не только по ведению государственного земельного кадастра, но и по государственному учету объектов недвижимости. Реализация этих функций невозможна без разработки соответствующей законодательной и нормативной базы; создания организационных структур, способных осуществлять эти работы; налаживания тесного взаимодействия по обмену информацией с органами и организациями, осуществляющими ведение кадастров и реестров объектов недвижимости.

Объективная оценка ситуации позволяет сделать вывод о том, что создание в Российской Федерации такой системы может быть только в рамках принятия специальной программы, предусматривающей интеграцию существующих государственных и ведомственных информационных баз данных о различных объектах недвижимости в единую базу данных, основанную на информации о земле как всеобщей составляющей любого объекта недвижимости.

Исходя из этого, 25 октября 2001 г. Правительством Российской Федерации была утверждена федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости на 2002—2007 годы». Цель программы — создание автоматизированной системы ведения земельного кадастра и учета объектов недвижимости, обеспечивающей эффективное управление землей и иной недвижимостью в интересах удовлетворения потребностей общества и граждан; государственное регулирование ее гражданского оборота; цивилизованное развитие рынка земли и иной недвижимости, ликвидация ведомственной разобщенности государственного учета отдельных видов недвижимости; формирование информации о земельных участках и связанных с ними объектах как единого государственного информационного ресурса.

Основные задачи программы следующие:

разработка и совершенствование нормативной правовой базы создания единых объектов недвижимости на основе прав на земельные участки;

четкое разграничение земель между Российской Федерацией, субъектами Российской

Федерации и муниципальными образованиями;

проведение институциональных преобразований и создание организационных структур, обеспечивающих ведение государственного кадастра недвижимости на основе межведомственного взаимодействия;

информационное обеспечение регулирования земельно-имущественных отношений;

создание на территории Российской Федерации системы государственного учета единых объектов недвижимости на базе государственного земельного кадастра;

создание автоматизированных баз данных и актуализация в них сведений об объектах кадастрового учета;

создание и внедрение современных информационных технологий ведения государственного кадастра недвижимости;

подготовка и переподготовка кадров.

В результате осуществления программных мероприятий в системе государственного управления будет сформировано правовое, информационное и технологическое обеспечение процессов формирования, трансформации и движения недвижимости, позволяющее достичь намеченных Правительством Российской Федерации целей в области социального развития и модернизации экономики.

К 2002 г. были реализованы следующие мероприятия программы.

Введены в эксплуатацию мощности и объекты:

развернуто и введено в эксплуатацию в 88 субъектах Российской Федерации 935 программно-технических комплексов (ПТК) различной конфигурации для целей ведения государственного кадастрового учета в федеральных государственных учреждениях «Земельная кадастровая палата» (ФГУ ЗКП) и их филиалах;

дооснащены и модернизированы ранее установленные ПТК для ведения государственного кадастрового учета, техническое оснащение служб госконтроля за использованием и охраной земель (Республика Башкортостан, Костромская, Ленинградская и Свердловская области) за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

проведена техническая модернизация программно-технического комплекса ведения государственного земельного кадастра по Москве за счет средств местного бюджета;

развернуто оборудование кадастровых информационно-аналитических центров в Сибирском (г. Новосибирск) и Дальневосточном (г. Хабаровск) федеральных округах в составе двух программно-технических комплексов, развернуто и введено в действие оборудование программно-технического комплекса государственного кадастрового учета на федеральном уровне; выполнены запланированные на 2003 г. строительно-монтажные работы для технического перевооружения кадастрового информационно-аналитического центра федерального уровня.

Освоены принципиально новые технологические процессы государственного кадастрового учета и ведения Единого государственного реестра земель в автоматизированном режиме, полностью адаптированные к современным нормам гражданского, земельного и налогового законодательства Российской Федерации.

Наряду с инвестиционными проектами из федерального бюджета использовались внебюджетные источники, за счет которых в 2002 г. были осуществлены следующие мероприятия:

реализован российско-германский проект «Гермес» — развернуто 82 ПТК в ФГУ ЗКП на уровне субъектов Российской Федерации и 7 ПТК в комитетах по земельным ресурсам и землеустройству для создания технической базы кадастровых информационно-аналитических центров (КИАЦ) федеральных округов Российской Федерации;

закуплены и поставлены в 2002 г. в субъекты Российской Федерации 51 ПТК для целей ведения государственного кадастрового учета земель согласно проекту Мирового банка «ЛАРИС».

Проведены работы по развертыванию и вводу в действие автоматизированных баз данных и вводу информации по результатам инвентаризации, межевания и оценки земель,

информации о земельных участках и прочно связанных с ними объектах недвижимого имущества.

Для проведения инвентаризации земель и последующего кадастрового учета земельных участков осуществлено кадастровое деление территории Российской Федерации на 823 338 кадастровых кварталов. Общее число земельных участков, документированные (имеющие юридическую силу) сведения о которых в настоящее время содержатся в документах государственного земельного кадастра, составляет 31 млн. Из них для внесения в автоматизированные базы данных Единого государственного реестра земель переданы сведения о 13,3 млн участков (или 43 % общего числа). Проверены и загружены в функционирующие базы данных АС ГЗК и УН сведения о 6,3 млн участков (или 19,4 % общего числа). Дальнейшую инвентаризацию земель государственной собственности осуществляют в рамках программы в соответствии с Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю» от 17.07.01 г. при формировании земельных участков, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и собственности муниципальных образований. Работы по разграничению сопровождаются учетом земельных участков в государственном земельном кадастре с последующей регистрацией прав на них в Едином государственном реестре прав.

С целью отражения в ГЗК сведений о государственной границе выполнены работы по демаркации участков государственной границы общей протяженностью 9596,3 км, а также делимитации участков государственной границы Российской Федерации с Украиной, Литвой и Грузией протяженностью 2249 км. Установлены границы пяти закрытых административно-территориальных образований. Проведены работы по уточнению границ природных заповедников в Свердловской области и в Республике Хакасия.

Продолжены работы по развертыванию и вводу в действие автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости:

введена в эксплуатацию в 2002 г. на 325 объектах кадастрового учета автоматизированная система ведения государственного земельного кадастра. Таким образом, в 2216 органах кадастрового учета (96,4 % общего числа) завершены работы по внедрению автоматизированной технологии ведения государственного земельного кадастра;

проведены работы по сопровождению АС ГЗК в режиме обеспечения «горячей линии», научно-консультационной поддержки, управления конфигурацией программных средств ПТГ органов государственного кадастрового учета на всей территории Российской Федерации.

Проведенная оценка эффективности реализации программы в 2002 г. позволяет сделать следующие выводы.

Практически на всей территории Российской Федерации на уровне муниципальных образований (в 96 % органов кадастрового учета) развернута и функционирует автоматизированная система ведения государственного земельного кадастра, содержащая в своих автоматизированных базах данных сведения о земельных участках и их правовом положении. Это позволяет гражданам и юридическим лицам реализовать свое конституционное право иметь в собственности земельные участки и связанные с ними объекты недвижимого имущества, совершать гражданско-правовые сделки, содействуя тем самым созданию в стране цивилизованного рынка земли и недвижимости.

Внедрение разработанных отечественных технологий позволило унифицировать и автоматизировать процессы государственного кадастрового учета и вести их в соответствии с единой методикой на всей территории Российской Федерации.

Функционирование системы АС ГЗК и УН позволяет осуществить в ней отражение экономических сведений об объектах недвижимости, сформировать данные о налогооблагаемой базе, определить плательщиков земельного налога и арендной платы и обеспечить предоставление этих данных в налоговые инспекции.

С начала поэтапного ввода (1999 г.) в промышленную эксплуатацию автоматизиро-

ванной системы ведения государственного земельного кадастра число сделок возросло на 18,37 %, так как заметно увеличилась пропускная способность органов кадастрового учета. Только в 2002 г. поставлено на государственный кадастровый учет 940 тыс. новых земельных участков.

В результате реформирования системы платежей за землю и недвижимое имущество на основе рыночных принципов их установления повысилась заинтересованность государства и граждан в эффективном использовании этих важнейших составляющих национального богатства страны, обеспечивающих стабильные источники доходов бюджетов всех уровней.

В ходе проведения инвентаризации земель поселений получен вывод о целесообразности сплошной инвентаризации земель этой категории, что дает существенную финансовую отдачу. Результаты выполненных работ на пилотных объектах показывают, что 1 р. вложений в инвентаризацию дает от 2 до 20 р. отдачи. Этого достигают прежде всего за счет выявления лиц, использующих землю и не платящих земельный налог или арендную плату.

С момента ввода в эксплуатацию автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра возрастающими темпами увеличивается число запросов на получение сведений из ГЗК от граждан и юридических лиц.

В 2002 г. в органы кадастрового учета поступило более 2,1 млн обращений о постановке на учет и о предоставлении сведений государственного земельного кадастра. Средства, зачисленные в федеральный бюджет, составили более 40 млн р. Цель проводимого в стране реформирования отношений собственности на землю — ликвидация монополии государственной собственности на землю. Одним из важных элементов разгосударствления земель является разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации и собственность муниципальных образований. Наиболее важные мероприятия в этом направлении: передача земель городов и иных поселений в собственность муниципальных образований; разграничение земель по уровням собственности; сохранение в собственности Российской Федерации земельных участков, обеспечивающих стратегические интересы государства и удовлетворение государственных нужд.

В целях эффективного управления федеральными землями в Российской Федерации проводят работы по формированию реестра федеральных земель, который представляет собой построенную на единых методологических и программно-технических принципах совокупность сведений о земельных участках и территориальных зонах, включая участки недр, вод, леса и других природных объектов, находящихся в федеральной собственности.

Работа по формированию реестра федеральных земель была начата в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 г. «Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества» и от 20 декабря 1998 г. «Об утверждении плана действий по реализации документа «О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социального положения в стране». Ответственность за организацию и ведение реестра федерального имущества была возложена на Минимущество России, за организацию и ведение реестра федеральных земель — на Росземкадастр.

Относят земельные участки к федеральной собственности в соответствии с действующими законодательными и нормативными правовыми документами, такими как Лесной кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, другими федеральными законами и указами Президента Российской Федерации, а также постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, регламентирующими использование земель, вод, недр, лесов, особо охраняемых природных территорий и других объектов учета, находящихся в федеральной собственности.

Основаниями для внесения земельных участков, на которые у Российской Федерации возникает право собственности, могут быть:

наличие на земельных участках, находящихся в государственной собственности, недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности;

предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности,

органу государственной власти Российской Федерации, его территориальному органу, а также государственному унитарному предприятию, государственному учреждению, другой государственной некоммерческой организации, которые созданы органами государственной власти Российской Федерации;

включение земельных участков в состав земель лесного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, земель водного фонда, занятых водными объектами, находящимися в федеральной собственности, земель обороны, участков недр федерального значения, земель запаса Российской Федерации;

наличие на земельных участках приватизированного недвижимого имущества, находящегося до его приватизации в собственности Российской Федерации.

Ведение реестра федеральных земель призвано обеспечить получение достоверной информации о земельных участках в виде права на землю, оценке ее стоимости, режиме использования, а также оперативное управление земельными участками, находящимися в федеральной собственности.

В 1999—2002 гг. начали собирать сведения о земельных участках, закрепленных за государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями федеральной формы собственности, которые поступали из федеральных министерств и ведомств.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 1998 г. территориальные органы Росземкадастра также собирали предварительные сведения о земельных участках, подлежащих отнесению к федеральной собственности по 86 субъектам Российской Федерации (за исключением Республик Татарстан, Кабардино-Балкарской и Чеченской).

Имеющиеся в Росземкадастре сведения о земельных участках, подлежащих отнесению к федеральной собственности, служат информационной базой для реализации Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю», принятого в июле 2001 г.

Указанный закон определил правовые основы разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральная собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальная собственность). В данном законе предусмотрены порядок разграничения государственных земель и порядок подготовки перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации возникает право собственности.

В результате площадь земель, которые могут быть отнесены к федеральной собственности (по расчетам специалистов Мингосимущества РФ), составила в целом по России 707,98 млн га.

Анализ данных таблицы показал, что площадь земель, подлежащих отнесению к федеральной собственности, по Сибирскому федеральному округу составила более 50 %, по Дальневосточному — 17, по Уральскому — 15, по Северо-Западному — 11,4 %.

В составе земель, подлежащих отнесению к федеральной собственности, на долю земель лесного фонда приходится 90,3 %, земель особо охраняемых территорий — 2,1, земель водного фонда — 2, земель сельскохозяйственного назначения — 1,2, земель промышленности, транспорта и т. д. — 2,1 %.

Необходимо отметить, что согласно Водному кодексу Российской Федерации к собственности Российской Федерации относятся, в частности, внутренние морские воды и территориальное море

Таблица 6

Распределение земель, подлежащих отнесению к федеральной собственности, по категориям для федеральных округов, тыс. га

Федеральный округ	Земли сельскохозяйственного назначения	Земли поселений	Земли промышленности и иного назначения	Земли особо охраняемых территорий	Земли лесного фонда	Земли водного фонда	Итого	% общей площади федеральных земель
Центральный	1659,0	210,7	877,0	268,9	15366,5	589,1	18971,2	2,7
Северо-Западный	232,9	35,9	6225,8	2084,3	69463,0	2896,0	80937,9	11,4
Южный	1663,8	133,6	1132,0	570,0	3694,3	573,9	7767,6	1,1
Приволжский	1272,1	319,4	1096,5	458,3	15943,9	492,5	19582,7	2,8
Уральский	535,2	225,8	775,5	1597,5	94064,2	8046,3	105244,5	14,9
Сибирский	3177,5	259,8	3545,9	17123,3	329493,6	1475,3	355075,4	50,1
Дальневосточный	146,8	103,6	1340,7	7534,8	111207,6	65,7	120399,2	17,0
Итого по России (%)	8687,3 (1,2)	1288,8 (0,2)	14993,4 (2,1)	29637,1 (4,2)	639233,1 (90,3)	14138,8 (2,0)	707978,5 (-)	(100) (100)

Российской Федерации, но механизм постоянного учета этих огромных покрытых водой территорий пока не отработан. Поэтому для внесения этих земель в перечень земельных участков, на которые у Российской Федерации возникает право собственности, необходимо развернуть работы по созданию адекватной информационной базы по землям, покрытым водой.

Кадастровое зонирование территории России и ее субъектов, а также информационное обеспечение государственного управления земельными ресурсами практически невозможно без установления (восстановления) границ указанных территориальных образований. Достоверно установленные границы служат основой для обеспечения единства правового пространства Российской Федерации, верховенства федерального законодательства, формирования системы управления земельными ресурсами, незыблемости частной собственности на землю, предельного упрощения налоговой системы. Кроме того, появляется возможность разработки нормативной базы, регламентирующей создание государственного механизма, который бы обеспечивал правовое и организационное решение споров, возникающих между субъектами Российской Федерации по поводу прохождения их границ.

Анализ современного состояния границ регионов свидетельствует о крайне низком уровне их правовой, документальной и инструментальной обеспеченности. Так, в большинстве комитетов по земельным ресурсам и землеустройству субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, недостаточно полно укомплектованы или отсутствуют вовсе:

- правовые и распорядительные документы, определяющие положение границ Российской Федерации;

- текстовые описания границ между субъектами Российской Федерации как приложения к правовым и распорядительным документам;

- материалы графического отображения границ на топографических картах, планах и схемах.

Основная причина этого — отсутствие указанных документов во властных структурах

субъектов Российской Федерации, входящих в состав округа, и в архивах федерального и регионального уровней, а также средств на приобретение материалов в территориальных органах государственного геодезического надзора.

Согласно поступившим из территориальных органов Росземкадастра сведениям спорные участки границ имеет 21 субъект Российской Федерации. При этом в отдельных случаях на одном участке границы имеется несколько спорных фрагментов (так, на границе между Владимирской и Ивановской областями выявлено 18 фрагментов границы, вопросы по которым не урегулированы).

Инструментальная обеспеченность границ субъектов Российской Федерации практически отсутствует. В большинстве случаев границы либо не вынесены в натуру, либо граничные межевые знаки установлены много лет назад (в 30—50-е годы) и значительная их часть утрачена на местности. Отсутствуют сведения о наличии каталогов координат на инструментально обеспеченные участки границ.

Для устранения имеющихся недостатков следует:

принять срочные меры к разработке нормативной правовой базы, регламентирующей установление (восстановление) границ государственно-территориальных образований, и созданию государственного механизма, обеспечивающего правовое и организационное решение споров, возникающих между субъектами Российской Федерации по поводу прохождения их границ;

провести комитетам по земельным ресурсам и землеустройству субъектов Российской Федерации с привлечением подведомственных Росземкадастру организаций и предприятий работы по согласованию границ между соседними субъектами;

предусмотреть финансовое обеспечение работ по выносу граничных межевых знаков на местность и их геодезической привязке.

Спорные участки, выявленные в ходе выполнения работ по согласованию границ между субъектами Российской Федерации, целесообразно разделить на три группы:

земельные участки, одновременно учитываемые в двух субъектах Российской Федерации;

земельные участки, которые не учитываются ни в одном из субъектов Российской Федерации;

участки границ, имеющие неточности в картографическом отображении границы.

Как показывает анализ, большинство территориальных споров возникает вследствие принятых ранее законодательных актов субъектов РФ по изменению границ.

Особое место в решении задачи установления (восстановления) границ и вычисления площади территории России и субъектов Российской Федерации занимает проблема создания и последующего ведения базы данных (БД) о границах Российской Федерации, т. е. осуществление автоматизированного накопления и учета информации, ее обработки (в части решения различных расчетных и информационных задач), мониторинга границ, хранения данных, их ревизии и выдачи потребителям.

Точные площади объектов учета государственного земельного кадастра (территории Российской Федерации в целом, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, земельных участков, зданий, сооружений и т. д.) необходимо определять для решения следующих задач УЗР:

создания единого информационного пространства инфраструктуры рынка недвижимости; осуществления экономической оценки, мониторинга и контроля за использованием земель;

ведения государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ней;

создания базы налогообложения;

информационного обеспечения конкурсов и аукционов недвижимости;

ведения учета и контроля за поступлением налогов и арендной платы, платежей от различных операций с недвижимостью.

**Землеустройство. Объекты землеустройства. Случаи проведения землеустройства. Задачи проведения землеустройства. Функции государственных и муниципальных унитарных предприятий при проведении землеустройства. Землеустроительная документация, используемая при управлении земельными ресурсами. Территориальное землеустройство. Полномочия участников землеустроительной деятельности**

В соответствии с Федеральным законом «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г. землеустройство — это система мероприятий по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам вышеуказанных регионов, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

Объектами землеустройства являются территории субъектов Российской Федерации, территории муниципалитетов и других административно-территориальных образований, территориальные зоны, земельные участки, а также части указанных территорий, зон и участков.

Землеустройство обязательно проводят в случаях:

изменения границ объектов землеустройства;

предоставления и изъятия земельных участков;

определения границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;

перераспределения используемых гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства;

выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям;

проведения мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

Проведение землеустроительных мероприятий позволяет решить следующие задачи: обеспечение рационального использования земли для производственных и социальных целей; сочетание в сфере землепользования интересов общества в целом и отдельных землепользователей-индивидуумов, различных отраслей; более полный учет экономических условий (факторов производства) и повышение эффективности их использования; создание необходимых организационно-территориальных условий для соблюдения требований земельного законодательства; обеспечение устойчивости землепользования; координация организационно-территориальных решений с перспективами развития землепользования, экономическими возможностями объектов земельных отношений; учет экологических требований и обеспечение охраны земли.

Землеустройство проводят государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие предприятия и физические лица, получившие лицензию на эти работы за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и казначиков. Основные направления их деятельности:

научное обеспечение и прогнозирование земельных преобразований, перераспределение земель;

обоснование и реализация единой государственной политики в области планирования,

перераспределения, рационального использования и охраны всех категорий земель независимо от форм собственности на землю и форм хозяйствования на ней;

обеспечение целевого использования земель и сохранение ценных земель в сельскохозяйственном производстве;

формирование и размещение экологически и экономически обоснованных, компактных и оптимальных по площади объектов земельных отношений;

создание территориальных условий для рационального функционирования сельскохозяйственного и несельскохозяйственного производств;

разработка комплекса мер по улучшению сельскохозяйственных угодий, повышению плодородия почв, поддержанию устойчивых ландшафтов и охране земель;

проведение межевания земель с установлением (восстановлением) и закреплением (обозначением) в натуре (на местности) административно-территориальных и территориально-производственных границ по единой государственной системе.

Землеустройство осуществляют на всех землях независимо от их целевого назначения и форм собственности с использованием научно обоснованной, гласно обсужденной и в установленном порядке Утвержденной землеустроительной документации — прогнозов, программ, схем и проектов, материалов обследований и изысканий.

Режим и целевое использование земель, организация территории, комплекс мер по поддержанию устойчивых ландшафтов и охране земель обязательны для собственников и пользователей земли, а также органов государственной власти и управления. Внесение изменений в землеустроительную документацию допускается лишь с разрешения утвердившего ее органа.

Землеустройство проводят по решениям органов государственной власти и управления, местного самоуправления, по инициативе органов системы Росземкадастра РФ или по ходатайству заинтересованных собственников и пользователей земли, а также граждан и юридических лиц, претендующих на получение земельного участка на основании судебных решений.

Землеустроительная деятельность регулируется Конституцией РФ, земельным законодательством РФ, законодательными и иными правовыми актами субъектов Федерации, а также нормативными актами, определяющими содержание, порядок разработки, утверждения и реализации землеустроительной документации.

При этом к полномочиям Российской Федерации в области землеустройства относят: установление порядка проведения землеустройства;

координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления при проведении землеустройства; проведение землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности;

принятие нормативных правовых актов о землеустройстве;

установление порядка государственной экспертизы землеустроительной документации; организацию и контроль за проведением землеустройства;

разработку, согласование и реализацию генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации;

управление государственным фондом данных, полученных в результате проведения землеустройства;

другие установленные федеральными законами полномочия Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства.

Землеустройство проводят при участии заинтересованных сторон или их полномочных представителей. При этом в процессе землеустройства могут участвовать граждане, предприятия, учреждения, организации, иные юридические лица, являющиеся заказчиками землеустроительной документации; собственники и пользователи земли; разработчики землеустроительной документации; органы государственной власти и управления, соответствующие комитеты по земельным ресурсам и землеустройству, а также органы местного самоуправления, участвующие в землеустроительной деятельности в соответствии со своей ком-

петенцией; собственники и пользователи земли, земельные участки которых примыкают к землеустраиваемой территории или находятся внутри нее, а также граждане, общественные и другие предприятия, учреждения, организации, иные юридические лица, не имеющие земли, чьи интересы затрагиваются землеустройством.

При проведении землеустройства должны быть обеспечены соблюдение интересов всех участников землеустроительного процесса, гласность проведения работ. Граждане и юридические лица, интересы которых затрагиваются землеустройством, должны быть осведомлены о предусмотренных работах и их предполагаемых результатах. Если затрагиваются интересы значительной части жителей землеустраиваемой территории, то решение о проведении землеустройства необходимо доводить до общественности через средства массовой информации. Мнение общественности учитывают при разработке, согласовании и утверждении землеустроительной документации.

В процессе землеустройства под управлением государственных органов проводят комплекс взаимосвязанных проектных обследований и изыскательских работ, результатом которых являются следующие виды землеустроительной документации, используемой при управлении земельными ресурсами:

федеральные, республиканские и региональные прогнозы, программы использования и охраны земельных ресурсов; они предназначены для взаимосвязанного решения проблем планирования и организации рационального управления, использования и охраны земель *всех* категорий в комплексе с другими природоохранными мероприятиями;

республиканские, региональные, краевые (областные, автономных образований), районные схемы использования для подготовки обоснованных предложений по организации рационального использования и охраны земель, перераспределению земель с целью обеспечения земельными участками граждан в районах с низкой обеспеченностью трудовыми ресурсами, выделения земельных участков гражданам для организации крестьянских (фермерских) хозяйств, садоводства, огородничества, установления границ рекреационных зон, территорий природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, историко-культурного назначения, строительства крупных мелиоративных систем, освоения новых земель для сельскохозяйственного производства и т.п.;

проекты территориального землеустройства, связанные с образованием новых и упорядочением существующих землевладений и землепользования; с устранением неудобств в распоряжении земель; с отводами земельных участков в натуре гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного строительства, организации крестьянских (фермерских) хозяйств, коллективного садоводства, огородничества, животноводства и др., а также с предоставлением земель для несельскохозяйственных нужд и подготовкой документов, удостоверяющих право на землю;

проекты внутрихозяйственного землеустройства (организации территории), составляемые для оказания помощи предприятиям, кооперативам, крестьянским (фермерским) хозяйствам в организации рационального использования и охраны земель с учетом удовлетворения их экономических интересов при соблюдении режима и условий пользования землей, обеспечивающих воспроизводство плодородия почв, сохранение и улучшение природных ландшафтов;

проекты организации оленеводческо-промысловых хозяйств, обеспечивающих на основе природоохранной деятельности сохранение и развитие традиционных видов хозяйственной деятельности малочисленных народов (родовые угодья и др.) в районах Крайнего Севера;

рабочие проекты, составляемые в порядке детализации и реализации мероприятий, предусмотренных проектами внутрихозяйственного землеустройства, связанные с рекультивацией нарушенных земель, защитой почв от эрозии, селей, оползней, подтопления и затопления, улучшением сельскохозяйственных угодий и освоением новых земель;

проекты организации территории коллективных садов, обеспечения рационального размещения индивидуальных садовых участков и территорий общего пользования, охрану

земель и сохранение природных ландшафтов;

проекты размещения и установления границ территорий с особым правовым режимом земель в местах проживания малочисленных народов и этнических групп, необходимых для сохранения среды обитания, духовной культуры и традиционных видов хозяйственной деятельности проживающих на этих территориях малочисленных народов и этнических групп;

проекты обоснования размещения и установления границ особо охраняемых природных территорий, обеспечивающих выделение земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, установление необходимых ограничений и других условий использования этих земель;

проекты установления и изменения городской, поселковой черты и черты сельских поселений;

проекты земельно-хозяйственного устройства в районах крупного гидротехнического строительства, устанавливающие объемы потерь сельскохозяйственного производства, вызываемых строительством, и определяющие состав мероприятий и объемы капиталовложений, необходимых для восстановления нарушаемого сельскохозяйственного производства;

планы земельно-хозяйственного устройства городов и поселков, определяющие основные направления использования не подлежащих застройке и временно не застраиваемых земель в черте города и поселка, а также земель, переданных в их ведение для развития личного подсобного хозяйства, огородничества, сенокошения и выпаса скота граждан, проживающих на их территориях;

материалы съемок, почвенных, агрохимических, геоботанических, других обследовательских и изыскательских работ, которые проводят в целях получения информации о состоянии земель, в том числе почв, а также в целях выявления земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям;

материалы по систематическому выявлению неиспользуемых и нерационально используемых земель, служащие основой для подготовки решений о зачислении этих земель в специальный фонд для последующего перераспределения;

материалы по установлению в натуре (на местности) границ административно-территориальных образований и земельных участков, предоставленных в собственность или пользование, являющиеся основой для изготовления документов, удостоверяющих право на землю граждан и юридических лиц;

материалы по выявлению и консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и загрязненных земель, обеспечивающие получение данных для разработки мероприятий по сохранению и восстановлению плодородия почв, улучшению природной среды;

оценка качества земель для получения информации о свойствах земли как средства производства в сельском хозяйстве. Качество земель, являющихся исконной средой обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, оценивают в целях установления продуктивности оленьих пастбищ и наличия биологических ресурсов, необходимых для обеспечения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока Российской Федерации;

материалы инвентаризации, которую проводят для уточнения или установления месторасположения объектов землеустройства, их границ (без закрепления на местности), выявления неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков, других характеристик земель.

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

дельных земельных участках.

Планирование и организацию рационального использования земель и их охраны проводят в целях совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения иных направлений рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях. Планирование и организация рационального использования земель и их охраны включают следующие основные работы:

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

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

Если необходимо, то выполняют и другие виды землеустроительных работ.

С точки зрения управления земельными ресурсами для государства наиболее важно территориальное землеустройство, включая образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства, а также межевание объектов землеустройства, осуществление которого проводят Федеральная служба земельного кадастра России и ее территориальные органы, обеспечивающие территориальное землеустройство в соответствии с решениями органов государственной власти, а также на землях, находящихся в федеральной собственности.

Территориальное землеустройство остальных объектов землеустройства проводят юридические лица или индивидуальные предприниматели на основании договора по инициативе органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда.

Образовывают новые и упорядочивают существующие объекты землеустройства в случаях:

- изменения границ объектов землеустройства, в том числе в целях устранения недостатков в их расположении (чересполосицы, вклинивания, вкрапливания, дальнотельности, изломанности и неудобств в использовании);
- восстановления границ объектов землеустройства;
- предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам;
- изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков;
- совершения сделок с земельными участками;
- в иных случаях перераспределения земель.

Осуществляют перечисленные случаи на основе сведений государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра, землеустроительной, градостроительной и иной связанной с использованием, охраной и перераспределением земель документации.

При образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства определяют:

- месторасположение границ объектов землеустройства, в том числе границы ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;
- варианты использования земель с учетом размеров земельного участка, целевого назначения, разрешенного использования земель и расположенных на них объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур;
- площади объектов землеустройства и (или) ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;
- иные характеристики землеустройства.

Работы по образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства включают:

сбор информации об объектах землеустройства, содержащейся в государственном земельном кадастре, градостроительном кадастре, государственном фонде данных, полученных в результате проведения землеустройства, геодезической, картографической и иной связанной с использованием, охраной и распределением земель документации;

определение месторасположения границ объектов землеустройства, в том числе ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;

определение вариантов использования земель с учетом размера земельного участка, целевого назначения, разрешенного использования земель и расположенных на них объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры;

определение площади объектов землеустройства и (или) ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;

составление карты (плана) объектов землеустройства, отображающей в графической форме местоположение, размер, границы объекта землеустройства и ограниченных в использовании частей объекта землеустройства, а также размещение объектов недвижимости, прочно связанных с землей.

Образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства проводят с учетом таких характеристик, как принадлежность к той или иной категории земель по целевому назначению, разрешенное использование, проводимое в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства Российской Федерации, площадь, месторасположение границ, ограничения в использовании земель, обременения правами иных лиц (сервитуты).

Межевание объектов землеустройства представляет собой работы по установлению на местности границ муниципальных и других административно-территориальных образований, границ земельных участков с закреплением их межевыми знаками и определением координат.

Межевание объектов землеустройства осуществляют на основе сведений государственного земельного кадастра, землеустроительной, градостроительной и иной связанной с использованием, охраной и перераспределением земель документации.

Межевание объекта землеустройства включает следующие работы:

определение границ объекта землеустройства на местности и их согласование;

закрепление на местности месторасположения границ объекта землеустройства межевыми знаками и определение их координат или составление иного описания месторасположения границ объекта землеустройства;

изготовление карты (плана) объекта землеустройства.

Внутрихозяйственное землеустройство проводят в целях организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны, а также земель Российской Федерации, занимаемых лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока страны для обеспечения их традиционного образа жизни.

При проведении внутрихозяйственного землеустройства выполняют следующие работы:

организацию рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также организацию территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для обеспечения их традиционного образа жизни;

разработку мероприятий по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и от других негативных воздействий.

Данные, полученные в результате проведения землеустройства на основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о проведении землеустройства, поступают в государственный фонд данных, порядок создания, ведения и использования которого определяет Правительство Российской Федерации.

Землеустроительная документация, включенная в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, является федеральной собственностью и не подлежит приватизации.

Граждане и юридические лица, проводящие землеустройство, обязаны бесплатно передать экземпляр подготовленной ими землеустроительной документации, полученной в результате проведения землеустройства, в государственный фонд данных.

Порядок и технические условия разработки землеустроительной документации, ее оформления и выдачи определены основными положениями землеустройства и другими нормативными актами по его регулированию, утверждаемыми Правительством РФ, инструкциями, указаниями, другими нормативно-техническими документами Росземкадастра, а также нормативно-техническими документами государственных органов исполнительной власти, местного самоуправления. Порядок согласования и утверждения землеустроительной документации устанавливает Правительство РФ.

Заказчиками землеустроительной документации могут быть органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления, граждане, государственные и общественные предприятия, организации, учреждения и другие юридические лица. Заказчик имеет право заключать и расторгать договор на выполнение проектно-изыскательских работ по землеустройству, контролировать их ход и качество, экспертизу, а также участвовать в согласовании и реализации землеустроительной документации.

Землеустройство выполняют:

по проектно-изыскательским работам, выделенным в федеральные и региональные программы, а также на землях, отнесенных к федеральной собственности, — за счет средств федерального бюджета;

проектно-изыскательским работам, выполняемым по решениям органов государственной исполнительной власти и управления органов местного самоуправления, — за счет средств, поступающих в соответствующие бюджеты от платы за землю, а также средств, поступающих в порядке возмещения потерь сельскохозяйственного производства;

проектно-изыскательским работам, связанным с установлением границ земельных участков в натуре (на местности), устройством, улучшением сельскохозяйственных угодий и охраной земельных участков от селей, оползней, подтоплений и засоления, а также по другим землеустроительным работам, проводимым по инициативе заказчиков, — за счет их средств.

Гражданам и юридическим лицам могут предоставлять платные услуги: изготовление, оформление и выдача документов, удостоверяющих право на землю, оказание консультативной помощи по реализации утвержденной землеустроительной документации. Размер платы устанавливают государственные органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Разрабатывают землеустроительную документацию специализированные предприятия и организации Госкомзема, а также другие землеустроительные предприятия и частные лица, выполняющие проектно-изыскательские работы, которым выданы в установленном порядке соответствующие лицензии. Работы, выполненные землеустроительными предприятиями и частными лицами, не имеющими такой лицензии, признают недействительными.

Разработчик землеустроительной документации имеет право на основании договора с заказчиком осуществлять авторский надзор за ее реализацией, приостанавливать мероприятия, выполняемые с отклонениями от утвержденной документации и приводящих к порче земель, ухудшению их качества и нарушению природного ландшафта, с согласия органов исполнительной власти, а также вносить предложения о необходимости совершенствования или переработки устаревшей землеустроительной документации.

Разработчики несут ответственность за качество и экологическую безопасность меро-

приятый, предусмотренных в проектах землеустройства.

Основным правовым документом, регулирующим отношения участников землеустроительной деятельности, является договор между ними.

Заключение договора, выбор партнеров, определение обязательств либо других взаимоотношений, не противоречащих законодательству РФ, правовым и нормативным актам субъектов Федерации, — исключительная компетенция участников землеустроительной деятельности. При осуществлении договорных отношений не допускается вмешательства органов исполнительной власти и управления, должностных лиц, выходящего за пределы их компетенции.

Участники землеустроительной деятельности при осуществлении своих прав и обязанностей должны исходить из необходимости соблюдения интересов всех заинтересованных сторон. Договор может быть изменен или расторгнут только по их взаимному согласию.

Участники землеустроительной деятельности обязаны: соблюдать земельное законодательство РФ, правовые и нормативные акты субъектов Федерации по земельным отношениям и землеустройству; выполнять требования государственных органов контроля за использованием и охраной земель, предъявляемые в пределах их компетенции; обеспечивать соблюдение решений органов государственной власти и управления по реализации утвержденной землеустроительной документации, а также доступ ко всем участкам, затрагиваемым землеустроительными действиями.

В соответствии с законодательством РФ государство гарантирует всем участникам (партнерам) землеустроительной деятельности независимо от форм собственности на землю и гражданства равные права и охраняемые законом интересы, а также право обжалования в судебном порядке любых неправомерных действий.

Федеральная служба земельного кадастра России и ее территориальные органы обеспечивают на основании постановления Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2002 г. контроль:

за соблюдением требований законодательства Российской Федерации при проведении землеустройства, а также утвержденных в установленном порядке технических условий и требований проведения землеустройства;

выполнением мероприятий по изучению состояния земель, а также по организации рационального использования и охраны земель при проведении землеустройства;

выполнением предписаний по установлению допущенных при проведении землеустройства нарушений;

передачей безвозмездно юридическими лицами и гражданами одного экземпляра подготовленной ими землеустроительной документации в государственный фонд данных, полученной в результате проведения землеустройства.

Федеральная служба земельного кадастра России и ее территориальные органы при осуществлении контроля за проведением землеустройства взаимодействуют с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами исполнительной власти и их территориальными органами, субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными и другими организациями и гражданами.

Должностные лица Федеральной службы земельного кадастра России и ее территориальных органов, уполномоченные на проведение контроля за работами по землеустройству, имеют право в установленном порядке:

получать от юридических лиц и граждан информацию, необходимую для осуществления контроля за проведением землеустройства;

привлекать специалистов заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к осуществлению контроля за проведением землеустройства (для решения вопросов изучения состояния земель, территориального и внутрихозяйственного землеустройства, планирования и организации рационального использования и охраны земель и др.);

давать обязательные для юридических лиц и граждан предписания об устранении нарушений законодательства Российской Федерации при проведении землеустройства и устанавливать сроки для устранения нарушений;

принимать в пределах своей компетенции меры по привлечению к административной ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации при проведении землеустройства.

Основная задача выполненных к 2003 г. землеустроительных работ — землеустроительное обеспечение мероприятий, предусмотренных региональными программами «Развитие земельной реформы в субъектах Российской Федерации на 2000—2002 годы». При этом особое внимание обращали на использование средств федерального бюджета при выполнении следующих видов работ:

установление земель, относящихся к федеральной собственности [анализ информации о земельных участках, отнесенных к федеральной собственности, наличие планово-картографических материалов, подготовка предложений о необходимости проведения инвентаризации, инвентаризация и уточнение (закрепление) границ земельных участков];

формирование целевого земельного фонда для расселения вынужденных переселенцев, беженцев, военнослужащих, лиц, выезжающих из районов Крайнего Севера, а также для предоставления казачьим обществам;

составление землеустроительных проектов перераспределения земель, размещения крестьянских угодий под объектами недвижимости в собственность граждан и юридических лиц, выделение участков для расселения беженцев, вынужденных переселенцев и других групп мигрирующих граждан, инвентаризация и упорядочение (определение) границ земельных участков, используемых сельскохозяйственными предприятиями на различном праве.

Анализ выполненных землеустроительных работ по субъектам Российской Федерации показал, что к 2002 г. были проведены топографо-геодезические работы по разграничению земель по уровням собственности в 64 административно-территориальных образованиях;

разработано 60 региональных схем по формированию целевого земельного фонда, что позволит решить социальные проблемы беженцев, вынужденных переселенцев и военнослужащих и обеспечить эти категории граждан земельными участками, а также 15 схем по формированию целевого земельного фонда для предоставления казачьим обществам;

разработано 268 проектов перераспределения земель и 121 проект организации и размещения крестьянских (фермерских) хозяйств, которые создают организационно-территориальные основы для внутрихозяйственного управления землями, обеспечивающие устойчивое производственное функционирование новых форм хозяйствования на земле;

в 44 административных районах субъектов Российской Федерации составлены дежурные карты ограничений и обременения, что обеспечит обоснованное урегулирование многих земельно-хозяйственных споров;

в трех субъектах Российской Федерации разработаны схемы защиты от деградации и других негативных явлений, консервации деградированных земель и их восстановления, что свидетельствует о резком сокращении объемов проведения данных работ;

уточнены и вынесены в натуру границы черты 16 городских и 28 сельских поселений, установлены (восстановлены) в натуре границы 153 административно-территориальных образований. Проведена работа по инвентаризации земель, образованию новых и упорядочению существующих земельных участков и установлению их границ на местности.

Кроме вышеперечисленных работ в отдельных субъектах Российской Федерации на незначительных площадях проводили почвенное обследование, а в субъектах Российской Федерации, отнесенных к районам Крайнего Севера, продолжены работы по геоботаническому обследованию оленьих пастбищ, ресурсной оценке и составлению проектов организации территории оленеводческо-промысловых хозяйств.

Однако итоги выполнения работ по землеустройству свидетельствуют о том, что существует устойчивая тенденция к сокращению как отдельных видов, так и в целом обследовательских и проектно-изыскательских работ. Эта тенденция связана в первую очередь с не-

достаточным финансированием данных работ из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и, как следствие, с нарастающим из года в год невыполнением комплекса землеустроительных работ для решения задач, связанных с землеустроительным обеспечением и сопровождением земельных преобразований.

До начала осуществления земельной реформы все сельскохозяйственные предприятия имели научно обоснованные проекты внутрихозяйственного землеустройства. Площади сельскохозяйственных угодий, структура посевных площадей были увязаны со специализацией каждого хозяйства. Сельскохозяйственные организации ведут товарное производство на землях, предоставленных им на разных правах: находящихся в их собственности как юридического лица, арендуемых земельных долей у их собственников, переданных собственниками земельных долей на праве пользования, а также на землях фонда перераспределения. Кроме того, временно используются земельные доли, не востребованные собственниками. Неопределенность земельных отношений приводит к неустойчивости землепользования сельскохозяйственных организаций и отсутствию у сельскохозяйственных организаций продуманного долгосрочного управления земельными ресурсами. Кроме того, действующее земельное законодательство не определяет минимальный размер земельной доли, который не подлежит дальнейшему разделу, что создает потенциальную возможность в будущем получить крайне нестабильное сельскохозяйственное маленькое землепользование во многих субъектах Российской Федерации. Это еще раз подтверждает, что земельные преобразования на селе должны осуществляться с необходимым правовым, экономическим и экологическим обоснованием разрабатываемой землеустроительной документации.

Поэтому одна из задач — активизация землеустроительных работ, связанных с упорядочением границ земельных участков сельскохозяйственных организаций, используемых на различном праве и соответствующих по площади земельным долям:

выкупленным сельскохозяйственными организациями и перешедшим в их собственность как юридических лиц;

внесенным в качестве вклада в установленный (складочный) капитал или паевой фонд сельскохозяйственной организации без права изъятия земельной доли в натуре при выходе из состава этой организации;

право пользования которыми внесено в качестве вклада в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации с правом изъятия земельной доли в натуре при выходе из состава этой организации;

переданным сельскохозяйственной организации для использования на праве аренды;

переданным сельскохозяйственной организации на праве пользования земельной долей;

собственники которых не распорядились своим правом относительно долей;

собственники которых не востребовали земельные доли;

выкупленным органами местного самоуправления.

В целях практической реализации законодательных актов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, других нормативных актов по земельным вопросам, а также в целях обеспечения рационального и эффективного использования сельскохозяйственных угодий, приостановления процессов деградации почв, сохранения и повышения плодородия земель необходимо:

возобновить систематическое обследование земель сельскохозяйственного назначения с выявлением процессов эрозии почв и других негативных процессов и явлений, разработку схем и проектов землеустройства с экологически безопасным размещением сельскохозяйственного производства (эколого-ландшафтной организацией территории), внедрением почвозащитных и иных природоохранных мероприятий;

продолжить землеустроительные работы по разграничению и упорядочению границ земельных участков сельскохозяйственных организаций, используемых на различном праве;

продолжить разработку схем обеспечения земельными участками переселенцев, военнослужащих, лиц, выезжающих из районов Крайнего Севера, казачьих обществ;

продолжить работы по разграничению объектов по уровням собственности;

уделить особое внимание проведению комплекса землеустроительных работ в районах Крайнего Севера.

### **Государственный мониторинг земель: понятие, объекты, задачи, методы и способы. Этапы осуществления мониторинга земель. Функции государственных органов в области мониторинга земель**

В современных условиях информации земельного кадастра недостаточно для принятия управленческих решений в сфере землепользования. Поэтому помимо данных земельного кадастра как сведений, отражающих состояние земель, для выявления и изучения различных процессов, которым они подвержены, требуется дополнительная информация из земельно-информационной системы, задачей которой является исследование причин и динамики этих процессов. Государственный мониторинг земель представляет собой такую систему наблюдений за состоянием земель. Цель мониторинга земель — сбор данных, которые обеспечили контроль за их сохранением.

Объектами государственного мониторинга земель являются все земли Российской Федерации независимо от форм собственности, целевого назначения и вида использования.

Структурные компоненты системы государственного мониторинга земель соответствуют категориям земельного фонда по целевому назначению: мониторинг земель сельскохозяйственного назначения; земель поселений; земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, обеспечения космической деятельности; обороны, безопасности, иного специального назначения; земель особо охраняемых территорий и объектов; земель лесного фонда; земель водного фонда; земель запаса.

Задачами государственного мониторинга земель, как указано в Земельном кодексе Российской Федерации (ст. 67), являются:

- своевременное выявление изменений состояния земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов;

- информационное обеспечение ведения государственного земельного кадастра, государственного земельного контроля за использованием и охраной земель, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, а также землеустройства;

- обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

Мониторинг земель ведут разными методами и способами. Он включает систему натуральных наблюдений (экспедиционные, стационарные, комплексные фоновые, дистанционные) и автоматизированную систему (АИС), в которую входят: информационно-поисковая система (АИПС), система обработки данных (АСОД), система комплексной интерпретации данных (АСКИ), прогнозно-диагностическая система (АПДС) и система управления (АСУ).

Для различных оценок состояния отдельных категорий земель используют данные и материалы специализированных мониторингов отдельных компонентов окружающей среды, проводимых в рамках государственной системы экологического мониторинга (ЕГСЭМ).

Государственный мониторинг земель — многофункциональная подсистема, находящаяся в сложном взаимодействии с другими подсистемами ЕГСЭМ.

В системе государственного мониторинга земель выделяют следующие его подсистемы:

- правового режима земель — наблюдения за изменением границ и площадей административно-территориальных единиц, зон, земельных участков;

- использования земель — наблюдения за динамикой целевого назначения, разрешенного использования земельных участков, установленных ограничений и обременении;

- качества земель — наблюдения за изменением плодородия земель сельскохозяйственного назначения, мелиоративного состояния земель, экологического состояния земель всех категорий, включая следующие негативные процессы: подтопление и затопление, пере-

увлажнение, заболачивание, эрозию, засоление, загрязнение земель токсичными веществами, опустынивание, нарушенность земель, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем, захламление земель промышленными и бытовыми отходами, вырубки и гари на землях лесного фонда, карст, сели и др.;

экономического состояния земель — наблюдения за изменением налогооблагаемой, рыночной, залоговой и нормативной стоимости земельных участков, ставок земельного налога и арендной платы.

Для реализации этих задач мониторинг осуществляют поэтапно, предусматривая: систематические аэрокосмические и наземные съемки; инвентаризацию и анализ фондовых материалов; выбор и создание системы полигонов, ключевых участков и маршрутов наблюдений; организацию базовых, периодических и оперативных наблюдений. Систематизация и обработка результатов этих этапов должны быть положены в основу прогноза изменений состояния и использования земель.

По результатам оценки состояния и использования земель составляют оперативные сводки, доклады, научные прогнозы и рекомендации, сопровождающиеся тематическими картами, диаграммами, таблицами, характеризующими динамику и направления развития изменений состояния и использования земель.

Следующий этап ведения государственного мониторинга земель связан с реализацией методов хранения, систематизации, оперативной обработки и выдачи информации. Основная задача этого этапа — организация оперативного предупреждения органов управления и контроля за состоянием и использованием земель, а также граждан о негативных изменениях состояния и использования земель.

Состав информационных ресурсов системы государственного мониторинга земель, информационные технологии и средства их обеспечения, защита информации и прав субъектов, участвующих в информационных процессах, регулируются Федеральным законом от 20 февраля 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации», а также иными нормативными и правовыми документами. Информационные ресурсы системы государственного мониторинга земель являются официальными, и их используют при регистрации права собственности на землю, ведении государственного земельного кадастра, землеустройстве, земельном контроле, планировании рационального использования земель, оценке земель и принятии управленческих решений по организации и эффективному использованию земельных ресурсов, выводе их из оборота, консервации и восстановлению деградированных и нарушенных земель, реабилитации загрязненных и санации биологически зараженных земель, определении штрафных санкций за нарушение правовых норм землепользования, деградацию, загрязнение и биологическое заражение земель.

Информация, включаемая в базу данных государственного мониторинга земель, подлежит обязательному документированию, открыта и общедоступна, за исключением данных, отнесенных законодательством Российской Федерации к информации ограниченного доступа. Порядок предоставления документированной информации органам государственной исполнительной власти, органам местного самоуправления, физическим и юридическим лицам определяет Правительство РФ.

Документированную информацию мониторинга земель в установленном порядке вносят в государственный земельный кадастр.

В зависимости от целей наблюдаемой территории государственный мониторинг земель может быть федеральным, региональным и локальным. Государственный мониторинг земель осуществляют в соответствии с федеральными, региональными и местными программами.

Порядок осуществления государственного мониторинга земель устанавливает Правительство Российской Федерации.

Федеральный мониторинг земель ведут в пределах Государственной границы РФ; при этом проводят необходимые наблюдения за состоянием и использованием земель федеральной собственности, территорий регионов с критическим экологическим состоянием земель, значимым для национальной безопасности страны.

Региональный мониторинг земель осуществляют в пределах административных границ субъектов Российской Федерации, на территориях других административно-территориальных образований, значимых для субъектов Российской Федерации.

Локальный мониторинг земель проводят в границах административных районов, поселений, отдельных землепользований, территориальных зон, земельных участков с целью регулирования землепользования и земельных отношений.

Специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы разрабатывают и реализуют федеральные, региональные и местные целевые программы государственного мониторинга земель.

Органы местного самоуправления участвуют в разработке и реализации региональных программ, разрабатывают и реализуют муниципальные программы и мероприятия мониторинга земель. Кроме того, специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы участвуют в разработке и реализации иных государственных программ, планов, мероприятий, проектов, договоров и соглашений по природоохранным и другим проблемам в части мониторинга земель.

Согласно Положению о Федеральной службе земельного кадастра России, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 11 января 2001 г., организацию и осуществление мониторинга ведут органы названной службы. Участие в мониторинге земель принимают и другие государственные органы: Министерство природных ресурсов РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральная гидрометеорологическая служба, Госстрой РФ, соответствующие органы субъектов РФ.

В соответствии с *Законом о мелиорации земель* мониторинг мелиорированных земель, формируемый в виде систематических наблюдений за состоянием мелиорированных земель по их гидротехническим, техническим и иным объектам недвижимости, должен содержать сведения об экономических характеристиках земельных участков, особенно кадастровой стоимости объектов государственного кадастрового учета, в том числе земельных участков.

Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельхозназначения» мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предусматривающий проведение почвенных, агрохимических, фитосанитарных и токсикологических обследований, также отнесен к государственному мониторингу земель.

Росземкадастр координирует работы, связанные с получением данных и сведений о негативных процессах и явлениях, влияющих на состояние и использование земель, выполняемые другими министерствами и ведомствами.

Государственный мониторинг земель ведется с соблюдением принципа совместимости данных, основанного на применении единых классификаторов, кодов, стандартных форматов данных нормативно-технической базы, систем координат, утвержденных Правительством РФ в установленном порядке.

Росземкадастр также анализирует материалы государственного мониторинга земель, другие данные и сведения, полученные от территориальных органов, и ежегодно представляет в Правительство РФ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель Российской Федерации. Данные об особо опасных процессах и явлениях доводят до сведения Правительства РФ незамедлительно.

Территориальные органы Росземкадастра по результатам ведения мониторинга земель предоставляют федеральному органу и в органы государственной власти субъектов Российской Федерации региональные доклады о состоянии земель, а при выявлении особо опасных процессов — оперативную сводку. Эти доклады доводят до органов управления с соответствующими предложениями по предотвращению и устранению негативных процессов на земле, используют для ведения земельного кадастра и осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель.

Юридические и физические лица, связанные с производственной и иной деятельностью, включая проектирование, размещение, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, а также использование земель и восстановление их состояния способами и методами, исклю-

чающими негативные воздействия на земли (уничтожение почвенного покрова, деградация и нарушение земель, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником, мелколесьем и сорными растениями, загрязнение земель пестицидами, тяжелыми металлами, радионуклидами и другими токсичными и вредными веществами, захламление земель отходами производства и потребления и иные негативные процессы), обязаны: участвовать в разработке и реализации мероприятий по мониторингу земель; вносить в соответствующие государственные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления предложения о финансировании работ по оценке и прогнозу изменений состояния и использования земель.

Кроме того, собственники, постоянные и временные пользователи земли (арендаторы) независимо от ведомственной подчиненности обязаны изучать и учитывать находящиеся в их владении земельные участки, знать их природные и хозяйственные свойства, особенности правового режима, обладать документами, подтверждающими их права на землю и обязанности, а также права на пользование чужими участками (сервитуты). Владельцы гидротехнических сооружений и каналов (оросительных сетей), размещенных в пределах обслуживаемых земельных угодий, обязаны вести наблюдение за их сохранностью и за исполнением требований режима охранных и защитных зон при этих сооружениях.

Пользователи земель обязаны также регулярно отчитываться о наличии и качественном состоянии своих земель в соответствии с правилами ведения мониторинга, установленными федеральными нормативными правовыми актами соответствующих субъектов РФ. Независимо от этого они обязаны предоставить внеочередную информацию о чрезвычайных и неординарных событиях, существенно отражающихся на состоянии земель, их хозяйственном использовании и правовом режиме. За искажение информации виновные несут ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Мониторинг земель осуществляют за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и средств специальных денежных фондов.

Средства федерального бюджета расходуют на реализацию федеральных и крупных целевых региональных программ по мониторингу земель и охране почв, бюджетов субъектов Федерации — на реализацию аналогичных региональных программ.

Полученные и зафиксированные с помощью документов мониторинга объективные материалы о состоянии земель и окружающей их природной среды служат правовым основанием для принятия необходимых управленческих решений компетентными государственными органами, ответственными за правильное использование земель и их охрану.

Проводят мониторинг, исходя из единой системы показателей на основе методических и нормативно-технических документов, утверждаемых Федеральной службой земельного кадастра России по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Информацию при осуществлении мониторинга можно получать, используя:

- дистанционное зондирование (съемки и наблюдения с космических аппаратов, самолетов, с помощью средств малой авиации и других летательных аппаратов);
- сеть постоянно действующих полигонов, эталонных и иных участков, межевых знаков и т. п.;
- наземные съемки, наблюдения и обследования (сплошные и выборочные);
- соответствующие фонды данных.

Съемки, наблюдения и обследования, осуществляемые в ходе проведения мониторинга, в зависимости от срока и периодичности проведения делятся:

- на базовые (проводят для получения данных о состоянии земель на момент начала ведения мониторинга);

- периодические (проводят для получения данных о состоянии земель за определенный период — раз в 3 года и более);

- оперативные (проводят для получения данных о состоянии земель на текущий момент).

Федеральная служба земельного кадастра России, ее территориальные органы и организации осуществляют мониторинг с использованием автоматизированной информационной системы, функционирующей во взаимодействии с автоматизированными информационными

системами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Первичные данные, получаемые при непосредственных наблюдениях за состоянием земельных угодий, полей, участков, обобщают в целом, а также по отдельным природным комплексам. Собранные путем мониторинга материалы, выработанные рекомендации (природоохранными, сельскохозяйственными, санитарно-эпидемиологическими, водохозяйственными, геолого-разведочными, лесохозяйственными, землеустроительными, а также научными и проектными организациями) представляют сведения для органов земельного кадастра и для принятия решений органами контроля в области использования и охраны земель.

Работы по мониторингу земель были начаты, и проводят их в соответствии с Государственной программой мониторинга земель Российской Федерации на 1993—1995 гг., утвержденной постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1993 г. и разработанной в развитие постановления Совета Министров РСФСР от 18 января 1991 г. «О республиканской программе проведения земельной реформы на территории РСФСР» и постановления Правительства Российской Федерации от 15 июля 1992 г. «О мониторинге земель».

На основании этих постановлений был издан ряд приказов Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству (с мая 2000 г. — Росземкадастр) по организации ведения мониторинга земель с утвержденным перечнем основных мероприятий, рекомендуемых для региональных программ, в связи с чем в большинстве субъектов Российской Федерации были разработаны и приняты свои программы проведения мониторинга земель.

Ведение государственного мониторинга земель связано с реализацией методов хранения, систематизации, оперативной обработки и выдачи информации. Основная задача этого этапа — организация оперативного предупреждения органов управления контроля за состоянием и использованием земель о негативных изменениях в состоянии и использовании земель.

При осуществлении базового мониторинга, фиксирующего исходное современное состояние и использование земель, специалистами Росземкадастра составлена карта экологического районирования земель России в масштабе 1: 8 000 000.

На территории субъектов Российской Федерации периодически проводят инвентаризацию земель и выборочные обследования, результаты которых позволяют отметить тенденцию к ухудшению состояния и использования земель.

По результатам анализа данных государственной отчетности установлено, что за последние 10 лет отмечены существенные изменения площадей земель сельскохозяйственного назначения, запаса и лесного фонда.

Качество земель продолжает ухудшаться, возрастает негативное воздействие на земли, приводящее к интенсивному проявлению процессов деградации и загрязнения земель, снижению их продуктивности и нарушению экологического состояния.

На территории большинства субъектов Российской Федерации из-за недостаточного финансирования работ по мониторингу земель или его отсутствия динамику и интенсивность проявления таких опасных процессов, как эрозия почв, подтопление земель, опустынивание, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем, и других негативных процессов на землях практически не изучали.

Отсутствие такой информации фактически не позволяет предоставить необходимые достоверные сведения и данные для ведения государственного земельного кадастра, выполнения земельно-оценочных работ с учетом изменений качества земель, планировать и реализовывать мероприятия по предупреждению и устранению негативных воздействий на землях различных категорий и обеспечить рациональное использование и охрану земель от деградации, разрушения, загрязнения и захламления.

В целях предупреждения и устранения негативных воздействий и процессов на земельные ресурсы, вызванных продолжающимся интенсивным и нерациональным использованием земельного фонда России, минимизации разрушения почвенного покрова при разведке и добыче полезных ископаемых, строительстве и иной хозяйственной деятельности, получения объективной и своевременной информации для ведения государственного земельного

кадастра, включая учет земель, осуществления государственного земельного контроля, землеустройства, планирования и реализации мероприятий, связанных с воздействием на земли, необходимы дальнейшее совершенствование многоуровневой системы государственного мониторинга земель и обеспечение его функционирования на землях всех категорий.

### **Контроль за соблюдением земельного законодательства, охраной и использованием земель. Виды контроля. Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области осуществления контроля за соблюдением земельного законодательства и охраной земель**

В условиях развития земельной реформы Российскому государству и обществу необходим земельный контроль как инструмент управления, обеспечивающий функционирование правовых механизмов в сфере земельных отношений.

Законодательная база государственного контроля за использованием и охраной земель в России к 1996 г. в основном была создана. Так, были определены субъекты исполнения контрольных функций, сформулированы правила, обеспечивающие эффективное использование и сохранение земельных угодий. Основным контролирующим органом стал Госкомзем РФ (ныне Росземкадастр), а также его органы на местах. Должностные лица Госкомзема обладали большими полномочиями. В частности, они вправе были приостанавливать строительные работы в любой отрасли, разработку полезных ископаемых, эксплуатацию объектов, проведение других работ в случаях нарушений земельного законодательства; направлять в соответствующие органы материалы о нарушениях земельного законодательства; обследовать земельные участки всех форм землевладения и землепользования; давать землевладельцам и землепользователям предписания, обязательные для исполнения.

Главное место в структуре земельных правонарушений занимали бесхозяйственное использование угодий, самовольный захват участков и захламление земель производственными и бытовыми отходами. Было выявлено немало случаев неиспользования земли в крестьянских хозяйствах, садово-огородных кооперативах, частично объясняемых невозможностью приобрести для обработки своих участков необходимые основные и оборотные средства, причем удельный вес таких нарушений увеличивался вместе с ценами на материально-технические ресурсы. Кроме того, повторные обследования показали, что предупреждения выполняют не всегда. Хуже всего обстояла ситуация с уничтожением последствий захламления земель, с возвратом самовольно захваченных и временно используемых участков, из которых более 30 % предупрежденных лиц нарушения не устранили.

Невысокая эффективность контрольной деятельности Госкомзема РФ в определенной мере объяснялась пробелами в нормативно-правовой базе. Их в известной степени устранили Указ Президента РФ «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» и положение «О порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации». В этих документах были определены новые, ранее отсутствовавшие в перечне действия, относимые к категории правонарушений, увеличены размеры штрафов.

Государственный земельный контроль осуществляют в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Правовую основу гоземконтроля составляют Конституция Российской Федерации, земельное, градостроительное, природоохранное, лесное, водное, административное, уголовное, гражданское и иное законодательство Российской Федерации и субъектов РФ, нормативные правовые акты, принимаемые в соответствии со своей компетенцией органами, осуществляющими гозем контроль.

К полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений наряду с другими полномочиями относится государственный земельный контроль, а также разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель.

Земельным законодательством предусмотрены следующие виды земельного контроля:

государственный, муниципальный, общественный и производственный.

*Государственный земельный контроль* осуществляют специально уполномоченные государственные органы в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном Правительством РФ.

*Муниципальный земельный контроль* осуществляют органы местного самоуправления или уполномоченные органы, или органы на территории муниципального образования и в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов самоуправления.

*Производственный земельный контроль* осуществляют собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец, арендатор земельного участка в ходе осуществления хозяйственной деятельности на земельном участке. Этот вид контроля является своеобразным самоконтролем и не касается граждан, которые используют земельные участки для индивидуального жилищного и дачного строительства, садоводства, огородничества и т. п.

С 1 июля 2002 г. был введен в действие Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, на основании которого право рассматривать дела об административных правонарушениях предоставлено главному государственному инспектору РФ по использованию и охране земель и его заместителям, главным государственными инспекторам субъектов РФ по использованию и охране земель и их заместителям, а также главным государственными инспекторами городов и районов по использованию и охране земель и их заместителям.

В ноябре 2002 г. Правительство России утвердило Положение о государственном земельном контроле, в котором определило порядок проведения госземконтроля.

Государственный земельный контроль можно определить как проведение уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проверок выполнения юридическими лицами, органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами, гражданами при осуществлении ими хозяйственной деятельности на земельном участке обязательных требований земельного законодательства, других нормативных правовых актов, содержащих нормы земельного права. Хозяйственная деятельность должна обеспечивать эффективное использование и охрану земель, воспроизводство плодородия почв, защиту государственных интересов в сфере земельных отношений, а также конституционных прав граждан и юридических лиц на землю.

Среди видов земельного контроля государственный земельный контроль поставлен на первое место, его осуществление закреплено за системой специально уполномоченных государственных органов, к которым можно отнести федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственные им государственные учреждения, уполномоченные на проведение государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственный контроль осуществляют за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель. При этом наряду с земельным законодательством контролируют также соблюдение лесного, водного законодательства, законодательства о недрах, градостроительного, гражданского, административного и иного законодательства, содержащего нормы земельного права.

Федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими госземконтроль, являются: Федеральная служба земельного кадастра России и ее территориальные органы; Министерство природных ресурсов РФ, его территориальные органы и находящиеся в их ведении специализированные инспекции аналитического контроля; Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу; Министерство здравоохранения РФ и находящиеся в его ведении органы и учреждения государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют свои функции по госземконтролю непосредственно и через территориальные органы и организации, находящиеся в

их ведении и образованные в субъектах Российской Федерации, городах, районах и иных административно-территориальных, муниципальных образованиях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Государственный земельный контроль осуществляют федеральные органы во взаимодействии с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, а также гражданами.

Должностные лица и специалисты Федеральной службы земельного кадастра России, осуществляющие государственный земельный контроль, одновременно по должности являются:

руководитель Федеральной службы земельного кадастра России — главным государственным инспектором Российской Федерации по использованию и охране земель;

заместители руководителя Федеральной службы земельного кадастра России, ведающие вопросами государственного земельного контроля, начальник структурного подразделения Федеральной службы земельного кадастра России, ведающий вопросами организации и проведения государственного земельного контроля, и его заместители — заместителями главного государственного инспектора Российской Федерации по использованию и охране земель;

специалисты структурного подразделения Федеральной службы земельного кадастра России, ведающие вопросами организации и проведения государственного земельного контроля, — государственными инспекторами Российской Федерации по использованию и охране земель.

Должностные лица и специалисты территориальных органов Федеральной службы земельного кадастра России в субъектах Российской Федерации, осуществляющие государственный земельный контроль, по должности одновременно являются:

руководители указанных органов — главными государственными инспекторами субъектов Российской Федерации по использованию и охране земель;

заместители руководителей указанных органов, начальники структурных подразделений, ведающие вопросами государственного земельного контроля, и их заместители — заместителями главных государственных инспекторов субъектов Российской Федерации по использованию и охране земель;

специалисты указанных органов, ведающие вопросами государственного земельного контроля, — государственными инспекторами субъектов Российской Федерации по использованию и охране земель.

В случае отсутствия территориальных органов Федеральной службы земельного кадастра России в городах и районах главными государственными инспекторами городов и районов по использованию и охране земель и их заместителями являются начальники структурных подразделений территориальных органов службы в субъектах Российской Федерации, ведающие вопросами государственного земельного контроля в соответствующих городах и районах, а государственными инспекторами городов и районов по использованию и охране земель — специалисты соответствующих органов, ведающие вопросами государственного земельного контроля.

Функциональные обязанности и права должностных лиц, осуществляющих государственный земельный контроль, устанавливает руководитель Федеральной службы земельного кадастра России.

Федеральная служба земельного кадастра России и ее территориальные органы осуществляют государственный земельный контроль:

за соблюдением земельного законодательства, требований по охране и использованию земель;

соблюдением порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных в установленном порядке документов, удостоверяющих право на землю;

соблюдением порядка переуступки права пользования землей;

предоставлением достоверных сведений о состоянии земель;

своевременным выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или по их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе работ для внутрихозяйственных или собственных надобностей;

использованием земель по целевому назначению;

своевременным и качественным выполнением обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой и водной эрозии, засоления, заболачивания, подтопления, опустынивания, иссушения, переуплотнения, захламления, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель и вызывающих их деградацию;

выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

исполнением предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений;

наличием и сохранностью межевых знаков границ земельных участков;

выполнением иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель.

Федеральная служба земельного кадастра России и ее территориальные органы осуществляют государственный земельный контроль:

совместно с Министерством природных ресурсов Российской Федерации и его территориальными органами (в отношении земель водного фонда, лесного фонда, земель лесов, не входящих в лесной фонд, и особо охраняемых природных территорий):

за соблюдением установленного порядка использования и охраны земель;

использованием земель по целевому назначению; выполнением природоохранных требований при отводе земель;

соблюдением порядка занятия земельных участков; предоставлением достоверных сведений об изменении и состоянии земель;

выявлением обязательств по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или по их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;

выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

выполнением требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой и водной эрозии, засоления, заболачивания, подтопления, опустынивания, иссушения, переуплотнения, захламления, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

соблюдением установленного порядка изъятия и перевода лесных земель в нелесные земли;

совместно с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (в отношении земель сельскохозяйственного назначения): за выполнением (в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения») мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения согласно утвержденным в установленном порядке правилам и предписаниям;

использованием земель по целевому назначению; выполнением мероприятий, направленных на предотвращение порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами;

состоянием и использованием мелиорированных земель; совместно с Государственным комитетом Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу — за обеспечением организации использования и охраны земель в городских и сельских поселениях.

Государственный земельный контроль проводят в форме проверок в соответствии с планами, утверждаемыми в установленном порядке, на основании предписания (распоряжения) руководителя органа, осуществляющего государственный земельный контроль, с соблюдением прав и законных интересов организаций и граждан. Плановые проверки каждого земельного участка проводят не чаще одного раза в два года.

Внеплановые проверки проводят:

для проверки исполнения предписаний об устранении ранее выявленных нарушений земельного/законодательства;

в случае обнаружения государственными инспекторами по использованию и охране земель достаточных данных, указывающих на наличие земельных правонарушений, или получения от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан документов и иных доказательств, свидетельствующих о наличии признаков нарушений земельного законодательства.

Мероприятия по государственному земельному контролю в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводят в соответствии с требованиями Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Федеральная служба земельного кадастра России разрабатывает по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и утверждает в установленном порядке нормативные, инструктивно-методические и другие документы по вопросам организации и проведения государственного земельного контроля.

Порядок взаимодействия Федеральной службы земельного кадастра России с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам осуществления государственного земельного контроля, предусматривающий, в частности, совместное планирование и проведение проверок, ведение учета и обмен соответствующей информацией, определяют указанные органы.

Государственные инспекторы по использованию и охране земель при выполнении возложенных на них обязанностей имеют право:

посещать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, при предъявлении служебного удостоверения организации и объекты, обследовать земельные участки, находящиеся в собственности, владении, пользовании и аренде, а также земельные участки, занятые военными, оборонными и другими специальными объектами (с учетом установленного режима посещения);

давать обязательные для исполнения предписания по соблюдению требований земельного законодательства, а также акты об устранении нарушений, выявленных в ходе проведения проверок;

составлять по результатам проверок акты с обязательным ознакомлением с ними собеседников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков;

составлять в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, протоколы о нарушениях земельного законодательства и направлять их соответствующим должностным лицам для рассмотрения дел об административных правонарушениях с целью привлечения виновных лиц к ответственности;

безвозмездно получать сведения и материалы о состоянии, использовании и охране земель, в том числе документы, удостоверяющие право на землю, необходимые для государ-

ственного земельного контроля;

обращаться в органы внутренних дел за содействием в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению инспекторами законной деятельности, а также в установлении личности граждан, виновных в нарушении земельного законодательства;

носить форменную одежду.

Главный государственный инспектор Российской Федерации по использованию и охране земель и его заместители, главные государственные инспекторы субъектов Российской Федерации, городов, районов и их заместители помимо вышеуказанных имеют также следующие права:

рассматривать в пределах своей компетенции дела об административных правонарушениях, налагать штрафы на лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, и вносить предупреждения о допущенных земельных правонарушениях по форме согласно приложению с уведомлением об этом соответствующих органов, осуществляющих предоставление земельных участков;

выдавать предписания о приостановлении промышленного, гражданско-жилищного и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения агрохимических, лесомелиоративных, геолого-разведочных, поисковых, геодезических и иных работ, которые ведут с нарушением права юридических лиц и граждан на землю или создающих угрозу их нарушения;

направлять в соответствующие органы материалы о нарушениях земельного законодательства для привлечения виновных лиц к ответственности;

направлять в государственные органы исполнительной власти или органы местного самоуправления материалы о принудительном прекращении права на земельные участки ввиду их ненадлежащего использования в случаях, предусмотренных земельным законодательством;

вносить в установленном порядке предложения о приведении актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, касающихся вопросов земельных отношений, в соответствии с земельным законодательством.

Федеральная служба земельного кадастра России и ее территориальные органы оказывают методическую помощь в организации муниципального, производственного и общественного земельного контроля.

Если оценить в целом систему земельного контроля в стране, то можно сделать вывод, что она еще недостаточно эффективна и несовершенна.

Сегодня при действующей системе органов земельного контроля нельзя соблюсти главное правило в их деятельности — их независимость.

Поэтому в действующем Земельном кодексе установлено, что государственный контроль включает в себя не только соблюдение требований охраны и использования земель, но и наряду с земельным законодательством также соблюдение лесного, водного законодательства, законодательства о недрах, градостроительного, гражданского, административного и иного законодательства, содержащего нормы земельного права.

Норма контроля за соблюдением требований охраны и использования земель включает организационные, технические, технологические и иные обязательные мероприятия по организации использования земель и их охраны, которые установлены федеральными и местными программами, землеустроительной, градостроительной и другой проектной и технологической документацией в целях предотвращения негативного воздействия на землю и сохранения жизни и здоровья человека.

Охрана земель предусматривает две основные цели.

*Первая* — профилактическая, направленная на сохранение земли в процессе ее хозяйственного использования способами и приемами, предотвращающими негативные воздействия. И *вторая* — обеспечение восстановления и улучшения земель, уже подвергшихся негативным (вредным) воздействиям в процессе хозяйственной деятельности. Законодательно закреплены особенности использования и охраны земель и в районах Крайнего Севера.

Это очень важно, так как экологическое состояние российской земли крайне неудовлетворительное. По данным государственного земельного кадастра, почти треть сельскохозяйственных угодий подвержена водной и ветровой эрозии почв, восьмая их часть переувлажнена и заболочена, пятую часть занимают засоленные, солонцеватые и земли с солонцовыми почвами. В 35 субъектах Российской Федерации идут процессы опустынивания земель. На огромных территориях, включая городские и промышленные земли, происходят загрязнение и захламление земель химическими и другими веществами, а также отходами производства и потребления. Активизируются селевые, карстовые, оползневые и другие процессы.

Анализ работы органов по управлению земельными ресурсами за последние десять лет свидетельствует о том, что в период с 1992 по 1996 г. показатели, характеризующие деятельность по государственному земельному контролю (число проведенных проверок и устраненных нарушений, виновных лиц, привлеченных к ответственности, и др.), возросли в несколько раз. Однако начиная с 1997 г. наступила стабилизация, а в некоторых регионах наметилась тенденция снижения эффективности работы по земельному контролю.

Это вызвано, во-первых, сокращением численности, недостаточным материально-техническим обеспечением и финансированием органов по управлению земельными ресурсами; во-вторых, несовершенством нормативной правовой базы, регулирующей указанную деятельность.

За последние годы в целом по стране земельные органы ежегодно проводят около 200 тыс. проверок (в 2002 г. — 264,4 тыс.), в ходе которых выявляют около 150 тыс. нарушений (в 2002 г. — 141,6 тыс. нарушений на площади 13,3 млн га) в использовании земли, из которых более половины связано с самовольным занятием земельных участков, нерациональным использованием сельскохозяйственных угодий и невыполнением мероприятий по предотвращению процессов, ухудшающих состояние почв, захламлением и загрязнением земель. Ежегодно к ответственности привлекают около 30 тыс. граждан, юридических и должностных лиц. В 2002 г. было привлечено 29,5 тыс. лиц, в том числе 14,1 тыс. граждан, 15,4 тыс. юридических и должностных лиц.

Только в 2002 г. сумма наложенных штрафов составила 102,5 млн р.

Значительное место в деятельности земельных органов занимает контроль за использованием земель сельскохозяйственного назначения. В ходе целевых проверок в 2002 г. выявлено 8,8 млн га неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, в том числе 7,4 млн га пашни.

По результатам проверок 1,3 млн га заброшенной пашни вовлечено в сельскохозяйственный оборот и 0,8 млн га передано в фонд перераспределения или продано, или сдано в аренду другим землепользователям. По экспертным оценкам, предотвращен ущерб от неиспользования земель на сумму около 1,5 млрд р.

В 2002 г. Федеральной службой земельного кадастра России утверждена Концепция создания автоматизированной системы АС «Госземконтроль», цели которой:

улучшение организации управления государственного земельного контроля в результате стандартизации процедур в регионах РФ, оперативности их модификации при изменении законодательной базы, а также оперативного обмена данными между органами государственного земельного контроля различного уровня (муниципальное образование, субъект РФ, Российская Федерация);

повышение оперативности земельного контроля в результате уменьшения времени обработки соответствующих документов;

уменьшение времени межведомственного информационного обмена со сторонними организациями (учреждениями юстиции по регистрации прав, налоговыми инспекциями, органами кадастрового учета и др.);

повышение эффективности реализации правовых норм в результате использования актуальной и достоверной информации о состоянии *земельных ресурсов, устранения ошибок* из-за отсутствия информации или ее недостоверности.

В целях улучшения организации государственного контроля за использованием и

охраной земель необходимы:

совершенствование нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность по госземконтролю;

улучшение финансирования и материально-технического обеспечения органов, осуществляющих госземконтроль;

совершенствование механизма взаимодействия контрольно-инспекционных служб по обеспечению законности в сфере земельных отношений;

уточнение действий по обеспечению законности в сфере земельных отношений;

уточнение функций по госземконтролю федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

улучшение профилактической работы по предотвращению нарушений земельного законодательства.

Наряду с государственным проводят другие виды земельного контроля. Один из наиболее важных — *муниципальный земельный контроль*, который предусмотрен Конституцией Российской Федерации, Законом об общих принципах местного самоуправления и другими федеральными законами и законами субъектов РФ.

Муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления или уполномоченные на проведение этого контроля органы в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Будучи инструментом управления, муниципальный земельный контроль заключается в постоянном наблюдении за использованием земель как природного ресурса и хозяйственного объекта в целях проверки их состояния.

Муниципальный земельный контроль необходимо осуществлять за использованием всех земель, расположенных в границах муниципального образования независимо от форм собственности на землю.

Однако в городах и районах наряду с муниципальным осуществляют и государственный земельный контроль, в первую очередь территориальные органы Федеральной службы земельного кадастра России. Поэтому два вида земельного контроля и два самостоятельных органа действуют одновременно на одной и той же территории, и *успех* работ будет зависеть от *умелого* взаимодействия их друг с другом на основании выполнения соответствующих федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов.

Кроме того, муниципальный земельный контроль помимо контроля за использованием земель на территории муниципального образования в соответствии с законами, иными нормативными правовыми актами должен обеспечивать выполнение требований землеустроительной, градостроительной и иной проектно-технической документации, правил землепользования и застройки территорий городов и других поселений.

*Общественный земельный контроль осуществляют органы* территориального общественного самоуправления, другие общественные организации (объединения), отдельные граждане за соблюдением установленного порядка *подготовки* и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, предусмотренных Земельным кодексом РФ, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель. Однако территориальное общественное самоуправление и общественные организации (объединения) имеют разную правовую основу и содержание. Территориальное общественное самоуправление — это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (микрорайоны, кварталы, улицы, дворы и другие территории) для самостоятельного ИЛИ ПОД СВОЮ ответственность осуществления собственных инициатив местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления осуществляют свою деятельность исключительно в пределах части территории муниципального образования или

поселения. Они объединяют население на основе совместного решения различных социальных проблем, возникающих у жителей, которые проживают на определенной территории. Например, при реоформлении прав граждан, проживающих в г. Москве, на земельный участок для эксплуатации многоэтажного жилого дома в собственность бесплатно орган территориального общественного самоуправления может проверить законность предоставления гражданам земельного участка для указанной цели.

Общественный земельный контроль осуществляют также общественные организации (объединения), под которыми понимают добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение граждан, созданное на основе совместной деятельности для защиты их общих интересов и достижения намеченных целей объединившихся граждан и в различных организационно-правовых формах. Ее деятельность по ведению общественного земельного контроля не ограничивается территориальным признаком.

Общественный земельный контроль осуществляют, во-первых, за соблюдением установленного законодательством порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений о предоставлении земельных участков в пределах их компетенции, затрагивающих интересы граждан и юридических лиц. Во-вторых, общественный земельный контроль осуществляют также за соблюдением требований использования и охраны земель.

Таким образом, общественный земельный контроль — это проведение общественными объединениями, общественными организациями и гражданами проверок выполнения порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений по предоставлению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также обеспечение соблюдения собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков требований земельного законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы земельного права.

Основная задача общественного земельного контроля — защита конституционных прав граждан и юридических лиц на землю и предотвращение нарушений законодательства в области использования и охраны земель.

*Производственный земельный контроль* осуществляют путем проведения проверок за выполнением требований земельного законодательства и иных нормативных актов, содержащих нормы земельного права, непосредственно самими юридическими и физическими лицами, использующими земельные участки на любом праве, в ходе осуществления ими хозяйственной деятельности на земельном участке. Организацию производственного земельного контроля возлагают на использующий земельный участок на любом праве субъект земельных отношений, но особенно на юридические лица, которые используют землю как средство производства в сельском и лесном хозяйстве, а также осуществляют деятельность, связанную с нарушением почвенного покрова (добыча полезных ископаемых, проведение геолого-разведочных, строительных и иных работ) или оказывающую вредное воздействие на состояние земель (загрязнение, подтопление и др.).

Основная задача производственного земельного контроля — проверка выполнения субъектами земельных отношений обязательных мероприятий по использованию и охране земель, определенных проектно-технической документацией, стандартами, нормативами и правилами.

Организацию производственного земельного контроля необходимо урегулировать в учредительных документах юридического лица (уставе, положении), в соответствии с которыми определяется компетенция его руководителя, а также специалистов, на которых возлагается непосредственная должностная обязанность по осуществлению производственного земельного контроля.

Производственный земельный контроль осуществляют на основе утвержденных планов, в которых предусматривают проведение обследований состояния земельных участков и проверок соблюдения производственными подразделениями, отдельными работниками установленных требований по использованию земель.

Юридическое лицо обязано вести учет проводимых мероприятий по производственному земельному контролю и предоставлять сведения об его организации в орган государственного земельного контроля — Федеральную службу земельного кадастра России и его территориальные органы.

*Юридические и физические лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут различные виды ответственности в порядке, установленном законодательством.*

Земельное правонарушение, влекущее административную ответственность, является административным правонарушением, в силу чего ему присущи все признаки этого деяния: противоправность, виновность, наказуемость.

Земельный кодекс РФ устанавливает, что привлечение лица к административной ответственности не освобождает его от обязанности устранить допущенные земельные правонарушения и возместить причиненный им ущерб. Так, если физическое лицо привлечено к административной ответственности за самовольное занятие земельного участка, то кроме уплаты штрафа оно должно будет освободить этот участок.

Что касается имущественного ущерба, причиненного земельным правонарушением, то он может быть возмещен причинителем вреда добровольно; споры же о возмещении имущественного ущерба разрешает суд в порядке гражданского судопроизводства. Размер причиненного ущерба определяет орган, рассматривающий дело об административном правонарушении.

Уголовная ответственность за нарушения земельного законодательства наступает по ст. 170 Уголовного кодекса (регистрация незаконных сделок с землей) и ст. 254 этого же кодекса (порча земли). Земельный участок также может быть предметом мошенничества и вымогательства.

Регистрация незаконных сделок с землей по Уголовному кодексу относится к преступлениям в сфере экономической деятельности. Эти преступления выражаются в одном из трех альтернативных действий должностного лица, совершенных с использованием служебного положения: регистрации заведомо незаконных сделок с землей; искажении учетных данных государственного земельного кадастра; занижении размеров платежей за землю. Незаконными будут такие сделки, которые совершены вопреки запретам и ограничениям, предусмотренным (земельным и гражданским) законодательством. Порча земли относится к экологическим преступлениям.

Должностные лица и работники организации, виновные в совершении земельных правонарушений, несут дисциплинарную ответственность в случаях, если в результате ненадлежащего выполнения ими своих должностных или трудовых обязанностей организация понесла административную ответственность за проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное (вредное) воздействие на состояние земель, их загрязнение химическими и радиоактивными отходами и сточными водами. Вред возмещают в исковом порядке решением суда — по спорам между гражданами и решением арбитражного суда — по спорам между юридическими лицами и предпринимателями без юридического лица.

Частью убытков пользователей земли, причиненных незаконным изъятием или временным занятием земельных участков, является упущенная выгода. Убытки в виде упущенной выгоды возникают в результате прекращения получения ежегодного дохода пользователями земли с изымаемых земель в расчете на период, необходимый для восстановления нарушенных прав.

Есть и еще один вид контроля при управлении земельными ресурсами — контроль за проведением землеустройства и осуществлением землеустроительных мероприятий, предусмотренный Законом «О землеустройстве». Проведение такого контроля очень важно в условиях рыночной экономики, когда государство предоставляет собственникам, землевла-

дельцам и арендаторам широкие права по самостоятельному хозяйствованию на земле. Однако их деятельность не должна наносить ущерба земельным ресурсам и нарушать права и законные интересы иных лиц, включая и само государство. При этом определенные землеустроительной документацией мероприятия по формированию и организации территории объекта землеустройства, рациональному использованию и охране земель, размещению границ земельных участков и земель, ограниченных в использовании и обремененных правами иных лиц, и другие мероприятия должны быть обязательными для исполнения собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами земельных участков, а также органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Наряду с государственным контролем за проведением землеустройства и землеустроительных мероприятий может осуществляться и общественный контроль, в том числе со стороны лиц, чьи права и законные интересы могут быть нарушены при проведении землеустройства. При этом эти лица имеют право на получение информации о ходе и результатах проведения землеустройства, а также в соответствии с законодательством обжаловать неправомерные действия, нарушающие их законные интересы в ходе проведения землеустройства.

Контроль за осуществлением землеустроительных мероприятий может осуществляться и в порядке авторского надзора. При этом подрядчик землеустроительной документации может проводить авторский надзор только на основании договора безвозмездного оказания услуг (консультационные услуги) с заказчиком в соответствии со ст. 779 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Регулятором единой государственной политики в области землеустройства, рационального использования и охраны земель, защиты прав граждан и юридических лиц на землю в соответствии со ст. 6 Федерального закона «О землеустройстве» должна стать государственная экспертиза землеустроительной документации, которую осуществляют в целях обеспечения соответствия этой документации исходным данным, техническим условиям и требованиям проведения землеустройства.

Государственной экспертизе землеустроительной документации должны быть подвергнуты проектные и изыскательские материалы независимо от категории земель, форм собственности на землю, источников финансирования и сметной стоимости объекта. Экспертиза должна осуществляться на принципах независимости организации ее проведения, обоснованности выводов и их обязательности для всех субъектов хозяйственной деятельности, организаций-разработчиков вне зависимости от форм собственности и в принадлежности. Ее можно проводить как самостоятельно, так и в составе других государственных экспертиз (экологической, санитарно-эпидемиологической и др.).

Таким образом, осуществление в единой системе государственного, муниципального, общественного и производственного земельного контроля и контроля за проведением землеустройства является одним из основных направлений улучшения управления земельными ресурсами страны.

### **Деятельность по стандартизации, сертификации и лицензированию в системе Росземкадастра. Направления нормативного обеспечения отрасли**

Эффективное управление земельными ресурсами, рациональное использование земель и формирование полноценной базы налогообложения земель для повышения налоговых поступлений в бюджет, а также создание базовых условий для привлечения инвестиций в российскую экономику с обеспечением юридических гарантий и прав инвесторов на землю возможны только в соответствующем правовом поле и на основе проведения единой технической политики, что требует создания и совершенствования систем стандартизации, сертификации, метрологии и лицензирования в области управления земельными ресурсами.

Политика Росземкадастра в области стандартизации определяется разработанными в 2000 г. Концепцией отраслевой системы стандартизации и Основными положениями о системе стандартизации отрасли, устанавливающими общие правила и требования к осуществ-

лению нормативной деятельности в целом, составлению и согласованию планов и программ разработки нормативных документов, а также осуществлению экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых на уровне субъектов Российской Федерации, по вопросам, относящимся к компетенции Росземкадастра. Утвержденные основополагающие нормативные документы направлены:

- на обеспечение процесса присоединения России к Всемирной торговой организации (ВТО);
- приведение отраслевой нормативной базы в соответствие с международными стандартами, нормами и требованиями;
- эффективное решение задач государственного земельного кадастра, государственной кадастровой оценки земли, мониторинга земель, землеустройства и государственного контроля за использованием и охраной земель;
- обеспечение конституционных прав граждан на недвижимое имущество — земельные участки и расположенные на них объекты иной недвижимости;
- регулирование применяемой в отрасли терминологии.

Начиная с 1991 г. Росземкадастр осуществляет планомерные работы по нормативному обеспечению отрасли по следующим направлениям:

- государственный земельный кадастр;
- государственная кадастровая оценка земель;
- мониторинг земель;
- землеустройство;
- государственный контроль за использованием и охраной земель;
- картографо-геодезическая деятельность в составе проектно-изыскательских работ при ведении государственного земельного кадастра, мониторинга земель и землеустройства;
- обеспечение информационной безопасности;
- информационные и геоинформационные технологии;
- ресурсосбережение (сохранение качества земель как природного ресурса);
- нормативное обеспечение качества продукции с целью защиты прав потребителей [разработка нормативных документов на методы контроля (испытаний)], а также включения в стандарты идентификационных параметров и методов их определения для предотвращения фальсификации продукции.

Из указанных направлений наиболее значительное внимание Росземкадастр уделял созданию системы нормативной документации на автоматизированную систему государственного земельного кадастра (АС ГЗК), которая регламентирует на основе действующих законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации:

- порядок создания и функционирования АС ГЗК;
- закрепление ответственности за выполнение работ по созданию и эксплуатации АС ГЗК на всех уровнях управления;
- порядок сбора, обработки и хранения информации ГЗК;
- порядок доступа к информационным ресурсам АС ГЗК;
- порядок информационного межведомственного взаимодействия с другими государственными и ведомственными информационными системами, кадастрами, реестрами и регистрами.

В состав нормативно-технического обеспечения АС ГЗК входят проектная документация на систему в целом, а также на подсистемы и модули, соответствующая действующим ГОСТам и другим основополагающим нормативным документам, стандарты входных и выходных документов ГЗК, стандарты на форматы предоставления и передачи данных в АС ГЗК, протоколы и регламенты взаимодействия между подсистемами АС ГЗК и внешними пользователями информации системы, документы по защите информации ГЗК и пр.

Методическое обеспечение АС ГЗК включает комплекс документов, содержащих методические рекомендации по созданию и обеспечению функционирования системы на различных уровнях (федеральном, субъекта Российской Федерации, муниципальном), по развитию информационно-лингвистического и математического обеспечения, по обеспечению совместимости системы.

Важные элементы нормативного обеспечения АС ГЗК, требующие оперативной разработки, — документы, регламентирующие порядок учета и регистрации информационных ресурсов, накапливаемых в системе, закрепление их в собственности [имущественной и (или) интеллектуальной] и определение правомочий владельцев. Концепция создания АС ГЗК предусматривает разработку нормативных документов, определяющих порядок проведения инвентаризации федеральными органами исполнительной власти информационных ресурсов ГЗК, создаваемых за счет и с привлечением средств федерального бюджета и государственных фондов и находящихся в ведении учреждений и предприятий всех форм собственности и (или) закрепленных в федеральной собственности нормативными актами, а также порядок их использования в некоммерческих и коммерческих целях.

Наряду с указанными в рамках создания системы нормативными документами АС ГЗК предусматривается разработка:

документов, обеспечивающих проведение эффективной финансово-экономической политики по формированию и использованию информационных ресурсов ГЗК, основанной на строгом учете информационных ресурсов как имущества и регламентации их использования на безвозмездной и платной, в том числе бесприбыльной, основе;

положений, регламентирующих распределение стоимости информационных ресурсов ГЗК между основными фондами, нематериальными активами и связанными с содержанием информационных ресурсов правами интеллектуальной собственности, а также возможность применения процедур амортизации по отношению к информационным ресурсам.

На основе указанных документов будет создана основа для использования государственных информационных ресурсов ГЗК в целях развития информационного рынка, поддерживающего развитие гражданского оборота земли и другой недвижимости в стране.

В целях обеспечения компетентной оценки геодезических, фотограмметрических и картографических систем и комплексов, программного обеспечения информационных технологий землеустроительного назначения, программных продуктов и продукции государственного земельного кадастра и мониторинга земель на соответствие требованиям, предъявляемым к таким объектам, в Росземкадастре была разработана и зарегистрирована в Государственном реестре России система добровольной сертификации «Земсерт».

В 1999—2000 гг. было проведено информационное обследование территориальных органов, организаций и учреждений Росземкадастра, которое показало, что их деятельность осуществляется в условиях большого числа программных продуктов и технологий (более 50 различных ГИС-продуктов), что создает определенные сложности, связанные, в частности, с информационным обменом между ними. В связи с этим особенно важна координация действий по использованию единых отраслевых стандартов, классификаторов, выходных форматов цифровой информации, форм регистрации, учета и выдачи документов и т.д.

Внедрение в практику системы сертификации позволит на основе установления единых требований к применяемым к отрасли программно-техническим средствам и обеспечению информационного взаимодействия между ними повысить качество продукции, оптимизировать управление и контроль за деятельностью предприятий, связанных с производством товаров и услуг.

В целях развертывания работ по сертификации в системе Росземкадастра с 1998 по 2000 г. был создан Научно-методический центр по сертификации; разработан пакет основных документов по сертификации, включающий положение об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий; порядок проведения сертификации, подачи и рассмотрения апелляций; положение об аттестации экспертов; типовые положения об органе по сертификации и испытательной лаборатории; методические указания по определению стоимости работ по проведению сертификации в системе добровольной сертификации «Земсерт».

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (от 16 июля 1998 г.), устанавливающим обязательную сертификацию почв земельных участков, Росземкадастром разработаны «Критерии оценки качества земельных участков для различ-

ных видов хозяйственной деятельности в целях сертификации». Сертификация земельных участков позволит установить соответствие данного земельного участка требованиям качества и безопасности, изложенным в стандартах или других нормативных документах, определить вид хозяйственной деятельности, разрешенной на нем, будет способствовать государственной кадастровой оценке земель и государственному контролю за использованием и охраной земель.

Росземкадастр создал основу для ведения сертификационной деятельности. Дальнейшее развитие системы добровольной сертификации «Земсерт» предполагает:

расширение состава сертифицируемой продукции;

сертификацию услуг в области государственного земельного кадастра, государственную кадастровую оценку земель, мониторинга земель, землеустройства и государственного контроля за использованием и охраной земель;

придание сертификации по отдельным видам продукции и услуг (непосредственно затрагивающим имущественные интересы граждан России) статуса обязательной;

совершенствование нормативной базы сертификации;

наличие системы управления и контроля за процессом сертификации в Росземкадастре;

информационное взаимодействие и обмен опытом с Госстандартом России, другими министерствами и ведомствами, международными организациями по стандартизации и сертификации;

заключение соглашений по взаимному признанию сертификатов, выданных в других системах сертификации на однотипную продукцию и услуги.

Одна из составляющих в деятельности организаций при проведении государственного земельного кадастра, государственной кадастровой оценки земель, мониторинга земель, землеустройства и государственного контроля за использованием и охраной земель — геодезические работы. В соответствии с Законом РФ «Об обеспечении единства измерений» (от 27 апреля 1993 г.) в системе Росземкадастра созданы метрологическая служба, система метрологического контроля за средствами измерений, создают поверочные лаборатории, разрабатывают соответствующее нормативное обеспечение. Значение метрологии в обеспечении достоверными геодезическими данными государственного земельного кадастра, мониторинга земель и землеустройства велико. Современные геодезические измерения осуществляют с использованием сложных оптико-электронных, компьютерных и спутниковых систем. Метрологический контроль такой аппаратуры требует специально подготовленных кадров.

В соответствии с Федеральными законами «О лицензировании отдельных видов деятельности» (от 25 августа 1998 г.), «О геодезии и картографии» (от 26 декабря 1995 г.) и постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» Росземкадастр осуществляет лицензирование геодезической и картографической деятельности в составе проектно-изыскательской деятельности при проведении землеустройства и ведении государственного земельного кадастра, перечень работ которой согласован с Рос картографией.

В 2000 г. закончена разработка автоматизированной системы ведения Реестра лицензий, выданных Росземкадастром, и осуществлен ее ввод в экспериментальную эксплуатацию.

По состоянию на 1 января 2001 г. Росземкадастром и его территориальными органами выдано 2265 лицензий.

## 2.4. МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

### Содержание учебного материала

1. Организационная структура управления земельными ресурсами.
2. Функции органов управления земельными ресурсами.
3. Классификация источников права в области управления земельными ресурсами.
4. Экономический механизм управления земельными ресурсами.
5. Основные формы платы за землю.
6. Формирование рыночного оборота земли.
7. Земельные банки и ценные бумаги.

### Организационная структура управления земельными ресурсами

Как отмечалось ранее, организационные системы в отличие от других сложных систем обеспечивают решение большого круга организационных задач и должны соответствовать целям процесса, и поэтому организационная структура должна формировать единую систему деятельности достижения этой цели, которая зависит как от первой, так и от второй подсистемы.

Под организационной структурой системы управления понимают иерархическую соподчиненность органов, вырабатывающих решения по управлению земельными ресурсами.

Организационные системы управления обладают следующими важнейшими свойствами, которые необходимо учитывать при выработке управленческих решений и организации структуры управления:

целостность — устойчивость функционирования организационной системы при ее минимальной структурной сложности и минимально необходимых ресурсах;

обособленность — относительная изолированность, автономность организационных систем или их подсистем, проявляющаяся в разделении полномочий, формировании границ экономической, организационной, политической и хозяйственной самостоятельности предприятий, регионов, отраслей;

централизованность — управление из одного центра (руководитель, администрация, госорганы и т. д.);

адаптивность — возможность учета изменений внутренних и внешних условий, обеспечивающего эффективность и стабильность функционирования системы;

совместимость — согласованность подсистем и элементов системы, обеспечивающая их взаимоприспособляемость и взаимоадаптивность;

эмерджентность — несоответствие целевых функций отдельных подсистем с целевой функцией всей системы. Так, целевая функция хозяйственного комплекса страны может не совпадать с целевой функцией отдельной отрасли, а целевая функция отдельного работника — с интересами организации;

мультипликативность — возможность умножения положительных или отрицательных эффектов системы;

неопределенность данных — отсутствие точных значений характеристик процесса управления;

многокритериальность — возможность оценки деятельности организационной системы управления по нескольким показателям;

стохастичность — отсутствие однозначных результатов реализации управленческих решений. Основные причины стохастичности следующие: отсутствие однозначных аналитических зависимостей между возможными результатами реализации управленческих решений и состоянием системы в момент воздействия на нее; случайный характер поведения окружающей среды; непреднамеренные и непредсказуемые искажения и запаздывания данных о состоянии организационной системы управления и окружающей среды и др.;

наличие фактора времени — старение добываемой информации, связанное с сокра-

щением процедуры обоснования и принятия управленческих решений и др.

Можно выделить несколько видов (форм) управления: государственное, общественное, муниципальное, внутрихозяйственное.

*Государственное управление* в области рационального использования и охраны земель означает, что государство устанавливает определенные правила и нормы по организации использования как всех земельных ресурсов страны, так и отдельных его частей (категорий земель, видов землепользования, различных землепользователей, собственников, арендаторов) путем формирования правовых институтов в сфере землепользования (частной собственности на землю, аренды, рынка земли и т. д.). При этом государство выступает в двух качествах: как собственник земли и недвижимого имущества (хозяйственное управление) и как орган власти, т. е. суверен, обладающий территориальным верховенством в отношении всех земель независимо от форм собственности. В первом случае земля, будучи объектом управления для государственных органов, является объектом их хозяйственной деятельности; во втором — территорией, т. е. пространством государственной власти, определяемым государственными границами.

При государственном управлении в области землепользования в лице его компетентных представительных органов власти или органов исполнительной власти оно, как правило, выражается в обязательных властных предписаниях, адресованных землепользователям (например, при установлении земельного налога, при государственном земельном контроле и экологических требованиях, ведении земельного кадастра, выявлении правонарушений и т. п.). Правовые нормы, исходящие от региональных органов власти, обеспечивают, как правило, решение экономических проблем использования земельных ресурсов, т. е. использования земли как имущества. При этом принимаемые решения государственной власти в регионах основаны на их компетенции как хозяйствующих субъектов (например, при заключении договоров аренды земли, организации торгов, заключении сделок с землей, при договорах о проведении внутрихозяйственного землеустройства и т. д.). Поэтому в регионах, с одной стороны, земля выступает как объект, на который распространяются властные функции государства, а с другой — как объект хозяйственной деятельности. Отсюда различия в методах регулирования земельных отношений, возникающих при осуществлении властных функций государства и хозяйственных отношений, связанных с использованием и охраной земель.

В первом случае применяют метод власти и подчинения, который проявляется как правовой императив (повеление, требование, приказ, указание). Во втором — метод, выражающийся в согласованиях и учете волеизъявления субъекта земельных отношений при формировании решений органов государственного управления земельными ресурсами. Так, требуется согласование при выборе объектов для мелиорации и способов ее проведения, методов применения удобрений и гербицидов, возможности изъятия земли для государственных или общественных нужд и т. п. Данный метод осуществления правомочий управления может выражаться также в невмешательстве в вопросы внутрихозяйственного использования угодий, в частности применяемых систем земледелия, организации внутрихозяйственной организации производства и т. д.

Но система управления земельными ресурсами государства как собственника земли в лице его компетентных органов за поведением землепользователя, действующего в условиях определенной экономической свободы, может смениться методом правового императива [например, учитывая право государственной собственности, землю для хозяйственных потребностей отводят на основании решения (постановления) компетентного государственного органа].

Административно-правовому методу регулирования земельных отношений характерно проявление властных функций. Участники таких отношений не равноправны, так как один дает обязательные для исполнения предписания, а другой обязан их точно и вовремя исполнять. Но властный, административно-правовой метод применяют тогда, когда в этом есть необходимость, т. е. когда в земельных отношениях имеется общегосударственный интерес.

В первую очередь административно-правовой метод регулирования земельных отношений необходим при обнаружении нарушений земельного законодательства, а также при необходимости их предупреждения. Основная задача правоохранительных органов (прокуратуры, суда, арбитража), органов Минприроды РФ, санитарной эпидемиологической службы Минздрава РФ, Федеральной службы земельного кадастра РФ — обнаружение и предупреждение земельных правонарушений.

При этом в основе административно-правового метода регулирования земельных отношений должны лежать экономические расчеты и прогнозы (государственный план; проект, согласованный в надлежащем порядке и утвержденный компетентным государственным органом; экономические нормативы, обосновывающие принятие тех или иных решений, и т. д.). Поэтому административно-правовое вмешательство в управление землей собственников возможно лишь в законодательно определенных случаях: при порче земли, непринятии мер по борьбе с сорной растительностью, распространении эрозии почв, несоблюдении государственных и общественных интересов, в использовании земли и т. д.

Таким образом, если в одних случаях допускается метод администрирования, то в процессе внутривладельческого использования земли применяют метод свободного управления, а в определенных законом случаях — метод администрирования. Характерный пример сложного содержания земельных отношений — предоставление государственной земли на условиях аренды. Землю в этих случаях предоставляют на основании хозяйственного решения компетентного органа управления, а затем заключают договор, который устанавливает права и обязанности участников договорных (арендных) отношений. Но если арендатор нарушает земельное законодательство, то к нему применяют метод административного воздействия, который не исключает судебного рассмотрения возникшего конфликта.

Внутривладельческое управление выражается в организации использования земли самими сельскохозяйственными предприятиями и другими пользователями земли. Их органы управления издают правовые акты (решения, правила, нормативы), обязательные для исполнения в рамках данного хозяйства или промышленного предприятия, юридическая сила которых обеспечивается самими владельцами (пользователями) земли. Нарушения названных правовых норм органы управления предприятия (хозяйства) устраняют, как правило, воздействуя дисциплинарно. Таким образом, правовые акты органов государственного управления формирует государство, они имеют общий характер, а их исполнение могут обеспечивать органы государственного принуждения, и они обязательны для органов внутривладельческого управления.

Функции управления в области использования и охраны земель выражены в соответствующих нормативных правилах. В основном они сводятся к следующим видам (направлениям) деятельности: планирование и прогнозирование использования земельных ресурсов; зонирование земель; распределение и перераспределение (предоставление, отвод, изъятие, выкуп) земель; государственная регистрация прав на землю, землеустройство, организация землепользования; планировка и правила застройки земель поселений, ведение государственного земельного кадастра; мониторинг земель; охрана земель и контроль за правильным их использованием, а также охрана земельных прав граждан и юридических лиц; организация платы за землю и др. Таким образом, деятельность органов государства и других владельцев земли по управлению и организации землепользования широка и многогранна.

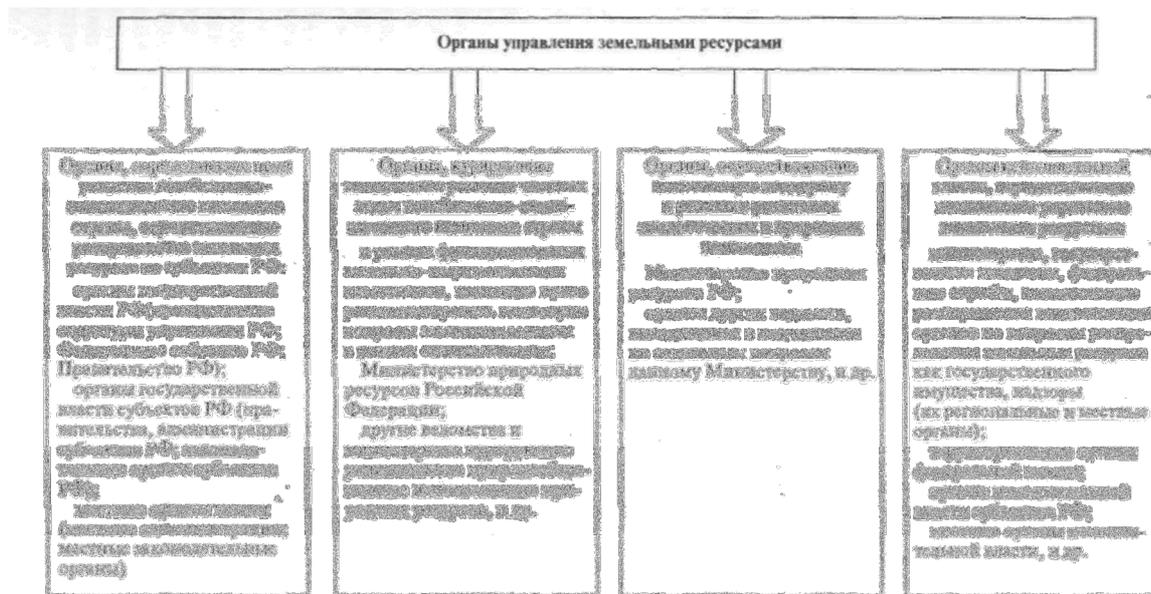
Государственное управление в области использования и охраны земель осуществляют как представительные, так и исполнительные органы власти, между которыми возможны два типа отношений:

жесткое подчинение, которое характерно для министерств, ведомств, комитетов и инспекций. При жестком подчинении нижестоящий орган полностью подчинен вышестоящему; отличающиеся только степенью детализации и полнотой функций. Вышестоящий орган вырабатывает общие правила и ограничения для нижестоящих.

Управление земельными ресурсами осуществляют на основе определенных принципов, методов и средств целенаправленного воздействия на субъекты прав на земельные

участки. Как было отмечено ранее, выделяются управляющая и управляемая системы с наличием определенного вида связей: прямых и обратных, директивных, стимулирующих, регулирующих.

Сложились определенные организационно-структурные блоки системы управления, позволяющие распределить функции управления между различными органами управления (по горизонтали и вертикали), а также между субъектами с различными экономическими формами хозяйствования (рис 6.) функциональное соответствие, когда органы выполняют аналогичные функции.



**Рис. 6 Организационная структура системы управления земельными ресурсами**

**Функции органов управления земельными ресурсами. Классификация источников права в области управления земельными ресурсами**

Каждый вышестоящий уровень координирует действия нижестоящих, а каждый иерархический уровень управления содержит все функции организации субъекта управления. Субъект управления на вышестоящем уровне осуществляет координацию организации субъектов управления на нижестоящих уровнях, исходя из принятых для конкретного административно-территориального образования критериев эффективности рационального использования земель. Это обеспечивает необходимые условия для своевременного выполнения федерального законодательства и приведение в соответствие уровней организации управляющей и управляемой систем.

Система органов государственного управления земельными ресурсами образует единую управленческую вертикаль и находится во взаимодействии с государственными органами исполнительной власти: на федеральном уровне, уровне субъектов Федерации, муниципальных образований (административный район, поселения).

Представительными органами государственной власти являются аппарат Президента Российской Федерации, Совет Федерации и Государственная Дума Российской Федерации, а также соответствующие органы субъектов Российской Федерации.

На основании сложившегося законодательства к компетенции федеральных органов законодательной власти относятся:

принятие федеральных законов, в соответствии с которыми органы законодательной власти субъектов Федерации принимают законы и иные нормативные акты, регулирующие земельные отношения;

утверждение единых принципов платы за землю и единых принципов регистрации

прав на земельные участки и прочно связанных с ними иных объектов недвижимости в порядке ведения государственного земельного кадастра;

определение специального правового режима для отдельных категорий земель;

установление порядка отнесения земель к федеральным и определение порядка распоряжения и управления этими землями;

отмена противоречащих земельному законодательству решений соответствующих органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления и др.

К органам исполнительной власти в соответствии с законодательством относятся органы общей и специальной компетенции.

Органы общей компетенции: Правительство Российской Федерации и соответствующие органы государственной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления — городские, районные, поселковые и сельские администрации.

Каждый из них в пределах своей компетенции осуществляет функции управления в области управления, использования и охраны земель независимо от того, в чьей собственности, пользовании или ведомственном управлении находятся земли.

К компетенции Правительства РФ относятся:

принятие правовых актов (в соответствии с законодательными актами Российской Федерации), регулирующих земельные отношения;

территориальное планирование использования земель;

установление границ особо охраняемых территорий, входящих в состав нескольких субъектов Федерации, а также в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп по согласованию с соответствующими администрациями и органами местного самоуправления;

разработка и выполнение совместных с органами исполнительной власти субъектов Федерации федеральных программ по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями;

защита прав собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов;

изъятие и предоставление земельных участков, находящихся в собственности субъектов Федерации, в соответствии с законодательными актами Российской Федерации в порядке, установленном органом законодательной власти соответствующего субъекта Федерации;

изменение целевого назначения земель;

выкуп земель для государственных нужд Российской Федерации и др.

К компетенции органов законодательной власти субъектов Федерации относятся:

принятие законов и иных нормативных правовых актов в соответствии с Конституцией РФ, земельным законодательством и другими законами РФ;

определение территорий с особым правовым режимом использования земель, установление и изменение их границ;

принятие законодательных и правовых актов по развитию системы земельного кадастра, землеустройства и т. д.;

утверждение программ развития земельного кадастра в регионах, ассигнований из региональных бюджетов на его ведение, контроль за их расходованием, а также утверждение правил регистрации прав на земельные участки с находящимися на них объектами недвижимости и форм документов.

Субъекты Федерации имеют также право устанавливать предельные размеры земельных участков, размеры и порядок взимания платы за землю, порядок ее централизации в соответствии с законодательными актами РФ, порядок распоряжения землями, находящимися в государственной собственности субъектов Федерации, а также порядок изменения целевого назначения земельного участка.

Субъекты Федерации утверждают и изменяют число и границы административных

районов, городскую и поселковую черту, генеральные планы городов и поселков республиканского, краевого, областного, окружного подчинения, городов федерального значения, определяют порядок осуществления государственного земельного контроля, ведения землеустройства и земельного кадастра, формируют региональные программы по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв и охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями, устанавливают правила перевода земель из одной категории и целевого назначения в другую, определяют размеры платежей за землю и перечень льгот при их взимании.

К компетенции органов исполнительной власти субъектов Федерации относятся:

разработка и принятие нормативно-правовых актов в области регулирования земельных отношений в соответствии с федеральным законодательством;

установление границ и правового режима особо охраняемых территорий регионального значения;

отмена противоречащих земельному законодательству административных актов органов местного самоуправления;

установление предельных норм предоставления земельных участков;

установление (утверждение) и изменение административных границ районов на территории субъекта РФ;

установление (утверждение) и изменение городской и поселковой черты, а также генеральных планов городов и поселков окружного, областного, краевого и республиканского подчинения;

определение размеров и порядка взимания платы за землю и установление региональной нормативной цены земли;

установление порядка изменения целевого назначения земель и перевода их из одной категории в другую;

утверждение региональных программ и схем рационального использования и охраны земель;

установление льгот по налогам за землю;

изъятие, в том числе выкуп, земель для государственных нужд;

организация проведения работ по землеустройству, земельному кадастру, мониторингу и контролю за использованием и охраной земель;

принятие правовых актов в соответствии с законами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации;

управление земельными ресурсами, территориальное планирование земель и зонирование;

отмена противоречащих законодательству решений органов местного самоуправления (администрации);

разработка и выполнение региональных программ по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями, утвержденными соответствующими органами законодательной власти;

разработка и принятие нормативных актов по вопросам земельного кадастра в соответствии с законодательством РФ, правовыми актами органов представительной власти субъектов Федерации;

разработка и выполнение региональных программ по земельному кадастру, утверждаемых органами представительной власти, а также выделение ассигнований из своих бюджетов на ведение земельного кадастра;

организация работ по регистрации прав на земельные участки и находящиеся на них объекты недвижимости в рамках ведения земельного кадастра;

утверждение ежегодного отчета о состоянии и использовании земель региона;

организация землеустройства, ведения государственного земельного кадастра и мониторинга земель;

организация государственного земельного контроля;

перевод земель из одной категории в другую;

выкуп земель для государственных нужд;

утверждение генеральных планов городов, поселков, сел и др.

К компетенции федеральных органов исполнительной власти РФ относятся:

установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;

формирование ограничений оборотоспособности земельных участков;

государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля и ведения государственного земельного кадастра;

установление порядка изъятия (выкупа) земель для государственных и муниципальных нужд;

изъятие (выкуп) земель для нужд Российской Федерации;

разработка и реализация федеральных программ по использованию и охране земель;

реализация иных полномочий, отнесенных к полномочиям Российской Федерации существующим законодательством РФ;

разработка и принятие нормативных актов, регулирующих организацию и ведение землеустройства и земельного кадастра;

внесение на утверждение в органы представительной власти программы развития земельного кадастра;

утверждение форм регистрационной (поземельной) книги, правоохраняющих документов на землю;

закрепление и защита прав собственников, владельцев, пользователей земли;

осуществление государственного контроля за распределением и использованием земель, законностью земельных сделок (купли-продажи, аренды, залога, дарения, обмена и др.);

обеспечение оперативности и устойчивости земельного оборота, гласности земельных сделок; разрешение земельных споров; проведение налогового обложения земли и земельных сделок; установление нормативной и перспективной цены земли; предоставление сведений о собственниках, владельцах, пользователях земельных участков, правовом режиме земель, их хозяйственном использовании и цене;

обеспечение необходимой информацией о земельных ресурсах органов государственной власти, юридических и физических лиц;

проведение землеустройства и территориального планирования;

подготовка ежегодного Государственного доклада о состоянии и использовании земель Российской Федерации и др.

Компетенция органов местного самоуправления в области земельных отношений определяется Конституцией РФ, земельным законодательством, законодательными актами по местному самоуправлению, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации

Местные органы представительной власти вносят на рассмотрение и утверждение вышестоящих органов представительной власти предложения по совершенствованию управления земельными ресурсами, по ассигнованиям из бюджета на мероприятия по УЗР, осуществляют контроль за расходованием выделенных средств.

К компетенции органов местного самоуправления в административных границах соответствующих муниципальных образований отнесены:

предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам в собственность или пользование;

изъятие (в том числе выкуп) и предоставление земельных участков для муниципальных нужд;

планирование использования земель и контроль за правильностью их использования в границах муниципальных образований;

организация работ по землеустройству, земельному кадастру, мониторингу земель, реализации генеральных планов и проектов планировки и застройки поселений в пределах, определяемых органами исполнительной власти субъектов РФ;

установление размеров платы за землю и льгот по земельному налогу для отдельных плательщиков, а также базовых ставок арендной платы за землю;

взимание платы за землю;

установление (корректировка) зональной нормативной цены земли в соответствии с действующим законодательством;

установление предельных норм наделения граждан земельными участками в установленных законодательством случаях;

охрана права собственности на землю и права землепользования.

Конкретные виды и объемы деятельности муниципальных органов по управлению земельными ресурсами устанавливаются федеральным законодательством или законодательством субъектов РФ.

Кроме того, к компетенции местных органов исполнительной власти относятся выделение ассигнований из местного бюджета на проведение мероприятий по управлению земельными ресурсами и утверждение ежегодного отчета о наличии и использовании земель муниципального образования.

К ведению муниципальных образований также относится решение проблем в области владения, пользования и распоряжения землями, находящимися в муниципальной собственности, а также осуществления контроля за использованием земельных ресурсов в границах муниципального образования.

Органы общегосударственного управления возлагают выполнение некоторых функций на федеральные органы государственного Управления специальной компетенции, к которым относятся Росземкадастр, Госстрой, Минприроды, Минсельхоз России и другие министерства и ведомства

Органы специальной компетенции подотчетны органам общей компетенции и, в свою очередь, подразделяются на функциональные и отраслевые (ведомственные) органы.

К функциональным органам специальной компетенции относятся Федеральная служба земельного кадастра (Росземкадастр), Министерство имущественных отношений, Министерство природных ресурсов, органы санитарно-эпидемиологической службы Министерства здравоохранения РФ и архитектурно-градостроительной службы Госстроя РФ.

Росземкадастр и его территориальные органы — ведущие органы специальной компетенции федеральной исполнительной власти, на которые возложено общее государственное управление земельным фондом страны.

Отраслевые (ведомственные) органы — различные министерства и ведомства, в ведении которых находятся земли определенного целевого назначения (Министерство сельского хозяйства, Министерство путей сообщения, Министерство связи и др.).

Задачи и функции федеральных органов исполнительной власти в сфере государственного управления земельными ресурсами и недвижимостью значительно отличаются.

Так, к функциям Росземкадастра отнесены:

ведение государственного земельного кадастра и в пределах своей компетенции государственного управления земельными ресурсами;

ведение государственного земельного кадастра и в пределах своей компетенции — государственного кадастрового учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества (кроме технического учета) в целях информационного обеспечения государственного и муниципального управления земельными ресурсами, государственного контроля, государственной регистрации прав на земельные участки и сделок с ними, землеустройства, проведения кадастровой оценки земель (в том числе для целей налогообложения), реализации мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель, а также иной связанной с использованием земель деятельности;

государственный земельный контроль;

организация и осуществление землеустройства, мониторинга земель, прогнозирования и планирования рационального использования земель в пределах его компетенции;

участие совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в фор-

мировании нормативной правовой базы по вопросам ведения государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках объектов недвижимого имущества, землеустройства, государственной кадастровой оценки земель, мониторинга земель и государственного земельного контроля;

обеспечение в установленном порядке федеральных органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, заинтересованных юридических и физических лиц информацией о состоянии земель, прогнозировании и планировании их рационального использования и др.

Функции Мингосимущества России:

проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений;

управление и распоряжение в пределах своей компетенции имуществом, находящимся в собственности РФ (далее именуется федеральное имущество), в том числе земельными участками, за исключением земельных участков лесного фонда и земель, занятых водными объектами;

координация деятельности в области имущественных и земельных отношений иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

регулирование деятельности на рынке недвижимости при осуществлении оценочной деятельности;

анализ процессов, связанных с приватизацией, управлением и распоряжением государственной собственностью, проведение научно-технических, маркетинговых, социологических и иных исследований и на основе полученных данных формирование предложений по совершенствованию методов реформирования имущественных и земельных отношений в целях повышения эффективности экономики и ее социальной ориентации;

разработка с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам управления земельными участками, находящимися в федеральной собственности, и проведения земельной реформы;

подготовка совместно с органами государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления для представления в Правительство Российской Федерации предложений о разграничении государственной собственности в Российской Федерации на собственность: федеральную, государственную субъектов РФ и муниципальную, в том числе подготовка перечня земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований возникает право при разграничении государственной собственности на землю;

приобретение по решению Правительства Российской Федерации земельных участков и иного имущества в собственность: федеральную, государственную субъектов РФ и муниципальную;

предоставление в установленном порядке земельных участков, находящихся в федеральной собственности, федеральным государственным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, органам местного самоуправления на праве постоянного (бессрочного) пользования и иным организациям и гражданам в аренду;

осуществление непосредственно и с помощью своих территориальных органов контроля за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков и иного федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или в оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений, переданного в установленном порядке иным лицам, и при выявлении нарушений принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации необходимые меры для их устранения и привлечения виновных лиц к ответственности;

осуществление непосредственно и с помощью своих территориальных органов контроля за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью зе-

мельных участков и иного федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или в оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений;

выступление в пределах своей компетенции государственным заказчиком проектно-изыскательских работ, связанных с управлением земельными участками, находящимися в федеральной собственности, и проведением земельной реформы, размещение на конкурсной основе заказов на их выполнение;

осуществление в установленном порядке изъятия земельных участков для нужд Российской Федерации, в том числе в результате выкупа;

подготовка совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти документов о переводе находящихся в федеральной собственности земель из одной категории в другую;

заключение договоров об организации земельных торгов (конкурсов, аукционов) со специализированной организацией, определяемой Правительством Российской Федерации;

осуществление контроля за поступлением в федеральный бюджет средств от продажи и аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

осуществление лицензирования оценочной деятельности и контроля за соблюдением лицензионных требований и условий, координация разработки и согласования стандартов оценки имущества;

осуществление взаимодействия с Федеральной службой земельного кадастра России и с учреждениями юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Задачи Мингосимущества России:

участие в разработке, формировании и проведении единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений в Российской Федерации;

разработка и реализация государственных программ, связанных с регулированием имущественных отношений в сфере владения, пользования и распоряжения земельными участками, проведением земельной реформы и рациональным использованием земель;

проведение в установленном порядке разграничения государственной собственности на землю, на собственность: Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований;

обеспечение интересов Российской Федерации при заключении соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче осуществления части полномочий в области имущественных и земельных отношений;

содействие развитию международного сотрудничества в сфере имущественных и земельных отношений и реализации государственной политики в области привлечения инвестиций.

Функции Роскартографии:

разработка и реализация мер единой технической политики и регулирования геодезической и картографической деятельности;

обеспечение органов государственной власти, местного самоуправления, юридических лиц и граждан геодезическими и картографическими материалами и данными, а также достоверной информацией об объектах местности;

государственный геодезический надзор за геодезической и картографической деятельностью в области наименований географических объектов, передачей гражданами и юридическими лицами геодезических и картографических материалов и данных в соответствующие картографо-геодезические фонды, хранением и использованием этих материалов;

организация и обеспечение формирования, сохранности и использования государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации, создание и ведение федерального и территориальных картографо-геодезических фондов, банков цифровых, электронных карт и геодезических данных;

управление и распоряжение в установленном порядке геодезической, картографической и топографической продукцией, созданной в результате работ, заказчиком которых яв-

лялся федеральный орган исполнительной власти по геодезии и картографии;

геодезическое и картографическое обеспечение делимитации, демаркации и проверки прохождения линии Государственной границы Российской Федерации;

координация работ по развитию научной, производственной и опытно-экспериментальной базы, разработке и внедрению в производство новой техники и технологии в области геодезии и картографии.

Функции Госстроя России:

ведение технического учета жилищного фонда, организация ведения соответствующей учетно-технической, оценочной и правоустанавливающей документации и обеспечение ее хранения в архивах бюро технической инвентаризации и объединенном архиве Госстроя России;

участие совместно с Минюстом России, Минимуществом России и Государственным комитетом Российской Федерации по земельной политике (ныне Росземкадастр) в создании системы регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обеспечение нормативно-правового регулирования деятельности организаций, осуществляющих техническую инвентаризацию в субъектах РФ и муниципальных образованиях;

участие совместно с Росземкадастром в создании государственного земельного и государственного градостроительного кадастра;

установление порядка разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации, а также по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проектной документации;

обеспечение в установленном порядке нормативно-методического сопровождения государственного технического учета и инвентаризации зданий и сооружений жилищно-гражданского и производственного назначения;

организация в пределах своей компетенции государственного контроля за использованием и охраной земель в городских и сельских поселениях и издание инструкции о порядке его осуществления;

осуществление лицензирования деятельности по разработке градостроительной и проектной документации, деятельности по выполнению инженерных изысканий для строительства, топографо-геодезических и картографических работ при осуществлении градостроительной деятельности (в соответствии с перечнем работ, согласованных с Федеральной службой геодезии и картографии России);

участие в формировании инфраструктуры рынка недвижимости в жилищной сфере, обеспечивающей защиту прав собственности на жилье и эффективную систему организации сделок на этом рынке;

обеспечение защиты установленных законодательством Российской Федерации прав собственников жилья на создание товариществ собственников жилья с целью управления многоквартирными домами.

Министерство юстиции России осуществляет функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

МСХ России:

участвует в проведении земельной реформы в сельской местности;

проводит государственную политику и осуществляет государственное управление в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, реабилитации радиоактивно загрязненных сельскохозяйственных угодий, химизации и мелиорации земель;

организует разработку, экспертизу и реализацию федеральных целевых программ, межгосударственных целевых программ, программ реструктуризации и земельных преобразований;

содействует органам исполнительной власти субъектов РФ в организации рационального использования, воспроизводства и охраны земель (включая воспроизводство плодородия и сохранение почв);

осуществляет государственный контроль за состоянием и использованием мелиорированных земель совместно с Федеральной службой земельного кадастра России.

Минэкономразвития России разрабатывает и реализует государственную социально-экономическую политику, определяет пути развития экономики и методов ее эффективного регулирования, обеспечивающих социально-экономический прогресс и устойчивое развитие Российской Федерации.

Министерство природных ресурсов РФ является специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды и государственного контроля за использованием и охраной земель и в пределах своей компетенции:

координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по вопросам ведения государственного кадастра в области природопользования и охраны окружающей природной среды;

разрабатывает и осуществляет с участием других федеральных органов исполнительной власти меры по совершенствованию механизма экономического регулирования рационального природопользования и охраны окружающей природной среды, определяет методики экономической (стоимостной) оценки природных ресурсов;

осуществляет в установленном порядке координацию деятельности по созданию и обеспечению функционирования комплексной системы мониторинга состояния окружающей природной среды и использования природных ресурсов, а также участвует в ведении другими федеральными органами исполнительной власти государственного мониторинга иных видов природных ресурсов (кроме земельных);

организует и осуществляет в пределах своей компетенции государственный контроль за использованием и охраной земель;

формирует фонд государственных информационных ресурсов и окружающей природной среды, в установленном порядке регулирует использование этой информации, участвует в создании информационных систем по видам природных ресурсов, организует подготовку государственных докладов о состоянии окружающей природной среды и использовании природных ресурсов в Российской Федерации;

организует и обеспечивает рациональное, многоцелевое, непрерывное использование земель лесного фонда.

Сложившаяся структура государственного управления земельными ресурсами не обеспечивает четкого разграничения функций, что отрицательно влияет на развитие земельных и экономических отношений общества. Дублирование функций государственного управления земельными ресурсами, включая реформирование земельных отношений, формирование объектов недвижимого имущества, регулирование оценки объектов недвижимого имущества для проведения сделок налогообложения, геодезии и картографии, земельного контроля, а также охраны земель как природного объекта, не позволяет сформировать рациональную структуру УЗР страны.

### **Дублирование функций государственного управления землей и иной недвижимостью (по А. Л. Оверчуку)**

Функция государственного управления земельными ресурсами

Органы исполнительной власти, ответственные за выполнение указанной функции

Установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений

Росземкадастр, Минэкономразвития, Мингосимущество России, МСХ России

Ведение государственного земельного кадастра (единого кадастра недвижимости) и его регулирование

Росземкадастр, Госстрой, Минимущество, МПР России, Роскартография

Регулирование землеустройства и формирования объектов недвижимого имущества

Росземкадастр, Роскартография, Госстрой, Минимущество, МСХ, МПР России

Регистрация прав собственности на недвижимость и сделки с ней	Минюст, Госстрой России, Минимущество России, Росземкадастр
Регулирование геодезии и картографии	Роскартография, Росземкадастр
Земельный контроль	Росземкадастр, МПР, Госстрой, Минимущество России
Оценка земель и недвижимого имущества	Росземкадастр, Мингосимущество, Госстрой, МПР, МНС, Минэкономразвития России
Мониторинг земель	Росземкадастр, МПР России

Росземкадастр является федеральным органом исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами, осуществляющим специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции по ведению государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках и иных неразрывно связанных с ними объектов недвижимого имущества, по землеустройству, государственной кадастровой оценке земель, мониторингу земель и государственному контролю за использованием земель. Он осуществляет свои полномочия как непосредственно, так и через свои территориальные органы — комитеты по земельным ресурсам и землеустройству субъектов Российской Федерации, имеющие свои подразделения в районах и городах — районные и городские комитеты по земельным ресурсам и землеустройству.

Основы правового положения территориальных органов Росземкадастра в субъектах Российской Федерации закреплены в ст. 78 Конституции Российской Федерации, из которой следует, что федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные органы.

Территориальные органы Росземкадастра, образованные в соответствии с постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 27 мая 1993 г. «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации», входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и иных законодательных актов Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, руководствуются в своей деятельности Положением о Федеральной службе земельного кадастра, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2001 г., другими правовыми актами Службы и положениями о комитетах по земельным ресурсам и землеустройству по субъектам Российской Федерации.

Основные задачи территориальных органов Росземкадастра:

осуществление государственного управления земельными ресурсами и проведение земельной реформы по направлениям, отнесенным к их ведению;

участие в подготовке законодательных и других нормативных правовых актов, направленных на комплексное правовое обеспечение регулирования земельных отношений;

ведение государственного земельного кадастра и в пределах их компетенции государственного кадастрового учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества (кроме технического учета) в целях информационного обеспечения деятельности по государственному и муниципальному управлению земельными ресурсами, государственной регистрации прав на земельные участки и сделок с ними, землеустройству, проведению государственной кадастровой оценки земель (в том числе для целей налогообложения), реализации мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель, и иной связанной с использованием земель деятельности;

осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель всех категорий;

организация и осуществление землеустройства, мониторинга земель;

прогнозирование и планирование рационального использования земель в пределах их компетенции;

участие совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в формировании нормативной правовой базы по ведению государственного учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, землеустройства, государственной кадастровой оценки земель, мониторинга земель государственного контроля за использованием и охраной земель;

обеспечение в установленном порядке территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти, органов местного самоуправления, заинтересованных юридических и физических лиц информацией о состоянии земельных ресурсов, прогнозировании и планировании их рационального использования;

участие в разработке и реализации федеральных и региональных программ, связанных с регулированием земельных отношений, проведением земельной реформы, обеспечением рационального использования и охраны земель.

С момента образования в 1992 г. территориальных органов Росземкадастра в их штатной численности произошли существенные изменения. Если в 1993 г. штатная численность территориальных органов увеличилась на 2000 единиц, то начиная с 1995 г. при увеличении числа землепользователей в стране штатная численность земельной службы уменьшилась с 1995 по 2000 г. на 9600 штатных единиц (51,6 %) (рис. 5.2).

Необходимо также учитывать, что территориальные органы Росземкадастра были укомплектованы квалифицированными специалистами, имеющими большой опыт практической работы в области землеустройства, способными решать поставленные перед ними задачи по проведению земельной реформы. Так, из 8916 федеральных государственных служащих территориальных органов Росземкадастра 6820 чел. (76,5 %) имели высшее профессиональное образование, 2096 чел. (23,5 %) — среднее профессиональное образование, 176 чел. — послевузовское образование и 43 чел. — ученую степень.

Из 6820 чел., имеющих высшее профессиональное образование, 3873 (56,8 %) имели профильное образование.

После принятия Правительством Российской Федерации в январе 2000 г. Федерального закона «О государственном земельном кадастре» начался новый этап формирования организационной структуры управления подведомственными учреждениями и предприятиями.

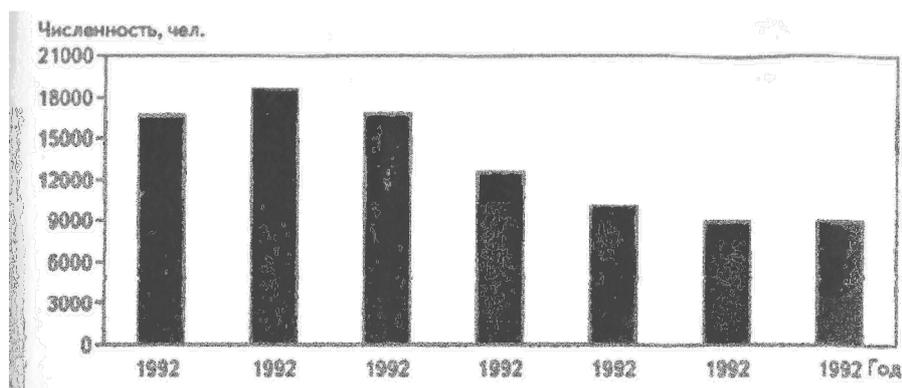


Рис. 7 Изменение штатной численности территориальных органов Росземкадастра 1992-2000 гг.

В системе Росземкадастра на начало 2003 г. действовало 6 головных подведомственных организаций, включающих около 100 институтов и их дочерних предприятий, филиалов с общей численностью около 9,5 тыс. специалистов, выполняющих научно-исследовательские, проектно-изыскательские работы по землеустройству, земельному кадастру, межеванию и мониторингу земель, а также работы по оценке земли и другой недвижимости, разработке и оснащению органов Росземкадастра современными технологиями

межевания земель. Кроме того, за период с 1999 по 2000 г. с участием территориальных органов Росземкадастра в 86 субъектах Российской Федерации были созданы федеральные государственные учреждения «Земельные кадастровые палаты» (с общей численностью работающих 2171 чел.), основными задачами которых являлись ведение государственного земельного кадастра на территории кадастрового округа, осуществление государственного и муниципального управления земельными ресурсами, проведение государственного земельного контроля, государственной регистрации земельных участков, установление обоснованной платы за землю, оценка земель и учет их стоимости. В настоящее время осуществляется реорганизация системы федеральных государственных унитарных предприятий РосНИИземпроекта с одновременной их ликвидацией или преобразованием в открытые акционерные общества.

В субъектах Федерации действуют территориальные органы, подчиненные Росземкадастру. Всего в эту структуру входят 89 комитетов в субъектах Федерации, более 2190 районных и городских комитетов.

В своей деятельности Росземкадастр подчиняется Правительству РФ, которое утверждает персональный состав коллегии службы. В рамках межотраслевой координации регулирования земельных отношений и использования земли Росземкадастр взаимодействует с Министерством природных ресурсов, Министерством государственного имущества, Министерством обороны, Министерством сельского хозяйства РФ, Госстроем РФ и другими исполнительными органами федеральной власти.

В структуре управления земельными ресурсами важное значение имеют научные и проектные подразделения Росземкадастра, из которых пять специализированных структур имеют региональные филиалы, учреждения и подразделения: Российский научно-изыскательский институт земельных ресурсов (РосНИИземпроект), Федеральный кадастровый центр (ФКЦ «Земля»), Российский проектно-изыскательский институт земельно-кадастровых съемок (Росземкадастрсъемка), Российский институт мониторинга земель и экосистем (РосИМЗ), а также Центр по разработке и производству приборов и технологий для целей земельного кадастра («Землемер»).

Наиболее разветвленную региональную структуру до 2002 г. имел РосНИИземпроект, имевший 73 зональных института и предприятия. ФКЦ «Земля» обладает 10 региональными центрами. Росземкадастрсъемка и РосИМЗ имели соответственно 6 и 5 региональных подразделений.

Региональные комитеты по земельным ресурсам и землеустройству обеспечивают реализацию политики Роскомзема в субъектах Федерации, а райкомземы и горкомземы как низовые звенья системы — в административных районах и поселениях. Как областные, так и районные комитеты координируют свою деятельность с администрациями соответствующих уровней, управлениями сельского хозяйства и другими органами, имеющими отношение к управлению земельными ресурсами.

### **Экономический механизм управления земельными ресурсами**

В условиях перехода к рыночной экономике особое значение приобретает механизм экономического регулирования управления земельными ресурсами, реализуемый через соблюдение экономических интересов государства, землевладельцев и землепользователей.

Механизм экономического регулирования управления земельными ресурсами формируется системой мер экономического воздействия, направленных на реализацию земельной политики государства, обеспечение прав землевладельцев и землепользователей, установление социально справедливых платежей за землю, экономическое стимулирование рационального и эффективного землепользования, введение экономических санкций за нерациональное использование и ухудшение экологического состояния земельных участков, на защиту земельных угодий от порчи и ухудшения их экологического состояния, незаконного захвата и разбазаривания.

Система экономических регуляторов управления земельными ресурсами включает:

- земельный налог;
- арендную плату за землю;
- рыночную цену земли;
- залоговую цену земли;
- компенсационные платежи при изъятии земель;
- компенсационные выплаты при консервации земель;
- платежи за повышение качества земли;
- штрафные платежи за экологический ущерб;
- налоговое обложение при гражданском земельном обороте;
- плату за право аренды и т. д.

Мировой опыт рыночных отношений наглядно показывает, что земля во многих странах вовлечена в сферу экономических отношений в первую очередь как надежный, неиссякаемый, количественно увеличивающийся источник финансовых средств, пополняющий бюджеты всех уровней, способствующий обеспечению развития территорий.

Эту задачу решают реализацией одного из принципиальных положений системы управления земельными ресурсами — обеспечением платности землепользования.

Рыночная экономика перенесла центр тяжести управления с методов прямого регулирования, т. е. централизованного в глобальном плане распределения и перераспределения материальных и финансовых ресурсов, на методы косвенного воздействия на экономику землепользования через налоговую систему.

Земельные платежи выполняют в системе управления земельными ресурсами комплексную задачу: обеспечивают рациональное распределение имеющихся земельных ресурсов между различными видами их использования; создают равные условия деятельности для субъектов, хозяйствующих на земельных участках, обладающих разным качеством; обеспечивают изъятие и направление в городской бюджет рентного дохода, создаваемого на земельных участках с лучшими условиями; создают финансовую базу для проведения мероприятий, повышающих качество как территории административного образования в целом, так и отдельных ее районов.

Экономический механизм управления земельными ресурсами должен быть основан на использовании земельной ренты в качестве основы для формирования системы экономических регуляторов с другими экономическими рычагами (ценами, ссудным процентом, подоходным налогом и т. д.)-

Рента (от лат. *reddita*— отданная назад) — устойчивый доход, прямо не связанный с предпринимательской деятельностью. Известно несколько видов рент, в том числе государственная и банковская, связанных с займами, по которым выплачивают рентные доходы в виде процента.

Земельная рента имеет иную природу. Как известно, земельный собственник может вести хозяйство самостоятельно, но может и передать свое право использования земли в аренду предпринимателю. Условиями арендного договора последний временно получает право монопольного хозяйствования на данном участке, за что и выплачивает землевладельцу арендную плату. Превращение части прибыли арендатора в земельную ренту обусловлено именно данной монополией.

Аренда земли возникла еще при рабовладельческом обществе. Так, в Древней Вавилонии действовал Кодекс Хаммурапи, который устанавливал следующие условия аренды земли: краткосрочность (1...2 года), формы арендной платы — натуральная или денежная с уплатой от 1/3 до 1/2 собранного урожая. В феодальном обществе арендную плату арендатор выплачивал собственнику земли продуктами земледелия, деньгами, трудовой повинностью.

Капиталистическая (предпринимательская) аренда земли возникла в XVI—XVII вв. Предпринимательская аренда предполагает, что арендатор вкладывает в землю свой капитал и осуществляет производство с помощью наемных работников с целью получения прибыли. Она широко распространена в США, Западной Европе, других развитых и развивающихся странах.

Предприниматель берется за дело, когда рассчитывает получить не только среднюю прибыль, но и добавочный доход, который будет выплачен собственнику земли в качестве земельной ренты. Следовательно, *земельная рента* — это форма экономической реализации собственности на землю. В ее составе различают дифференциальную и абсолютную ренту, а также монопольную.

*Дифференциальная (разностная) рента* возникает на основе монополии на землю как объект хозяйствования, ибо каждый предприниматель получает в свое распоряжение конкретный, ограниченный в натуре участок. По качеству они могут значительно различаться и при равновеликих затратах обеспечивать получение разного количества продукции, а следовательно, и прибыли.

С увеличением спроса на сельскохозяйственную продукцию в хозяйственный оборот вовлекаются худшие участки земли, с которых получают обычную прибыль, а на средних и лучших — более высокую. Дополнительная прибыль и превращается затем в *дифференциальную ренту*.

Наличие частной собственности на землю обуславливает возникновение *абсолютной ренты* как части прибавочной стоимости, присваиваемой государством и другими землевладельцами в силу монополии собственности на землю.

Источником ее образования является излишек прибавочной стоимости над средней прибылью, которая образуется в сельском хозяйстве по причине трудностей перелива капитала из промышленности в сельское хозяйство, межотраслевой конкуренции, уравнивания нормы прибыли капитала сельскохозяйственных товаропроизводителей с общей нормой прибыли и др. Поэтому, а также по причине небольших площадей лучших и средних по качеству и месторасположению земель как объекта хозяйствования цены на продукты сельскохозяйственных товаропроизводителей определяются условиями производства на худших участках, т. е. эти цены больше общей цены производства.

Получаемая разница между стоимостью и ценой производства (добавочная прибыль) должна передаваться в форме абсолютной ренты государству и другим собственникам земли.

Таблица 7

Формы и виды земельной ренты

Вид ренты	Условия образования	Виды добавочной прибыли	Распределение добавочной прибыли
Дифференциальная I	Различие участков по плодородию и месторасположению	Разница между общественной (рыночной) и индивидуальной ценой производства на лучших участках	Собственнику земли
Дифференциальная II	Различная эффективность дополнительных затрат на одних и тех же участках	Разница между общественной (рыночной) и индивидуальной ценой производства за счет роста экономического плодородия земли	В течение срока аренды предпринимателю арендатору
Монопольная	Земли исключительного качества и ограниченного наличия, на которых возделывают уникальные культуры	Разница между монопольной и индивидуальной ценой производства	Собственнику земли или частично (по договору) собственнику земли и предпринимателю-арендатору
Абсолютная	Право собственности на землю	Включаемая в общественную (рыночную) цену стоимость монопольного права землевладельца	Собственнику земли

Абсолютную ренту получают со всех сельскохозяйственных земель независимо от их качества, месторасположения и производительности дополнительных вложений. Мелкие землевладельцы не имеют возможности получать значительную абсолютную ренту, так как

их издержки на производство сельскохозяйственных продуктов выше складывающегося общественно нормального уровня издержек.

Абсолютная рента увеличивает размер платы за землю и является одной из причин возникновения противоречий между землевладельцами и землепользователями, в том числе и арендаторами, и государством.

При экономическом регулировании использования земельных ресурсов этот аспект необходимо учитывать с той или иной степенью полноты.

Другой важный аспект экономического регулирования управления земельными ресурсами — дифференциальная рента, представляющая собой часть прибавочной стоимости, которая присваивается землевладельцами, так как они имеют монопольное право на землю как на объект хозяйствования.

Экономическая причина образования дифференциальной ренты — превышение прибавочной стоимости над средней прибылью, которое создается благодаря более высокой производительности труда работников сельского хозяйства и дополнительно вложенному капиталу на относительно лучших и средних по плодородию и месторасположению земельных участках. В условиях ограниченности вовлекаемых в общественное производство лучших и средних по плодородию и месторасположению земель используют и худшие массивы земель. Это обусловливается ростом населения и его потребностей в сельскохозяйственных продуктах, необходимостью удовлетворения промышленности в сельскохозяйственном сырье.

Монополия на землю как объект хозяйствования обуславливает особенности ценообразования на сельскохозяйственную продукцию в условиях ограниченности площадей лучших и средних по качеству земельных массивов при вовлечении в использование худших из них. Для обеспечения возможности хозяйствования землепользователь должен иметь индивидуальную цену производства, складывающуюся из индивидуальных издержек и средней прибыли (иначе становится бессмысленным процесс производства на худших участках, и их использование прекращается). Поэтому землепользователь — арендатор худших земель претендует на получение средней прибыли, а ведущий хозяйство на лучших и средних земельных участках — на получение добавочной прибыли сверх средней (за счет более производительного использования труда и капитала).

Как известно, дифференциальную ренту подразделяют на ренту I и II. Дифференциальную ренту I определяют как разницу между ценой производства сельскохозяйственной продукции на наихудших землях и индивидуальной ценой производства на лучших и средних земельных участках. Объективное условие ее образования — более высокое плодородие земель и лучшее месторасположение по отношению к рынкам сбыта, пунктам приобретения средств производства, транспортным магистралям и т. д. Дифференциальную ренту

I определяют как разницу между общественной и индивидуальной ценой производства, которая образуется за счет дополнительных вложений капитала в одни и те же участки земли как землевладельцем, так и арендатором. При заключении нового арендного договора дифференциальную ренту II (как добавочную прибыль) присваивают землевладельцы путем повышения арендной платы, а во время действия «старого» договора — арендатор, ибо в противном случае арендатор не будет вкладывать свой капитал в землю. Дифференциальную ренту I присваивают только землевладельцы.

Монопольная земельная рента образуется на землях исключительного качества, на которых возможно производство редких по своим потребительским свойствам видов сельскохозяйственной продукции. Например, южная приморская зона Краснодарского края, уникальная для России, имеет земли, пригодные для возделывания субтропических культур и чая, особых лекарственных трав.

Экономисты, специально исследовавшие монопольную земельную ренту в городах, выделяют два аспекта ее образования.

Первый — эта рента образуется на всех участках города независимо от их свойств, так как для целей градостроительства требуются участки в определенных местах и определенной площади. Но в силу естественной ограниченности земли на этих территориях пред-

ложение свободных участков не соответствует спросу на них, что повышает стоимость земли как территориального базиса.

Второй — монополия рента образуется на отдельных участках поселений, которые в силу действия природных, социальных и экологических факторов приобретают особо ценные свойства. Поэтому многие экономисты считают, что рента — это цена, уплачиваемая за использование земли и других природных ресурсов, количество которых (или запасов) строго ограничено. Именно уникальные условия предложения земли — ее фиксированное количество — отличают рентные платежи от заработной платы, процента на прибыль.

Ограниченность земель исключительного качества обуславливает особый дефицит *монопольной продукции* на рынке. Поэтому создается возможность ее реализации по монополю высокими ценам.

Механизм изъятия и перераспределения дифференциальной земельной ренты включает закупочные цены реализации сельскохозяйственных продуктов государству; надбавки к ценам на продукцию, произведенную на худших землях; платность землепользования; дифференцированный налог на прибыль.

При создании экономического механизма изъятия рентных платежей возникает проблема безрентных земель, с которых не получают дифференциальную ренту из-за низкого естественного плодородия земельных участков или в силу сложившихся экономических и природных условий (недоступность земель, например в горах, при низкой трудо- и фондообеспеченности). Считается, что за использование *безрентных участков плату не устанавливают* потому, что они не служат источником дополнительного дохода, но с этим трудно согласиться. Так как эти земли необходимо содержать в надлежащем экологически сбалансированном состоянии, защищать от эрозии, проводить их обследование и кадастровый учет, то для проведения этих действий необходимы средства, аккумулируемые в специальном фонде, создаваемом за счет земельного налога. Поэтому ставки платежей за худшие земли целесообразно определять на основе абсолютной ренты.

Условия образования дифференциальной ренты усложнились в 90-е годы в связи с переходом к рыночным земельным отношениям. Экономический механизм управления земельными ресурсами в стране стал самостоятельным институтом с определенными функциями, процедурами и правовой защитой. Для организационного оформления этого механизма земельные ресурсы разграничивают на земли федеральной, региональной и муниципальной собственности, что особенно важно, так как собственник производственных, в том числе и земельных, ресурсов приобретает право на результаты производственной деятельности, т. е. на полученные доходы и произведенную продукцию. А поскольку земельные участки обладают разными потребительскими свойствами, то при одном размере вложений и одинаковом уровне хозяйствования собственники получают неравновеликие результаты. Таким образом, возникает возможность получения дополнительного дохода за счет земельной дифференциальной ренты. Но участки отличаются не только производительными качествами (плодородием сельскохозяйственных земель, глубиной залегания и мощностью пласта рудосодержащих земель, крепостью грунта строительных участков и др.), но и месторасположением, влияющим на эффективность использования участков в связи с изменением расходов на перевозки, сооружение коммуникаций и т. д. Частная земельная собственность в силу права присоединения автоматически распространяет право на оба вида ренты, представленной дополнительными доходами в связи с увеличенными объемами продукции или (и) ее более низкой себестоимостью. Но в связи с тем что земельные участки в России в основном предоставляли бесплатно, дифференциальная рента I должна быть изъята в пользу общества и государства, а дифференциальную ренту II предоставляют владельцу земельного участка любой категории земельного фонда.

Поэтому для увеличения поступлений в бюджеты внимание органов управления земельными ресурсами различных административно-территориальных уровней сосредоточивается на поисках инвестиционных средств за счет дифференциальной ренты I и корректировке действий частного землевладения с направлениями государственной региональной и

муниципальной земельной политики. Особенно это важно для управления земельными ресурсами крупных городов. Так, Правительство Москвы исходило до последнего времени из нецелесообразности введения частной собственности на землю в российской столице, понимая, что лишь при этом условии у города сохраняется шанс соединить преимущества общественной формы владения землей с требованиями рыночной экономики, в первую очередь с платностью ее использования, основанного на потребительских свойствах участков и особенностях их оценки в городах. Кроме того, рост цен на землю в условиях частного землепользования затрудняет приобретение земли для нужд общества, особенно для развития экономически и социально необходимой инфраструктуры; способствует расплыванию городов, поскольку на их окраинах цены на землю ниже; ведет к чрезмерной техногенной перегрузке территорий, особенно в центре, где вырастают офисные здания, вытесняющие жилые и другие виды землепользования; увеличивает стоимость жилья; способствует спекуляции, выводу земельных участков из оборота и дестабилизации земельных рынков.

Отсутствие в нашей стране достоверной информации о рыночной стоимости земельных участков, о размерах вложений в систему объектов, улучшающих состояние земель, о стоимости необходимых мероприятий по управлению земельными ресурсами также влияет на необходимость учета земельной ренты, использующей две составляющие затрат: вложенный в участки труд и капитал.

Таким образом, в основе расчета земельных платежей должна лежать земельная рента, которая представляет собой денежное выражение тех благ, которые получают люди, занимая землю.

Предполагаемые отечественные и зарубежные подходы к расчету земельной ренты существенно различаются по составу и содержанию показателей, на базе которых рассчитывают затем все виды оценок земли. Все многообразие существующих позиций по этому вопросу может быть сведено к двум основным подходам, восходящим к теории трудовой стоимости К. Маркса и теории факторов производства, родоначальниками которой были А.Смит и Д.Рикардо. Кроме того, в городах появляется еще третья категория дохода, занимающая промежуточное положение между двумя первыми, представляющая собой не прямой результат вложения капитала и труда индивидуумами с целью получения прибыли или заработка, а являющаяся результатом общего прогресса города и общества. Это связано с тем, что эффективность деятельности отдельных субъектов земельных отношений часто лишь в небольшой степени зависит от их возможностей. И зачастую очень мала по сравнению с результатом общего прогресса всей сферы отрасли или хозяйственного комплекса города в целом. Месторасположение объекта земельных отношений имеет большое значение в определении размеров его возможных доходов, что является самым примечательным из всех воздействий, оказываемых изменением индустриальной среды на издержки производства.



Рис. 8 Классификация рентообразующих факторов

Исследуя строительную ренту, К. Маркс в результате анализа особых свойств товара, получаемого на строительном участке, доказывает, что в строительстве рента возникает вследствие того, что продукция, имеющая одинаковую стоимость производства (например, стоимость жилья), реализуется по разным рыночным ценам за счет различия в качестве участков (дифференциальная рента I) и различием в месторасположении по отношению к различным центрам притяжения (дифференциальная рента II). Кроме того, строительная рента к тому же является монопольной, так как связана с наличием монопольной цены. Поэтому при экономическом регулировании системы управления земельными ресурсами кроме различий в плодородии, месторасположении и эффективности дополнительных вложений необходимо также учитывать трудо-, фондообеспеченность и другие социальноемкие рентообразующие условия и факторы (состояние инфраструктур связи, здравоохранения, образования и др.). Рентообразующим и рентоизымающим фактором также могут стать распространение и развитие акционерных форм привлечения личных денежных средств банков и населения. Результаты их использования могут принести дополнительные доходы. При этом важно социально справедливо расчлнить и распределить эти доходы между землевладельцами, землепользователями, арендаторами, банками, собственниками при привлечении капиталов и органами государственной власти различных уровней.

Классификация рентообразующих факторов, влияющих на эффективность использования земельных ресурсов, показана на рисунке.

### Основные формы платы за землю

Одна из важнейших составных частей механизма экономического регулирования земельных отношений — платность пользования землей. Законодательство РФ предусматривает такие формы платы за землю, как земельный налог, арендная плата и нормативная цена земли.

Закон Российской Федерации «О плате за землю» был принят на первом этапе земельной реформы — в 1991 г. С момента принятия закона и до настоящего времени в его первоначальную редакцию вносили изменения одиннадцать федеральных законов. Кроме того, вопросы взимания платежей за использование земель регулируются рядом подзаконных актов. Уже на основании этого можно сделать.



Рис. 9 Формы платы за землю

вывод о необходимости кодификации нормативных актов, регулирующих вопросы налогообложения земель. Однако принятый в 1998 г. Налоговый кодекс Российской Федерации не внес принципиальных изменений в порядок исчисления налогооблагаемой базы, что вызывает необходимость не только внесения изменений в законодательство о плате за землю, но и принципиально изменить подход к вопросам учета и оценки земель.

За земельные участки, находящиеся в собственности, пожизненном наследуемом владении, бессрочном (постоянном) пользовании, взимается земельный налог, а за арендуемые участки — арендная плата.

В условиях рынка земли для ее купли-продажи может потребоваться банковский кредит. Это вызывает необходимость установления нормативной цены земли, а также системы льгот при налогообложении.

Земельный налог выражает отношения между обществом и земельным собственником по поводу владения землей как государственного и общественного достояния, арендная плата за землю — это отражение отношений по поводу использования земельных угодий между собственниками земли и арендаторами. Нормативная цена земли выступает как категория, характеризующая процесс формирования земельной собственности, а также является основой расчетов при возмещении ущерба, связанного с отчуждением земель и вынужденной их консервацией. Рыночная цена земли устанавливается на основе оценки размера вложенного в участок капитала или стоимости производимой на нем продукции, а также таких составляющих, как рентообразующая способность участка, объем и соотношение спроса и предложения на рынке земли, платежеспособный спрос населения, инфляция, налоговые отчисления и другие факторы.

Современная система изъятия и использования рентных платежей, реализуемая через земельный налог, нормативную цену земли, арендную плату за пользование земельными участками, требует дальнейшего совершенствования. Так, в настоящее время доля поступлений от земельных платежей в федеральный и местные бюджеты чрезвычайно мала. Например, в доходной части бюджета России в 2001 г. доля поступлений от земельного налога и арендной платы за землю составила менее 1 %, в Московской области земельный налог и арендная плата за землю составили 1,9 % от доходов областного и районных бюджетов.

Эта система несовершенна как с точки зрения финансовой политики, так и с точки зрения рационального использования земли. Например, имеется большое число льготников: земельный налог собирается только с 25 % всех земель страны, а в городах — с 15 %, а от уплаты земельных платежей освобождены целые отрасли. Ставки земельного налога и арендной платы вследствие небольших размеров в большинстве случаев не являются стимулом к эффективному использованию земли, не стимулируют переход прав на земельные участки от менее эффективных к более эффективным хозяйствующим субъектам земельных отношений.

Характеристики участка земли, находящегося в частной собственности, являются результатом как действия природных качеств земли, так и вклада предшествующих поколений людей.

Наконец, следует учесть, что ценность земли как экономического ресурса в значительной степени определяется ее месторасположением и другими факторами, такими как близость к транспортным артериям, наличие различного рода инфраструктур, и другими условиями, на которые собственник земельного участка не может оказывать существенного влияния.

В связи с этим часть земельной ренты, т. е. дополнительного дохода, создаваемого благодаря использованию земли и других ограниченных природных ресурсов, обеспечивающих повышение производительности общественного труда за счет естественных факторов производства, должна подлежать изъятию через систему земельных платежей, прежде всего земельного налога. При этом специфика земельных рентных платежей в отличие от иных видов налогов состоит в том, что рентные платежи должны обеспечивать в конечном итоге повышение ценности территории как для проживающего на ней населения, так и для бизнеса, что предполагает использование механизмов изъятия рентного дохода у субъектов землепользования.

Выявление рентной составляющей в результатах экономической деятельности субъектов землепользования — весьма сложная практическая проблема, требующая для своего решения создания развернутой системы выделения и описания земельных участков, вовлекаемых в хозяйственный оборот, идентификации их владельцев, выявления различий в качестве земельных участков, используемых различными хозяйствующими субъектами, т. е. комплекса элементов развернутой системы управления земельными ресурсами и иной недвижимостью на территории того или иного региона. Задачи такой системы — обеспечение наиболее рационального использования земельных ресурсов региона и муниципалитета, создание привлекательных условий для развития бизнеса и для жизни населения; максимизация поступлений в региональный и местный бюджеты как непосредственно от управления недвижимостью, так и за счет доходов от развития деловой активности на территории. Поэтому целью системы управления являются создание оптимальных условий для развития бизнеса страны, регионов и муниципальных образований, обеспечение рационального распределения земельных ресурсов между различными видами деятельности, позволяющего максимально эффективно использовать все факторы производства, а значит, обеспечить максимальное получение создаваемого валового продукта.

Очевидно, что механизм изъятия и использования рентных платежей можно эффективно использовать лишь при условии решения проблемы выявления вклада земли в общий валовой продукт, создаваемый на конкретной территории, и установления факторов, обеспечивающих максимизацию этого вклада.

Механизм выявления вклада земли в результаты хозяйственной деятельности отдельного предприятия анализируемой территории в целом может базироваться на следующих положениях.

Определенный уровень качества жизни населения как обобщающий результат социально-экономической деятельности на анализируемой территории имеет две составляющие — социально-экологическую и экономическую. Обе эти составляющие обеспечивают объективную оценку современного состояния качества жизни населения, определение путей его повышения. В то же время между ними существует определенное противоречие, так как мероприятия, направленные на максимизацию экономического эффекта от хозяйственной деятельности на территориях, могут негативно влиять на социальные отношения, экологическую обстановку, и наоборот, введение жестких социальных и экологических требований может снизить деловую активность в целом ряде отраслей экономики регионов, городов и иных муниципальных образований.

Социально-экологическую составляющую можно рассматривать как фактор, накладывающий определенные ограничения на экономическую деятельность на территории административного образования.

В связи с этим экономический механизм управления земельными ресурсами необходимо формировать в два этапа:

изучение механизмов формирования максимальной экономической эффективности хозяйственной деятельности на анализируемой территории как важнейшего условия высокого качества жизни; введение экологических и социальных ограничений, позволяющих гармонизировать экономическую и социально-экологическую составляющие качества жизни на анализируемой территории.

Основа использования рентных регуляторов — правильное определение вклада земельных ресурсов конкретной территории в результаты экономической деятельности, который в конечном счете находит свое реальное воплощение в создаваемом валовом продукте. Валовой региональный или муниципальный продукт — это совокупность материальных благ и услуг, являющийся обобщенным результатом экономической деятельности на конкретной территории, а отнесенный к численности проживающего населения — показателем эффективности этой деятельности. Этот продукт может быть представлен объемом вновь созданной (добавленной) стоимости в отраслях производства продукции и услуг, в котором необходимо определить долю каждого фактора экономической деятельности (капитал, труд, земля).

Экономический стимул к активной производственной деятельности — получение дохода в виде процента на вложенный капитал в производство, который должен быть не менее процента, получаемого без всякого активного приложения, например при инвестировании в государственные ценные бумаги. Поскольку любая производственная деятельность — деятельность рискованная, то доход, извлекаемый капиталом в виде процента, в данном случае должен также включать рисковую составляющую — «премию за риск», различную для разных отраслей экономики, поскольку каждой отрасли экономики присущи свои отраслевые риски.

Результатом труда является продукция или услуга, основная часть стоимости которой принадлежит работодателю, а меньшая часть выступает в форме оплаты труда. В то же время, с позиций собственника, нанимая работников, он инвестирует в него распределенные во времени средства из собственной выручки на условиях договора о найме (контракта). При этом средства для этих инвестиций зарабатывают сами работники, но принадлежат работодателю. В результате стоимостная оценка фактора «труд» выступает в виде капитализированной оплаты труда (с отчислениями). На практике эта сумма может быть отчасти или полностью учтена в цене земли при ее продаже государством, изъята через арендную плату или налог на землю, наконец, она может полностью остаться в распоряжении собственника в случае, если земля ему была предоставлена бесплатно, а налоговые платежи за землю отсутствуют.

Следует иметь в виду, что рентная составляющая во вновь созданной стоимости является результатом использования конкретным хозяйствующим субъектом присущих ему «постоянных элементов», в качестве которых могут выступать не только земля, но и иные факторы, например монопольное положение, наличие инфраструктуры, прочных связей в кругах государственного управления и пр. Таким образом, в общем виде речь может идти не только о ренте как продукте земли, но об экономической ренте в целом. Земельная рента является частным случаем экономической ренты, и органы государственной власти обязаны учитывать это обстоятельство в своей деятельности.

В данном случае рентная составляющая — это та предельная величина, которую собственник способен выплачивать за право приложения капитала к земле, при этом его деятельность остается прибыльной с учетом тех рисков, которые присущи данной отрасли экономики (при средневзвешенном для данной отрасли уровне рентабельности и оптимальном соотношении между трудом и капиталом). На основе анализа экономической ситуации в той или иной отрасли города (выбирается нормальный для данной отрасли уровень рентабельности с учетом оптимального соотношения между трудом и капиталом) можно выявить те объекты земельных отношений, доход которых превышает среднюю рентабельность в отрасли.

Этот дополнительный доход может иметь тройственную природу:

может быть вызван более высоким, нежели средний для отрасли, уровнем технологии производства (это найдет свое выражение в более высоком соотношении капитал/труд и, следовательно, в более высокой доле капитала во вновь созданной стоимости);

быть ориентированным на удовлетворение относительно новых потребностей проживающего на территории населения;

на использование более продуктивного «постоянного элемента» данного объекта, т. е. иметь в своей основе экономико-экологические и пространственные преимущества земли.

Имея данные о доходности различных предприятий базовых отраслей и размерах этой доходности в зависимости от территориального размещения предприятий, можно выявить зоны наибольшей доходности для каждой из этих отраслей.

Выделение таких зон позволяет перейти к следующему этапу управления земельными ресурсами — определению факторов, формирующих повышенную рентабельность хозяйствующих субъектов, таких как удобство транспортировки сырья, материалов или готовой продукции предприятия; близость потребителей продукции; насыщенность трудовыми ресурсами; близость к источникам энергии, к предприятиям смежных отраслей и пр.

Для каждой отрасли набор таких факторов и их влияние на повышение рентабельности будут строго индивидуальными. Следует иметь в виду также, что одни и те же факторы могут оказывать как положительное, так и отрицательное влияние на эффективность дея-

тельности хозяйствующего субъекта. Например, близость к транспортным развязкам, бесспорно, снижает издержки для объектов земельных отношений, деятельность которых связана с переработкой значительных объемов сырья, а близость к размещению трудовых ресурсов важна для трудоемких производств, но является негативным фактором для объектов с высоким уровнем выбросов отходов.

Выявление доли земельной ренты во вновь созданной продукции создает возможности:

для выявления рентного потенциала отдельных частей (районов) регионов или муниципальных образований в зависимости от вариантов их функционального использования и соответствующего распределения деловой и социальной активности по анализируемой территории. Тем самым создаются необходимые условия для зонирования территории с учетом возможностей максимизации валового продукта и рационального использования территориальных ресурсов;

увеличения объемов регионального и местного бюджетов за счет изъятия рентного дохода, возникающего на объектах земельных отношений различных отраслей экономики, с одновременным созданием равных условий деятельности для всех хозяйствующих субъектов независимо от их месторасположения. Таким образом, закладываются объективные основы для создания системы налогообложения земли;

выявления «точек притяжения» различных отраслей или крупных объектов, развитие которых поднимает общий рентный потенциал окружающих территорий. Таким образом, создается объективная основа для выделения зон «особой поддержки» на анализируемой территории и создания условий для их приоритетного развития — установление индивидуального правового режима, открытие бюджетного финансирования, установление налоговых льгот для частных инвесторов и пр.

Например, в целях практического применения изложенного подхода может быть предложен следующий алгоритм использования рентных регуляторов в процессе управления земельными ресурсами г. Москвы и других крупных городов:

выделение в экономическом комплексе базовых отраслей, создающих основную часть валового продукта, а также способных стать базовыми отраслями в перспективе;

определение рентабельности отдельных хозяйствующих субъектов базовых отраслей и средневзвешенной рентабельности по отраслям;

определение необходимого и достаточного уровня доходности капитала, инвестированного в материально-вещественные факторы и труд, в зависимости от отрасли, а также доли этого дохода во вновь созданной стоимости;

выделение доли вновь созданной стоимости за счет вклада земли в процесс создания продукта;

выявление на территории зон, обеспечивающих максимизацию вновь созданной стоимости по различным отраслям экономики, в том числе по базовым;

определение факторов, обеспечивающих максимизацию вновь созданной стоимости, в первую очередь по базовым отраслям;

определение целесообразности и возможностей сохранения месторасположения объектов земельных отношений или их перевода на иные территории в зависимости от социально-экономического зонирования территории городов и прилегающих территорий, а также с учетом природно-экологических условий;

определение целесообразности изъятия рентного дохода или его части, создаваемого на объектах, где повышенная рентабельность определяется качествами земли;

применение того или иного варианта изъятия рентного дохода (через земельный налог, арендную плату, нормативную цену земли).

Таким образом, на основе выявления рентной составляющей во вновь созданной стоимости в отраслях экономики г. Москвы органы управления земельными ресурсами получают необходимую основу для осуществления практической деятельности по регулированию отношений в сфере земли и иной недвижимости.

Другое важное направление использования рентных регуляторов в процессе управле-

ния земельными ресурсами территорий — система налогообложения. В результате налоговой политики необходимо установить перечень субъектов земельных отношений с различными уровнями земельных платежей.

*Земельный налог* представляет собой конкретную норму изъятия земельной ренты у собственников земли. Система земельного налога должна быть построена так, чтобы отпала необходимость выплаты дотаций производителям, работающим в худших условиях (за исключением особо неблагоприятных).

Ставки земельного налога должны отражать единый процесс рентообразования, т. е. устанавливаться с учетом дифференциальной, абсолютной и монопольной земельной ренты и их рентообразующих факторов. Однако в период перехода к рынку, когда частная собственность на землю ограничена, ставки земельного налога в средних и относительно лучших условиях определяют в основном на базе дифференциальной земельной ренты.

Земельный налог должен поступать в распоряжение субъектов Федерации и муниципальных образований и использоваться для обустройства их территорий, проведения землеустроительных и земельно-кадастровых работ, повышения плодородия почв, развития производственной и социальной инфраструктуры.

Налоговый механизм относится к экономическим рычагам опосредованного воздействия на производство. Эти последствия проявляются с течением времени под влиянием угнетающей или стимулирующей налоговой политики на многие факторы формирования дохода (включая психологические). Система налогов является частью более сложной системы, структура которой включает всю государственную систему и весь комплекс экономических отношений, объединенных целью максимального обеспечения жизнедеятельности общества при заданных производственных возможностях. Совокупный размер налоговых сборов должен, с одной стороны, максимально соответствовать государственным расходам, а с другой — оказывать минимальное отрицательное воздействие на деловую активность.

Дж. Стиглиц выделяет пять характеристик рациональной налоговой системы, вполне применимых к формирующейся налоговой системе России:

экономическая эффективность, т. е. отсутствие противоречий с эффективным распределением ресурсов (отсутствие искажающего эффекта);

административная простота, т. е. открытость и понятность системы;

гибкость, т. е. способность быстро реагировать на изменяющиеся экономические и социальные условия;

политическая ответственность, подразумевающая ответственность государства за удовлетворение спроса на землю;

справедливость, означающая справедливый дифференциальный подход к различным индивидуумам.

Налогообложение земли и иного недвижимого имущества имеет существенные преимущества по сравнению с налогообложением других доходов юридических и физических лиц, позволяющие эффективно использовать земельный налог в качестве источника формирования бюджетов различных уровней. Во-первых, земля по своей природе является таким объектом обложения, который практически невозможно утаить (при наличии соответствующей системы учета и регистрации, позволяющей идентифицировать земельные участки, иные объекты недвижимости и их владельцев). Во-вторых, в отличие от налогов, базой которых являются доходы от хозяйственной деятельности, налоговые поступления от сбора земельного налога в гораздо меньшей степени зависят от экономической конъюнктуры.

Уместно обратить также внимание на то, что фискальная функция налогообложения земли хотя и является основной и сохраняет свою актуальность, тем не менее не является единственной. Налогообложение земли призвано выполнять и иные функции, прежде всего регулирующую, обеспечивая экономическое воздействие на поведение землевладельцев и землепользователей. Кроме того, налог на землю — необходимый элемент системы управления земельными ресурсами, который призван обеспечивать помимо наполнения бюджета рациональное использование земли как важнейшего экономического ресурса, естественного

пространственного фактора, обеспечивающего развитие субъекта РФ и муниципальных образований как социально-экономической целостности. Поэтому целесообразно доходы от земельного налога направлять в бюджет развития регионов и муниципальных образований для развития инновационной и инвестиционной деятельности.

Принципиально важно отметить необходимость более активного поиска путей наиболее эффективного использования регулирующей функции налогообложения земли, решение проблемы результативности регулятивных воздействий земельного налогообложения как на субъекты земельных отношений, так и на размер платы за землю.

Указанные обстоятельства делают земельный налог удобным инструментом для реализации фискальной функции налоговой системы. В условиях нестабильности налоговых поступлений в бюджеты всех уровней современной России это, безусловно, вызывает повышенный интерес к проблемам развития налогообложения земли со стороны государственной и муниципальных органов власти, прежде всего ее исполнительной ветви.

Однако действующая система налогообложения земель имеет существенные недостатки. Прежде всего действующие ныне ставки земельного налога не зависят от размеров экономической оценки земли, а являются результатом административного решения — ставки были установлены в абсолютном исчислении на всю территорию страны, что, безусловно, не позволяет учесть качество конкретных земельных участков. Но благодаря возможности органов управления субъектов Федерации дифференцировать ставки обложения по территории с сохранением общего объема налогообложения, приходящегося на территорию субъекта Федерации, эта проблема в какой-то степени снимается. Однако это позволяет лишь несколько откорректировать заложенный в законодательство административный механизм, но не изменяет его неэкономическую природу. Заложенный законодателем порядок установления ставок налога — лишь первое приближение к реализации принципа платности земельных ресурсов, так как качество земли как экономического ресурса в действующем механизме налогообложения земли практически не учитывают.

Другой недостаток действующей системы налогообложения земли — ориентация на фактическое, а не на наиболее эффективное использование земельного участка при определенной ставке налогообложения. Так, действующий Закон РФ «О плате за землю» предусматривает, что размер налога на землю для земельных участков, занятых под объектами жилищного фонда, устанавливаются в размере 3 % от ставки земельного налога, установленной для данной территории. Такой порядок способствует консервированию действующего способа использования земли и не соответствует принципу наиболее эффективного использования земли. Система налогообложения, таким образом, не выполняет одну из своих важнейших функций — обеспечение рационального распределения имеющихся земельных ресурсов между различными видами ее использования для максимизации совокупного социально-экономического эффекта вклада земли в совокупный результат хозяйственной деятельности. Необходимо создание такого механизма взимания рентных платежей, который позволит изымать вклад земли в общий результат хозяйственной деятельности, одновременно стимулируя при этом эффективное использование труда и капитала.

*Арендная плата*, устанавливаемая за объект недвижимого имущества, включает, как минимум, три составные части: земельную ренту, амортизацию капитала, вложенного в здания и сооружения, а также процент за пользование капиталом. Очевидно, что при взимании арендной платы в целом с объекта недвижимости различия между этими составными частями стираются, что может быть оправдано при установлении размера аренды в результате свободного торга арендодателя и арендатора.

Арендная плата за землю представляет собой вознаграждение, которое выплачивает арендатор собственнику земли за ее использование. В связи с этим она тесно связана с земельным налогом и не может быть меньше или равняться ему. Верхний предел арендной платы за землю должен быть ограничен значением средней прибыли (например, 30...40 %) по отношению к ставке земельного налога. Это, с одной стороны, обеспечит стимулы для сдачи земли в аренду, а с другой — не будет ущемлять экономических интересов арендаторов. Ми-

ровой опыт показывает, что ставки арендной платы за землю тем или иным образом регулируются законодательством.

Наиболее важными с точки зрения сбора земельных платежей являются земли поселений. В 2002 г. в виде налогов и арендной платы за использование земель поселений (без внедрения результатов государственной кадастровой оценки земель) было собрано в бюджеты всех уровней более 40,2 млрд р., что составляет соответственно 81 и 95 % всех платежей за землю.

В соответствии с проектом второй части Налогового кодекса Российской Федерации земельный налог может устанавливать представительный орган местного самоуправления в размере 0,1...2,0 % кадастровой стоимости земельного участка. Проведенные расчеты показывают, что установление ставки земельного налога 0,5 % от кадастровой стоимости участков позволит увеличить сборы от налога на земли поселений в 1,4 раза. В случае установления земельного налога 2 % налоговые поступления в бюджеты всех уровней могут возрасти в 5 раз.

Таким образом, разработка и установление на федеральном уровне новой системы учета и оценки земель, а также совершенствование законодательства, регулирующего взимание платежей за пользование природными ресурсами, — еще одна неотъемлемая часть управления земельными ресурсами.

Экономическая неопределенность в стране послужила причиной того, что в настоящее время используется не сама земельная рента, а ее производная категория — *экономическая оценка* земельных ресурсов, в определении которой существует многообразие экономических теорий и подходов, свести которые в одну систему представлений не удастся.

Необходимость в получении достоверной оценочной стоимости земельных участков испытывают как государственные и муниципальные органы власти при управлении земельными ресурсами, планировании перспективного развития поселений, проведении рациональной земельной и налоговой политики, так и частные субъекты земельного права при совершении разного рода сделок с землей.

Проведение пообъектной (индивидуальной) оценки рыночной или иной оценки земельных участков (прежде всего для целей налогообложения в целом по России) требует неоправданно больших финансовых, временных и трудовых затрат. В свою очередь, проведение государственной кадастровой оценки земли, требующей гораздо меньших финансовых затрат, позволит в короткие сроки получить объективную стоимость земель различных категорий и разного целевого назначения.

В условиях рыночной экономики земля приобретает товарную форму, имеющую цену, т. е. сумму, которую покупатель будет готов заплатить за оцениваемый земельный участок. Цена земли зависит от совокупности факторов и социально-экономических явлений. Классические факторы, влияющие на цену земли и используемые при ее оценке, можно разделить на четыре категории: экономические; социальные; административные или политические; физические, связанные с окружающей средой либо с месторасположением.



Рис. 10 Влияние экономических факторов на цену земли

*Экономические факторы* зависят от экономической ситуации в стране, регионе или на местном уровне.

*Социальные факторы* помогают уточнить характер землепользования, спрос на землю и ее цену. К ним можно отнести: рост, сокращение или стабильность численности населения; изменение плотности населения; географическое распределение социальных групп; отношение к архитектурным стилям и коммунальным услугам; отношение к социальным проблемам и вопросам образования; уровень преступности в городе, районе и т. д.

*Юридические, административные и политические факторы* влияют на спрос как положительно, так и отрицательно. Предоставление разных льгот способствует эффективному землепользованию и стимулирует освоение земельных участков. На уровне государства, субъектов Федерации и муниципальных образований экономическая, фискальная и кредитно-денежная политика может стимулировать или подавлять экономическое развитие территорий в целом и спрос на землю в частности. К этим факторам можно отнести: законодательство о зонировании; политику в сфере денежного обращения, включая все формы налогообложения, которые влияют на свободное использование недвижимости; поддерживаемое органами власти жилищное строительство и гарантированные ипотечные кредиты; регулирование уровня арендной платы, разрешение на различные виды специальной деятельности, контроль землепользования; строительную политику; качество услуг, предоставленных местной администрацией, и т. д.

*Физические факторы* (окружающая среда и характеристики месторасположения) являются определяющими для стоимости земельных участков. При анализе таких факторов важно разграничивать, с одной стороны, характеристики собственно участка (климат и топография местности, размер участка, рельеф, геология и другие физические параметры), а с другой — показатели месторасположения, которые характеризуют участок с точки зрения его расположения относительно делового центра, автомагистрали, объектов инфраструктуры и т. д.

Одна из форм платы за землю — *нормативная цена* земли, которую *по* законодательству вводят для регулирования земельных отношений при передаче земли в собственность, установлении коллективно-долевой собственности на землю, передаче по наследству, дарении и получении банковского кредита под залог земельного участка. Определяют ее, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Нормативная *цена* земли для конкретных земельных участков составляет 50-кратную ставку земельного налога за единицу площади сельскохозяйственных земель, а с 1994 г. — 200-кратную ставку налога.

При этом нормативная цена земли при продаже земельных участков расположенным на них приватизированным предприятиям определялась на уровне 10-кратной ставки земельного налога за единицу площади, а с 1997 г. — не ниже 5-кратной ставки налога за единицу площади.

С 1997 г. была введена нормативная цена земли на уровне 75 % рыночной цены участка. При этом сельскохозяйственные земли не продавали. Поэтому определение уровня, от которого должна исчисляться нормативная цена на земли сельскохозяйственного назначения, вызывало затруднение для местных органов землеустройства.

Реально нормативную цену на сельскохозяйственные угодья применяют в случаях передачи за плату земель местными органами власти в собственность крестьянским хозяйствам и другим сельскохозяйственным предприятиям. Нормативную цену для участков разного целевого назначения устанавливали с применением повышающих коэффициентов к базовой нормативной цене земли по оценочным зонам в зависимости от рыночного спроса на земельные участки.

Так, в соответствии с Порядком определения нормативной цены земельных участков различного целевого назначения, принятым администрацией Владимирской области, при совершении сделок с земельными участками территории области для земель сельскохозяйственного назначения (без изменения целевого назначения) нормативную цену рассчитали поданным экономической оценки земель для пашни и кормовых угодий (сенокосов и пастбищ) по оценочным группам почв. Наименьшая цена пашни составляет 1044 тыс. р. за I га, а

наибольшая — 3734 тыс. р. за 1 га и соответственно для кормовых угодий — 393 тыс. и 1404 тыс. р. за 1 га.

Компенсационные платежи при изъятии земель — это форма возмещения собственнику земли потерь и упущенной выгоды. Размер платежа определяют на основе рыночной цены земли, стоимости понесенных потерь и упущенной выгоды.

При консервации земель осуществляют компенсационные выплаты; это форма возмещения собственнику земли или землепользователю потерь, вызванных консервацией соответствующих участков. Размеры компенсационных выплат зависят от стоимости упущенной выгоды, включая ренту. Проблема расчета компенсационных выплат при консервации земель по государственным программам пока еще слабо разработана и требует решения в законодательном порядке. Важно практиковать и платежи за повышение качества земли. Это серьезный стимул для собственников земли и землепользователей по осуществлению ими агротехнических и других мероприятий, направленных на повышение плодородия почв. Размер стимулирующих выплат определяют, исходя из размера необходимых затрат, стоимости дополнительного урожая и увеличения рыночной цены земли.

Одна из действенных мер экономического регулирования деятельности собственников земли и землепользователей, ухудшающих экологическое состояние земли, — штрафные платежи. Размер штрафных санкций определяется стоимостью работ, необходимых для восстановления первоначального экологического состояния земли вследствие его ухудшения.

Налоговые обложения при наследовании и дарении земли регулируют общим гражданским законодательством, и зависят они от рыночной стоимости земельного участка.

Налогообложение при купле-продаже земли является формой изъятия государством части ренты получаемой собственником земли при ее продаже за счет разницы между покупной и продажной ценой земли. Указанный налог призван также ограничить спекуляцию земельными участками.

По мере развития платных форм приобретения земли возникает необходимость в разработке специальных налоговых мер, предотвращающих или ослабляющих стремление к скупке земли для ее перепродажи с целью получения спекулятивной прибыли. Такие ситуации особенно вероятны в пригородных и курортных зонах. Вместе с тем налог не должен распространяться на случаи, когда цена земли возрастает по сравнению с первоначальной благодаря проведенным землепользователем мероприятиям по ее улучшению. Следует также учитывать и увеличение цены земли вследствие инфляции. Все это требует разработки дифференцированной прогрессивной шкалы и порядка налогообложения доходов от продажи земли.

Действующим законодательством не предусматривается налогообложение доходов от продажи земельных участков, а также при наследовании и дарении земли. Поэтому необходима разработка соответствующих законодательных норм, включая введение (в целях исключения спекуляции землей) налога на продажу земельного участка в зависимости от периода, прошедшего между его куплей и продажей, и от разницы в ценах стоимости покупки и продажи.

Плату за право приобретения земли в собственность устанавливают в процентном отношении от цены земли при ее купле-продаже.

Поэтому необходима принципиально новая схема государственных регуляторов земельных отношений в России: значительная часть земли как основа богатства нации должна быть в общественной (государственной) собственности, титулы на нее должны передавать тем, кто ею пользуется, но при обязательном условии выплаты в виде земельного налога части земельной ренты.

### **Формирование рыночного оборота земли**

Земельный рынок в России только зарождается. Сделки сводятся в основном к купле-продаже земельных участков гражданами.

С проблемой правильного определения рыночной цены земли тесно переплетается проблема определения залоговой стоимости земельного участка, необходимой для развития

ипотечного кредита как наиболее доступного для широких масс населения, в том числе сельского, формы реализации рыночных кредитных отношений.

*Залоговая стоимость земельного участка* — это переплетение интересов участвующих в данной операции субъектов, нахождение ими коммерческого компромисса. При этом финансовые структуры заинтересованы в защите от коммерческого риска, своевременном возврате кредита и надлежащих платежах за него. Получающий же кредит землевладелец заинтересован в получении суммы, соответствующей реальной стоимости закладываемого участка. Проблема заключается в том, что из-за слабости научно-методической базы расчета рыночной цены, а соответственно и определения залоговой стоимости земли заимодавец и заемщик находятся в зоне постоянного риска, так как первый может потерять свои деньги, а второй — земельный участок без достаточной компенсации.

Возможность залога земли сельскохозяйственного назначения предусмотрена действующим законодательством Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента РФ «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РФ» от 27 декабря 1991 г., Федеральным законом «О залоге» от 11 июня 1992 г., Указом Президента РФ «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27 октября 1993 г. собственникам земли предоставлено право ее залога, так как именно в сельскохозяйственном производстве наиболее остро ощущается недостаток денежных средств и наиболее приемлемой формой обеспечения выступает земельный участок (часто из-за отсутствия других ценностей, которые могут быть предоставлены в обеспечение полученных кредитов). С другой стороны, отсутствие финансовой поддержки государства особенно остро ставит вопрос о привлечении кредита из коммерческих источников.

*Главное назначение залога земли* — дать ее владельцу финансовые ресурсы для укрепления материально-технической базы своего хозяйства и на этой основе обеспечить его рентабельную работу.

Залоговую цену определяют на рентной основе и индексируют с учетом инфляции на момент оформления ипотечного договора. Залог следует использовать прежде всего для получения кредитов на долгосрочные мероприятия — улучшение земель, строительство производственных объектов, а также на приобретение новых земельных участков. Учитывая сложную финансовую ситуацию, в которой находится большинство сельскохозяйственных предприятий, возможен залог земли и под покупку техники и удобрений.

*Ипотека* — разновидность залога недвижимого имущества (главным образом земли и строений) с целью получения ссуды. Она предоставляет кредитору-залогодателю право преимущественного удовлетворения его требований к должнику-залогодателю в пределах суммы зарегистрированного залога. Для ипотеки характерны: сохранение имущества в руках должника; возможность получения под залог одного и того же имущества добавочных ипотечных ссуд под вторую, третью и т. д. закладные; обязательная регистрация залога в земельных книгах и земельно-кадастровых документах, которые ведут в государственных или коммерческих учреждениях.

В случае неплатежеспособности должника требования кредитора удовлетворяют в зависимости от законодательства либо путем реализации заложенного имущества, либо путем реализации залогового права, либо вступлением кредитора во владение имуществом.

Документом о залоге недвижимого имущества (земли, строений), дающим кредитору право продажи заложенного имущества с торгов при неуплате им долга в срок, является закладная. Последнюю составляют обязательно в нотариальной конторе, а о залоге недвижимости делают отметку в кадастровых документах.

Один из вариантов закладной — это закладная с изменяющимся процентом. Это документ по ипотечной ссуде, процент по которой *изменяется в соответствии с* динамикой общего уровня рыночных процентных ставок. Кредитно-финансовые учреждения часто принимают такие закладные, чтобы перенести риск колебаний процента на заемщика.

Обычно процент по закладной привязывают к определенному виду рыночных ставок. Основные из них — фиксированная, переменная, переменная с фиксированным сроком став-

ки. Иногда устанавливают верхний предел повышения ставки по закладной. По фиксированным ставкам в течение всего срока кредита выплачивают постоянный процент независимо от уровня инфляции и других факторов.

При регулируемой ставке размер процента постоянно корректируют в зависимости от условий на финансовом рынке. Переменную ставку с фиксированным сроком применяют, как правило, при долгосрочном кредитовании, которое разделено на несколько этапов (1, 3 и 5 лет), на каждом из которых действует своя ставка. По сути, она представляет собой комбинацию фиксированной и регулируемой ставок. Соглашение о способе выплаты процентов за кредит — один из важных моментов в финансовом соглашении между кредитором и залогодателем.

На рынках кредитных *ресурсов и ценных бумаг ипотека выступает* в двух основных формах: ипотечные ссуды и ипотечные облигации (акции). Ипотечный кредит — это долгосрочные ссуды, выдаваемые под залог недвижимости (земли и строений производственного и жилого назначения).

С середины XIX в. в развитых странах преобладает банковский ипотечный кредит, предоставляемый специализированными институтами — ипотечными банками, а в ряде стран — коммерческими, сельскохозяйственными, земельными и другими банками. Процентные ставки по ссудам дифференцируют в зависимости от финансового положения заемщика. Неуплата задолженности в срок может повлечь за собой потерю недвижимости и передачу ее другому собственнику или банку. Часть земли несостоятельных заемщиков переходит в руки ипотечных банков. Основным источником ипотечного кредита — эмиссия ипотечных облигаций корпорациями и банками.

*Ипотечные облигации* — долгосрочные ценные бумаги, выпускаемые ипотечными банками под обеспечение недвижимым имуществом (земли, производственные и жилые здания, прочая недвижимость, заложенная в банке) и приносящие твердый процент. Первоначально ипотечные облигации выпускали ипотечные банки главным образом в Западной Европе под закладные листы и коммунальные облигации (в дореволюционной России — закладные листы). После Второй мировой войны значение ипотечных облигаций возросло на рынке ссудных капиталов в США, Канаде, Западной Европе и Японии. Их использовали для привлечения денежных средств владельцами (распорядителями) собственности как для улучшения закладываемой собственности (строительство, реконструкция, экология, инфраструктура и т. п.), так и для инвестирования в других областях.

Через ипотечные облигации мобилизуются средства непосредственно у населения, привлекаемого особыми условиями обеспечения этих облигаций, например земельными участками, и стабильной ценой таких облигаций на рынке ценных бумаг, а также налоговыми льготами, предоставленными покупателям акций. Каждая страна использует в зависимости от традиций, законодательства и прочих условий индивидуальные приемы и практику выпуска ипотечных ценных бумаг и операций с ними.

Таким образом, ипотечный рынок является составной частью рынка ссудных капиталов, где аккумулируются долгосрочные денежные накопления путем выпуска ипотечных облигаций, используемых для предоставления кредита под залог недвижимости. Этот рынок включает частные и государственные кредитные финансовые структуры: страховые компании, ссудосбергательные ассоциации, ипотечные, коммерческие и другие банки.

*Ипотечный банк* — это банк, специализирующийся на выдачах долгосрочных ссуд под залог недвижимости (земли и городских строений). Земельные банки — одна из разновидностей ипотечного банка.

Форма выдачи ипотечного кредита представляет собой защитную меру, в которой заинтересованы как залогодатели, так и залогодержатели. Чтобы обеспечить целевое назначение кредита, предотвратить возможность его использования для других целей, в банковской практике применяют следующие правила:

строго ограничивают выплату счетов подрядных организаций на поставку оборудования, материалов и других ресурсов, необходимых для строительства и мелиорации (при проведении этих мероприятий собственными силами залогодателя);

осуществляют кредитование капитальных вложений на основе специальных инвестиционных программ, одобренных экспертами;

оплачивают строительно-монтажные работы, выполняемые собственными силами залогодателя, за счет ипотечного кредита поэтапно или по окончании строительства объекта (в зависимости от периода строительства).

Сроки выдачи ипотечных кредитов увязывают с направлениями использования ссуды, полученной под залог земли.

Поэтапная политика по развитию ипотечного кредита в России должна быть увязана с общим доходом от кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей. Решающее значение имеет размер учетной ставки, по которой кредитные ресурсы на проведение залоговых операций передают соответствующим банковским структурам. В случае, если эти кредиты своевременно не возвращают, то должны давать реабилитационный срок (не менее одного года), в течение которого собственнику земли должна быть предоставлена возможность расплатиться с *долгом* и вернуть свой земельный участок.

В связи с низкой эффективностью сельскохозяйственного производства в России потребность в залоговых операциях очень большая. Развивать их целесообразно по двум направлениям — краткосрочные и долгосрочные кредиты.

Развитие залоговых операций в стране осложняется высокой процентной ставкой за кредит, а также тем, что при высоких темпах инфляции склонность к накоплению значительно снижается. Следовательно, перспективы развития залога под долгосрочные кредиты будут зависеть от возможности получения льготного кредита на инвестиционные цели, т. е. от государственной поддержки залоговых операций.

Чем больше места в российской экономике занимают рыночные отношения, тем больше оснований утверждать, что земельный рынок должен находиться под эффективным контролем государства. Прежде всего нужен контроль за процессом перераспределения земель, их использованием по целевому назначению и за размерами частного землевладения.

*Рынок земли* — это особо сложная экономическая структура национального хозяйственного комплекса. Его эффективная организация и функционирование требуют научно обоснованных, практически мотивированных и юридически оформленных решений. оборот земли без организационно-экономического механизма, который его запускает, контролирует и регулирует, малоэффективен с точки зрения национальных интересов. Рынок — это не обязательно продажа и покупка предметов в их вещевом, натурально-физическом виде, завершаемые отчуждением объектов собственности. Он включает также отчуждение и переход прав хозяйственного использования земельных участков от одних субъектов к другим. оборот земли, понимаемый как совокупность земельных сделок, находится в России в состоянии становления. Однако уже сейчас он должен способствовать эффективному использованию земельного фонда и формированию рационального землепользования. Здесь выделяются проблемы: одна связана с перераспределением земельных площадей, другая — с предотвращением концентрации угодий в немногих руках в спекулятивных целях и третья — с рационализацией форм землепользования.

Очень важна проблема участия государства в регулировании использования земельных ресурсов, причем не только на организационно-правовом уровне, но и как активного земельного собственника, стимулирующего рыночные процессы, и непосредственного их участника. Государство должно контролировать цены на землю в общенациональных интересах, но не блокировать при этом рыночный механизм. Этого можно достичь только при создании соответствующей инфраструктуры.

### **Земельные банки и ценные бумаги**

Для финансово-кредитного обеспечения земельной и агропромышленной реформы в стране целесообразно создание Российского земельного банка (Росзембанка) с системой специализированных земельных банков. Мировая практика показывает, что такая система может эффективно работать при наличии:

нормативно-правового поля (собственность на землю, возможность купли-продажи земли, ее залога, платность землепользования);

кадастровой инфраструктуры (система регистрации прав собственности, система оценки земли, кадастровая служба и инспекция, система контроля, земельный суд).

Основные направления деятельности земельных банков следующие:

кредитная и инвестиционная поддержка товаропроизводителей АПК, индивидуально-жилищного строительства и иных форм деятельности, связанных с использованием земли;

инвестирование и кредитование программ поддержки и развития продовольственного комплекса (включая программы повышения плодородия и охраны земель), а также программ переселения на территории России;

мобилизация финансовых ресурсов, в том числе путем выпуска ценных бумаг, на финансирование мероприятий по осуществлению земельной и аграрной реформ;

содействие проведению земельных преобразований и развитию регулируемого рынка путем осуществления операций купли, продажи, залога или передачи в аренду земельных участков;

осуществление по поручению местных администраций операций со средствами, поступающими в форме платы за землю, и средствами, предназначенными для компенсации потерь, связанных с изъятием сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных нужд.

Основные задачи земельных банков:

развитие принципиальных основ и организации механизмов ипотечно-залогового кредитования хозяйствующих субъектов;

содействие созданию экономической инфраструктуры рынка недвижимости и земельного рынка на определенной территории и обслуживанию операций на этих рынках;

кредитно-финансовое обеспечение использования муниципальной собственности, имущественных, земельных и налоговых ресурсов территории в условиях рыночной экономики;

содействие более рациональному использованию земель;

консалтинговая деятельность (разъяснение, консультации, помощь в оформлении документов, оказание помощи в выборе вариантов сделок, кредитов, ссуд и т. д.);

создание и руководство деятельностью дочерних коммерческих предприятий, обеспечивающих проведение операций на рынке недвижимости, учреждаемых банком и его акционерами (торговые дома, экспертные оценочные службы, страховые фирмы и т. п.).

Для нормальной деятельности земельные банки должны: выдавать кредиты под залог земель; проводить экспертную оценку состояния и стоимости передаваемых банку и приобретаемых банком земель; выпускать в свободное обращение облигации и другие ценные бумаги банка.

Все учреждаемые сейчас в России земельные и ипотечные банки являются коммерческими, их создают не по указанию Минфина либо Центробанка РФ, а по решению фермерских ассоциаций, акционеров, других обществ. Уставные фонды банков формируются за счет проданных акций путем открытой либо закрытой подписки.

Вкладом учредителя считают здания, сооружения, оборудование, земельные участки и другие материальные ценности, ценные бумаги, права пользования землей, водой и другими природными ресурсами и т. п.

Банки могут выпускать следующие виды акций:

обыкновенные именные, дающие владельцу право на дивиденд в размере, определяемом по итогам финансового года собранием акционеров, а также право на один голос в собрании акционеров;

привилегированные именные, дающие владельцу право на гарантированный дивиденд, но не предоставляющие право на голосование на собрании акционеров;

другие виды.

При этом имущество и собственные средства банка складываются из имущества и денежных средств, переданных банку в качестве платы за акции; денежных средств, полученных банком в результате осуществления его деятельности, а также от реализации ценных

бумаг; имущества, приобретенного банком в процессе его деятельности; земельной собственности.

Земельные и ипотечные банки помимо осуществления обычных банковских операций могут также:

скупать землю в городах и регионах;

осуществлять кредитование под залог недвижимости и земельных участков;

осуществлять кредитование под залог прав долгосрочной аренды на недвижимость, земельные участки, природные ресурсы и т. п.;

осуществлять ипотечные операции с юридическими и физическими лицами;

выпускать, покупать, кредитовать, хранить документы и ценные бумаги (чеки, аккредитивы, векселя, акции, облигации и другие документы), осуществлять с ними иные операции и т. д.

Кредиты, предоставляемые банками, как правило, обеспечиваются залогом имущества, принадлежащего ссудополучателю, на которое в соответствии с законодательством может быть наложено взыскание (земельные участки, строения, здания, сооружения, иные объекты, неразрывно связанные с соответствующим земельным участком или правом пользования им, а также ценные бумаги и т. п.).



Рис. 11 Принципиальная структура формирования и деятельности земельного банка

При принятии банками в качестве обеспечения своевременного возврата кредита залога в виде принадлежащего клиенту земельного участка и возведенных на нем строений, а также иного движимого и недвижимого имущества их стоимость определяют в соответствии с нормативными документами банков, согласованными с ЦБ России.

Основная цель выпуска облигационных займов, обеспеченных земельными имущественными правами, — привлечение свободных денежных средств юридических и физических лиц в местные бюджеты за счет превращения имущественных прав в ликвидную (денежную) форму. Для положительного решения о выпуске муниципальных земельных облигаций должны быть следующие условия:

недостаток местных бюджетных средств на освоение территорий и реализацию инвестиционных проектов, связанных с обустройством земель;

относительно низкая капиталоемкость при привлечении финансовых ресурсов, так как основной формой обеспечения и погашения заемных средств являются имущественные права;

низкая стоимость земли;

возможность увеличения налогооблагаемой базы путем введения в финансовый оборот имущественных прав на земельные участки;

возможность решения ряда региональных демографических проблем, связанных с миграцией населения.

Обобщая отечественный и зарубежный опыт в этой области, можно выделить несколько видов муниципальных земельных облигационных займов.

**Земельные беспроцентные облигации (ЗБО).** Они представляют собой средство платежа на земельных аукционах и конкурсах, проводимых администрацией городов.

По решению администрации этот вид ценных бумаг может быть использован при расчетах с местным бюджетом по имущественным правам.

Каждый выпуск ЗБО оформляют глобальным сертификатом, хранящимся в банке-депозитарии. ЗБО выпускают в бездокументарной форме в виде записи на счетах в уполномоченном банке-депозитарии. По требованию владельца ЗБО ему выдают свидетельство, подтверждающее право владения на приобретенное число облигаций. Размер эмиссии *определяется стоимостной оценкой* земель, выделенных администрацией для погашения облигационного займа данного вида.

Ориентировочная стоимость ЗБО сопоставима с усредненной ценой земельного участка площадью 1 и 10 соток в городе-эмитенте.

Привлекательность выпуска ЗБО для эмитента заключается в аккумуляции свободных денежных средств физических и юридических лиц как в городе, так и за его пределами по имущественные права, а также в возможности получения дохода от разницы в ценах покупки и продажи облигаций. Привлекательность выпуска ЗБО Для инвестора заключается в увеличении стоимости облигации за счет повышения цены земли, надежности, ликвидности ЗБО и возможности заключения арендного договора с правом последующего выкупа выделенных земельных участков (для юридических лиц) или получения в собственность указанных земельных участков (для физических лиц).

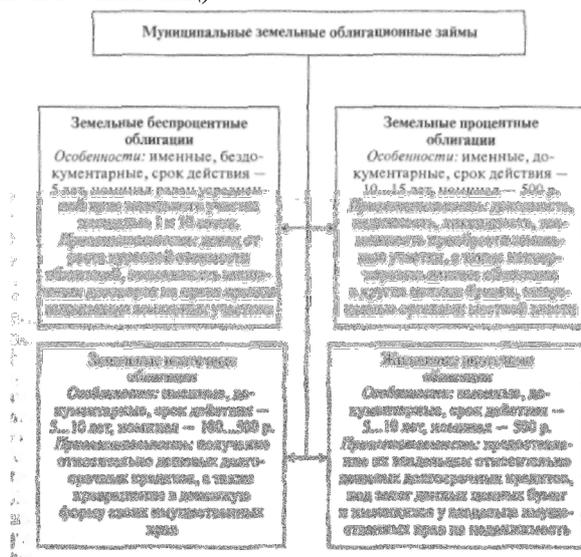


Рис. 12 Виды муниципальных земельных облигаций

Ликвидность ЗБО обеспечивается благодаря деятельности уполномоченного администрацией крупного и стабильно работающего регионального банка, который выполняет функции финансового менеджера эмиссии, уполномоченного банка для размещения облигаций вне региона, а также сети уполномоченных инвестиционных институтов по обслуживанию займа. Срок действия ЗБО — не менее 5 лет. Номинал ЗБО — условно-натуральный (1 и 10 соток).

**Земельные процентные облигации (ЗПО).** Этот вид облигаций представляет собой обязательство администрации выплатить владельцу облигации в течение определенного времени проценты по ней, а по наступлении срока погашения — погасить облигацию либо денежными средствами, либо выделенными для этой цели земельными участками. Каждый выпуск ЗПО оформляют глобальным сертификатом, хранящимся в банке-депозитарии. Право собственности возникает с момента регистрации сделки по купле-продаже облигации в

любом инвестиционном институте. ЗПО является именной облигацией, и выпускают ее в виде обособленного документа на бланке в соответствии с требованиями, предъявляемыми к бланкам ценных бумаг (согласно техническим требованиям к ценным бумагам и их реквизитам). Размер эмиссии определяется стоимостной оценкой земель, выделенных администрацией для погашения облигационного займа данного вида. Потенциальными покупателями ЗПО являются физические и юридические лица.

Привлекательность облигаций для эмитента объясняется возможностью аккумуляции свободных денежных средств физических и юридических лиц как в городе, так и за его пределами, получения дохода от курсовой разницы при купле-продаже облигаций, а также погашения эмитентом облигаций имущественными правами. Привлекательность облигаций для инвестора — их доходность, надежность, ликвидность, возможность приобрести земельные участки, а также конвертировать данные облигации в другие ценные бумаги, выпускаемые местными органами власти; ликвидность обеспечивается через торги на фондовых биржах, широкую сеть банков и инвестиционных институтов, являющихся уполномоченными по обслуживанию данного займа. Срок действия ЗПО — 10...15 лет. Номинал ЗПО денежный — 500 р.

**Земельные ипотечные облигации (ЗИО).** Основное назначение ЗИО — получение их владельцами относительно дешевых долгосрочных кредитов. Для этих ценных бумаг вводят ограничение: продают их только владельцы земельных имущественных прав на территории города. В зависимости от оценки стоимости прав и стоимости купленных облигаций определяют размер залога, под который выдают ипотечный кредит, а также срок кредита и процентную ставку по нему. Эмиссию осуществляют сериями. Примерный объем первой серии — 5... 10 млн р. Последующие серии выпускают по мере накопления соответствующей кредиторной массы. ЗИО являются именными, выпускают их в виде обособленного документа на бланке в соответствии с требованиями, предъявляемыми к бланкам ценных бумаг.

Номинал облигации денежный — от 100 до 500 р. Возможен выпуск низкономинальной предъявительской ценной бумаги в рамках выпуска облигации данной серии. Преимущество для эмитента — временная аккумуляция свободных денежных средств, которыми без привлечения бюджетных средств можно кредитовать юридических и физических лиц, имеющих имущественные земельные права. В целом подобная форма кредитования позволит резко интенсифицировать инвестиционный процесс в регионе. Преимущество для инвесторов — получение относительно дешевых долгосрочных кредитов, а также превращение в ликвидную денежную форму своих имущественных прав. Ликвидность земельных ипотечных облигаций обеспечивает уполномоченный банк, который выдает ссуды под их залог и залог имущественных прав. Срок действия облигаций — 5... 10 лет. Если данные облигации не являются средством залога, то они могут приносить их владельцам доход в натуральной форме путем увеличения у владельца числа облигаций. В денежной форме данные облигации дохода не приносят. По окончании срока действия облигации либо выкупает эмитент, либо их конвертируют в облигации этого же вида последующих серий.

**Жилищные ипотечные облигации (ЖИО).** Основное назначение ЖИО — предоставление их владельцами относительно дешевых долгосрочных кредитов под залог данных ценных бумаг и имеющихся у владельца имущественных прав на недвижимость. Основные положения выпуска и обращения ЖИО совпадают с аналогичными положениями для ЗИО. Этот вид облигаций необходим для того, чтобы привлечь дополнительно инвесторов, не владеющих земельными участками, но имеющих права на городскую недвижимость.

Особое значение в реализации выпуска земельных облигаций отводят местным комитетам по земельным ресурсам и землеустройству, представители которых готовят исходную информацию по земельным участкам, выделяемым в обеспечение займа, становятся активными участниками при проведении земельных аукционов и конкурсов, ведут кадастровые книги, участвуют в формировании стартовых и первичных цен на земельные участки.

Средства, полученные от размещения облигаций, должны быть направлены в первую очередь в соответствующие статьи местного бюджета с последующим целевым использованием как на обслуживание займов, так и на реализацию инвестиционных проектов по обу-

стройству земель региона. Распоряжается этими средствами эмитент, т. е. местная администрация, а хранят и аккумулируют их на счетах уполномоченного банка-депозитария и гаранта эмиссии.

Определенный процент денежных средств, полученных в процессе размещения ценных бумаг, будет поступать органам земельного комитета, предоставляющим эмитенту планы земель, зарезервированных под обеспечение земельных облигационных займов, а также оценку их стоимости. Эти органы получают также определенный процент от организаторов проведения земельных аукционов и конкурсов в регионе. Банк-депозитарий резервирует привлеченные денежные средства на специально выделенных счетах.

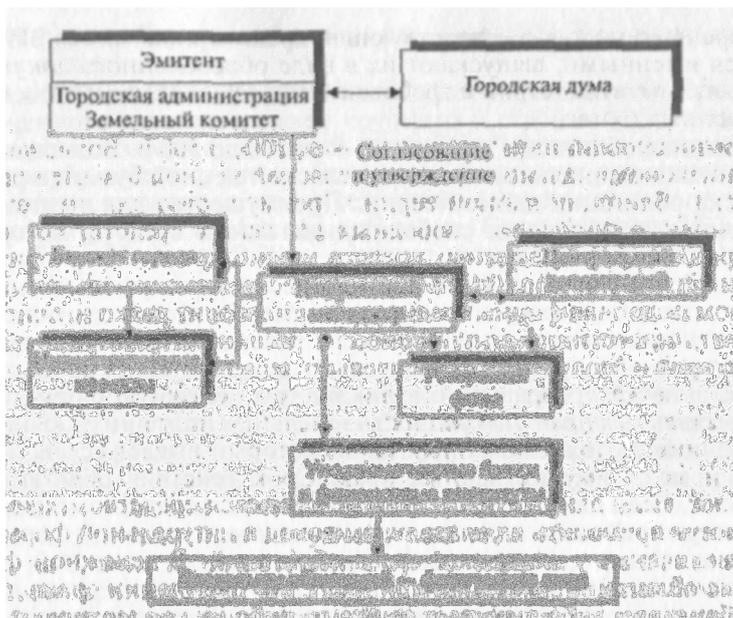


Рис. 13 Система управления муниципальными земельными облигациями

Денежные средства, полученные от размещения земельных муниципальных облигаций, должны поступать в местный бюджет (90 %), земельный комитет (5 %) и на обслуживание займа (50 %).

Очевидно, что наиболее ликвидными являются земельные процентные облигации. Для инвестора это наиболее привлекательный вид облигаций, поскольку он фактически получает двойной доход: от увеличения курсовой стоимости и непосредственно от продажи самой облигации. Невысокий номинал этих акций — еще один плюс для инвестора.

К достоинствам земельных процентных облигаций также следует отнести их надежность, возможность приобрести земельные участки, а также возможность конвертировать в другие ценные бумаги, выпускаемые органами местного самоуправления.

В общем виде систему управления муниципальными земельными облигациями на уровне города можно представить в виде схемы, показанной на рисунке.

## **2.5. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

### **Содержание учебного материала**

1. Характеристика и значение информации для управления земельными ресурсами.
2. Понятие информационного обеспечения системы управления земельными ресурсами.
3. Земельно-информационная система.
4. Информационное обеспечение системы природопользования

### **Характеристика и значение информации для управления земельными ресурсами**

В настоящее время активно разрабатывается концепция построения в России информационного общества, основанная на главных целях, объектах, основных направлениях и механизмах реализации государственной информационной политики (ГИП). Это, в свою очередь, потребовало конкретизации и уточнения деятельности органов государственной власти по формированию единого информационного пространства России и ее вхождения в мировое информационное сообщество.

С начала 90-х годов XX в. развивается государственная политика информатизации, реализованная в различных программах (например, в Федеральной целевой программе по созданию АИС ГЗК на 1998—2002 и на 2003—2007 гг.). Основное содержание этой политики сводится к обеспечению научно-технических, производственно-технологических и организационно-экономических условий создания и применения информационных ресурсов.

Государственная информационная политика по своей сути должна отражать и учитывать множество интересов граждан, общественных организаций и движений, федеральных, региональных и муниципальных органов власти, государственных организаций и коммерческих структур. ГИП России как государства, расположенного на огромной территории, должна также принимать во внимание различные уровни социально-экономического, научно-технического и культурного развития субъектов Федерации. Отсюда возникает необходимость активного участия системы Росземкадастра в конкретизации, развитии и реализации положений государственной информационной политики в области землепользования и управления земельными ресурсами.

Информация — это знания, сведения, данные, получаемые и накапливаемые в процессе развития науки и практической деятельности людей, которые могут быть использованы в общественном производстве и управлении его эффективностью.

Понятие «информация» может быть истолковано как некоторая совокупность сведений (сообщений), определяющих меру наших знаний о тех или иных событиях, явлениях, факторах и их взаимосвязи. Такое определение подчеркивает огромное многообразие содержания информации, которая проявляется в самых разнообразных физических, экономических и социальных явлениях.

В соответствии с Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации» от 25 января 1995 г. под информацией понимают сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления, а под термином информационные ресурсы подразумевают отдельные документы и массивы документов, а также документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах).

Информационные ресурсы являются имуществом в определенном праве собственности и, следовательно, могут быть государственными и негосударственными. Обладать информационными ресурсами могут отдельные граждане, органы государственной власти и местного самоуправления, организации и общественные объединения, так как документы или массивы документов могут быть созданы на их средства. Большая часть информационных ресурсов, которая представляет общественный интерес, создается за счет государственных (федерального бюджета, субъектов Федерации) средств. Поэтому государство в значи-

тельной степени заботится об их централизованном сборе, хранении и создании условий для доступа к ним. При этом информацию хранят в разных видах документов и считают первичной до момента ее копирования и тиражирования. Поэтому первоочередная задача государства — сохранение первичных документов.

Государственные органы, учреждения и предприятия обладают собственными информационными ресурсами, которые часто становятся объектом интересов других ведомств и организаций, вследствие чего эта информация становится товаром.

Информацию используют в сфере производства и управления, результатом чего являются либо предпринимаемые решения, либо производимые продукты и услуги.

Выработанная системой информация должна быть зафиксирована на материальном носителе и храниться в течение определенного периода времени или «цикла жизни», в котором можно выделить следующие стадии:

хранение. Информация создается в результате наблюдения и регистрации некоторого явления. Прежде чем она может быть обработана или использована, она хранится в какой-либо памяти на материальном носителе;

преобразование информации. Хранящаяся информация может быть преобразована в некоторую более удобную форму для хранения, передачи, обработки, восприятия;

передача. Информация непрерывно передается от источника к запоминающему устройству, на обработку, пользователю для принятия решения и т. д.;

сортировка, синтез, обработка. Обычно информация поступает в случайном порядке. Для уменьшения времени поиска требуемой информации, ее обработки необходимы предварительная сортировка по заданным признакам, а также объединение (агрегирование) отдельных информационных элементов для получения полного значения;

использование. После преобразования информации в удобную для использования форму ее воспроизводят в виде, необходимом для принятия решений;

оценка. Значение информации зависит от потребности в ней, достоверности, надежности и своевременности. Массивы информации необходимо систематически пересматривать с целью устранения устаревших или ненужных данных;

уничтожение. Информацию можно уничтожать после многократного использования либо при отнесении ее к устаревшей. Уничтожение информации — конец цикла ее жизни.

Рассмотрим некоторые наиболее важные характеристики информации для человеко-машинных систем организационного управления.

**Целевое назначение.** Информация имеет определенную цель в момент передачи ее для использования. Одна и та же информация может иметь многоцелевое назначение. Создание новых концепций, выявление и решение проблем, принятие решений, планирование, оперативное управление, контроль, поиск — основные цели применения информации в человеко-машинных системах.

**Способ и формат.** Основные способы выдачи информации в человеко-машинных системах — визуальный и звуковой. Формат также является общей характеристикой для человека и машины. Люди получают большую часть информации в виде документов определенной формы. Под документом понимают семантическую информацию, зафиксированную на любом носителе (кроме памяти человека и ЭВМ) и на любом языке с целью использования в системе управления. Носитель информации — это любая стабильная материальная среда, на которой фиксируется информация. Документ могут подвергать записи, преобразованию, передаче, хранению, сбору, поиску, чтению, использованию. В существующих системах управления в основном используют бумажные документы.

**Избыточность.** Увеличение количества информации приводит к увеличению объема сообщения (без увеличения его информативности), а следовательно, к увеличению времени доставки и удорожанию информации.

**Быстродействие.** Скорость передачи и приема информации определяется временем, необходимым для принятия и управленческого решения. Скорость работы устройства системы может измеряться количеством данных, обрабатываемых или передаваемых в единицу

времени. В системах управления экономическими объектами информацию можно передавать с небольшой скоростью, ограниченной пропускной способностью человека.

**Периодичность.** Периодичность, или частота передачи информации, связана с необходимостью принятия решений. На уровнях оперативного управления поступление информации требуется с периодичностью, соответствующей происходящим реальным событиям. Периодичность передачи или поступления информации существенно влияет на ее ценность.

**Затраты.** Как вещество и энергия, информация характеризуется затратами на ее получение. Как правило, они существенны и определяются затратами на ее сбор, хранение, обработку и поиск. Поэтому прежде чем пытаться получить какую-либо информацию, нужно сравнить ее необходимость с затратами на получение.

**Ценность.** Под ценностью информации понимают тот эффект, который дает использование данной информации. С этой точки зрения можно считать, что ценность информации определяется видом объекта и истинностью сообщений. В значительной степени ценность информации зависит от способа и скорости ее передачи, периодичности, детерминистического и стохастического характера, достоверности, надежности, старения и прочих факторов.

**Надежность и достоверность.** Достоверность информации определяется степенью отражения характеристик анализируемого объекта, а надежность определяется техническими возможностями средств передачи и обработки информации. Информация может быть надежно переданной и обработанной, но изначально недостоверной.

**Статичность и динамичность.** Информацию, которая не меняется во времени, называют статичной. Примером статичной информации являются постоянные данные типа таблиц физических констант, справочников, расписаний и пр. Информацией с динамическими характеристиками являются изменяющиеся во времени данные, например оперативные данные о ходе производственного процесса.

Информация, необходимая для эффективного управления, должна удовлетворять ряду требований, основными из которых являются следующие: информация должна быть целевой, необходимой и достаточной, надежной и достоверной, своевременной, представленной в виде, удобном для дальнейшего использования.

На эффективность передачи, усвоения и использования информации влияют различные факторы, в частности языковые, географические, исторические, социально-политические, гносеологические, ведомственные, экономические, терминологические, технические и др.

Деятельность объекта управления, его реакция на изменение внешних и внутренних обстоятельств основываются на анализе и обработке информации об изменениях внешних и внутренних условий. Эта информация может быть подразделена на следующие группы:

1. Существующее законодательство, правительственные мероприятия, приказы, распоряжения и инструкции вышестоящих органов управления. Эта информация имеет особо важное значение при разработке стратегических и тактических планов развития и функционирования объекта управления.

2. Демографические и социальные тенденции развития общества. Эта информация особенно существенна при планировании оборота земельных участков и иных объектов недвижимости, которые в значительной степени зависят от общей численности, структуры, проживания и покупательной способности населения.

3. Экономические тенденции развития регионов и муниципалитетов, к которым относятся индексы деловой активности, включая объемы инвестиций, уровень и тенденции роста валового национального или регионального дохода, уровень занятости, производительность труда по отраслям, цены на землю и иную недвижимость, котировка ценных бумаг и другие экономические показатели.

4. Уровень развития техники и технологий, тенденции их развития. Эта информация может оказать существенное влияние на планирование производства новых видов продукции, эффективности технологических процессов.

5. Факторы производства. Эта информация характеризует источники, затраты, разме-

щение, наличие, доступность и производительность основных элементов производства (земля и иные объекты недвижимости, трудовые ресурсы, производственные материалы, оборудование и т. д.) и др.

Любая система организационного управления, в том числе автоматизированная, не может работать без информации о состоянии управляемого объекта и внешней сферы, без передачи информации о принятых управляющих воздействиях. Определение оптимальных объемов информации, поступающей в различные органы управления, распределение потоков информации во времени и пространстве — необходимое условие эффективного функционирования систем организационного управления.

Система управления любого ранга комплексно обеспечивает решение задач перспективного и текущего планирования, оперативного управления, учета и статистики. Информация, необходимая для решения этих задач, также представляет собой единый комплекс, начиная от исходных первичных данных и информационных массивов и кончая выходными результатами, что определяет соответствующий подход к проектированию информационных систем.

Главным понятием системного подхода к сложным системам управления является понятие информационного потока.

Под *потоком информации* понимают целенаправленное движение информации от источников до потребителей, которое характеризуется адресностью, режимом (регламентом) передачи и объемом передаваемой информации. Оптимизация потоков информации имеет цель исключить дублирование информации, минимизировать маршруты ее прохождения и обеспечить рациональный обмен информацией между органами управления. Режимы передачи информации схематично показаны на рисунке.

По срокам предоставления информация может быть ежедневной, декадной, месячной, квартальной, годовой.

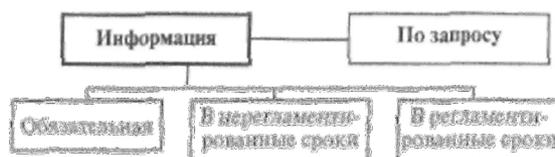


Рис.14 Режимы передачи информации

Организованные в системе управления информационные потоки должны обеспечить необходимой информацией в требуемые сроки и в удобной для использования форме все ее подсистемы, включая требуемые механизмы обратной связи.

Основу процессов, протекающих в системе управления земельными ресурсами, составляет непрерывный информационный обмен. Основными методами формирования этого обмена являются государственные земельный кадастр и мониторинг земель.

По назначению в процессе управления информацию подразделяют: на осведомляющую (используют для обоснования принятия решений);

управляющую [формируется в процессе управления и доводится до субъекта для исполнения и использования (например, плановая, контрольная, учетная)]. На использование информации в процессе принятия решений существенно влияет вид решаемых задач, определяемый иерархической структурой управления. В связи с этим можно выделить следующую последовательность обработки информации.

Первый этап — сбор первичных данных путем выявления и регистрации, обычно в цифровой форме, сведений о предметах и процессах, характеризующих функционирование объекта.

Второй этап — группировка и обобщение первичных данных для разных задач с целью получения укрупненных показателей. При этом устраняется структурная и статистическая избыточность путем учета вероятностных характеристик сообщений. Результаты обра-

ботки представляют в виде разного рода сводок, рапортов, отчетов. В этих данных обычно содержится информация, необходимая для выполнения функций планирования, управления и учета.

Третий этап обеспечивает формирование информации, необходимой для решения задач управления.

Основная задача при управлении земельными ресурсами — обеспечение соответствия количества управленческих решений и количества информации для их принятия на основе некоторой иерархической системы. Элементы верхнего уровня управления имеют дело с более крупными подсистемами и более широкими аспектами деятельности системы. Характеристика состояния системы на верхних уровнях менее подробна, чем на нижних, а решаемые проблемы содержат больше неопределенности. Для уменьшения неопределенности необходимо увеличить полноту и достоверность информации, что поможет принять наилучшее решение, но при этом увеличивается количество обрабатываемой информации.

Следует также учесть, что на вышестоящих уровнях управления число источников информации и их разнообразие гораздо больше, чем на нижестоящих. На верхний уровень управления поступает информация не только о состоянии нижестоящих элементов, но и о взаимосвязях и взаимовлияниях, что также значительно увеличивает объем информации на каждом последующем уровне управления по сравнению с предыдущим. На нижних уровнях управления уровень неопределенности ниже (более конкретны цели деятельности подсистемы, налагаемые ограничения, механизмы функционирования, ясны последствия принятия той или иной альтернативы), за счет чего и уменьшается объем обрабатываемой информации. При этом следует иметь в виду, что для принятия управленческого решения необходимо иметь минимальное количество информации.

Уменьшение количества приемлемых управленческих решений на вышестоящем уровне обусловлено большим числом и видом ограничений, так как необходимо учитывать цели и интересы всех нижестоящих подсистем и элементов. Также на каждом вышестоящем управленческом уровне необходимо всесторонне анализировать последствия принимаемых решений для всех нижестоящих подсистем и элементов, учитывая их взаимосвязь и взаимовлияние. Это обстоятельство также сокращает число приемлемых управленческих решений.

На верхнем уровне управления в большинстве социально-экономических систем доминируют неструктурированные проблемы и значительная неопределенность условий принятия решений. На среднем уровне управления преобладают слабоструктурированные проблемы и ситуации, приводящие к принятию решений в условиях риска. Для нижнего уровня управления характерны хорошо структурированные проблемы и высокая определенность условий принятия решений.

Целесообразно также различать информацию, необходимую для планирования и оперативного управления. Задачи планирования, как правило, характеризуются большим объемом вычислительной работы и большой размерностью. Частота их поступления обычно невелика, и время поступления является заранее обусловленным. Время решения этих задач обычно велико и не является лимитирующим, частота изменения исходных данных невелика, достоверность данных мала, а точность решения определяется в основном достоверностью исходных данных.

Задачи операционного управления характеризуются случайным характером возмущений, приводящих к рассогласованию плановых и фактических показателей. В среднем объем вычислений для задач оперативного управления невелик, частота же их поступлений в обслуживаемые узлы велика. Время решения, как правило, невелико и является лимитирующим. Частота изменения исходных данных, их достоверность также велики. Точность решения задачи обычно определяется качеством алгоритмов решения задач данного класса.

На уровне управляющих структур можно выделить, как минимум, четыре группы видов деятельности, в которых земельно-кадастровая информация играет важную роль. К таким группам можно отнести решение следующих задач: отраслевых проектно-экономических, административно-управленческих, социально-экологических, экономиче-

ских стратегического планирования.

Первые три группы решают оперативные и тактические исполнительские задачи, последняя обеспечивает стратегическую поддержку процесса принятия решения. Эти группы взаимно переплетены, хотя каждая из них предъявляет различные требования к объему и уровню генерализации земельно-кадастровой информации.

Отраслевые проектно-технические функции выполняют проектные, строительные, внедренческие организации. Для данных задач на первое место выходит подробная земельно-кадастровая информация, в том числе оперативная, с высокой степенью точности.



Рис. 15 Решение задач управления земельными ресурсами на основе данных земельного кадастра

Для решения административно-управленческих задач необходимы большие базы земельно-кадастровых данных по юридическому обеспечению земельных отношений (регистрации различных субъектов земельных отношений, недвижимости, формирования их многообразия и т. д.). Кроме того, этот блок тесно связан с вопросами финансового управления и контроля (формирование рынка земли и другой недвижимости, создание системы банков, ипотек и других структур по организации оборота земельного фонда, созданию экономически обоснованной налоговой системы на недвижимость и др.).

Для подготовки решений по планированию стратегии развития регионов необходима земельно-кадастровая информация более высокого уровня, т. е. на этом уровне необходима генерализованная достоверная информация, позволяющая принимать стратегические решения по инновационной и налоговой политике, планированию размещения отраслей народного хозяйства, экологии и защите окружающей среды, формированию процессов аграрной и земельной реформы.

Сбор, обработка, представление информации определяют поведение системы управления в целом. Поэтому важно определить компоненты управления информацией, их взаимосвязи на различных административно-территориальных уровнях.

К основным методам сбора информации для целей управления земельными ресурсами следует отнести: съемки и обследования; запрос данных из какой-либо базы данных; расчет и моделирование данных; анкетный опрос; исследования поведения потребителей по отно-

шению к объекту; испытания системы — «пилот-проекты» и др.

В системе управления выделяют три основных направления движения информации: нормативно-правовой информации сверху вниз с последующим аккумулярованием ее на нижних уровнях;

передача первичной информации о состоянии земельных ресурсов и рассредоточение ее по соответствующим уровням управления. На данном этапе вся информация о земельных ресурсах из различных источников стекается в центральные исполнительные органы по земельным ресурсам;

снизу вверх — передача вторичной информации о состоянии земельных ресурсов и отчетность нижележащих территориальных органов Росземкадастра перед вышестоящими уровнями.

Данные, используемые отдельными ведомствами для работы на операционном уровне, интегрируют (горизонтальная интеграция) между собой и обобщают (вертикальная интеграция), поступая на верхний уровень. Эту видоизмененную информацию в результате используют для составления планов и программ, которые реализуются на операционном уровне. Эффективность управления земельными ресурсами зависит от тщательной, комплексной и своевременно собранной информации.



Рис. 16. Структура управления информацией

Отсутствие координации в формировании и сборе информации нормативно-правового регулирования порядка ее владения, распоряжения и использования не обеспечивает возможности:

для предоставления агрегированной и достоверной информации по запросу лиц, принимающих управленческие решения;

установления юридического статуса и степени достоверности информации;

коммерческого использования информации с направлением доходов на развитие информационных систем организаций-пользователей и т. д.

С развитием в нашей стране рыночных отношений начал формироваться массовый спрос на определенные виды информации.

Особенно это видно по увеличению спроса на информацию о земельных участках и прочно связанных с ними иных объектах недвижимости.

Появление спроса позволило сформировать несколько секторов (научно-технической, деловой и массовой информации) на рынке информационных услуг при главенствующей ро-

ли государства, которые характеризуются видом предлагаемой информации и услуг, а также кругом пользователей. В секторе научно-технической информации находятся данные по фундаментальным и прикладным научным исследованиям, зарегистрированным изобретениям и другим видам научно-технической информации. Этот сектор информации имеет такие общие характеристики, как финансовая поддержка государством, доступность, низкие цены, большие объемы, значительная ретроспектива.

Сектор деловой информации имеет следующие характеристики: конкуренция среди поставщиков, договорные цены, мобильность, частая актуализация.

Сектор информационных услуг, рассчитанный на широкий круг пользователей по различной тематике (сектора массовой и потребительской информации), имеет следующие характеристики: регулярное появление в доступе новых блоков информации, низкие цены, приспособляемость к окружающей среде, использование доступных каналов.

Государственная политика в области развития и регулирования отношений между различными секторами рынка информационных услуг заключается в разработке правовых норм и экономических рычагов, которые способствуют становлению цивилизованного рынка информационных услуг.

К основным особенностям информационного рынка земельно-кадастровой информации, в частности перспективного, можно отнести следующие:

информация не является товаром массового спроса. Покупателями (потребителями) такой информации выступают в основном государственные и административные органы, принимающие управленческие решения, а также граждане и юридические лица, принимающие решения по реализации собственных интересов;

информация не является предметом длительного пользования, быстро стареет;

возможность обмена информации на другую информацию или предметы материального производства;

концентрация основных затрат на производство информационного продукта в первом варианте за счет высокой доли интеллектуального труда и сбора исходных данных, так как производство копий значительно дешевле;

информация неделима;

информация в отличие от других товаров имеет специфические неценовые факторы (новизна, достоверность, полнота, своевременность, конфиденциальность, приемлемая форма подачи);

стоимость информации (и ее отдельных составляющих) различается в зависимости от местонахождения владельца и покупателя информации, периода времени и субъективных факторов, т. е. оценки покупателем информации с учетом его производственных и личных интересов, полноты, объективности, достоверности и надежности информации;

независимость рынка информации от ценовой и фискальной политики страны и региона.

### **Понятие информационного обеспечения системы управления земельными ресурсами**

Под информационным обеспечением управления земельными ресурсами понимают систему сбора, обработки и представления информации, необходимой для принятия управленческих решений по использованию земельных ресурсов на всех административно-территориальных уровнях.

В состав информационного обеспечения входят:

нормативные и справочные данные, составляющие информационный базис системы;

текущие сведения, поступающие извне системы, требующие ответной реакции системы или влияющие на алгоритм выработки решений;

накапливаемые оперативные учетные и архивные сведения, необходимые для планирования и развития системы.

Необходимость информационного обеспечения в области управления земельными ресурсами обуславливается следующими причинами:

наличием растущих объемов информации, которую надо обработать в кратчайшие сроки; необходимостью тщательной проверки поступающей информации (как для принятия самого решения, так и для рассматриваемых альтернатив);

разнородностью, иногда и противоречивостью поступающей информации.

Важнейшие условия организации информационного обеспечения следующие:

агрегация и фильтрация информации;

зависимость степени агрегации от уровня принятых решений;

централизованное управление информационными ресурсами, синхронное поддержание данных для всех видов и способов использования;

отсутствие необходимости контролировать избыточность данных вследствие их интеграции;

однократный ввод и многократное использование данных благодаря устранению дублирования;

унификация средств организации данных и независимость от их прикладных программ;

обеспечение максимальной полноты сведений для управляющих структур и др.

Выполнение этих условий предусматривает комплексное использование массивов информации при решении разнообразных задач в системах организационного управления.

В качестве своеобразного фильтра информационных потоков могут служить цели и критерии системы управления.

Информационное обеспечение системы управления земельными ресурсами должно способствовать:

повышению оперативности и качества работы с информацией;

созданию условий для перехода от традиционной бумажной к безбумажной технологии;

созданию необходимых условий для повышения автоматизации в работе с информацией и снижения трудозатрат на рутинные операции;

повышению достоверности создаваемой информации;

исключению дублирования работы по получению информации;

обеспечению централизованного хранения информации, подготовленной в электронной форме, включая графическую, а также всех сопутствующих материалов с возможностью организации логического увязывания информации, относящейся к одному направлению поиска (подборки) по тематическому набору реквизитов;

обеспечению единого порядка индивидуальной и совместной работы с информацией;

объединению потоков электронных документов между структурами;

использованию общей для всех территориальных органов, предприятий и учреждений Росземкадастра системы индексации (нумерации) документов, общих справочников-классификаторов и т. п.;

обеспечению унификации информационной документации и сокращению числа форм и видов единообразных документов.

Современное информационное обеспечение систем управления земельными ресурсами обязательно включает в себя отдельные, самостоятельно функционирующие подсистемы, что обусловлено следующими факторами:

поскольку процесс формирования систем управления земельными ресурсами достаточно длителен, то при современной быстроизменяющейся экономико-информационной среде объекта управления внедряемая длительное время система не будет обладать высокой степенью информационной адекватности анализируемой территории;

в любой территориальной системе управления земельными ресурсами существуют массивы, использование информации которых обеспечивает значительно больший экономический эффект, чем от других массивов.

Неотъемлемой частью современных информационных технологий является создание подсистем, ориентированных на сложный анализ данных и являющихся, по сути, модулями поддержки принятия управленческих решений. Такие подсистемы должны удовлетворять следующим требованиям:

высокая степень функциональной и информационной независимости;  
структурно-функциональная схема подсистемы должна охватывать все уровни иерархии организационной системы аппарата управления;

области управления подсистем по возможности не должны пересекаться.

Всем процессам принятия решений с точки зрения содержания, важности и сложности используемой информации присуще следующее:

во-первых, принятие решения связано с выбором из множества возможных альтернатив на основе используемой информации определенного решения. Поэтому характерная особенность процесса принятия решения — множественность имеющихся вариантов;

во-вторых, решения всегда принимают для достижения конкретной цели;

в-третьих, наиболее характерная черта процесса принятия решений — наличие неопределенности, которая вызвана:

неполнотой информации, поступающей из социально-политической и экономико-экологической территориальной среды;

ограниченной способностью человека воспринимать и перерабатывать информацию об окружающем мире.

Информационный ресурс, организованный с учетом структуры органа управления и особенностей процесса принятия решений по всем направлениям его деятельности, в совокупности с пользовательским интерфейсом представляет собой экономико-информационную среду управления.

В условиях современных технологий сбора, обработки и хранения информации информационный ресурс — это специально организованный набор баз данных, которые адекватно отображают совокупность предметных областей всех пользователей системы, именуемый в дальнейшем информационной базой (ИБ).

Процесс принятия решений многогранен и включает социальный, психологический, организационно-технологический и информационный аспекты.

С повышением уровня управления меняется и его направленность. На низших уровнях управления решаемые задачи имеют тактический характер. Это объясняется тем, что, с одной стороны, управляющий орган расположен в непосредственной близости от управляемого объекта и может получать детальную информацию о любых отклонениях от плана и быстро принимать соответствующие решения. С другой стороны, имеющиеся ресурсы не позволяют решать долгосрочные задачи.

Высшие органы управления в основном решают стратегические задачи, связанные с перспективным планированием, перераспределением ресурсов, но не могут решать тактических задач в таком же объеме, как на низших уровнях.

Эта особенность систем управления не всегда отражается в информационных системах. Потоки информации, идущие от низших уровней управления к высшим, представляют собой практически одни и те же сведения, которые лишь суммируются, обобщаются по мере продвижения к верхним уровням управления. Именно с этим связано то обстоятельство, что чем выше уровень управления, тем больше дублирование сведений, меньше коэффициент их использования.

Методы обобщенного представления информации на любом из уровней системы связаны с агрегацией информации, под которой понимают процесс обобщения и выделения данных из первичного множества параметров с целью формирования групповых обобщенных характеристик, позволяющих судить о существенных признаках поведения и состояния исходного множества данных.

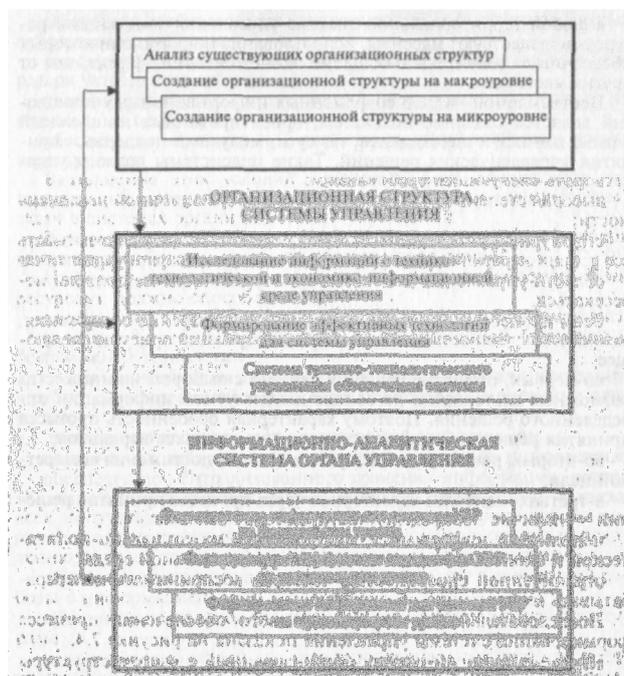


Рис.17 Последовательность информационного обеспечения процесса формирования системы управления земельными ресурсами

В зависимости от свойств обобщенных характеристик и методов их формирования можно выделить три направления агрегации информации: функционально-логическое, аналитическое и статистическое. Первое основано на использовании функциональных и логических связей параметров между собой, а также на их отношении к состоянию объекта и целевой функции управления.

В результате аналитической агрегации формируются интегральные или экстремальные характеристики множества данных, связанных с ними функциональными зависимостями.

Статистическая агрегация связана с формированием и представлением множества отдельных значений параметров, их статистическими распределениями и характеристиками.

Отфильтрованная (и в случае необходимости агрегированная) информация может быть подвергнута операции сжатия.

Существо всякого сжатия информации заключается в устранении избыточности, которая имеется в исходном сообщении.

Проблема информационного обеспечения органов федеральной и региональной власти, местного самоуправления, а также всех субъектов земельных отношений может быть решена на основе единой информационной политики (в федерации, регионе, области, муниципальном образовании) и создании единого информационного пространства, которое позволит сформировать цивилизованный рынок информационных ресурсов, содержащих сведения о земельных участках и иных объектах недвижимости.

Создание комплексной территориальной информационной системы — одна из важных задач в области государственного и муниципального управления территории. Она включает формирование и взаимосогласованное ведение различных ведомственных кадастров (земельный, водный, лесной, градостроительный и др.), реестров, регистров, обеспечивающих органы государственной власти и муниципального управления достоверной и комплексной информацией об объектах среды жизнедеятельности человеческого сообщества.

Базовым элементом создания единого информационного пространства должны стать земельные участки, к которым привязаны здания (сооружения, коммуникации и т. д.), расположенные на соответствующей территории (область, район, город, поселок). Земельные участки формируют «каркас», на который накладываются все другие элементы и события «территориальной среды».

Такой подход облегчает создание титульной системы регистрации прав, которая включает экспертизу юридической чистоты титула и присвоение объекту уникального кадастрового номера. При этом государство гарантирует права на недвижимость, а объекты недвижимости становятся товаром только после государственной регистрации. Для формирования и функционирования земельного рынка требуется четкая идентификация прав собственности и границ земельных участков. Для проведения экономической оценки земель требуются идентификация участка, информация о его границах, площадях и наложенных ограничениях, экологических и пространственных условиях.

Система информационного обеспечения управления земельными ресурсами должна:

- сформировать единое информационное пространство;
- обеспечить информационную поддержку рынка недвижимости;
- создать базу для налогообложения;
- поддерживать инвестиционные проекты;
- быть основой различных геоинформационных систем, в том числе для управления развитием территории.

Единое информационное пространство обеспечивается путем:

- выработки единого методологического подхода к организации кадастрового деления, присвоения кадастровых номеров для объектов недвижимости;

- пространственной привязки любой ведомственной информации на основе цифровой топографической основы кадастра недвижимости (ЦТО КН);

- формирования единой системы структур, форматов и семантического содержания словарей, классификаторов, справочников для всех структур в области управления земельными ресурсами;

- согласованности технологий информационного взаимодействия, включая актуализацию и обмен базами данных, словарями, классификаторами;

- согласованности программно-технических средств телекоммуникационного взаимодействия всех держателей информации в интегрированной информационной среде;

- согласованности программных средств конвертирования;

- формирования справочников и словарей баз данных.

Для поддержания базы данных в актуальном состоянии определяют периодичность обновления информации, которая, в свою очередь, зависит от скорости ее «старения».

Информацию, содержащуюся в базе данных, с точки зрения периодичности ее обновления делят на три вида:

1. Информация, требующая высокой частоты обновления (например, информацию о сделках с земельными участками и иными объектами недвижимости собирают постоянно и обновляют в базе данных ежеквартально).

2. Информация, требующая периодического обновления (например, информацию о развитии инженерной и транспортной инфраструктуры, уровне социального и культурно-бытового обслуживания населения, состоянии окружающей среды и иную не часто изменяющуюся информацию обновляют раз в год).

3. Информация, требующая обновления по мере ее поступления (например, информацию о балле бонитета почв, технологических свойствах почв, оценочной продуктивности лесных насаждений, кадастровом делении и иную информацию, для получения которой нужны дополнительные исследования или проведение дополнительных дорогостоящих работ, обновляют по мере ее появления).

После соответствующего обмена и получения каждой информационной системой всей необходимой для ее нормального функционирования информации на локальном уровне данные поступают на следующий уровень для анализа и принятия решения по конкретной территории. В самом общем случае эти данные могут поступать как изолированные информационные ресурсы от соответствующих отдельных информационных систем. Данные, полученные в результате аналитической обработки путем традиционного сопоставления представленных факторов, могут стать базисом для формирования обоснованного управленче-

ского решения по соответствующим проблемам рассматриваемой территории.

Наиболее типичные группы запросов пользователей к базе данных следующие.

Первая группа запросов может быть сформулирована так: «проанализировать поведение показателя за ряд лет и спрогнозировать его значение по определенному объекту (например, размер землепользования) на заданный период упреждения».

Решают такую задачу на основе методов анализа и прогнозирования рядов динамики (временных рядов) или регрессионных уравнений с построением одномерных аппроксимирующих моделей и интервалов «достоверности».

Вторая группа запросов касается сравнительного анализа рядов динамики одного и того же показателя, но по разным (выборочным) объектам одного или разных уровней административно-территориального деления. Например, пользователя может интересовать сравнительный анализ рядов по РФ в целом, или по некоторому субъекту РФ, или по нескольким муниципальным образованиям.

Решение данной задачи требует определения критериев оценки динамики ряда в целом, введения определенной меры для измерения «расстояния» между рядами и критериев сравнительной оценки совокупности рядов.

Третья группа запросов касается анализа и прогнозирования множества рядов динамики значений одного показателя по ряду объектов определенного административно-территориального уровня (в отличие от запросов второй группы) с целью выявить наиболее характерные объекты по спаду, росту или стационарности значений показателя; оценить поведение среднего значения; определить статистические характеристики рядов динамики в целом и классифицировать объекты по критериям, отражающим динамику. Данную группу запросов можно считать частным случаем второй группы.

Четвертая группа запросов — совместный анализ и прогнозирование рядов динамики разных показателей. Эта группа запросов порождает большое число постановок задач анализа и прогнозирования, конкретное содержание которых зависит от целей получения информации, наличия доступного (для данного уровня пользователя) инструментария (для выполнения анализа и прогнозирования) и условий организации всего цикла исследований.

### **Земельно-информационная система**

Обработка огромных массивов количественных, качественных, стоимостных и правовых данных о каждом контуре земельных угодий, хозяйственной и административной единицы, их динамике под силу лишь своевременным компьютерным системам с набором автоматизированных рабочих мест.

Функционирование информационного обеспечения УЗР следует осуществлять в трех уровнях: Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования.

Структурная схема земельно-информационной системы для целей управления земельными ресурсами показана на рисунке.

Данная схема может быть принята за основу для создания прогнозирующих систем (ПС) на разных уровнях управления земельными ресурсами, но при детализации основных блоков и принципов их взаимодействия необходимо учитывать зональные особенности. На схеме стрелками показаны информационные потоки и порядок передачи управления от одного блока к другому. Основной поток информации о состоянии земель поступает из внешней среды через систему «сбора информации» в «информационную систему» (ИС) и непосредственно «пользователю».

«Пользователя» рассматривают как некоторый абстрактный элемент, способный определить цели и задачи прогнозирования, выбрать интервал упреждения, определить множество показателей, требующих анализа, оценить (в целом) результаты работы ПС, сформулировать и реализовать мероприятия по управлению земельными ресурсами и по корректировке информационной системы (в том числе и по корректировке элементов ПС).

Блок «Цели и задачи» служит для формализации прогностических понятий пользовате-

ля и вырабатывает часть параметров, которые оказывают определяющее влияние на выбор модели и алгоритм ее работы. Установленный интервал упреждения дает возможность выбрать критерии оценки прогноза и количественно оценить его точность по построенной модели.

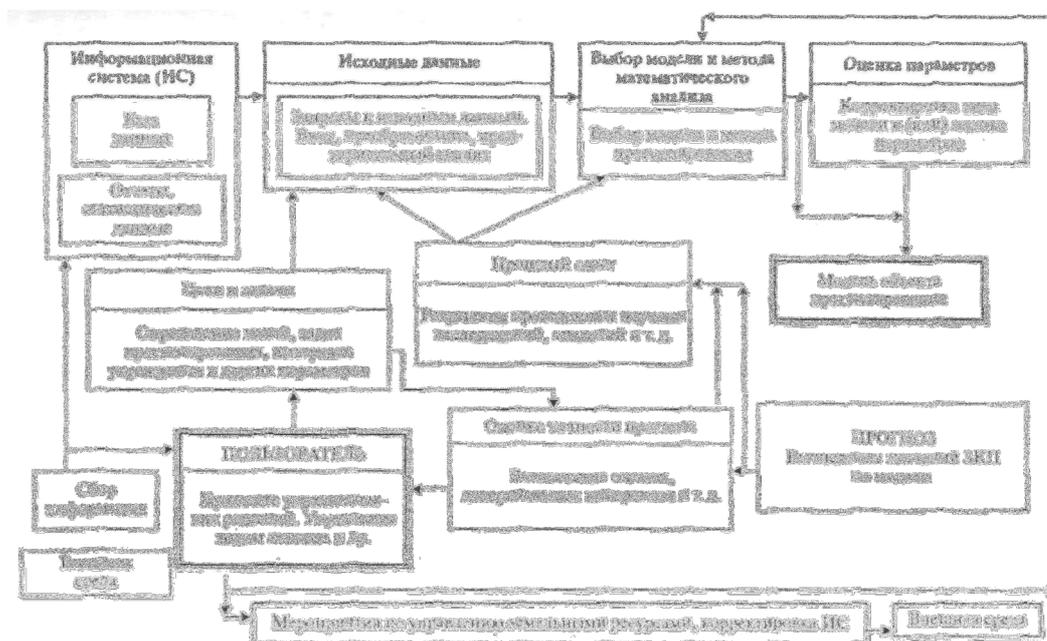


Рис. 18 Структурная схема земельно-информационной системы для управления земельными ресурсами

Для построения модели и вычисления ее коэффициентов используют информацию о прошлом опыте исследования закономерностей поведения самого объекта прогнозирования и объектов аналогичной структуры. Решением этих задач занимается блок «Прошлый опыт», который является «накопителем» данных об использовании разных моделей прогнозирования и позволяет на основе анализа «прошлого» и «текущего» выработать определенные рекомендации по текущему изменению модели и ее параметров.

Блок «Исходные данные» формирует информацию о состоянии объекта в прошлом и настоящем и выполняет предварительный анализ для корректировки или выбора модели и для выполнения процедур оценки модели. Основная информация для работы блока поступает из базы данных земельно-кадастровой информации или из статистических отчетов по учету и использованию земельных ресурсов. Данные этой группы представляют собой вторую (основную) часть входного «сигнала» ПС.

Блок «Исходные данные» должен быть многофункционален. В нем сосредоточены средства формирования запросов к информационной системе для отбора необходимых данных, для предварительного анализа их степени полноты и надежности, для структурирования и преобразования информации, для решения других задач.

Основные функции блока и требования к формированию исходных данных выполняются в соответствии с требованиями, поступающими из блока «Цели и задачи».

Сформированные исходные данные поступают в один из основных блоков построения модели прогнозирования — в блок «Выбор модели». Здесь, если необходимо, данные подвергаются предварительному статистическому анализу и осуществляются определение и обоснование выбора методов прогнозирования и моделирования.

На начальных этапах функционирования ПС процесс выбора модели будет сопровождаться большими затратами времени и сил. Но по мере накопления информации о применении разных моделей к разным группам ЗКП эти затраты будут снижаться.

Если выбранная модель не удовлетворяет пользователя (по результатам прогноза), то он возвращает управление к этому блоку.

В блоке «Оценка параметров» выполняются расчет значений коэффициентов (параметров) модели, которая установлена в блоке «Выбор модели», или корректировка параметров, если выполненный прогноз не удовлетворяет пользователя, например по точности прогноза.

Центральным звеном ПС, требующим наибольшего внимания на начальных этапах научных исследований и проектирования ПС, является «Модель объекта» прогнозирования.

Модель не является статичной по своей структуре и параметрам. Она будет постоянно видоизменяться в зависимости от результатов анализа данных и поставленных пользователем целей и задач.

Земельный кадастр — ключевой компонент земельной информационной системы, обеспечивающей официальное подтверждение наличия количества, качества и стоимости земли и иной недвижимости в любом районе. На основе земельно-кадастровой информации можно:

- гарантировать права собственности на объекты земельно-имущественного комплекса;
- регистрировать права собственности на объекты земельно-имущественного комплекса;
- решать земельные споры;
- поддерживать экономически эффективное развитие земельного оборота;
- планировать землепользование и др.

Интегрированные кадастровые системы необходимы для удовлетворения запросов органов управления, частных и общественных организаций, населения. Интегрированная кадастровая система — это крупномасштабная общественно-ориентированная земельно-информационная система. Функции интегрированной кадастровой системы (планирование землепользования, регистрация прав, регистрация операций с недвижимым имуществом и его оценка, определение и учет налогообложения, ипотека и др.) связаны между собой. Для поддержки развития рынка недвижимости и обеспечения общественных доходов эти системы должны быть интегрированными и простыми в эксплуатации.

Мировой опыт показал, что интегрированная информационная система земельного кадастра уменьшает число ошибок, способна быстро обрабатывать операции с землей и недвижимостью, управлять информационными потоками и снижать затраты на проведение сделок. Совершенно очевидно, что эффективная эксплуатация таких систем требует кооперации многих государственных структур. Каждая из них располагает информацией, которая требуется другой структуре для выполнения ее задач. Эти структуры должны обмениваться данными и избегать их ненужного дублирования и пересечения функций.

Интегрированная кадастровая система обеспечивает управленческие структуры необходимой информацией для создания:

- упрощенной и координированной системы регистрации объектов недвижимости;
- системы планирования землепользования;
- схем землеустройства и зонирования;
- системы приоритетов для коммерческих, промышленных и частных инвестиций;
- интегрированной информационной системы принятия административных решений и управления финансами и др.

Интегрированная кадастровая система имеет следующие преимущества при ее использовании администрациями, государственными учреждениями, частными компаниями и отдельными гражданами:

- быстрый доступ к информации, требующейся для принятия решений;
- улучшенные аналитические возможности;
- поддержка решений для зонирования, определения инвестиционных приоритетов, разрешения земельных споров;
- повышение эффективности административных и финансовых действий;
- улучшенный налоговый контроль;
- возможность получения доходов за счет оказания платных услуг и продажи информационных продуктов;
- получение информации о возможностях и объектах развития.

Процесс взаимодействия государственных информационных систем в России можно охарактеризовать как простой процесс обмена данными в соответствии с разовыми запросами, который не отвечает требованиям ни по срокам, ни по юридическому статусу, ни по степени достоверности, ни по уровню коммерциализации. Например, для развития рынка недвижимости и инвестиционного процесса также необходима соответствующая информационная поддержка. Для указанных процессов она заключается в предоставлении заинтересованным юридическим и физическим лицам информации, которая необходима для обоснования решений с операциями с недвижимостью и инвестициями. Такую информационную поддержку осуществляет несколько структур, основные из которых:

органы Росземкадастра;

органы архитектуры и градостроительства в системе Госстроя РФ;

учреждения юстиции по регистрации прав в системе Минюста РФ;

органы Роскартографии и др.

Наиболее разработано в нормативно-правовой и содержательной частях информационное взаимодействие ГЗК с системой государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Для целей регулирования процесса формирования информации о правовых характеристиках (правообладателях) земельных участков необходим регулярный обмен с органами юстиции информацией о правовом статусе объекта недвижимости, включающей описание объекта права, основание возникновения, содержание и объем прав на объект недвижимости. Наличие подобной информации в кадастровой базе данных обеспечит государственные гарантии прав граждан и юридических лиц на недвижимое имущество и создание на этой основе условий для становления и развития рынка недвижимости.

Взаимодействие информационных систем регистрации прав и систем управления земельными ресурсами может быть реализовано по схеме, показанной на рисунке

В дальнейшем такая интегрированная система может развиваться в направлении формирования территориальной информационной системы, способной аккумулировать информацию для управления и планирования развитием соответствующей территории как единым природно-техногенным объектом. В рамках интегрированной информационной системы каждая из входящих систем должна обеспечивать выполнение операционных функций систем, например формирование территориальной зоны в ЕГРЗ на основе градостроительных регламентов, полученных от градостроительного кадастра.

В состав интегрированной информационной системы должны входить несколько основных блоков, например блок ГЗК и мониторинга земель, юридический и градостроительный блоки.

Это взаимодействие определяется следующими основными параметрами: целями и задачами обмена; объемом информации для передачи; порядком информационного обмена.

Цель информационного обмена — обеспечение участвующих в обмене сторон достоверной и оперативной информацией для выполнения соответствующих государственных функций: государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав.

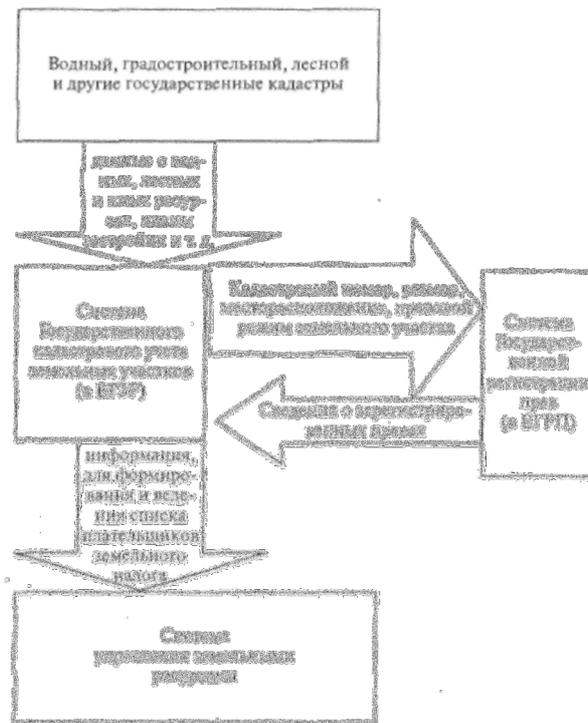


Рис. 19 Схема взаимодействия информационных систем

Объем информации для обмена целиком и полностью определяется его целями и структурой основных документов, хранящих исходную информацию о земельных участках формами Единого государственного реестра прав (ЕГРП) и Единого государственного реестра земель (ЕГРЗ).



Рис. 20 Схема интегрированной информационной системы управления земельными ресурсами

Информационный обмен может быть реализован следующими способами: утвержденными формами обмена; регулярными запросами; разовыми запросами.

В качестве регулярных форм обмена информацией могут быть использованы выписки из государственного земельного кадастра стандартной формы, содержащие сведения об объекте учета ЕГРЗ. Объем данной выписки может меняться в зависимости от запрашиваемых сведений.

Место градостроительного кадастра в системе взаимодействия его с другими территориальными информационными системами, в том числе в ГЗК, определяется значением его учетно-регистрационной системы, содержащей агрегированную комплексную информацию о градостроительных регламентах использования территории и ее градостроительной ценности.

Эти регламенты представляют собой установленные нормативными документами предпочтения, ограничения и запрещения изменений состояния и использования территории, определяемые на основе градостроительного зонирования и регулятивных линий (красные линии ограничения застройки, технические зоны, границы охранных зон памятников архитектуры, границы зон общественных центров, шумозащитные полосы вдоль железных дорог, границы водоохраных зон, границы прибрежных зон, границы санитарно-защитных зон и т. п.).

Эти данные необходимо использовать для формирования и ведения территориальных зон в ЕГРЗ государственного земельного кадастра.

Другие сведения градостроительного кадастра, такие как опорные планы застройки и регистрационные планы расположения сооружений, коммуникаций связи и инженерного оборудования, регистр строящихся домов, исполнительная съемка завершенным строительством объектов, должны использоваться в процессе ведения дежурного кадастрового плана ГЗК в целях получения полных сведений о наличии объектов недвижимости на определенном земельном участке.

Нормативно-правовое регулирование предусматривает установленный порядок владения, распоряжения и использования информационных ресурсов государственных кадастров.

Можно выделить следующие уровни реализации обмена информацией между системами, реализующими функции государственного управления:

локальный уровень межсистемного информационного обмена для пополнения необходимого информационного ресурса для реализации присущих данной системе функций управления;

уровень непосредственного представления информационных ресурсов из различных систем для анализа и принятия управленческих решений путем традиционного сопоставления выделенных факторов;

уровень интегральной информационной системы, способной не просто собирать, но и агрегировать получаемую информацию в единое пространство с целью наиболее оптимального и оперативного принятия решений по собранным данным с территории.

Локальный уровень предусматривает традиционный обмен данными на бумажных или магнитных носителях между информационными системами, взаимодействующими в процессе выполнения своих функций. Система ГЗК предоставляет необходимую информацию в виде планов границ земельных участков и их кадастровых номеров для реализации функции государственной регистрации прав. На основании полученных данных осуществляют государственную регистрацию прав с занесением сведений в ЕГРП. Система ГЗК формирует на основе данных о регистрации прав и ЕГРЗ списки плательщиков земельного налога и арендной платы для представления в информационную систему государственной налоговой службы для выполнения ею фискальных функций. Взаимодействие между системой ГЗК и информационной системой градостроительного кадастра может основываться на примере обмена информацией с целью формирования в ГЗК территориальных зон, статус и методика выделения которых могут основываться на известных градостроительных ограничениях, например зоны ограничения застройки по красным линиям.

Информационная основа, реализующая порядок информационного обмена на локальном уровне на конкретном примере взаимодействия информационных систем ГЗК и ЕГРП,

— кадастровый план земельного участка как составная часть государственного земельного кадастра и информации о земельных участках и о зарегистрированных на них правах как составная часть ЕГРП. Например, информацию об объектах недвижимости муниципального образования, которая представляет собой совокупность графической (пространственной) и семантической (атрибутивной) информации, можно разделить на следующие виды:

1. Информация о сделках с земельными участками и иными объектами недвижимости (рыночные цены на земельные участки и иные объекты недвижимости, информация об арендной плате за земельные участки и иные объекты недвижимости).

2. Информация о факторах и объектах, формирующих стоимость земельных участков и иных объектов недвижимости, которую, в свою очередь, подразделяют на информацию, полученную в процессе проведения кадастровой оценки земель:

поселений (например, месторасположение земельных участков, состояние окружающей среды, уровень развития сферы социального и культурно-бытового обслуживания населения, уровень развития инженерной инфраструктуры и др.);

сельскохозяйственного назначения (например, балл бонитета почв, рельеф земельных участков, каменистость почв, удаленность земельных участков от хозяйственных центров и др.);

лесного фонда (например, основные ценообразующие породы, продуктивность спелых насаждений, период оборота рубки, затраты на восстановление и другая информация);

садоводческих, огороднических и дачных объединений (например, данные об инженерной и транспортной инфраструктуре объединений, месторасположение объединений и др.);

особо охраняемых территорий и объектов (например, данные об экологическом биоразнообразии и ценности экосистем и др.);

промышленности и иного специального назначения (например, данные об уровне доходности различных отраслей промышленности и др.).

3. Статистическая информация, включая экономико-статистические данные, собранные в процессе проведения кадастровой оценки земель (как первичные, так и производные).

4. Общая информация о результатах кадастровой оценки земель: кадастровые номера земельных участков; площадь земельных участков; виды разрешенного использования земель; удельные показатели кадастровой стоимости земель по землям различных категорий и видам использования; налоговая база для расчета земельного налога (кадастровая стоимость земельных участков, нормативная цена земли).

Современные информационные технологии (ИТ) определяются как непрерывные процессы обработки, хранения, передачи и отображения информации, направленные на эффективное использование информационных ресурсов, средств ВТ и передачи данных при управлении системами различного класса и назначения. ИТ существенно увеличивают степень автоматизации всех информационных процессов, всех стадий формирования результирующих данных (информационных продуктов), что является предпосылкой ускорения темпов научно-технического прогресса, повышения производительности и эффективности управленческого труда.

Основу современных информационных технологий составляют существующие информационные технологии, внедряемые в процесс управления социально-экономическими объектами (к которым относятся и земельные ресурсы), реализующие, как правило, следующие функции:

автоматизацию рутинных процедур по обработке информации (ввод, хранение, поиск, формирование выходных документов);

создание распределенной системы обработки информации на базе локальных вычислительных сетей, позволяющей значительно сократить время оборота документов за счет использования безбумажных технологий;

использование новых машиночитаемых носителей (магнитные ленты, магнитные диски, сдвиговые регистры, оптические диски);

применение средств связи, обеспечивающих доставку информации без существенных ограничений во времени, широкий охват населения средствами связи (радиовещание, теле-

видение, спутниковая связь, телефонная сеть);

автоматизированную обработку информации в местах ее получения с помощью персональной ЭВМ;

обеспечение удаленного доступа к массивам информации, хранящимся в распределенных базах и банках данных.

ИТ развивались в процессе целенаправленной интеграции средств хранения, обработки, передачи и предоставления информации в комплексные системы, обеспечивающие циркуляцию требуемых потоков данных в рамках определенных организационных систем.

Основная цель применения современных ИТ — создание и использование активных информационных ресурсов, которые представляют собой ту часть потенциальных информационных ресурсов, которую составляет информация; доступная для автоматизированного поиска, хранения и обработки, т. е. формализованные и записанные на машинном носителе знания, документы и т. д.

Основные составные элементы ИТ:

ввод и преобразование информации в реальном масштабе времени;

ввод и обработка изображений;

обработка сигнальной информации в местах ее зарождения;

обработка речевой информации;

активный диалог ЭВМ с пользователем в процессе автоформализации знаний;

имитационное моделирование функционирования организационных систем;

хранение больших и сверхбольших массивов данных;

сетевой обмен информацией (ведение диалога, создание видео и телекоммуникаций, электронная почта, видеотекст, телетекст, электронная конференция, электронная книга и т. д.);

мультипроцессорная обработка данных в распределенных системах;

оперативное распределение информации по локальным и региональным вычислительным сетям и др.;

создание автоматизированных систем управления, содержащих блоки обеспечения и поддержки принятия управленческих решений.

Однако за последние несколько лет в области управления земельными ресурсами регионов и муниципальных образований ситуация изменилась. Возникло противоречие между накопленным большим объемом информации, характеризующим состояние земельных ресурсов территорий, и наличием информационного и временного дефицита при принятии управленческих решений. В большинстве случаев это обусловлено невозможностью из всего объема данных вычлнить и проанализировать именно ту информацию, которая необходима управленцу для разрешения сложившейся проблемной ситуации. Поэтому необходимо создание подсистем, производящих сложный анализ данных, а также систем обеспечения и поддержки принятия управленческих решений.

### **Информационное обеспечение системы природопользования**

Кадастровая информация в комплексном управлении землепользованием территорий необходима прежде всего для того, чтобы стратегически правильно дать перспективную оценку находящимся на территории отраслям и предприятиям хозяйственного комплекса по трем группам:

первая — отрасли, подлежащие выводу по признаку так называемой непрофильности, природно-ресурсному потенциалу и эколого-экономическим особенностям;

вторая — отрасли, развитие которых по тем или иным причинам следует сдерживать. Например, при доминировании использования невозобновляемых минерально-сырьевых полезных ископаемых следует заранее предусматривать и планировать возможность репрофилирования производства после их истощения;

третья — отрасли рыночной специализации, развитие которых в принципе может быть неограниченным с учетом наличия земельных и иных природных ресурсов, природного

фонда территории, прогноза развития природной среды, особенно в перспективе.

В экономике землепользования кадастровая информация призвана обеспечить базу для оптимального сочетания в регионах двух главных подсистем — территориальной организации хозяйственного комплекса и природной среды в их тесной взаимосвязи. В подсистеме территориальной организации хозяйственного комплекса целью является формирование организационно-территориальных структур, а земельные ресурсы выступают как объект управления и охраны. В подсистеме окружающей среды ведущее значение принадлежит природным факторам. Формы территориальной организации хозяйственного комплекса в данном случае выступают как

внешние факторы, предопределяющие тип и силу воздействия на природные ресурсы, включая земельные.

На основе существующей правовой и нормативно-методической базы учета и социально-экономической оценки природно-ресурсного потенциала (в том числе и кадастровой) накоплена большая информация о потенциальной ценности запасов некоторых видов природных ресурсов и масштабах их использования. Это помогает научно обоснованно решать проблемы рационального природопользования, разрабатывать и проводить природоохранную политику, смягчать антропогенное воздействие на окружающую среду.

Кадастровая информация очень важна для управления использованием естественными ресурсами по территории страны и регионов. Так, для природных ресурсов характерно разбросанное размещение по территории, распределение в виде ограниченных ареалов — угольных, нефтегазоносных бассейнов и провинций, металлорудных поясов и провинций, геохимических узлов и поясов. Вместе с тем ресурсы, происхождение которых связано с биоклиматическими закономерностями (растительные, почвенные, водные), также распределяются неравномерно.

Так, в Сибири и на Дальнем Востоке преобладают промышленные природные ресурсы (топливно-энергетические, основные минеральные, лесные), в средней полосе европейской части страны — сельскохозяйственные (земельные), на Урале и в Поволжье промышленные и сельскохозяйственные природные ресурсы размещены, по существу, в одинаковых соотношениях. Это позволяет судить о природно-ресурсном потенциале, месте природных ресурсов в социально-экономической эффективности производственного комплекса регионов России.

Рассмотрим содержание информации, получаемой из основных отраслевых природно-ресурсных кадастров с учетом их экономического и экологического значения для управления территориями.

**Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс запасов полезных ископаемых.** Важная характеристика месторождений минерально-сырьевых ресурсов, которая отражается в кадастровой информации, — их потенциальная экономическая эффективность. Это зависит в первую очередь от условий залегания, качества и территориального размещения сырьевых ресурсов. Указанные факторы определяют размеры затрат на промышленное освоение, вовлечение и использование минеральных ресурсов. Оценка количества природных ресурсов так или иначе связана с затратами на их освоение (воспроизводство) и с эффектом от их эксплуатации (учет ренты), разнообразием ресурсно-оценочных условий и факторов, различием затрат и денежной ценностью вырабатываемых полезных продуктов из минерального сырья, что обеспечивает наиболее эффективное использование минеральных ресурсов для промышленного развития. Например, содержание металла в рудах изменяется в широких пределах: меди — в 10 раз, вольфрама — в 7, никеля — в 8 раз и т. д. Кроме того, большая вариантность решений predeterminedена большим числом транспортно-производственных связей в добывающей и перерабатывающей отраслях. Например, в медной отрасли в единой транспортно-производственной связи участвуют более 100 рудников и обогатительных фабрик, около 30 медеплавильных и рафинированных заводов.

Важнейшей задачей и особенностью кадастров минерально-сырьевых ресурсов явля-

ется наличие неразрывных связей добывающих отраслей с процессами освоения сырья. К ним относятся не только технологические процессы добычи минеральных ресурсов, но и все работы, связанные с поисками и разведкой полезных ископаемых и определением их качественных технологических свойств и эколого-экономических характеристик.

При разработке кадастра полезных ископаемых учитывают следующие показатели:

запасы минеральных ресурсов, возможную годовую производительность предприятий горнодобывающей промышленности, сроки их деятельности и др.;

качественную характеристику руд: содержание ценных металлов и неметаллов, наличие нежелательных примесей, наличие нескольких ценных металлов, технологические возможности извлечения полезных компонентов;

горно-технические и горно-геологические условия разработки месторождения: условия залегания и конфигурацию рудных тел, физико-химические характеристики рудных тел и вмещающих пород, возможность применения высокопроизводительной горной техники и др.;

экономико-географические характеристики: район расположения горнодобывающих предприятий, наличие и состояние транспортных коммуникаций и других объектов инфраструктуры, наличие рабочей силы, водных и энергетических ресурсов, климатические условия и др.;

экономические параметры: удельную капиталоемкость, соотношение текущих и капитальных затрат, долевое ее участие в региональных инвестиционных программах, комплексность использования сырья.

Кадастровую информацию используют при выборе рациональных вариантов развития минерально-сырьевых отраслей и предприятий с учетом ресурсных, экономических, экологических и географических факторов.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс запасов полезных ископаемых составляет и ведет Комитет по геологии и использованию недр РФ на основе геологической информации, предоставляемой предприятиями, осуществляющими геологическое изучение, в федеральный и территориальный фонды геологической информации в соответствии с Законом «О недрах», а также на основе государственной отчетности предприятий, ведущих разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, предоставляемой в указанные фонды в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Основные положения содержания и ведения государственного кадастра месторождений и сведения о полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых раскрыты в Законе РФ «О недрах», который определил, что данный вид кадастра ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других народнохозяйственных целях.

Государственный кадастр месторождений должен включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения и его геолого-экономическую оценку, а также сведения по каждому проявлению полезных ископаемых, формирующих государственный баланс запасов полезных ископаемых. Он должен содержать сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, об их размещении, степени промышленного освоения, о добыче, потерях и обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых.

Государственный кадастр месторождений полезных ископаемых ведут и составляют, чтобы определить государственные балансы запасов полезных ископаемых в целях обеспечения планирования работ по геологическому изучению недр, разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр и размещения предприятий горнодобывающей промышленности, рационального комплексного использования месторождений по-

лезных ископаемых, а также для решения других народнохозяйственных задач.

Государственную регистрацию работ по изучению недр и учету геологических работ, сбору кадастровых данных осуществляют Российский геологический фонд и территориальные геологические фонды, расположенные на территории республик и других субъектов Российской Федерации.

**Государственный водный кадастр.** Вода — незаменимое природное богатство, необходимое для жизнеобеспечения людей, среды и условий обитания растений и животного мира. Экологическая функция вод состоит в обеспечении естественных условий жизни на Земле. Экономическая функция вод выражается в том, что они являются важнейшим энергетическим и транспортным ресурсом, обязательным средством промышленного и сельскохозяйственного производства. Культурно-оздоровительная функция вод проявляется в их использовании для отдыха, водного спорта, туризма, спортивно-любительского рыболовства, санаторно-курортного лечения, организации заповедников и заказников.

Круговорот воды в природе имеет основное значение в формировании природных условий, в которых человек осуществляет свою деятельность.

Истощение водоносных горизонтов, падение уровня грунтовых вод, снижение речного стока до экологически опасного уровня и другие негативные процессы стали широко распространенными.

Водным кодексом РФ, принятым 16 октября 1995 г., установлено, что совокупность всех водных объектов, находящихся в пределах территории РФ, образует водный фонд РФ. Водные объекты — это сосредоточение природных вод на поверхности земли либо в ее недрах, являющиеся важным элементом природного комплекса и удовлетворяющие потребности человеческого общества в воде. К водным объектам относятся:

реки, озера, ручьи, болота, водохранилища, пруды, каналы и другие поверхностные естественные и искусственные водостоки и водоемы;

ледники и снежники;

гидрологические бассейны, месторождения подземных вод, водоносные горизонты и естественный выход подземных вод, в том числе термальных;

внутренние морские воды и территориальное море РФ.

Включение водных объектов в состав водного фонда и исключение из него осуществляют в порядке, установленном Правительством РФ.

Водные объекты, включенные в состав водного фонда, подлежат регистрации в государственном водном кадастре. Этот фонд находится под защитой и охраной государства.

Государственный учет поверхностных и подземных вод и ведение государственного водного кадастра осуществляют специально уполномоченные государственные органы управления использованием и охраной водного фонда с участием государственного органа управления в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды (по поверхностным водным объектам) и государственного органа управления использованием и охраной недр (по подземным водным объектам).

Порядок государственного учета поверхностных и подземных вод устанавливает Правительство РФ, ведение Государственного водного кадастра определено водным законодательством.

Государственный учет поверхностных и подземных вод представляет собой систематическое определение и фиксацию в установленном порядке количества и качества водных ресурсов, имеющих на данной территории.

Государственный учет поверхностных и подземных вод осуществляют в целях обеспечения текущего и перспективного планирования, рационального использования водных объектов, их восстановления и охраны. Эти данные характеризуют состояние поверхностных и подземных водных объектов по качественным и количественным показателям, степень их изученности и использования.

Государственный водный кадастр представляет собой свод данных о водных объектах, их использовании и их водных ресурсах, о водопользователях (использование вод для

питьевого, коммунально-бытового снабжения, промышленного и сельскохозяйственного использования вод, использования на нужды транспорта, рыбного хозяйства, культуры, отдыха, туризма).

В рамках водного кадастра проводят паспортизацию рек, озер, имеющих экологическое, экономическое, рекреационное значение. Государственный водный кадастр в РФ ведут по единой системе, и он основывается на данных государственного учета вод по количественным и качественным показателям, а также по данным использования вод. Все сведения в водном кадастре группируют по разделам: поверхностные и подземные воды, а также использование вод. Каждый из этих разделов включает постоянные ежегодные и многолетние данные. Предоставление водопользователями в специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда данных, подлежащих включению в Государственный водный кадастр, обязательно. Данные Государственного водного кадастра являются основой для принятия решений при осуществлении государственного управления в области использования и охраны водных объектов, и их необходимо предоставлять в порядке, установленном законодательством РФ.

Для оценки водных ресурсов в водном хозяйстве используют два понятия: невозобновляемые (статичные или вековые) запасы и возобновляемые водные ресурсы.

К невозобновляемым естественным запасам пресных вод суши относятся воды, одновременно находящиеся в водных объектах:

озерах, реках, ледниках, а также в водоносных слоях горных пород (подземные воды).

К возобновляемым водным ресурсам в гидрологии и водном хозяйстве относят те воды, которые ежегодно восстанавливаются в процессе круговорота воды на Земле и водообмена между сушей и океаном.

**Государственный лесной кадастр.** Основные функции регулирования эколого-правового режима лесопользования следующие: государственный учет лесного фонда, лесной кадастр, лесной мониторинг, государственная лесная охрана, лесоустройство, организация восстановления лесов и лесоразведения, государственный контроль за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов, разрешение споров в лесопользовании.

Экономический механизм рационального использования лесных ресурсов включает: систему платежей за лесные ресурсы и загрязнение окружающей среды, учет, оценку лесных ресурсов, лицензирование лесопользования, экологическое страхование, формирование экологических фондов, информацию лесных кадастров и другие материалы.

В системе эколого-правового и экономического механизмов лесопользования важные звенья — ведение государственного лесного кадастра по единой методике. Государственный лесной кадастр должен содержать сведения об экономических, экологических и других количественных и качественных характеристиках лесного фонда. В кадастр включают перечень по составу леса (сосна, ель, береза, пихта, лиственница, кедр, дуб, бук и др.), по категории защитности (особо охраняемые леса первой, второй, третьей групп), по видам лесных пользователей (основным — заготовки древесины и живицы, побочным — сбор грибов и ягод, сенокосение, выпас скота, раскорчевка пней, заготовка лекарственного сырья и т. п.), по воспроизводству лесов.

Важная функция ведения государственного учета лесов и государственного лесного кадастра — экономическая оценка лесов, которая дает возможность объективно сопоставлять результаты хозяйственной деятельности отдельных леспромхозов, планирование добычи древесины и фактическую ее заготовку, а также установление платности за природные ресурсы, в том числе и за леса.

Данные государственного лесного кадастра используют в управлении лесным хозяйством для организации рационального использования лесов, их воспроизводства, охраны и защиты, систематического контроля за количественными и качественными изменениями лесного фонда, перевода лесных земель в нелесные, обеспечения долговременными сведениями о лесном фонде органов государственной власти РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления, определения платежей за пользование лесными ресурсами, оценки хозяй-

ственной деятельности пользователей и владельцев лесного фонда.

**Государственный кадастр животного мира.** Функции его учета и ведения определены Федеральным законом о животном мире. Указанный кадастр необходим для обеспечения охраны и организации рационального использования животного мира. Кадастр содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию о хозяйственном использовании диких животных, другие важные и необходимые данные.

Государственный кадастр животного мира включает данные учета животных и их использования по количественным и качественным показателям. Учет ведут в целом по РФ и субъектам РФ. В кадастр заносят животных, являющихся объектами охоты, рыбу, промысловых водных беспозвоночных и промысловых морских млекопитающих, насекомых, являющихся вредителями леса и растений, а также полезных для леса и сельскохозяйственных культур животных, занесенных в Красную книгу РФ и Красные книги субъектов РФ, а также находящихся на территории государственных заповедников, национальных природных парков, государственных заказников и других природоохранных учреждений.

Наряду с дикими животными объектом государственного кадастра животного мира признаны также необходимые им водные, лесные угодья, что обусловлено неразрывной органичной связью животного мира со средой обитания (наземное, водное, воздушное пространство, обеспечивающие необходимые экологические условия для устойчивого развития и -воспроизводства объектов животного мира) и интересами обеспечения животных необходимыми условиями существования, в первую очередь кормами.

Функции учета и ведения государственного кадастра животного мира осуществляют специально уполномоченные органы по охране, контролю и регулированию использования животного мира.

Рассмотрение отраслевых кадастров показывает, что ведомствами ресурсного блока (природопользователями) накоплена значительная информация по отдельным видам природных ресурсов. Однако на сегодня отсутствует единая методология ведения кадастров, поэтому требуется совершенствование порядка сбора, хранения, обработки и использования кадастровой информации. Действующие отраслевые кадастры не учитывают экологического состояния территории и ее природно-ресурсного потенциала в целом, не позволяют проводить интегральных экономических оценок природных ресурсов, а также мало приспособлены для решения специфических задач управления природопользованием в условиях усиления роли субъектов Федерации и перехода к новым отношениям собственности на природные ресурсы.

## 2.6. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ

1. Организационная структура управления земельными ресурсами субъектов РФ.
2. Особенности управления землями различных категорий субъекта Федерации.
3. Основные положения функционирования муниципальных образований.
- 4 Особенности управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях.
5. Мероприятия по управлению землями муниципального образования.

### Организационная структура управления земельными ресурсами субъектов РФ

Под субъектом Российской Федерации (определенным Конституцией РФ, 1993 г.) понимают государственное образование в составе федеративного государства. В Российской Федерации имеется 89 субъектов (21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область, 10 автономных округов).

Главная цель управления земельными ресурсами субъекта РФ — создание и обеспечение функционирования системы земельных отношений и землепользования в регионе, позволяющей при обеспечении достаточно высокого уровня экологических и социальных условий жизни населения, эффективности развития предпринимательской деятельности разных направлений, общественной и иной деятельности, обеспечении условий сохранения и восстановления свойств окружающей природной среды, в том числе и земельных ресурсов, получить максимум поступления финансовых средств в региональный бюджет.

Достигают этой цели в процессе управления земельной собственностью, решая следующие задачи:

- защита интересов общества и безопасности государства и региона;
- обеспечение сохранности, рационального использования государственных земель;
- повышение доходности объектов земельной собственности;
- улучшение экономического и экологического состояния объектов недвижимости, повышение их рыночной стоимости;
- оптимизация производственных издержек на содержание объектов земельной собственности региона;
- обеспечение государственных интересов в процессе разработки и реализации комплексных программ управления земельными ресурсами страны, субъектов РФ и муниципальных образований;
- решение социальных проблем, связанных с использованием государственной и муниципальной земельной собственности;
- развитие инфраструктуры;
- формирование системы налогообложения земель и повышение налоговых поступлений в региональный бюджет;
- формирование эффективных хозяйствующих субъектов земельных отношений и создание базисных условий для привлечения инвестиций с обеспечением юридических гарантий инвесторов правами на землю;
- создание и укрепление системы государственных гарантий прав граждан на землю.

*Предметом управления* является формирование процессов использования земли в границах субъекта Российской Федерации, обеспечивающих все многообразие потребностей его жителей.

*Объектом управления* являются земельные ресурсы в пределах территориальных границ, находящиеся в государственной собственности субъекта РФ, за исключением земель, переданных в федеральную, муниципальную, частную и иную собственность.

Основными характеристиками земельных ресурсов, находящихся в государственной собственности субъектов Российской Федерации, являются:

- целевое назначение, определяемое федеральным и региональным законодательством, а также задачами субъекта Федерации;

распоряжение землей осуществляют органы государственной власти субъектов Федерации, а в отдельных случаях, предусмотренных законодательством, — муниципальные органы; субъекты земельных отношений (в лице органов госвласти) не осуществляют хозяйственной эксплуатации земель;

право собственника земель совпадает с правом регулирования и контроля за использованием всех категорий земельного фонда в территориальных границах субъекта РФ;

*земельные ресурсы* в собственности субъекта РФ закрепляют за унитарными государственными предприятиями;

присвоение части земельной ренты осуществляют через арендную плату и земельный налог; сохранение прав собственности, пользования, аренды при включении конкретных участков в фонд земель субъекта РФ.

*Субъектами общего государственного управления* являются территориальные службы государственных органов общей и специальной компетенции в пределах территории субъекта Российской Федерации.

*Субъектами ведомственного (отраслевого) управления* землями являются территориальные органы министерств, комитетов, федеральных служб Российской Федерации, которым предоставлены земли вне зависимости от территориального размещения земель.

Кроме того, в сфере управления земельными ресурсами участвуют органы федерального казначейства, государственной налоговой службы и другие финансовые органы, осуществляющие регулирование бюджетно-финансового процесса.

Функциональная структура системы управления показана на рисунке.

Для достижения поставленных целей земельной политики на региональном уровне необходимы:

разграничение земель по уровням собственности, гарантирующее соблюдение интересов Российской Федерации, субъекта РФ и муниципальных образований;

упорядочение компетенции и рациональное разграничение полномочий в вопросах владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами в регионе;

функциональное усиление и структурное преобразование региональной системы управления земельными ресурсами;

создание единой автоматизированной системы государственного земельного кадастра как правовой и информационной основы управления земельными ресурсами региона на основе плановой инвентаризации и учета земель, а также кадастровой оценки земель;

развитие арендных отношений на землю как приоритетной формы землепользования в условиях становления рыночной экономики, обеспечивающей повышение бюджетных доходов;

развитие экономического оборота земель различных категорий, обеспечивающего их рациональное перераспределение к эффективно работающим собственникам и пользователям земли, а также инвестирование капиталов в отрасли национальной экономики;

осуществление землеустройства, земельного кадастра и мониторинга как основы оптимального экономико-правового зонирования, планирования использования и развития территорий, организации эффективного производства;

совершенствование методов и форм земельного контроля.

Необходимое условие эффективности государственной земельной политики на современном этапе экономического развития страны — обеспечение ее инвестиционной направленности, которая требует создания экономической основы управления инвестиционным потенциалом земельных ресурсов в регионах, а также правовых механизмов оптимального перераспределения земель в реальном секторе экономики, формирования эффективных хозяйствующих субъектов.



Рис.21 Функциональная структура управления земельными ресурсами регионов (с учетом разработок Н. В. Комова и Д. Б. Аратского)

Формирование структуры системы государственного управления земельными ресурсами основано как на разграничении полномочий органов государственной власти и местного самоуправления при решении различных управленческих задач, так и на учете положений действующего федерального законодательства в этой сфере. Основа формирования системы управления земельными ресурсами — разграничение земель на собственность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

На основании этого любая региональная система управления земельными ресурсами должна быть организована по принципу разграничения полномочий и задач органов государственной власти и местного самоуправления на основе установленной компетенции представительной и исполнительной власти. Кроме того, необходимо учитывать, что (в зависимости от конкретной задачи на региональном или местном уровне) в управленческий процесс вовлечен достаточно широкий круг органов власти, государственных организаций и служб — комитеты по земельным ресурсам и землеустройству, комитеты по управлению государственным (муниципальным) имуществом, органы архитектуры и градостроительства, комитеты по охране окружающей среды и природных ресурсов, комитеты по охране и использованию историко-культурного наследия, региональные фонды имущества, учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, управления лесами, органы санитарно-эпидемиологической службы и др. На этапе согласования некоторых управленческих решений также принимают участие специализированные службы, такие как энерго- и пожарнадзор.

Структура основных задач различных органов управления земельными ресурсами на уровне субъекта Российской Федерации показана на рисунке.

Основные задачи в области управления земельными ресурсами на уровне субъекта Российской Федерации по функциональным блокам показаны на рисунках.

Сложившаяся практика управления земельными ресурсами характеризуется неупорядоченностью межведомственного распределения полномочий по регулированию земельных отношений, дублированием выполнения управленческих задач, множественностью принимаемых управленческих решений, их несогласованностью и противоречивостью, а также нераздельностью выполняемых различными органами государственной власти управленческих и производственных (техничко-технологических) функций.

Решить вышеуказанные проблемы можно на основе четырех стратегических направлений: разработка и принятие федеральных законодательных актов, регламентирующих порядок решения основных задач управления земельными ресурсами. К ним можно отнести законы «Об оценке земель», «Об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения», «О землеустройстве», «Об аренде земель», «О порядке предоставления земель», «О порядке прекращения прав на землю», «О городских землях», а также нормативные и правовые акты, обеспечивающие их практическую реализацию;

разработка в соответствии с Федеральным законом регионального земельного законодательства, реализующего права и интересы государства на территории субъекта РФ;

преемственность и реализация положений о Росземкадастре и его территориальных органах, обеспечивающих их статусное и функциональное укрепление как специализированных федеральных органов исполнительной власти, придание им полномочий, необходимых для эффективной реализации государственной земельной политики в регионе;

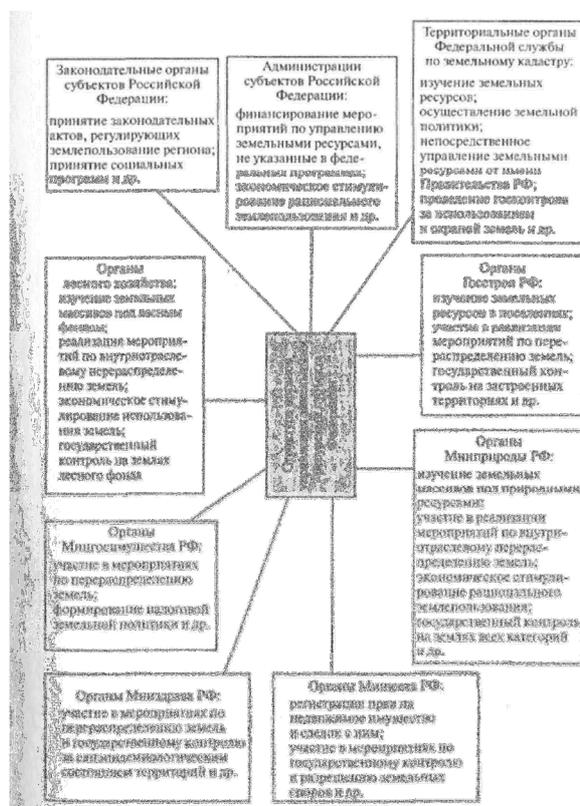


Рис. 22 Основные задачи госорганов по управлению земельными ресурсами в субъекте Российской Федерации

внутриструктурное преобразование управления, предусматривающее его разделение по исполнению управленческих и производственных функций, создание в регионах в системе Росземкадастра федеральных государственных учреждений по ведению земельного кадастра, в том числе и государственной оценки земель.

Система управления земельными ресурсами регионов должна быть основана на региональной политике, которая, в свою очередь, базируется: на земельной политике как стратегической основе региональной политики; бюджетной налоговой политике как основе взаимодействия регионов с центром, а также экономической самостоятельности регионов в принятии тактических решений; политике приоритетов как основе для выработки направлений региональной политики (социальная, культурная, образовательная и др.).



Рис. 23 Содержание блока «Государственное управление земельными ресурсами»

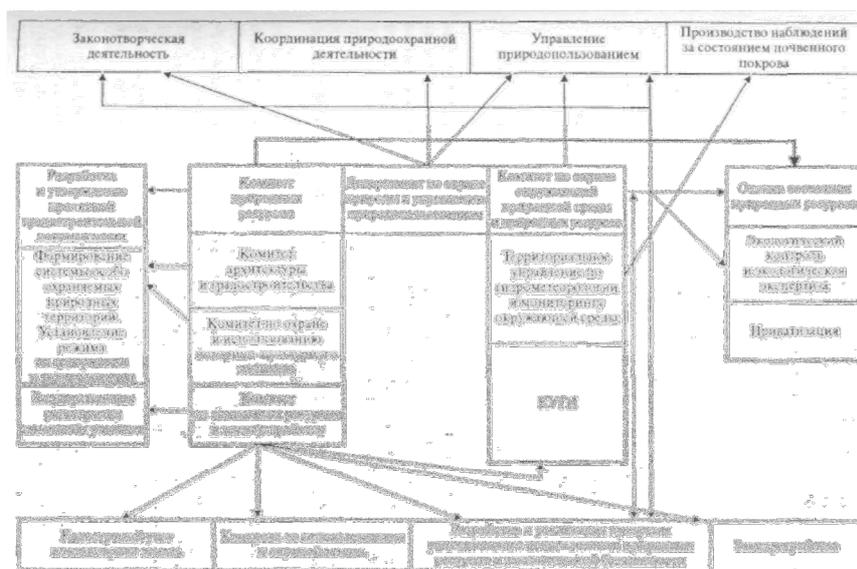


Рис. 24 Основные задачи в сфере контроля и надзора за состоянием природной среды

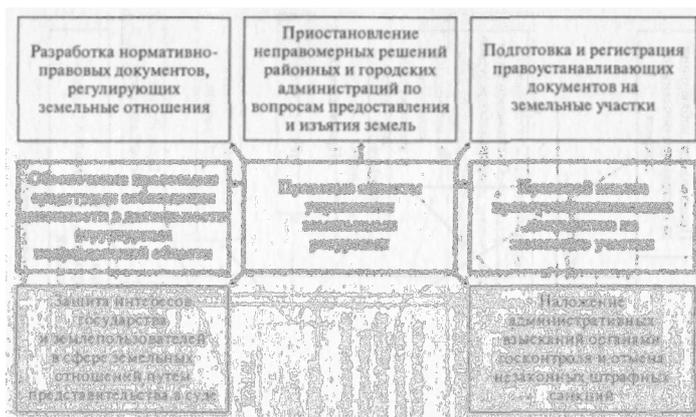


Рис. 25 Содержание правовых аспектов управления земельными ресурсами

### Особенности управления землями различных категорий субъекта Федерации

Одно из ключевых направлений формирования национальной программы экономического развития России — разработка и реализация идеологии государственной земельной политики, обеспечивающей повышение эффективности управления земельными ресурсами, рациональное использование земель и ориентированной:

на формирование информационной основы для налогообложения земель и обеспечения налоговых поступлений в бюджет;

формирование эффективных правообладателей земель и создание базисных условий для привлечения инвестиций в реальный сектор российской экономики с обеспечением юридических гарантий инвесторов правами на землю;

создание и укрепление системы государственных гарантий прав граждан на землю.

Эффективность государственной земельной политики на региональном уровне обеспечивается соблюдением следующих основных принципов ее формирования и реализации: целенаправленность; интегрируемость в федеральную правовую и экономическую политику; системность; последовательность; научно-экономическая обоснованность; практическая реалистичность.

Рассмотрим особенности УЗР регионов на землях различных категорий и целевого назначения (с учетом разработок Д. Б. Аратского).

Первая особенность государственного управления земельными ресурсами в регионах — организация рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Для этого необходимы:

разработка критериев выявления эффективно работающих собственников и пользователей земель с учетом специфики сельскохозяйственного производства и инвестиционной обеспеченности агропромышленного комплекса региона;

формирование оптимального баланса земель сельскохозяйственного назначения, распределенных на различных вещных правах, с учетом необходимости обеспечения планомерного развития агропромышленного комплекса, повышения инвестиционной привлекательности сельскохозяйственного производства и формирования экономически устойчивых предприятий в АПК;

разработка порядка вовлечения земель сельскохозяйственного назначения в гражданско-правовой оборот на регулируемых государством инвестиционных условиях, учитывающих требования обеспечения целевого и рационального использования земель, реализации бизнес-плана развития сельскохозяйственного производства, формирования материальной и социальной инфраструктуры на селе, а также определяющих формы государственной поддержки инвесторов и контроля за их деятельностью.

Следующая особенность управления земельными ресурсами субъектов РФ — отсутствие реального разделения государственной собственности на федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации. В результате часто происходит подмена (или перекрытие) управленческих функций. Также особенностью управления земельными ресурсами субъектов Российской Федерации является то, что во многих из них своим законодательством была давно введена частная собственность на землю и функционировал рынок земли, даже была разрешена купля-продажа сельскохозяйственных земель. На уровне Российской Федерации Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» был принят Государственной Думой РФ только в июне 2002 г.

Формирование эффективной государственной земельной политики на региональном уровне требует применения системного подхода, методологической основой которого должна стать концепция управления земельными ресурсами в регионе, что является следующей особенностью.

Реализация концепции должна быть организована в рамках комплексной программы, систематизирующей взаимосвязанные целевые программы, каждая из которых определяет экономически обоснованные механизмы (модели) решения конкретных управленческих задач.

Важнейшей компонентой данной комплексной программы является создание целостного земельного законодательства, состоящего из системы взаимоувязанных проблемно-ориентированных *законодательных и нормативных* правовых актов по ключевым вопросам управления земельными ресурсами в регионе.

Учитывая, что современный этап экономического развития России связан со становлением в регионах экономики смешанного типа, характеризуемой формированием рыночных

отношений практически во всех ее отраслях при сохранении государственного регулирования важнейших экономических процессов, государственная региональная земельная политика должна иметь четко выраженную антимонопольную направленность (как следующую важную особенность) и быть нацелена на решение основных задач в этой сфере:

выработка механизмов предупреждения концентрации крупных земельных массивов у неэффективных собственников, перераспределения земель на условиях обеспечения их рационального использования правообладателями;

развитие конкуренции при формировании правоотношений на землю, нацеленной на привлечение в экономику инвесторов, конкурирующих по условиям инвестиционных проектов, с обеспечением их гарантий правами на землю;

разработка механизмов государственного регулирования деятельности естественных монополий путем управления правоотношениями на земли предприятий-монополистов, а также посредством земельно-налоговой политики;

развитие конкуренции в сфере землеустроительных и земельно-кадастровых действий, но при обязательном сохранении государственного сектора землеустройства и установлении негосударственного тарифного регулирования этих действий;

активизация земельного рынка, в том числе первичного предоставления государственных (муниципальных) земель в собственность и аренду путем установления условий привлечения к земельным торгам профессиональных участников рынка недвижимости, их обязательств, прав и гарантий;

определение условий, порядка и правил ведения страховой деятельности в сфере управления земельными ресурсами, развитие конкуренции на рынке страховых услуг в процессе регулирования земельных отношений.

Важнейшая задача государственной земельной политики в регионах — создание социальных гарантий для субъектов земельных отношений, защита их прав и интересов, ликвидация возможных негативных издержек процесса трансформации землепользования в субъектах Российской Федерации, что также является особенностью в сфере управления земельными ресурсами.

Первоочередные меры здесь следующие:

формирование рациональных правовых условий для обеспечения граждан земельными участками, необходимыми для удовлетворения жизненных потребностей и хозяйствования, с установлением порядка передачи земель под ИЖС, садоводство и дачное строительство, дифференцированного подхода при установлении льгот по цене предоставляемых земель;

увеличение числа рабочих мест при организации и расширении производства в различных отраслях хозяйственного комплекса на основе рационального вовлечения в экономический оборот и хозяйствование земельных ресурсов в целях стимулирования инвестиционных проектов, обеспечивающих решение социальных проблем;

вовлечение широких слоев населения в процесс регулирования земельных отношений, обеспечения рационального и эффективного использования земель, что требует определения механизмов участия граждан в реализации общественного и производственного земельного контроля.

Следующая особенность региональной земельной политики — необходимость управления землями под предприятиями всех форм собственности, реализация которой требует:

формирования рационального баланса бюджетно-фискального и инвестиционного процессов, поскольку, с одной стороны, управление земельными ресурсами в регионах нацелено на повышение сбора доходов в бюджет, а с другой — на активизацию инвестиционных процессов и развитие производства;

развития арендных отношений на землю под приватизированными предприятиями как механизма экономического стимулирования выкупа земли их собственниками путем введения экономически обоснованной дифференцированной арендной платы, учитывающей финансово-экономическое состояние предприятий и отраслей, их значение в экономике региона;

дифференциации выкупной цены земельного участка под приватизированными предприятиями в зависимости от эффективности инвестиционного проекта;

приоритетного предоставления земельных участков под расширение предприятий с учетом их инвестиционных программ и социально-экономического значения;

реструктуризации земельных отводов предприятий с учетом эффективности их использования, оптимальности размещения и эксплуатации для обеспечения рационального землепользования, ускорения приватизации земель, снижения налоговых затрат предприятий, привлечения дополнительных средств в бюджеты за счет реализации неэффективно используемых земель;

капитализации земельных участков приватизированных предприятий, обеспечивающей повышение инвестиционной привлекательности предприятий, усиление влияния государства на их деятельность за счет формирования в госсобственности пакета акций, получаемых в счет оплаты выкупаемых собственниками предприятий земельных участков.

Основная цель регулирования арендных отношений на землях субъекта Федерации, находящихся в госсобственности, — обеспечение максимизации бюджетных доходов, сохранение управляемости землями, закрепляемыми в собственности государства и его субъектов. Поэтому ключевыми направлениями для реализации этой особенности государственной земельной политики на региональном уровне являются:

разработка и внедрение комплекса мер по совершенствованию системы государственного регулирования арендных отношений, предусматривающих централизацию в территориальных органах Росземкадастра полномочий по управлению арендными отношениями на землю, автоматизацию управленческого процесса, формирование его инструктивно-методического обеспечения;

разработка и утверждение единой методики определения арендной платы за землю, учитывающей категории земель и арендаторов, эффективность использования земель, финансово-экономическое состояние (уровень доходов) и платежную дисциплину арендаторов во взаимосвязи с промышленной и социальной политикой;

установление порядка и условий предоставления земель в аренду с учетом компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, а также стимулирующих инвестиционные процессы в региональной экономике с учетом отраслевых и социальных приоритетов.

Системы управления земельными ресурсами в регионах могут иметь различия, связанные с их историческими, социальными и экономическими особенностями.

Для создания системы управления земельными ресурсами на уровне субъекта РФ необходимо разработать специфический механизм, отличный от других административно-территориальных образований финансирования, в котором долгосрочные капитальные затраты должны быть осуществлены в основном государством и регионами, а текущие затраты — за счет средств субъектов земельных отношений.

При этом финансовое обеспечение системы управления земельными ресурсами осуществляют:

за счет бюджетных поступлений от субъектов управления соответствующего уровня;

средств от лицензирования деятельности частных компаний;

от оказания информационно-справочных и экспертных услуг;

от реализации тематических карт и атласов использования земельных ресурсов;

от сбора земельного налога и штрафов;

от реализации кадастровой информации и услуг.

При этом расходная часть бюджета должна предусматривать расходы:

на функционирование системы управления;

поддержание системы управления, включая ремонт и замену оборудования, заработную плату сотрудников;

развитие системы управления, включая расходы на ее реорганизацию, приобретение компьютерного и сетевого оборудования, нового методического обеспечения, подготовку и

переподготовку сотрудников.



Рис.26 Факторы, оказывающие влияние на систему управления земельными ресурсами региона

Как отмечалось ранее, отличительной чертой сложившейся системы управления земельными ресурсами регионов является прежде всего недостаточная с организационно-юридической точки зрения четкость распределения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, вытекающая из отсутствия разграничения земель по уровням собственности. В этих условиях рациональное решение *проблемы* — формирование *соответствующего федерального* и регионального законодательства, закрепляющих фактически сложившееся разделение компетенции федеральных, региональных и муниципальных органов, а также баланс управленческих полномочий.

Важной особенностью следует также считать организацию эффективного взаимодействия на региональном уровне различных органов государственной власти, вовлеченных в управленческий процесс, а также формирование сбалансированной структуры подсистем, обеспечивающих управление земельными ресурсами. Можно выделить достаточно обширный класс управленческих задач, максимально близких по их значению в системе административной и экономической сущности, определив их рациональную и обоснованную иерархию. В частности, совершенствование региональной земельной политики, интегрируя в себе такие приоритетные направления, как создание государственного земельного кадастра, землеустройство, развитие арендных отношений, формирование процессов приватизации и инвестиционной деятельности, внедрение современных инструментов рынка недвижимости, по существу, является основой, без которой невозможно регулирование процессов управления земельными ресурсами. В свою очередь, управление земельными ресурсами наряду с другими формами государственного регулирования экономики (механизмами оздоровления предприятий, развития рынка ценных бумаг и т. д.) представляет собой составную часть единой *системы управления* недвижимой собственностью. Поэтому оптимизация структуры регионального управления в этой сфере должна быть основана на координации управления и установлении единых принципов взаимодействия органов государственной власти.

Многие проблемы организации управления земельными ресурсами территорий возникают из-за отсутствия единого подхода со стороны разных субъектов Федерации к определению административно-территориального устройства субъекта Федерации и отсутствия единых государственных подходов в формировании территорий местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Административно-территориальное деление преследует цель эффективной организации государственной власти на местах и является неотъемлемой частью государственного устройства страны. Федеральный закон «Об общих принципах ор-

ганизации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта РФ» наделяет субъект Федерации правом установления административно-территориального устройства субъекта Федерации. В результате разные субъекты РФ по-разному определяли административно-территориальное устройство, что также является особенностью системы УЗР регионов.

Следующая особенность — внутрискруктурное разграничение функций специализированных органов управления земельными ресурсами, направленное на разделение управленческих и производственных задач. Для этого была сформирована вертикальная структура Росземкадастра с наделением ее территориальных органов широкими организационно-распорядительными полномочиями, важнейшие из которых — организация ведения государственного земельного кадастра, включая государственную оценку земель, регулирование земельных отношений и рынка недвижимости (в том числе через механизмы гоэземконтроля и лицензирования), разработку нормативно-правовой и методической базы, а также управление землями при разграничении их по уровням собственности в пределах компетенции, делегированной Российской Федерацией субъектам РФ и органам местного самоуправления. Поэтому в целях упорядочения технико-производственных задач по выполнению платных услуг по землеустройству, инвентаризации и оценке недвижимости, а также ведению кадастра недвижимости и обеспечению рынка недвижимости кадастровой информацией на базе кадастрово-землеустроительных подразделений земельных комитетов были сформированы региональные специализированные унитарные государственные предприятия «земельная палата» с системой филиалов в муниципальных образованиях.

Наконец, обособленным направлением формирования системы управления земельными ресурсами регионов является введение комплексных мер по реструктуризации и организации регулирования деятельности подрядных землеустроительных организаций. В этой области основные проблемы связаны с построением рациональной модели распределения и выполнения объемов госзаказов по проведению обследований, земельно-кадастровых, топографо-геодезических и мониторинговых работ, совершенствованием механизмов контроля качества исполняемых земельно-кадастровых и иных видов работ, созданием единой инфраструктуры обслуживания рынка недвижимости.

Особое значение приобретают разработка и практическое внедрение экономически обоснованных и не противоречащих законодательству форм управления земельными ресурсами на региональном уровне в четкой взаимосвязи с федеральными и региональными программами и проектами. Важное значение при этом имеет создание методологической основы организации процесса управления земельными ресурсами в регионе.

Определяющим на региональном уровне является создание государственного земельного кадастра как информационной основы управления земельными ресурсами и экономического регулирования земельных отношений. Кроме того, необходимы внедрение экономически обоснованных методик массовой государственной кадастровой оценки земель всех категорий и законодательное изменение принципов и правил налогообложения земли и другой недвижимости, учитывающих реальную рыночную стоимость земель.

ГЗК субъектов РФ должен охватывать территорию регионов и содержать сведения о находящихся на них земельных участках, являющихся федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации, а также о находящихся на этой территории территориальных зонах, образованных органами государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. Кроме того, ГЗК субъектов РФ должен учитывать сведения из ГЗК муниципальных образований о всех земельных участках, находящихся на территории соответствующего кадастрового округа (города, района, муниципального образования) и являющихся государственной, муниципальной или частной собственностью, а также обо всех территориальных зонах, образуемых на территории этих кадастровых округов органами государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и органами власти самого муниципального образования.

В соответствии с принятым Федеральным законом «О государственном земельном

кадастре» и учитывая существующую неопределенность понятийного аппарата, развитие государственного регулирования системы земельного кадастра в регионе необходимо осуществлять в следующих направлениях:

законодательное определение понятия, содержания и порядка ведения земельного кадастра и кадастровой оценки земель на региональном уровне, установление выполнения в субъектах РФ управленческих и производственных функций на основе земельно-кадастровой (в том числе и учетно-оценочной) информации;

определение источников и форм финансирования ведения земельного кадастра в регионе, установление платности учета земель в государственном земельном кадастре, установление целевого назначения, порядка учета и нормативов распределения средств, поступающих от платы за землю и осуществления платных услуг;

организация плановой инвентаризации земель в целях обеспечения полного и достоверного их кадастрового учета с выбором приоритетов в проведении инвентаризации в зависимости от категорий земель, прогнозируемых доходов за счет увеличения налогооблагаемой базы на основе годового планирования земельно-кадастровых работ;

дальнейшая разработка и утверждение инструктивной и методической базы по проблемам технологии ведения земельного кадастра, формирования единых информационных стандартов и автоматизированных кадастровых систем;

разработка и утверждение методик кадастровой оценки земель различных категорий, основанных на применении научно обоснованных экономико-математических моделей с утверждением общих требований к методическому обеспечению кадастровой оценки земель, экономических стандартов и точностных характеристик методик оценки, внедрением системы государственного мониторинга результатов кадастровой оценки земель;

законодательное изменение принципов налогообложения земель, установление ставок земельного налога с учетом кадастровой оценки земель, определенной на основе рентного механизма, регламента применения данных кадастровой оценки земель в ценообразовании при обороте государственных (муниципальных) земель.

При управлении земельными ресурсами одновременно регулируется использование других видов природных ресурсов. Так, к полномочиям государственных органов власти субъектов РФ по регулированию недропользования относятся:

принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах;

участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы РФ;

разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы;

создание и ведение территориальных фондов геологической информации; распоряжение информацией, полученной за счет средств бюджетов соответствующих субъектов РФ и соответствующих местных бюджетов;

участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойств недр, определяющих их ценность или опасность;

составление территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

распоряжение совместно с Российской Федерацией единым государственным фондом недр на своих территориях и выделение совместно с РФ участков недр федерального, регионального и местного значения;

определение форм и установление размеров платы за пользование участками недр регионального и местного значения в установленных пределах;

установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения;

защита интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешение споров по вопросам пользования недрами;  
лицензирование видов деятельности, связанной с использованием участками недр регионального и местного значения;  
заключение договоров на условиях раздела продукции с субъектами хозяйственной деятельности при пользовании участками недр регионального и местного значения;  
определение условий порядка пользования месторождениями полезных ископаемых;  
государственный контроль за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр в соответствии с установленным порядком;  
регулирование других проблем, связанных с использованием и охраной недр, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации.

Аналогичным образом распределены между федеральными органами и соответствующими организациями субъектов Федерации права по управлению другими имущественными комплексами — лесами и водным фондом.

### **Основные положения функционирования муниципальных образований**

Появление в начале 90-х годов XX в. большого числа мелких собственников и различных форм малого предпринимательства, разгосударствление собственности требовали регулирования земельных отношений на самом нижнем уровне власти — местного самоуправления. Принятый в 1991 г. Федеральный закон «О местном самоуправлении в РСФСР» предусматривал передачу отдельных прав и полномочий в регулировании условий жизни населения в поселениях и административных районах местным органам власти, однако он не изменял сложившуюся систему административно-территориального устройства, устанавливавшую прямую связь между административными границами и территорией, подведомственной местным органам власти.

Конституция Российской Федерации 1993 г. и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определили порядок формирования территории местного самоуправления, рассмотрев понятие «территория муниципального образования» с позиции многообразия видов территориальной организации местного самоуправления. В этих законах предусматривалось более широкое участие населения, органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления в формировании рациональной территории местного самоуправления. Это было принципиально новым подходом в формировании структуры управления в России, характеризующейся огромной территорией, существенными различиями в экономическом и природном потенциалах регионов, а также особенностями их расселения.

Административно-территориальными образованиями любого уровня являются территории, в границах которых исполняют свои полномочия территориальные органы государственного управления, муниципальными образованиями — территории, в границах которых осуществляется местное самоуправление. Границы территорий административно-территориальных и муниципальных образований могут не совпадать.

В соответствии с законодательством под муниципальным образованием понимают населенную территорию, в пределах которой осуществляют местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Такими территориями являются:

городское или сельское поселение (город, поселок, село, деревня, хутор, станица);  
часть поселения (район в городе);  
несколько поселений, объединенных общей территорией (сельсовет, волость, сельский округ, район, уезд).

Территории муниципальных образований устанавливаются с учетом исторических и иных местных традиций (в соответствующих законах республик в составе РФ используют национальные названия муниципальных образований: кожууны, улусы, арбаны и другие по-

селения, не меняющие принципа территориального или поселенческого объединения), а также с учетом способов хозяйствования (кочевое, хуторское хозяйство), географических особенностей и сложившейся коммунальной и социальной инфраструктуры.

Конституция Российской Федерации определила задачи органов местного самоуправления, связанных с местом проживания:

совместное использование ресурсов для производственной и иной хозяйственной деятельности;

совместное пользование социальной инфраструктурой;

регулирование общественной жизни муниципального образования (общественный порядок, национальные отношения и др.).

Задачи совместного проживания определяются прежде всего характеристиками муниципального образования (территория, население, инфраструктура), а также компетенцией органов местного самоуправления, определенной Законодательством. Эти условия оказывают определяющее влияние на формирование коллективных интересов совместного проживания.

Основные параметры, характеризующие территорию муниципального образования, — ее географические, экономические и социальные факторы.

Из географических факторов, влияющих на управление земельными ресурсами муниципальных образований, наиболее значимые — размер территории и природные условия. Например, административные районы в северных и сибирских регионах России могут занимать многие тысячи гектаров, и поселения, входящие в это образование, будут разделены не только расстояниями, но и естественными преградами. Поэтому у населения данной территории нет совместных *интересов*. В то же время *компактные, близко* расположенные муниципальные образования могут быть достаточно тесно связаны между собой. Поэтому при формировании территории муниципальных образований важно учитывать территориальную близость поселений, возможность совместного использования населением природных ресурсов данного территориального образования.

Экономический фактор, характеризующий муниципальную территорию, — совместная хозяйственная деятельность, что может выражаться как в совместном использовании природных ресурсов, так и в однотипности производства, ведущегося на данной территории, либо в его взаимодополняемости в рамках единого производственного цикла. Например, в районах Крайнего Севера традиционная форма хозяйствования — оленеводство, для которого при незначительном числе жителей требуется огромная территория. Этим определяются образ жизни населения и кочевое ведение хозяйства, а также формирование системы пользования отгонными оленьими пастбищами и определение их оптимальных размеров с учетом десятилетнего периода созревания ягеля.

Кроме того, экономическим фактором, характеризующим муниципальное образование, является наличие инфраструктурного единства территории, чрезвычайно важного при определении характеристик территории муниципального образования.

Социальный фактор, определяющий характеристику места, — особенность расселения населения на данной территории и его социальные характеристики. Так, на Северном Кавказе основными факторами являются полиэтничность населения и компактность расселения этнических групп, для Центральной России — соотношение профессиональной подготовки населения и традиционных занятий (преимущественно городское, занятое переработкой сельскохозяйственной продукции и др.).

Эти факторы влияют на классификацию форм муниципальных образований, для формирования которых можно использовать следующие критерии.

*Территория и население.* Использование данного критерия при классификации муниципальных образований в России невозможно, поскольку крайне неравномерное расселение населения по огромной территории страны делает невозможным сопоставление муниципальных образований по этому признаку.

*Правовой статус муниципального образования.* Применяют данный критерий для систематизации муниципальных образований согласно законодательству, существующему в

России, которое предусматривает равенство прав муниципальных образований независимо от их вида и специфики.

Особенности управления муниципальными образованиями возникают либо в результате законодательства субъектов Федерации, которым предоставлено право на передачу отдельных государственных полномочий, либо в результате возложения дополнительных обязанностей на органы местного самоуправления самим населением муниципального образования. В первом случае возникающие особенности касаются, как правило, всего субъекта России, во втором — конкретного муниципального образования.

*Формы организации хозяйственной деятельности на территории муниципального образования.* Данный критерий выступает как комплексный показатель, отражающий все стороны деятельности муниципального образования. Так, хозяйственный комплекс организуют в пределах территориальных границ муниципалитета и с учетом экономических интересов населения. От решения этих проблем зависят демографическая ситуация и профессиональная ориентация населения. Поэтому создание оптимальных условий для деятельности объектов и субъектов хозяйственной деятельности — одна из основных задач местной власти, поскольку их успешная деятельность обеспечивает формирование бюджета.

Особенности хозяйственной деятельности на территории муниципального образования влияют на его правовой статус и развитие. Так, сельскохозяйственное производство тяготеет к территориальному принципу организации хозяйственной деятельности и к распределенному принципу расселения, а специфика промышленного производства, его концентрация на небольших территориях приводят к возникновению компактных поселений. Формой производства в значительной степени определяются характер и специфика решения социальных вопросов. Поэтому наиболее комплексным критерием для проведения систематизации муниципальных образований является система их экономической организации.

*Единство инфраструктуры муниципального образования.* Административные способы управления экономикой сформировали централизованную инфраструктуру в большинстве муниципальных образований, так как на протяжении значительного периода времени объекты инженерной, социальной и другой инфраструктуры строили только в центрах муниципальных образований. В результате органы местной власти не всегда имеют возможность организовать эффективную деятельность из-за отсутствия в них необходимой инфраструктуры периферийных районов муниципалитетов.

Все муниципальные образования можно разделить на три большие группы:

первая — поселенческие муниципальные образования (города, поселки, сельские поселения). Как правило, к этой группе относятся те муниципальные образования, в которых имеется собственная инфраструктура, обеспечивающая завершенность производственных циклов;

вторая — территориально-поселенческие муниципальные образования (сельские районы, сельские округа и др.). Такие муниципальные образования состоят из нескольких поселений, объединенных общим хозяйственным циклом, общей инфраструктурой производственной деятельности и муниципального хозяйства;

третья — территориальные муниципальные образования. Этот вид муниципальных образований характерен для районов Крайнего Севера, где кочевой образ жизни как основной вид хозяйственной деятельности не позволяет создавать поселения. Эта схема также применима для муниципальных образований в сельской местности с хуторским способом ведения хозяйства.

Муниципальные образования можно также классифицировать и разделить по отраслевому критерию и выделить много- и монофункциональные муниципалитеты.

К многофункциональным муниципальным образованиям относятся муниципалитеты, имеющие разветвленную сеть хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в нескольких отраслях производства (например, центры субъектов России и абсолютное большинство крупных и средних городов России).

К монофункциональным муниципальным образованиям относятся муниципалитеты, хозяйственная жизнь которых определяется одним-двумя крупными предприятиями либо

несколькими предприятиями одной отрасли. Они имеют ярко выраженную отраслевую специфику, и среди них можно выделить:

1. Производственные муниципалитеты — города-заводы, возникшие при крупных предприятиях промышленности, энергетики, транспорта и иных производств. Большинство из них сформировались в процессе индустриализации страны, когда города создавались одновременно со строительством предприятий, а функции организации проживания людей были возложены на администрацию предприятия. В этом случае местная власть не имела реальных полномочий по организации городской жизни.

2. Бюджетные муниципалитеты — поселения, основная часть жителей которых работает в бюджетных организациях: наукограды, военные городки и закрытые административно-территориальные образования, приграничные города, гарнизоны, центры сельских муниципальных образований. Развитие этих поселений зависит от деятельности органов государственной власти и объемов финансирования из федерального и региональных бюджетов.

Под управлением комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования понимают управление программами (проектами) развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования, согласованными по ресурсам и срокам в соответствии с выбранными населением и органами управления приоритетами, а также с учетом задач и целей федеральных и региональных программ развития.

В каждом муниципальном образовании управление развитием формируется по-разному (в зависимости от наличия и видов ресурсов и сложности решаемых задач), но при обязательном обеспечении цикличности процесса управления развитием муниципального образования. Главные факторы цикличности процесса управления: необходимость формирования бюджета; сроки полномочий органов местного самоуправления; наличие крупных инвестиционных проектов; местных культурно-исторических, религиозных, этнических и других особенностей.

В процессе управления можно выделить как относительно самостоятельные следующие основные этапы (циклы) управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования:

в период разработки программы развития: сбор и обработка информации; выбор целей; выбор стратегических критериев развития; оценка ресурсного потенциала территории; разработка и принятие программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования; в период реализации программы развития:

разработка и принятие бюджета развития; исполнение бюджета развития в соответствии с программой комплексного социально-экономического развития;

контроль, сбор и обработка информации и выработка предложений в случае необходимости по корректировке бюджета (программы, концепции). Поэтому основная особенность планирования комплексного социально-экономического развития муниципального образования — необходимость согласования периодов планирования и корректировки планов с характерными временными циклами жизни муниципального образования, такими как разработка и принятие бюджета, срок полномочий органов местного самоуправления и др.

При выборе стратегии управления развитием муниципального образования возможно использование двух подходов.

При первом подходе необходимо наличие четких сроков начала цикла управления развитием и его завершения. В этом случае полный цикл управления муниципальным образованием условно можно разбить на период разработки программы комплексного социально-экономического развития и период реализации этой программы. Этот подход позволяет наладить эффективное управление и контроль за результатами. Его преимущество заключается в том, что относительно просто и наглядно можно представить результаты управления. Такой подход можно рекомендовать для относительно небольших муниципальных образований, для решения отдельных проблем, а также при разработке программ по отдельным направлениям жизнедеятельности муниципального образования.

Второй подход приемлем для крупных муниципальных образований, в которых про-

грамма комплексного социально-экономического развития может быть настолько сложной, что возникает необходимость весь процесс управления развитием территории рассматривать как совокупность двух относительно самостоятельных процессов управления: разработки программы и ее реализации. Очевидно, что эти два процесса, развиваясь относительно самостоятельно и параллельно, должны быть согласованы по срокам. Таким образом, будет одновременно существовать две программы развития:

программа комплексного социально-экономического развития, рассчитанная на реализацию в ближайший бюджетный период, и программа развития муниципального образования на более дальнюю перспективу (например, на срок полномочий органов управления). Таким образом, процесс управления развитием в последнем случае требует более высокого уровня управления на основе применения современных средств работы с информацией. Кроме того, этот процесс еще более усложнится при согласовании не только циклов бюджетного процесса, но и инвестиционных.

При управлении земельными ресурсами федеральные и муниципальные органы должны исходить из следующих принципиальных положений:

земля принадлежит государству, муниципальному образованию и населению, проживающему на конкретной территории. Поэтому необходимо соглашение между государственными, региональными и муниципальными органами исполнительной власти по вопросам владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами, а также ответственности за их сохранение и использование;

земельные ресурсы должны приносить пользу всему населению муниципального образования;

использование земли согласно российскому законодательству должно быть платным. Размер платы за использование земли должны устанавливать на основании государственной кадастровой оценки в соответствии с федеральным законодательством те органы власти, к собственности которых отнесены земли;

земельный оборот, т. е. все виды сделок с землей, необходимо осуществлять по правилам, установленным федеральным законодательством, но с обязательным учетом особенностей региона и муниципального образования, на принципах, предусмотренных соглашением о разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами;

региональные и муниципальные власти могут накладывать ограничения на использование земли любых собственников, если оно наносит вред окружающей среде или ухудшает условия жизни населения.

Таким образом, муниципальное образование — это самоуправляемая социально-экономическая территориальная система, под которой понимают образование, включающее следующие составляющие: население (жители); территория проживания; коллективные потребности (интересы) населения; органы местного самоуправления.

Первые две составляющие локализованы и в подавляющем большинстве случаев зафиксированы в пространстве и продолжительны по времени. Под потребностями (интересами) подразумевают проявленную волю жителей по решению каких-либо проблем. При этом необходимо иметь в виду, что самоуправление осуществляют в рамках полномочий, установленных федеральным законодательством и законодательством соответствующего субъекта России, а также международными договорами.

Главный субъект и одновременно объект самоуправления — население муниципального образования, которое осуществляет местное самоуправление. В большинстве случаев местное сообщество не имеет технической и организационной возможности осуществлять местное самоуправление непосредственно и поэтому передает часть функций и полномочий по осуществлению местного самоуправления от своего имени органам местного самоуправления. В этом случае органы местного самоуправления выступают в роли субъекта управления. Органы местного самоуправления как организационная структура, выступающая от лица объекта местного самоуправления — населения муниципального образования (местного

сообщества), должны осуществлять два типа функций, объективно присущих этому субъекту: представлять его интересы и реализовывать эти интересы. Этим двум типам функций соответствуют представительные и исполнительные органы.

На территории муниципального образования имеются структуры, без которых управление муниципальным образованием невозможно: хозяйствующие субъекты как муниципальной, так и иной формы собственности; общественные организации, объединения граждан, иные формы самоорганизации; территориальные отделы администрации и муниципальные учреждения.

Эти органы местного самоуправления могут исполнять несколько различных функций. Например, хозяйствующие субъекты могут выступать как нормативный орган, как заказчик на определенные виды работ, как организация, обеспечивающая условия для осуществления хозяйственной деятельности, как собственник муниципальных предприятий.

Кроме того, к системе управления развитием муниципального образования в качестве субъектов управления (наряду с органами местного самоуправления) относятся и органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Эти органы управляют муниципальными образованиями косвенно, например путем принятия законов.

Таким образом, управленческое воздействие (прямое или косвенное) на территории муниципального образования может одновременно оказывать система субъектов управления, имеющих различные интересы. Наличие такой системы субъектов управления — основная особенность муниципального управления.

### **Особенности управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях**

Основной предпосылкой управления земельными ресурсами на территории муниципального образования является то, что земля — это один из основных резервов общественного развития. Каждый гражданин, проживающий на территории любого административного уровня, в том числе и муниципального образования, считает ее общественной собственностью, в том числе и своей. Поэтому земельными ресурсами конкретной территории необходимо управлять с учетом экономического уклада и сложившегося менталитета населения. Земельная политика как результат деятельности органов управления для достижения поставленных целей должна быть проста, прозрачна и отвечать принятым в данном месте понятиям справедливости. Это возможно при условии разграничения и определения содержания процедур и условий управления земельными ресурсами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, начиная от функционирования земельного рынка, формирования земельного участка и определения его целевого назначения до определения кадастровой стоимости участка, установления обременения в его использовании, проведения земельного контроля, принятия мер ответственности за состояние участка.

В системе управления муниципальной недвижимостью наиболее важны разграничение земель по формам собственности, выбор наиболее эффективного направления использования земельных участков и организация процесса передачи прав на землю.

*Объектом* управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях выступают земля в установленных границах фиксированной площади и месторасположения, земельные участки, территориальные зоны, земельные доли (паи) и права на них.

Земля на территории муниципального образования может находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности. К государственным землям отнесены федеральные земли и земли субъектов Федерации, муниципальным — земельные участки, принадлежащие на праве собственности муниципальным образованиям. Земли в пределах границ муниципального образования, не отнесенные к государственной, частной и иной собственности, а также земли, приобретенные органами местного самоуправления за пределами черты муниципального образования, также являются землями собственности муниципального образования.

Далее сформулированы принципы, которые необходимо учитывать при формировании структуры исполнительного органа местного самоуправления.

Принцип целевой ориентации муниципального образования. Формирование и дальнейшее развитие любого муниципального образования базируются на определенных целях совместной деятельности, определение и установление которых являются наиболее важным и значимым элементом управления. Первично Цели и задачи деятельности муниципального образования определяют при его формировании путем разграничения компетенции.

Исходя из общественно-государственной природы местного самоуправления, существует два способа наделения полномочиями органов местного самоуправления:

возложение определенных обязанностей со стороны государства путем формирования законодательства. Это право реализовано в ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

возложение определенных обязанностей со стороны населения через уставы муниципальных образований.

Таким образом формируют границы ответственности органов местного самоуправления перед государством и населением. В рамках этих границ определяют приоритетные направления развития муниципального образования, в соответствии с которыми создают структуру исполнительного органа местного самоуправления.

Принцип горизонтального разделения функций. Как уже указывалось ранее, функции, выполняемые органами местного самоуправления, достаточно различны, поэтому федеральным законодательством предусматривают многовариантность построения структур органов местного самоуправления. Под разделением функций по горизонтали подразумевают разграничение функций между органами и должностными лицами одного уровня.

Исполнительный орган местного самоуправления должен:

осуществлять исполнительно-распорядительные функции;

готовить предложения по комплексному социально-экономическому развитию территории, местному бюджету и иным вопросам, отнесенным к ведению органов местного самоуправления.

Можно выделить несколько групп структурных подразделений, деятельность которых охватывает комплекс вопросов, решаемых исполнительным органом местного самоуправления:

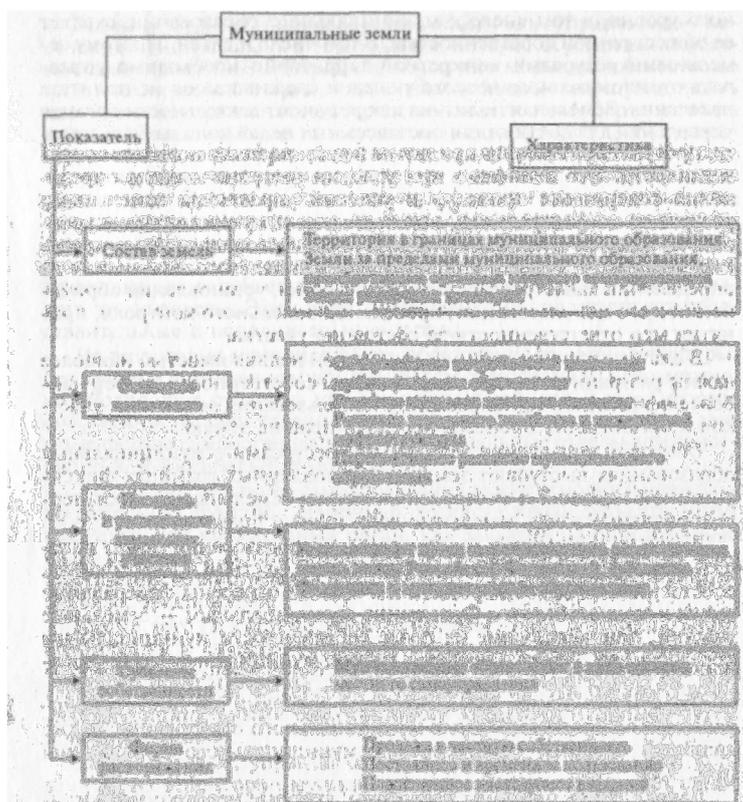


Рис. 27 Характеристика муниципальных земель

структурные подразделения общей компетенции, выполняющие функции финансового и экономического планирования, аналитические и контрольные подразделения администрации;

отраслевые структурные подразделения, занимающиеся конкретными отраслями городского хозяйства и управления;

подразделения, выполняющие функции сервисного обслуживания первых двух групп.

Принцип вертикального разделения функций. На территории муниципального образования существует ряд федеральных и региональных структур, без которых невозможно управление муниципальным образованием. К ним относятся:

хозяйствующие субъекты федерального и регионального подчинения любых форм собственности;

общественные организации, объединения граждан, иные формы самоорганизации, имеющие органы управления в регионах или Федерации;

территориальные отделы областных администраций.

В отношении вышеперечисленных групп органы местного самоуправления могут исполнять несколько различных функций. Например, хозяйствующие субъекты могут выступать как нормативный орган, как заказчик на определенные виды работ, как организация, обеспечивающая условия для осуществления хозяйственной деятельности, как собственник муниципальных предприятий.

Принцип комплексности. Этот принцип важен для построения целостной структуры управления.

Муниципальные земли используются в соответствии с установленным для них правовым режимом. Для земельного участка его определяет совокупность правил использования и включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга земель, которые устанавливаются земельным, лесным, водным и иным законодательством и распространяются на земли определенной категории. Правовой режим включает целевое назначение и разрешенное использование. На землях, отнесенных к нескольким категориям, действуют все правила и ограничения, установленные для соответствующих категорий. При этом приоритет имеет категория земель более строгого правового режима.

Целевое назначение земель — это разрешенное законодательством использование земли для удовлетворения потребностей граждан и юридических лиц. Оно определяется порядком, условиями и использованием земель для конкретных целей на основании градостроительной и землеустроительной документации.

Целевое назначение земель указывают в следующих документах государственного земельного кадастра и документах, удостоверяющих право на землю:

государственном акте на право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей;

свидетельстве на право собственности на землю, бессрочного (постоянного) пользования землей;

свидетельстве на право собственности на землю;

свидетельстве на право бессрочного (постоянного) пользования землей;

свидетельстве на право пожизненного наследуемого владения землей;

договоре аренды на земельный участок (земельную долю);

договоре временного пользования землей.

Разрешенное использование земель — использование земель с учетом целевого назначения, установленных ограничений (обременении), срочности. Разрешенное использование земель определяется на основе зонирования земель, градостроительной и землеустроительной документации и может содержать ряд требований (вне зависимости от видов прав на данный земельный участок):

запрещение использования земель способами, которые ведут к деградации земель и снижению плодородия почв или ухудшению окружающей природной среды;

ограничение по плотности, высоте, глубине застройки в соответствии с градострои-

тельной документацией и строительными нормами и правилами;

сохранение зеленых насаждений;

установление предельно допустимых норм нагрузки на окружающую природную среду;

иные требования, установленные как федеральным и региональным законодательством, так и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Разрешенное использование земель определяют органы местного самоуправления и указывают об этом в правоустанавливающих документах, а также в документах государственного кадастрового учета и регистрации земельных участков и прав на них.

Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую осуществляют при изменении их целевого назначения в следующем порядке:

земель государственной собственности (органами государственной власти по согласованию с органами местного самоуправления);

муниципальных земель поселений (органами местного самоуправления);

земель особо охраняемых территорий регионального и местного значения (законодательными органами субъекта Федерации по согласованию с органами местного самоуправления).

Категории земель указывают: в решениях органов государственной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков или об установлении особых правовых режимов использования земель особо охраняемых территорий и земель иного назначения; в свидетельствах, договорах и иных документах, удостоверяющих право на землю; в документах государственного земельного кадастра и государственной регистрации прав на землю.

Нарушение установленного порядка перевода земель из одной категории в другую служит основанием, во-первых, для признания недействительными актов органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также сделок с земельными участками, совершенных на их основании; во-вторых, для отказа в государственной регистрации прав на землю.

Земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, распоряжаются органы местного самоуправления. Система управления муниципальными землями практически во всех муниципальных образованиях отделена от системы управления зданиями и сооружениями. Исключение составляют небольшие по территории и численности поселки и города, как правило, областного подчинения, где функции управления недвижимостью сосредоточены в одном структурном подразделении местной администрации.

Система управления муниципальными землями, будучи важнейшей составной частью системы управления муниципальной недвижимостью, предусматривает: эффективное использование муниципальных земель; оптимизацию структуры доходов местного бюджета за счет доходов от земельной собственности; создание цивилизованного рынка недвижимости на территории муниципального образования; обеспечение гарантий имущественных прав на объекты недвижимости; увеличение доходной части муниципального бюджета за счет увеличения собираемости земельных платежей; экономию бюджетных средств; снижение затрат времени на управленческие решения.

Для достижения указанных целей, в том числе при разработке и реализации программ социально-экономического и градостроительного развития территории, муниципальные образования определяют наиболее эффективное направление и форму использования земельных участков, в частности продажу земли под приватизированными предприятиями, приватизацию объектов незавершенного строительства, передачу земельных участков в аренду и другие мероприятия.

При этом необходимо учитывать следующие условия и характеристики системы управления муниципальными землями:

наличие региональной и муниципальной нормативной базы по управлению земельными ресурсами;

наличие местной информационной базы (базы данных, методики расчета эффективности, региональные нормативы и пр.);

обеспечение положительной динамики уровня доходов от использования земли и иного недвижимого имущества;

обеспечение положительного соотношения доходов от использования земельных ресурсов и расходов на содержание социально ориентированной системы УЗР;

создание положительной динамики технико-эксплуатационных характеристик объектов земельно-имущественного комплекса;

повышение спроса на объекты земельно-имущественного комплекса;

формирование рыночных цен на объекты земельно-имущественного комплекса;

контроль за динамикой стоимости и спроса на продукцию и услуги, производимые государственными и муниципальными унитарными предприятиями, в области управления земельными ресурсами;

соответствие использования недвижимого имущества различным нормативам;

развитие институтов профессиональной деятельности в области земельно-имущественного комплекса (независимая оценка, риэлторская деятельность и т. д.);

динамика котировок субфедеральных и муниципальных ценных бумаг;

динамика объемов инвестиций и т. п.

До последнего времени существовал подход, который заключался в том, чтобы большинство объектов собственности, приносящих доход, было приватизировано, а в ведении муниципалитетов оставались лишь те объекты, функционирование которых возможно лишь за счет бюджетного финансирования.

С целью наиболее полного обеспечения социальных потребностей населения территории муниципалитеты должны максимально активно участвовать в тех сферах рынка недвижимости, где возможно получение прибыли. Этот подход оправдывается, во-первых, необходимостью экономической самостоятельности местных органов власти, во-вторых, сложившейся экономической ситуацией и небольшими объемами федерального и регионального финансирования.

*Предметом управления* является формирование процессов использования земельных ресурсов в границах муниципального образования.

Как отмечалось, *субъектами* местного управления являются органы местного самоуправления, а субъектами внутрихозяйственного управления земельными участками — собственники, землепользователи, арендаторы в лице граждан и юридические лица.

Функции управления земельными ресурсами подразделяются между различными органами муниципальных образований следующим образом:

местные законодательные органы принимают нормативные акты и программы;

районные, городские, поселковые и сельские администрации финансируют мероприятия по управлению земельными ресурсами муниципальных образований, перераспределению земель, регулированию земельного рынка, экономическому стимулированию рационального землепользования;

территориальные органы Федеральной службы по земельному кадастру осуществляют земельную политику и непосредственно управляют земельными ресурсами муниципальных образований;

органы Государственной лесной службы изучают земельные ресурсы, принимают участие в принятии и реализации мероприятий по внутриотраслевому перераспределению земель, проводят государственный земельный контроль на землях лесного фонда;

органы Госстроя РФ изучают земельные ресурсы, принимают участие в разработке и реализации мероприятий по перераспределению земель, проводят государственный земельный контроль на застроенных территориях;

органы Минприроды РФ изучают земли под водными и лесными ресурсами, принимают участие в принятии и реализации мероприятий по внутриотраслевому перераспределению земель, способствуют экономическому стимулированию рационального землепользования, осуществляют государственный земельный контроль на муниципальных землях;

органы Минздрава РФ, Минимущества РФ участвуют в мероприятиях по перераспре-

делению земель;

органы Министерства юстиции РФ регистрируют права на недвижимое имущество и сделки с ним, принимают участие в мероприятиях по государственному контролю и разрешению земельных споров.

Планирование, как отмечалось ранее, само по себе — система, которая имеет собственные цели, функции (исследование среды, ситуации, выбор структуры и альтернативы, оценка действия), потоки информации (между ведомствами и специалистами по планированию и пользователями) и план развития муниципалитета, для выполнения которого управленческие структуры осуществляют необходимые мероприятия.

Территория муниципального образования как объект анализа для планирования объединяет в себе пространственные и социально-экономические (поведенческие) условия. Пространственное планирование связано с непрерывным развитием физических систем (например, планирование использования земель и размещения промышленности). При планировании социально-экономических условий анализируют социальные и экономические системы, определяют возможные последствия предполагаемых управленческих действий на поведение отдельных лиц или групп людей. Оно может быть связано, например, с проблемой снижения налогов и мотивацией людей вкладывать деньги в земельно-имущественный комплекс и т. д.

Планирование целесообразно рассматривать в широком (общем) и узком (специализированном) смысле. Общее планирование объединяет широкий спектр социально-экономических вопросов, таких как направления и интенсивность транспортных потоков, условия землепользования, муниципальные расходы, общественные услуги, отношения между центральными и местными властями. Специализированное планирование ограничивает сферу исследования до одной проблемы (например, муниципальные доходы), избирательно рассматривая факторы окружения, которые воспринимаются как прямо или косвенно воздействующие на конкретную проблему.

Определить перспективу развития муниципального образования, обеспечить выполнение поставленных целей и задач возможно только при скоординированном взаимодействии структур.

Исходя из того что любое муниципальное образование, являясь сложной системой, подвержено влияниям внешних факторов, можно сделать вывод, что успешное развитие территории муниципального образования во многом определяется деятельностью федеральных законодательных и исполнительных органов, а также субъекта Федерации.

На систему управления муниципальными землями влияют следующие факторы: политические, экономические, социальные, рыночные, экологические и др.

Важное значение имеет согласованность действий муниципальных органов управления и органов государственной власти в выработке взаимоувязанной с субъектом РФ программы развития в сфере



Рис.28 Влияние факторов на систему управления муниципальными землями

пересечения общих интересов. При этом повышается значение межмуниципальной кооперации, прежде всего с соседними муниципальными образованиями, для совместного представления и защиты интересов городов и районов в государственных органах субъектов Федерации и непосредственно в федеральных органах. Однако решение многих вопросов

управления территорией во многом зависит непосредственно от деятельности органов местного самоуправления.

Интересы федеральных органов и органов местного самоуправления в сфере управления земельными ресурсами в основном совпадают, но заинтересованность в пополнении местных бюджетов заставляет глав местного самоуправления подходить к управлению в основном только с финансовой точки зрения.

Управление землями на территории муниципального образования включает в себя принятие нормативных правовых актов органами местного самоуправления и раскрывается через мероприятия, каждое из которых представляет собой обособленный вид деятельности, имеющей цель и порядок осуществления. В соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления могут активно влиять на развитие и становление земельного рынка, не дожидаясь решения земельного вопроса на федеральном уровне.

Кроме того, под влиянием экономических, экологических, социальных факторов могут *меняться соотношение* категорий земельного фонда или даже формироваться новые категории земель. Генеральный план города, в котором раньше четко определялись объекты строительства и который являлся основным градостроительным документом, в настоящее время рассматривается лишь как концепция развития территории поселения. Поэтому на территории поселений могут появляться как постоянные объекты, строительство которых предусмотрено генпланом, так и временные объекты (торговые павильоны, палатки, киоски, остановочные комплексы), порядок предоставления земельных участков под которые не определен. Кроме этого проводят ремонтные, аварийные работы, связанные с использованием земель, порядок предоставления которых также не определен. В этом случае порядок предоставления участков для размещения вышеперечисленных объектов устанавливают органы местного самоуправления.

Поэтому систему управления земельными ресурсами любого муниципального образования разрабатывают в такой последовательности:

1. Составляют с учетом проведенного анализа состояния и перспектив развития социально-экономической и политической ситуации в стране, регионе, муниципальном образовании материальные, интеллектуальные и прочие ресурсы, которыми располагает или которые может реально привлечь муниципальное образование для своего развития.

2. Учитывают долгосрочные перспективы развития муниципального образования, общества муниципальных образований, а также интересы соседних территорий, органов власти субъекта Федерации и федерального центра.

3. Анализируют основные направления развития муниципального образования: экономическое, социально-культурное, градостроительное, экологическое и пр.

4. Оценивают примерную стоимость программ, ожидаемый эффект и определяют конкретных разработчиков и исполнителей.

5. Обеспечивают периодическую конкретизацию в форме годовых планов в соответствии с изменениями социально-экономической ситуации, взглядов сообщества муниципального образования на развитие территории.

Исходя из сложности системы, в основу процесса управления земельными ресурсами муниципального образования должна быть положена земельно-информационная система (ЗИС), которая позволит:

- проводить мониторинг состояния объекта управления;
- обеспечить контроль исполнения решений и эффективности исполнительных механизмов;
- анализировать внешние и внутренние проблемные ситуации и прогнозировать их развитие;
- поддерживать процедуры принятия решений;
- управлять деятельностью органов местного самоуправления;
- обеспечить надежное хранение и оперативный избирательный доступ к большим объемам информации;
- осуществлять автоматизированную поддержку процедур обработки информации;

формировать внешние и внутренние коммуникации, а также обеспечить поддержку доступа к удаленным источникам и фондам.

Для создания реально действующей муниципальной земельно-информационной системы (ЗИС), чтобы избежать необоснованных финансовых затрат, необходимы:

1. Обязательная интеграция (добровольная или принудительная), так как только в этом случае информация будет полной, достоверной, точной и актуальной.

2. Движение информации снизу вверх, что не требует значительных единовременных финансовых затрат, формирования дополнительных контролируемых органов, жесткой исполнительной дисциплины.

3. Учет интересов конкретных ведомств в ведении ЗИС [земельные комитеты, органы архитектуры, бюро технической инвентаризации (БТИ), комитеты по управлению имуществом и др.]. Поэтому целесообразно создание специализированных информационных центров, собирающих и обобщающих информацию.

4. Обязательный учет существующих регистров информации, которые ведут потенциальные участники системы.

Основой земельно-информационной системы административного района, предназначенной для управления территорией, может стать автоматизированная информационная система земельного кадастра. Это обусловлено тем, что объектом земельного кадастра являются земельные участки как необходимое условие существования человечества и системообразующий компонент. Поэтому земельный фонд административного района, его структура существенно влияют на систему расселения, на размещение предприятий, а в поселениях — на организацию их территории.

Формирование показателей для муниципальной земельно-информационной системы можно разделить на три части.

1. Выявление главных функций (свойств, целей, предназначения). На этой стадии формируют (выбирают) основные предметные понятия, используемые в системе, определяют тип выхода: материальный, энергетический, информационный. В системе управления выходом является информация о состоянии системы, которая может быть представлена в виде тематических карт, графиков, диаграмм, таблиц.

2. Выявление основных частей (блоков, модулей) системы и их функций, формирование единства этих частей в системе.

На этой стадии описывают внутреннее содержание системы, выявляют состав основных блоков и их значение в системе, а также сведения о структуре и основных связях. Такие сведения удобно представлять и изучать при помощи структурных схем, где выясняют наличие и характер соединения частей (параллельный, последовательный), направленность воздействия между частями, выявляют системообразующие факторы (связи, взаимообусловленности).

3. Выявление основных процессов в системе, их значения, условий осуществления, скачков и смен состояний в функционировании системы. В системах управления выявляют и изучают основные управляющие факторы, динамику важнейших изменений в системе, ход событий, вводят параметры состояния, рассматривают факторы, изменяющие эти параметры, обеспечивающие течение, а также условия начала и конца процессов. Изучают степень управляемости процессов и их влияние на осуществление системой своих главных функций. Для систем управления на этом этапе также необходимо уточнить основные управляющие воздействия, их тип, источник и степень влияния на систему.

Поэтому информационный фонд в условиях создания, функционирования и развития систем управления является главным источником эффективного принятия решений. Система должна обеспечить необходимой информацией орган управления и все подсистемы в требуемые сроки и в удобной для пользователя форме, поэтому информацию целесообразно разделять на отчетную и оперативную. *Отчетную информацию* применяют в основном для планирования и прогнозирования, а задачи, которые решают с применением этой информации, характеризуются, как правило, большими размерами и объемом работ.

*Оперативную информацию* применяют для решения задач, требующих незамедли-

тельного вмешательства. Время для этого, как правило, лимитировано, частота изменения исходных данных велика.

Для системы управления территорией необходима следующая информация:

нормативные и справочные данные, составляющие информационный базис системы;  
текущие сведения и оперативная информация, поступающие из окружающего информационного пространства, требующие ответной реакции системы или влияющие на алгоритм выработки решений;

накапливаемые учетные и архивные сведения, необходимые для планирования и развития системы.

При использовании земельно-информационных технологий эффективен и нагляден картографический способ представления информации в виде тематических и топографических карт — главного источника пространственно-временной информации в системе географических и прямоугольных координат, которые служат основой для координатной привязки (географической локализации) информации, поступающей в систему и имеющей пространственную природу.

Картографический способ позволяет проводить картографический анализ — один из наиболее эффективных способов выявления географических закономерностей, связей, зависимостей при формировании баз знаний, осуществления картографического моделирования и является главным средством преобразования информации в процессе принятия решений управления, проведения экспертиз.

Визуальный образ дает представление о пространственном и временном распределении различных процессов и явлений. С его помощью можно формировать как реальные пространства, так и условные, такие как экономические характеристики, распространение социальных явлений, зоны влияния различных факторов, при этом происходят увязка и детализация границ этих пространств.

Данные в графической базе данных муниципальной ГИС представлены слоями. Принятая концепция послойного представления графической информации предполагает пространственное размещение описываемых объектов и их координатную привязку к местности, а также предусматривает связи семантических и графических баз данных, что обеспечивает широкие возможности для формирования пользовательских интерфейсов и работы с различными форматами растрового и векторного представления графических данных.

### **Мероприятия по управлению землями муниципального образования**

Основные мероприятия, формирующие систему управления землями муниципального образования:

ведение земельного кадастра, включая регистрацию земельных участков, их учет и оценку;

планирование и систематическое регулирование использования земель;

предоставление и изъятие земель;

землеустройство и мониторинг земель;

земельный контроль;

установление порядка управления и распоряжения землями;

изъятие и предоставление земельных участков в бессрочное (постоянное) пользование, передача их в собственность, аренду;

планирование использования земель, находящихся на территории муниципального образования;

взимание платы за землю;

установление границ территорий земель, передаваемых в ведение сельских и поселковых администраций, а также предоставляемых юридическим и физическим лицам в различные виды пользования;

выполнение иных функций в соответствии с нормативными правовыми актами РФ,

субъектов Федерации и муниципалитетов.

*Планирование использования земельных ресурсов* включает разработку и практическое осуществление мероприятий, определяющих способы и средства, обеспечивающие рациональное использование земель, их защиту и повышение плодородия почв в условиях многообразия форм собственности на землю. Планирование осуществляют в директивной форме, при которой ведущее значение принадлежит федеральным целевым программам с учетом условий муниципального образования на основе социально-экономических программ, земельно-кадастровой, землеустроительной, градостроительной, природоохранной и иной документации.

Используют земли на основе территориального планирования и зонирования. В основу территориального планирования должны быть положены:

генеральная схема расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Российской Федерации;

схема расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил субъекта Федерации;

федеральные, региональные и местные программы использования и охраны земельных ресурсов, районные схемы землеустройства;

схемы и проекты районной планировки;

генеральные планы городов, других поселений;

генеральные планы селитебных, промышленных, рекреационных и других функциональных зон;

территориальные комплексные схемы охраны природы и природопользования, зон интенсивного хозяйственного освоения и уникального природного значения, а также другие документы.

*Зонирование земель* — разделение земель на земельные участки с различным целевым назначением и правовым режимом использования.

В общем случае правовое зонирование осуществляют органы местного самоуправления, его результаты оформляют в виде нормативных правовых актов муниципального образования. Понятие «правовое зонирование» введено Градостроительным кодексом РФ, который конкретизировал Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разделив полномочия субъектов Федерации и органов местного самоуправления по планировке и застройке территорий. Планировка и застройка в соответствии с Градостроительным кодексом РФ должны вестись на местном уровне на основе местного нормативного правового акта — Правил землепользования и застройки, регулирующих отношения по использованию земельных участков на территории муниципального образования. Правила должны содержать нормы, регламентирующие разработку градостроительной документации местного уровня на основе четких и открытых процедур. Это нормативный правовой акт органа местного самоуправления, регулирующий использование и изменение объектов недвижимости посредством введения градостроительных регламентов, предусматривающих установленный перечень разрешенного использования для всех участков, расположенных на территории правовой зоны. Установление правил предполагает возможность выбора инвесторами наиболее эффективного вида использования недвижимости из установленного перечня деятельности.

*В процессе землеустройства для муниципального образования:*

разрабатывают муниципальные программы использования и охраны земельных ресурсов и схемы землеустройства с учетом градостроительных, экологических, экономических и иных особенностей территории;

составляют проекты по организации новых и упорядочению существующих землеустройств и землепользованию с устранением чересполосицы земель, обоснованием оптимальной площади землепользования, землеустройств и размещают их границы;

разрабатывают проекты внутрихозяйственного землеустройства и другие проекты, связанные с использованием и охраной земель, формированием и поддержанием устойчивых

природных ландшафтов;

разрабатывают рабочие проекты по рекультивации нарушенных земель, защите почв от водной и ветровой эрозии, солей, оползней, подтопления, заболачивания, иссушения, уплотнения, засоления, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, сохранению и повышению плодородия почв;

обосновывают размещение и установление границ территории с особыми природоохранными, рекреационными и природно-заповедными, историко-культурными и оздоровительно-лечебными режимами;

проводят межевание земель с установлением (восстановлением) и закреплением в натуре (на местности) административно-территориальных и территориально-производственных границ;

обеспечивают целевое использование земель и сохранение ценных земель в сельскохозяйственном производстве;

перераспределяют земли, создают условия для равноправного развития различных форм собственности на землю;

создают условия для рационального функционирования сельскохозяйственного и несельскохозяйственного производства;

разрабатывают землеустроительные проекты при предоставлении и изъятии земельных участков для несельскохозяйственных целей;

устанавливают земельно-хозяйственное устройство территории поселений;

проводят топографо-геодезические, картографические, почвенные, агрохимические, историко-культурные и другие обследования и изыскательские работы;

проводят инвентаризацию земель и выявляют неиспользуемые, нерационально используемые, используемые не по целевому назначению земельные участки;

устанавливают и изменяют черты поселений в соответствии с их генеральными планами.

Землеустройство проводят по решению органов местного самоуправления или по ходатайствам собственников, пользователей, владельцев земельных участков. Проекты землеустройства после утверждения их органами местного самоуправления обязательны для исполнения, и их переносят в натуре (на местность) с обозначением границ земельных участков знаками установленного образца. Проект внутрихозяйственного землеустройства также утверждает собственник, владелец или пользователь земельного участка.

Землеустроительные работы осуществляют государственные и муниципальные землеустроительные проектные организации, а также другие организации и граждане, получившие лицензии на проведение этих работ. Финансируют землеустроительные работы за счет средств федерального, регионального и местных бюджетов, а также средств владельцев земельных участков.

Новое направление в сфере управления земельными ресурсами муниципального образования — перспективное планирование использования земель на основе данных *государственного земельного кадастра*. Управленческие решения по использованию земельных участков необходимо обосновывать расчетами эффективности на основе учета факторов, влияющих на принятие решения органами местного самоуправления. К таким факторам можно отнести:

соответствие земельного участка предполагаемому варианту использования (месторасположение, экологическая обстановка, ограничения в использовании, установленное целевое использование);

экономические (стоимость земельного участка или размер арендной платы, затраты на освоение участка, капитальные вложения для достижения поставленной цели);

предполагаемые негативные процессы, которые могут возникнуть после достижения поставленной цели (ухудшение экологической обстановки, нарушение этнических норм, возможность возникновения социальной напряженности и конфликтных ситуаций, ограничений по срокам использования участка);

предполагаемая выгода после достижения поставленной цели.

*Государственный земельный кадастр* представляет собой систему необходимых и достоверных сведений о природном, хозяйственном и правовом положении земель, месторасположении и размерах участков и иных объектов недвижимости, а также юридически значимых сведений и документов о владельцах земельных участков, об их правовом режиме, о количественных, качественных и оценочных (экономических) характеристиках.

Государственный земельный кадастр ведут *по* единой для Российской Федерации системе в соответствии с федеральной, региональной и местной программами с учетом единой информации о недвижимом имуществе, основанной на материалах информационных баз данных и архивов органов: технической инвентаризации, жилищных, градостроительства, по земельным ресурсам и землеустройству, по управлению государственным и муниципальным имуществом.

Финансируют государственный земельный кадастр за счет средств федерального, регионального и местных бюджетов.

По содержанию информации, программному и техническому обеспечению земельный кадастр служит основой для разработки муниципальных кадастров природных ресурсов (водных, лесных, полезных ископаемых, особо охраняемых территорий и др.), градостроительного кадастра, кадастра недвижимости и муниципальной информационной системы.

До начала земельной реформы земельный кадастр в муниципалитетах не имел какого-либо существенного значения, особенно в поселениях, где не было необходимости в регистрации землепользования. Территории поселений рассматривали исключительно как пространственный базис для решения градостроительства. Современная ситуация изменилась принципиально, так как земля обрела статус собственности со всеми вытекающими из этого правовыми, экономическими и социальными последствиями. Однако из-за отсутствия необходимой технической и правовой базы кадастра органы управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях столкнулись с большими трудностями, особенно в городах. В большинстве из них отсутствовал доброкачественный планово-картографический материал, режим использования земель регулировали в ограниченных масштабах, что отражалось на формировании бюджета. В то же время мировая практика показывает, что земельно-кадастровые системы являются неотъемлемой частью управления земельными ресурсами муниципальных образований, без их создания невозможно формирование рынка земли и недвижимости, а также развитие инвестиционных процессов.

В условиях проведения рыночных преобразований и земельной реформы земельно-кадастровые данные стали юридической основой для взимания земельного налога, арендной платы и других платежей за землю в муниципальных образованиях.

Накопленная кадастровая информация позволила внести существенные изменения в налоговую систему, повысить ее значение в развитии производства, а также обосновать установление правового режима пользования земельными участками (сервитуты, ограничения, обременения и др.), что в конечном счете должно привести к нормализации социальных проблем, стоящих перед обществом в области земельно-имущественных отношений, даст возможность развиваться рынку земли и недвижимости. Достоверная кадастровая информация повысит эффективность принятия управленческих решений, позволит точнее прогнозировать и моделировать рыночные цены на землю, а также воздействовать на рынок земли и недвижимости, обеспечивать надежность операций с землей и недвижимостью прежде всего в сфере ипотечного кредитования. Таким образом, будут использованы дополнительные факторы стимулирования инвестиционного процесса во всех сферах общественного производства муниципального образования.

Потребителями кадастровой информации могут быть не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и заинтересованные сельскохозяйственные, имущественные, архитектурные, статистические органы, граждане, проектные и другие организации различного направления деятельности, осуществляющие операции с землей и недвижимостью, финансово-кредитные коммерческие структуры и др.

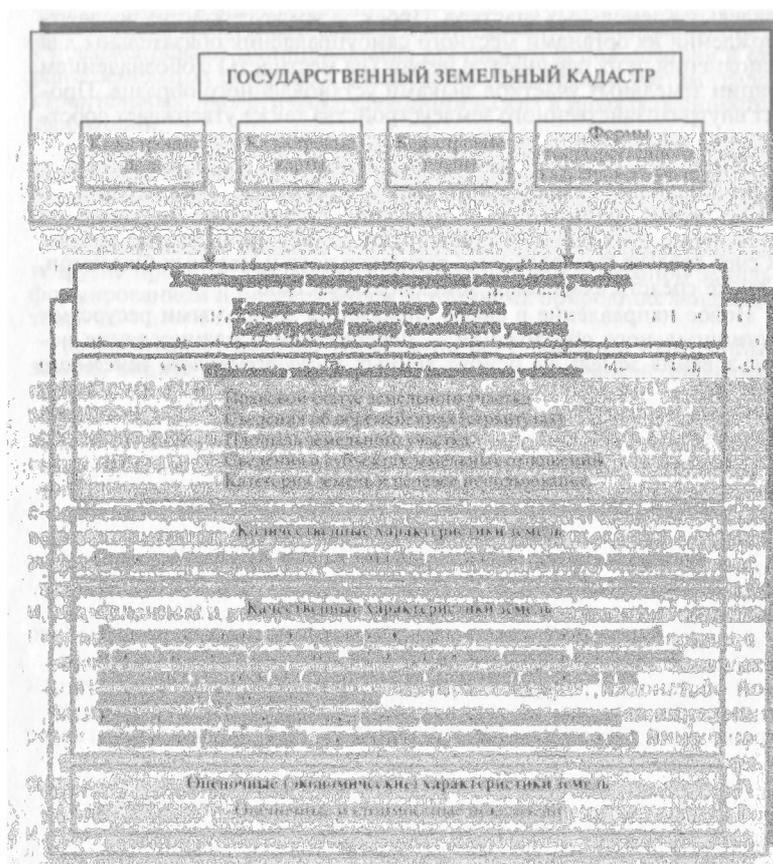


Рис. 29 Содержание государственного земельного кадастра

Законодательством предусмотрены конкретные области обязательного применения данных государственного земельного кадастра в муниципальных образованиях:

- планирование использования и территориального зонирования;
- предоставление и изъятие земельных участков;
- совершение сделок с землей;
- определение размеров платежей за землю;
- проведение землеустройства;
- государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- решение земельных споров;
- оценка хозяйственной деятельности;
- государственный контроль и другие мероприятия по использованию и охране земель.

Ведение государственного земельного кадастра обеспечивается выполнением необходимых космических, топографо-геодезических, картографических, почвенных, агрохимических, геоботанических, мелиоративных и других обследований и изысканий. Органы и должностные лица, ведущие государственный земельный кадастр, обязаны обеспечить достоверность сведений, включаемых в кадастровую документацию, а также сведений, предоставляемых заинтересованным лицам.

Государственный земельный кадастр на территории муниципального образования ведут органы региональных комитетов по земельным ресурсам и землеустройству в городах и районах за счет средств федерального, регионального и местных бюджетов.

Объектами государственного мониторинга являются все земли муниципального образования независимо от форм собственности, целевого назначения и способа использования земель.

Данная система имеет подсистемы, соответствующие категориям земель, например мониторинг земель сельскохозяйственного назначения, поселений, лесного фонда и др.

Мониторинг земель обеспечивает наблюдение за изменением границ муниципальных образований, отдельных землепользований и землевладений, охранных и защитных зон; эф-

фактивностью использования земель всех категорий; динамикой урбанизации территорий сельскохозяйственного использования, земель городских лесов и зеленых насаждений; динамикой изменения площадей жилой застройки и земель общего пользования; ландшафтно-экологическим районированием территории муниципальных образований с выделением ареалов негативных процессов; изменениями качественного и экологического состояния земельных участков, почвенно-растительного покрова.

*Права на земельные участки* в муниципальном образовании, а также обязанности по их исполнению возникают (прекращаются) на основании:

правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления о предоставлении (изъятии) земельных участков;

договоров и иных документов на земельные участки, удостоверяющих переход права на земельные участки;

решений суда, установивших права на земельные участки;

иных действий граждан, юридических лиц, а также событий, с которыми закон или иной нормативный правовой акт связывает возникновение или прекращение прав на земельные участки и обязанностей по их исполнению.

Права собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочно) пользования на земельные участки удостоверяются соответствующими свидетельствами, а право срочного пользования и аренды земельных участков — соответствующими договорами. Форму свидетельств и договоров о закреплении прав на земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности, устанавливаются федеральными нормативными правовыми актами. Неотъемлемая часть документов, удостоверяющих право на землю, — планы земельных участков, выполненные в соответствии с техническими требованиями Росземкадастра.

При первичном предоставлении земельных участков в собственность свидетельства выдают комитеты по земельным ресурсам и землеустройству города или административного района на основании постановлений органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков из муниципальных земель. В случаях перехода существующих прав собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочно) пользования на землю свидетельства выдают указанные комитеты на основании договоров купли-продажи или аренды, подтверждающих переход права на землю. При предоставлении земельных участков в аренду из земель муниципальной собственности договоры, удостоверяющие это право, заключаются между соответствующими органами местного самоуправления и арендаторами на основании постановлений этих органов о предоставлении участков в аренду.

В соответствии с принятым постановлением о предоставлении земельных участков и утвержденными в установленном порядке нормами или проектной документацией определяют порядок и сроки установления границ на местности. Границы земельного участка на местности (в натуре) устанавливают или уточняют:

при передаче земельного участка в собственность или аренду;

выделении земельного участка в счет земельной доли;

переоформлении (перерегистрации) прав на ранее предоставленные земельные участки в случае отсутствия плана (чертежа) либо при установлении в порядке инвентаризации несоответствия размера фактически используемого земельного участка указанному в документах, удостоверяющих право на землю, и иных случаях.

Границы земельного участка устанавливают на местности в присутствии его собственника или арендатора и землепользователей смежных участков. Планы и описания земельных участков, вынос их границ в натуре выполняют организации или граждане, имеющие право на проведение таких работ, удостоверенное лицензией. План выноса в натуре — неотъемлемая часть документов, удостоверяющих право на земельные участки. Подготовку планов и описание земельных участков, установление межевых знаков осуществляют, как правило, за счет средств получателя земельных участков.

Для земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, границы устанавливают в натуре лишь при наличии такой необходимости. Права

на земельные участки, передаваемые из государственных и муниципальных земель, возникают после установления границ на местности, составления планов и описаний земельных участков и государственной регистрации документов, удостоверяющих право на землю.

Права на землю прекращаются полностью или частично в случаях:

добровольного отказа от земельных участков, их неиспользования или ненадлежащего использования, подтвержденного органами государственного земельного контроля;

перехода права собственности на здания, строения, сооружения;

смерти субъектов земельных отношений;

отчуждения земельного участка в результате совершенных сделок с землей;

выкупа и изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд;

обращения взыскания на земельный участок по обязательствам его собственника.

Право срочного пользования и аренды на земельные участки прекращается полностью или частично в случаях:

предусмотренных договором;

истечения срока, на который были предоставлены земельные участки;

добровольного отказа от земельных участков;

неиспользования или ненадлежащего использования земельных участков;

перехода права собственности на здания, строения и сооружения.

Права на земельные участки при переходе права собственности на здания, строения, сооружения прекращаются на основании решений соответствующих органов государственной власти или органов местного самоуправления, в ведении которых находятся земельные участки.

Основанием для принятия решения об изъятии земельных участков у граждан и юридических лиц для государственных и муниципальных нужд являются генеральные планы поселений, зонирование земель и иная утвержденная градостроительная землеустроительная документация, а также возможно в случае стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотии и иных обстоятельств, носящих чрезвычайный характер. Изымать земельные участки можно только в государственную или муниципальную собственность по решению органов государственной власти и органов местного самоуправления, причем земельные участки или их части могут быть изъяты у собственников путем выкупа с их согласия либо по решению суда. В случае изъятия части земельного участка, если собственник земельного участка не сможет использовать оставшуюся часть по прежнему целевому назначению или она менее минимальной нормы, выкупают весь земельный участок. Выкуп земельных участков, изымаемых для государственных и муниципальных нужд, сроки и условия выкупа определяют соглашениями с собственниками земельных участков, а в случаях их несогласия — в судебном порядке.

Федеральное законодательство предусматривает возможность безвозмездного изъятия земельных участков у собственников, владельцев, пользователей, арендаторов по решению суда в виде санкции за совершенные преступления или иные правонарушения (конфискация).

Изымать и выкупать земельные участки для муниципальных нужд у граждан и юридических лиц можно после выделения по их желанию органами местного самоуправления других земельных участков с зачетом стоимости прежнего участка в выкупную цену. Изымать земельные участки, на которых расположены здания, строения, сооружения, можно путем выкупа только с согласия их собственников или по решению суда. Собственники, владельцы, пользователи и арендаторы земельных участков должны быть не позднее чем за год до предстоящего выкупа (изъятия) земельных участков уведомлены об этом органом, принявшим решение о предстоящем выкупе (изъятии). Изъятие земельных участков до истечения года со дня получения уведомления допускается только с согласия собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков.

Расходы, понесенные собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами земельных участков на осуществление застройки земельных участков и проведение других мероприятий, повышающих стоимость земель, после уведомления о предстоящем выкупе (изъятии) земельных участков возмещению не подлежат. Рыночная цена выделяемых взамен

земельных участков, стоимость строительства на новых земельных участках зданий, строений и сооружений взамен изымаемых в сумме не может превышать стоимости изъятого имущества.

Желающие получить земельные участки из муниципальных земель обращаются с заявлением в соответствующий орган местного самоуправления, в собственности которого находятся земельные участки. В заявлении указывают: цель использования земельного участка, его месторасположение и предполагаемые размеры, желаемую форму земельных отношений, а также наличие на момент подачи заявления других участков и их целевое использование. При желании получения конкретного земельного участка орган местного самоуправления определяет необходимость согласования с государственными службами, выявляет права и преимущества других физических и юридических лиц, возможность предоставления земельного участка в соответствии с территориальным планированием использования и зонирования земель и принимает соответствующее решение.

В случаях, когда подана заявка на земельный участок без конкретного указания его месторасположения, органы местного самоуправления предлагают возможные варианты размещения участков. Делопроизводство по заявлению ведут до тех пор, пока не будет подобран удовлетворяющий требованиям земельный участок или комиссия по выбору земельного участка не придет к заключению о невозможности предоставления в данной местности земельного участка для заявленной цели. Обоснованный отказ в предоставлении земельного участка оформляют решением соответствующего органа местного самоуправления. Предоставляют земельные участки при наличии проектной документации, обосновывающей заявленную площадь участка и утвержденной в установленном порядке. Предварительное согласование места размещения объекта с органом местного самоуправления является основанием для составления проектной документации на строительство. Заявитель согласовывает необходимые условия предоставления земельного участка своими силами и за свой счет.

Размещение объекта может затрагивать интересы граждан муниципального образования, поэтому соответствующий орган местного самоуправления должен информировать и выявлять мнение населения о предстоящем решении через местные референдумы, собрания, сходы граждан.

Заявления граждан и юридических лиц о предоставлении земельных участков рассматривают в срок до одного месяца со дня предоставления заявителем всех необходимых документов о выборе участков и обосновании их площади.

Финансирование проектных работ до принятия органом местного самоуправления соответствующего постановления или решения суда (при возникновении спора) не допускается. Готовит и оформляет документы на предоставление земельных участков (независимо от форм их собственности) Комитет по земельным ресурсам и землеустройству совместно с другими уполномоченными органами исполнительной власти.

Предоставляют земельные участки на территории муниципального образования в собственность юридическим лицам и гражданам за плату на основе конкурса или аукциона, за исключением лиц, имеющих льготы, установленные федеральным, региональным законодательством и местными нормативными актами.

В соответствии с потребностями развития территории муниципалитетов органы местного самоуправления проводят конкурсы и аукционы по предоставлению полностью сформированных земельных участков из земель, находящихся в собственности муниципальных образований. О конкурсах и аукционах объявляют в средствах массовой информации не менее чем за три месяца до их проведения, сообщая о виде прав предоставления земельного участка и его характеристики.

На основании решения комиссии по проведению конкурса или аукциона в месячный срок победителю оформляют право собственности (аренды) на земельный участок. В случае, если на конкурс (аукцион) была подана только одна заявка, конкурс (аукцион) считают несостоявшимся, а претенденту по истечении месячного срока земельный участок может быть предоставлен на общих основаниях. Начальная цена земельного участка при проведении

конкурсов и аукционов не может быть меньше нормативной.

Граждане и юридические лица, получившие земельные участки, вправе осуществлять строительство, снос или реконструкцию приобретенных ими зданий, строений, сооружений в порядке, установленном в соответствии с градостроительным, жилищным и другим законодательством, при условии выполнения обязательств обременения земельных участков.

Право начала строительства наступает после получения разрешения на строительство при наличии правоустанавливающих документов на землю органа местного самоуправления. Основанием для выдачи разрешения на строительство является проектная документация, согласованная и утвержденная в установленном порядке постановлением органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков. На земельных участках, предоставленных в срочное пользование, допускается возведение временных построек, подлежащих по истечении срока пользования участками сносу за счет средств пользователя.

Собственники приватизированных государственных и муниципальных предприятий обязаны в месячный срок со дня вступления в права собственников оформить права на фактически занимаемые земельные участки. Они имеют право в установленном законом порядке выкупить фактически занимаемые ими земельные участки на момент приватизации или получить их в аренду. Порядок предоставления земельных участков бесплатно в собственность членам приватизированных предприятий определяется федеральным и региональным законодательством.

Условия, на которых предоставляют земельные участки (право на землю, наличие сервитутов и обременении), определяют федеральными законами, законами субъектов Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Права на земельные участки приватизированных предприятий оформляют после инвентаризации земельных участков. Неиспользуемые и незастроенные земельные участки в собственность приватизированным предприятиям не передаются. Резервные земельные участки, предназначенные для развития приватизированных предприятий, могут быть предоставлены в аренду на период строительства с последующим изменением права на землю.

Земельные участки для жилищного строительства предоставляют гражданам, проживающим и переезжающим на постоянное место жительства на территорию муниципального образования. Предельные размеры земельных участков для индивидуального жилищного строительства устанавливают субъекты Федерации, а в их пределах — органы местного самоуправления. Размеры земельных участков для строительства многоэтажных домов устанавливают по утвержденным нормам отвода либо в соответствии с проектно-технической документацией. Юридическим лицам, желающим вести весь комплекс строительных работ до ввода объектов в эксплуатацию, земельные участки для жилищного строительства предоставляют в аренду на период проведения работ с последующим правом их выкупа и продажи возведенных на них строений.

## **2.7. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

### **Содержание учебного материала**

1. Теоретические положения определения эффективности системы управления земельными ресурсами.
2. Критерии и показатели эффективности системы управления земельными ресурсами.
3. Методика определения эффективности системы управления земельными ресурсами.
5. Определение влияния системы управления земельными ресурсами на результаты экономической деятельности региона.
6. Методика определения доли участия системы управления земельными ресурсами в поступлении платежей за землю.

### **Теоретические положения определения эффективности системы управления земельными ресурсами**

К началу XXI в., после десяти лет проведения земельной реформы в России, стало понятно, что без эффективно функционирующей системы управления земельными ресурсами сложно осуществлять государственную земельную политику, что, в свою очередь, значительно тормозит реализацию экономического потенциала земельных ресурсов.

Наиболее эффективный метод управления земельными ресурсами — смешанный, т. е. использование одновременно рыночного и государственного механизмов.

На эффективность управленческого решения влияют следующие факторы: экономическая стабильность в обществе и регионе; общее состояние законодательной базы; информационное обеспечение; период времени управления; форс-мажорные обстоятельства и т. д.

Эффективность системы управления земельными ресурсами обусловлена:

- соответствием задач управления федеральному и региональному законодательствам;
- системой взаимодействия исполнительных и законодательных органов власти;
- укомплектованностью кадрами органов управления;
- степенью квалификации специалистов (управленцев и исполнителей);
- обеспеченностью картографическими материалами необходимого масштаба;
- наличием данных повсеместной инвентаризации земель, землеустройства, кадастра, мониторинга земель и их охраны;
- уровнем автоматизации ведения процесса управления и ведения государственного земельного кадастра;
- возможностью адаптации используемых геоинформационных систем к условиям объекта управления.

Экономическое развитие системы управления земельными ресурсами осуществляется на основе двух важных экономических законов: возрастающих затрат и убывающей доходности, во многом зависящих от развития социально-экономической ситуации в стране. Закон возрастающих затрат свидетельствует, что для получения дополнительных объемов (или количества) управленческой информации необходимо вкладывать все больше средств. Закон убывающей доходности учитывают при получении дополнительной информации, когда последовательно добавляют изменяющиеся (текущие) затраты к неизменному (базовому) блоку информации. Кроме того, на размер возрастания затрат и падения доходности влияют такие факторы, как инфляционные процессы, активность использования земельно-кадастровой информации, уровень квалификации сотрудников-управленцев, качество применяемых техники и технологии и т. д.

Эффективность управления земельными ресурсами следует определять в социально-экономической системе с учетом использования первичных (природные и трудовые ресурсы) и вторичных (материальное производство, информационные ресурсы) факторов производства.

При разработке системы управления земельными ресурсами используют системный

подход, основными методами применения которого могут быть следующие виды анализа: объекта, функциональный, целей.

При анализе объекта необходимо установить обоснованные границы объектов; объемы и виды обмена информации между системой и ее окружением, а также выявить структуру системы, состав подсистем, их взаимодействие. Практическое значение системного метода заключается в выявлении роли каждого блока информации при решении общей задачи, в увязке общесистемных функций с учетом конкретных характеристик территорий. Такой метод целесообразен при формировании системы управления земельными ресурсами в административных районах, городах, поселках и других муниципальных образований.

Принятие тех или иных управленческих решений на отдельных этапах развития системы может косвенно или опосредованно отразиться на конечных результатах ее эксплуатации. Поэтому, чтобы управлять системой, необходимо представлять все последующие этапы ее развития, уметь обосновать тот или иной вариант ее развития.

При построении системы управления на основе функционального метода в качестве объекта рассматривают определенный экономический, экологический или другой процесс. Это связано с тем, что функционально значимые результаты можно получить только на конечной стадии процесса. Поэтому здесь анализ объекта переходит в анализ процесса. Метод анализа объекта может быть использован при разработке систем управления земельными ресурсами субъектов Российской Федерации, регионов и страны в целом.

В условиях переходного периода и недостаточного финансирования наиболее целесообразно применение функционального метода, позволяющего в динамике развития процессов производства и формирования управления земельными ресурсами получать ожидаемые результаты.

При анализе уже функционирующей системы управления более целесообразно использовать метод анализа целей, когда главным объектом исследования являются задачи, цели системы и порядок их достижения. Этот метод направлен в конечном счете на создание организационной системы, способной путем координации деятельности различных исполнителей обеспечить достижение поставленной цели.

На практике эти методы могут быть использованы в различном сочетании в зависимости от конкретных природных, социальных и экономических условий региона, эффективности создания и функционирования системы управления.

Сложность анализа системы управления земельными ресурсами обуславливает необходимость применения различных приемов и методов исследования. Основные и вспомогательные методы и приемы анализа системы управления земельными ресурсами приведены в таблице.

*Методом сравнения* оценивают работу органов управления земельными ресурсами, в том числе и земельной службы (или ее организаций), определяют причины отклонений от плановых показателей и выявляют резервы роста.

Основные виды сравнений:

отчетных показателей с плановыми;

плановых показателей с показателями предшествующего периода;

отчетных показателей с показателями предшествующего периода;

показателей работы за каждый день;

показателей со среднеотраслевыми данными;

показателей эффективности работы данного предприятия с показателями аналогичных предприятий в других регионах и др.

*Индексный метод* применяют при изучении сложных явлений, отдельные элементы которых несоизмеримы. Он позволяет провести разложение по факторам относительных и абсолютных отклонений обобщающего показателя.

*Балансовый метод* предполагает сопоставление взаимосвязанных показателей хозяйственной деятельности с целью выяснения и измерения их взаимного влияния, а также подсчета резервов повышения эффективности производства.

*Метод цепных подстановок* заключается в получении ряда скорректированных значений обобщающего показателя путем последовательной замены базисных значений факторов — сомножителей фактическими.

*Метод элиминирования* позволяет выделить действие одного фактора на обобщающие показатели производственно-хозяйственной деятельности, исключает воздействие других факторов.

*Факторный анализ* — установление силы влияния факторов на результативный признак с целью ранжирования факторов. При этом виде анализа применяют методы корреляционного и регрессионного анализа.

Таблица 8

Классификация основных и вспомогательных методов и приемов анализа системы управления земельными ресурсами и область их применения

Метод (прием)	Направление анализа							
	Выполнение плана развития системы	Уровень качества системы	Обеспеченность ресурсами	Использование ресурсов	Организационно-технический уровень системы	Влияние на уровень социального развития территории	Охрана окружающей среды территории	Уровень нормативно-методического обеспечения системы
Методы:								
сравнения	0	0	0	0	0	0	0	0
индексный	0	В	—	В	В	В	—	—
балансовый	В	В	0	0	—	—	—	—
цепных подстановок	В	—	—	—	—	—	—	—
элиминирования	В	—	—	В	В	—	—	—
графический	В	В	В	В	В	В	В	В
функционально-стоимостный	—	0	—	0	В	—	—	—
факторный	В	В	В	0	В	В	В	В
экономико-математические	0	В	В	0	В	—	—	—
Приемы:								
сводки и группировки	В	В	В	В	В	В	В	В
абсолютных и относительных величин	В	В	В	В	В	В	В	В
средних величин	В	В	В	В	В	В	В	В
динамических рядов	В	В	В	В	В	В	В	В
сплошных и выборочных наблюдений	—	В	В	В	В	В	В	—
детализации и обобщения	В	В	В	В	В	В	В	В

Примечание. О — основной метод; В — вспомогательный метод (прием).

*Графический метод* — средство иллюстрации организационных, экономических и других процессов на основе рассчитанных показателей. Графическое изображение этих процессов различается по назначению (диаграммы и графики сравнения), по способу построения (линейные, столбчатые, круговые, объемные, координатные).

*Функционально-стоимостный анализ* — метод системного исследования, применяемого с целью повышения полезного эффекта (или отдачи) системы управления на единицу совокупных затрат за жизненный цикл системы.

*Экономико-математические методы* применяют для выбора оптимальных вариантов организации и функционирования системы УЗР.

К основным приемам анализа относят:

сводки и группировки. Сводка — подведение общего результата действия различных факторов на обобщающий показатель функционирования системы УЗР (или хозяйственной деятельности управленческой структуры). Группировка — выделение среди изучаемых факторов характерных групп по тем или иным признакам в виде таблиц;

абсолютных и относительных величин. Абсолютные величины характеризуют размеры факторов (величины, объемы, площади), относительные — уровень выполнения плановых заданий, темпы роста показателей, структуру, удельный вес и т. д.;

средних величин. Его используют для обобщающей, наиболее типичной характеристики массовых, количественно однородных факторов и условий (средние арифметические, геометрические, простые, средневзвешенные);

динамических рядов. Применяют для анализа изменений показателей во времени, показа последовательных значений факторов, вскрытия их закономерностей и тенденций развития;

сплошных и выборочных наблюдений. Сплошные наблюдения предполагают изучение всей совокупности явлений, характеризующих производственно-хозяйственную деятельность управленческого учреждения (или организацию системы УЗР). Выборочные наблюдения проводят на основе типовых представителей всей совокупности явлений или процессов. Далее, применяя методы теории вероятностей, определяют возможность распространения выводов на всю генеральную совокупность изучаемых явлений;

детализации и обобщения. Детализацию проводят путем разложения обобщающего показателя на частные для определения доли их влияния на основной фактор. Обобщение раскрывает связь между частями общего процесса (в данном случае формирование системы УЗР) и определяет степень их влияния на общую эффективность.

Под *эффектом* системы управления земельными ресурсами необходимо понимать результат управленческих действий, выраженный в абсолютных и относительных показателях, а под *эффективностью* системы управления земельными ресурсами — проведение определенного объема и вида управленческих действий (в том числе земельно-кадастровых) для повышения качества и степени использования земельных и информационных ресурсов.

Эффективность системы управления земельными ресурсами можно подразделить на экономическую, экологическую, организационно-технологическую, информационную и социальную составляющие. Виды эффективности системы управления земельными ресурсами показаны на рисунке.



Рис. 30 Виды эффективности управления земельными ресурсами

*Экологический эффект* управления земельными ресурсами может проявляться в зависимости от периода освоения системы управления. Он может быть первичным, промежуточным и конечным.

Первичный эффект заключается в снижении отрицательного воздействия на окружающую среду и улучшении ее состояния. Проявляется он в снижении объема загрязнений и концентрации вредных веществ в почве и воде, воздухе; увеличении площади пригодных к использованию земель, сокращении уровня шума и т. д. Промежуточный эффект — это снижение загрязнения природной и антропогенной среды до минимально допустимых норм.

Конечный эффект заключается в повышении продолжительности уровня жизни населения, снижении заболеваемости людей, эффективности общественного производства и увеличении валового национального продукта страны.

Под *экономической эффективностью управления* земельными ресурсами понимают результативность деятельности государственных и муниципальных органов по управлению земельными ресурсами, измеряемую отношением полученного количественного экономического эффекта (результата) к затратам средств на управленческую деятельность.

Экономическая эффективность системы управления земельными ресурсами создается за счет взаимоорганизации системы землепользования и территории регионов, создания оптимальных пропорций в структуре земельного фонда и землепользования, их территориальном размещении, улучшения экономической, налоговой, инвестиционной политики управления, что сказывается в конечном счете на эффективности материального производства регионов и муниципальных образований.

Эффективность управления земельными ресурсами необходимо рассматривать на трех уровнях:

Российской Федерации — общехозяйственная;  
 региона (область, район) — региональная;  
 конкретного землевладения, землепользования — хозрасчетная (коммерческая) эффективность.

Экономическую эффективность системы УЗР подразделяют на абсолютную (прямую), фактическую, расчетную.

*Абсолютную (прямую)* эффективность определяют как реальную экономическую от-

дачу от управленческих действий (увеличение сбора земельного налога, плата за информацию и оказание услуг и т. д.).

Абсолютная эффективность системы управления складывается из прямого эффекта и части косвенного и опосредованного эффектов, получаемых вследствие принятия экономически эффективного управленческого решения по развитию территории.

*Фактическую* эффективность системы определяют по осуществленным единовременным затратам и ежегодным издержкам для освоения и ведения системы УЗР с корректировкой в случае получения низкой фактической эффективности. Корректировку осуществляют в ходе авторского контроля, позволяющего установить степень полезности системы для развития территории.

Расчетная эффективность определяется количеством и составом расходов, их окупаемостью на перспективу с учетом нормативных показателей. Фактическая и расчетная эффективности часто не совпадают вследствие экономических, организационных, административных, правовых и других причин.

*Социальная* эффективность системы УЗР — это создание благоприятных условий для улучшения жизнедеятельности населения, социального развития общества, получаемых в результате принятия управленческого решения.

Различают три вида социальной эффективности: общенациональную, региональную и индивидуальную.

Общественная и региональная социальная эффективности реализуются через формирование земельных отношений, создание многообразных субъектов земельных отношений и охрану их прав.

Она вытекает из значения земли как объекта социально-экономических связей и направлена на развитие и улучшение социальных условий населения страны или региона.

Индивидуальная социальная эффективность управления формируется за счет высокой социальной защищенности конкретного субъекта и проявляющаяся в степени предоставления услуг на потребительском рынке; минимизации времени, затрачиваемого потребителями на получение информации и услуг; высоком качестве сервисного обслуживания; равнодопустности всех членов общества к земле как основе их деятельности и жизни.

Социальную эффективность измеряют *отношением натуральных* показателей, характеризующих социальную результативность, к затратам, требуемым для ее достижения.

*Организационно-технологическая* эффективность системы управления земельными ресурсами отражает эффективность процесса планирования, организации, технико-технологического обеспечения управленческого процесса.

*Информационная* эффективность управления земельными ресурсами — это улучшение информационного обеспечения системы органов управления, в том числе и землеустроительных, полной и достоверной информацией для обоснования принятия решений.

Информационное обеспечение должно соответствовать следующим принципам функционирования:

формирование, хранение, автоматизированная обработка и выдача по запросам пользователей разноаспектной информации о землях в форме конкретных и обобщенных справок для совместного системного анализа данных в процессе выработки управленческих решений;

осуществление в автоматизированном режиме статистической отчетности, планирования, прогнозирования и др.

### **Критерии и показатели эффективности системы управления земельными ресурсами**

Основной *критерий эффективности системы управления земельными ресурсами* — значительное увеличение доходной части федерального, региональных и муниципальных бюджетов за счет операций, связанных с земельными участками и иными объектами недвижимости, контроль за субъектами и объектами земельных отношений при разумной экономии бюджетных средств, направляемых на осуществление функций управления.

При определении общехозяйственной значимости можно выделить глобальный и локальный критерии.

*Глобальный критерий* — оценка эффективности системы управления земельными ресурсами с общехозяйственной (макроэкономической) точки зрения.

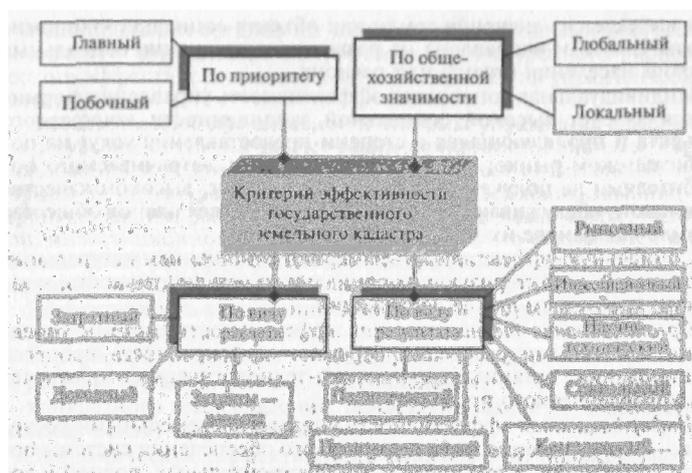


Рис. 31 Классификация критерия эффективности

*Локальный критерий* — оценка системы управления земельными ресурсами на уровне субъектов РФ, муниципальных образований.

По приоритету можно выделить главный и побочный критерии.

*Главный критерий* — основная оценка эффективности системы управления земельными ресурсами. *Побочный (второстепенный) критерий* — сопутствующий главному критерию.

По виду расчета можно выделить затратный и доходный критерии и «затраты—доходы».

*Затратный критерий* основан на минимизации затрат труда и средств для получения эффекта. *Доходный критерий* — максимум эффекта (конечных положительных результатов). *Критерий «затраты—доходы»* — это максимум эффекта (конечных положительных результатов) при оптимальных (или минимальных) затратах, направленных на достижение эффекта.

По виду результата целесообразно выделить следующие критерии:

*рыночные* — соответствие основной и информационной стратегии развития системы управления потребностям земельного рынка, вероятность коммерческого успеха, вероятный объем продаж, общая емкость земельного рынка, эластичность цены на землю, необходимость маркетинговых исследований и рекламы для формирования земельного рынка и рынка услуг, оценка препятствий для формирования рынка и др.;

*финансовые* — размеры инвестиций и стартовые затраты; потенциальная годовая прибыль; соответствие варианта системы управления земельной госсобственностью критериям эффективности капитальных вложений; срок окупаемости; возможности использования налоговых льгот; необходимость привлечения заемного капитала и его доли в инвестициях; финансовый риск, связанный с внедрением конкретного варианта системы управления;

*внешние и экологические* — правовая обеспеченность, непротиворечивость проекта (варианта) действующему законодательству; реакция общественного мнения на его осуществление; снижение количества погрешностей в производственных процессах; воздействие на уровень загрязнения территории;

*научно-технические* — перспективность используемых решений; возможность применения полученных результатов в процессах управления; положительное воздействие на другие проекты (варианты), представляющие государственный интерес;

*социальные* — изменение числа рабочих мест; улучшение жилищных и культурно-бытовых условий работников; улучшение условий труда; влияние на структуру производ-

ственного персонала; надежность и своевременность снабжения населения отдельными видами информации; улучшение здоровья работников и населения; экономия свободного времени. Социальные результаты в большинстве случаев поддаются стоимостной оценке, и их включают в состав общих результатов эффективности управления собственностью;

*производственные* — доступность сырья, материалов и дополнительного оборудования; новые технологии; характеристика производственного персонала по квалификации и численности; издержки производства;

*региональные* — ресурсные возможности, степень социальной нестабильности и др.

С учетом этих критериев абсолютную экономическую эффективность системы управления можно рассматривать по известной методике расчета влияния капитальных вложений на развитие научно-технического прогресса. На уровне территориальных органов управления региональную или муниципальную эффективность управления земельными ресурсами можно рассчитать по следующей формуле:

$$E_{\text{рег}} \rightarrow \max \{E_{\text{экон}}; E_{\text{соц}}; E_{\text{экол}}; E_{\text{техн}}; E_{\text{инф}}\},$$

где  $E_{\text{экон}}$ ;  $E_{\text{соц}}$ ;  $E_{\text{экол}}$ ;  $E_{\text{техн}}$ ;  $E_{\text{инф}}$  — соответственно экономическая, социальная, экологическая, технико-технологическая и информационная эффективности управления земельными ресурсами.

Общэкономическую эффективность управления земельной собственностью (на уровне хозяйственного комплекса страны) вследствие рыночных оценок целесообразно рассмотреть подробнее. Как правило, интересы хозяйственного комплекса учитывают при определении эффективности проекта управления, в котором участвуют Регионы, отрасли, организации и предприятия.

Сравнивают проекты (варианты) системы управления, предусматривающие участие государства, выбирают лучший из них и обосновывают размеры и формы государственной поддержки проекта по наибольшему значению показателя интегрального общехозяйственного экономического эффекта.

При его расчетах в состав результатов проекта включают (в стоимостном выражении): конечные производственные результаты (выручка от реализации на внутреннем и внешнем рынках всей производственной продукции). Сюда же относят и выручку от продажи имущества и интеллектуальной собственности (лицензия на право использования изобретения, ноу-хау, программа для ЭВМ), создаваемых участниками в ходе осуществления проекта;

социальные и экологические результаты;

прямые финансовые результаты;

кредиты и займы иностранных государств, банков и фирм, поступления импортных пошлин и т. п.

Однако не всегда можно учесть косвенные финансовые результаты, обусловленные затратами на осуществление проекта, изменением доходов сторонних предприятий и граждан, изменением рыночной стоимости земельных участков, зданий и иного имущества, а также затратами на консервацию или ликвидацию производственных мощностей, восстановление природных ресурсов и имущества после возможных аварий и других чрезвычайных ситуаций.

Социальные, экологические, политические и иные результаты, не поддающиеся стоимостной оценке, рассматривают как дополнительные показатели общехозяйственной эффективности и учитывают при принятии решений о реализации и государственной поддержке проектов.

При расчетах показателей экономической эффективности управления земельными ресурсами административно-территориальных образований (отрасли) в состав результатов проекта включают:

территориальные (отраслевые) — доход от реализации продукции, произведенной участниками системы управления земельными ресурсами территорий (отрасли) за вычетом производственного потребления;

социальные и экологические — показатели, достигаемые в результате внедрения си-

стемы управления (рост занятости и благосостояния населения, увеличение продолжительности жизни и др.);

косвенные финансовые — получаемые отдельными субъектами земельных отношений и населением территории в целом (рост благосостояния отдельных субъектов земельных отношений, увеличение их реального дохода, размеров социальных надбавок и др.).

Кроме приведенных показателей эффективность управления земельными ресурсами можно оценивать с помощью других общесистемных показателей, таких как экономичность, качество продукции (конкурентоспособность), производительность, прибыльность инноваций и др.

При оценке эффективности управления земельными ресурсами необходимо учитывать действие фактора динамичности, так как по мере реализации системы управления первоначально установленные производственно-технические, экономические, экологические, социальные и другие ограничения, вызывающие, в свою очередь, трансформацию принятых критериев и показателей, могут меняться.

Расчет эффективности можно также провести через соотношение государственных затрат на обслуживание или создание механизма управления земельными ресурсами (ведение государственного земельного кадастра, землеустройства, мониторинга, государственного контроля использования земельных ресурсов) и доходов государства, получаемых в результате применения вышеперечисленных мероприятий. Доходная статья складывается из поступлений земельного налога, арендной платы, штрафных платежей за нарушение использования земельных ресурсов, а также из иных видов доходов.

Подобный подход к определению эффективности управления земельными ресурсами не всегда позволит оценить реальную ситуацию, так как наиболее сложный и значимый аспект в управлении земельными ресурсами — фактор непосредственного влияния на субъекты земельно-имущественных отношений. Оценка степени влияния может быть получена с помощью математического моделирования ситуации.

Определение эффективности может также основываться на рационализации структуры самой системы, т. е. соотношения между земельным кадастром, землеустройством, мониторингом земель и иными действиями. При оптимизации или рационализации структуры системы управления с точки зрения получения наибольшего дохода может быть сделан вывод о нецелесообразности проведения того или иного мероприятия. Но при этом надо учитывать, что без проведения этого мероприятия обеспечить полную устойчивость функционирования всей системы в целом, ее технико-технологическую и экологическую эффективность невозможно.

Критерий эффективности управления земельными ресурсами целесообразно определять по схеме, показанной на рисунке.

При выборе критерия УЗР целесообразно использовать два наиболее доступных метода: проведения экспертных оценок специалистов; математической обработки информации с помощью стандартного математического аппарата, а также путем построения математических моделей на основе нейросетевого анализа.

При оценке эффективности системы управления необходимо в первую очередь иметь в виду большое число землеустроительных, земельно-кадастровых и иных мероприятий, осуществляемых в процессе проведения управленческих действий, которые, в свою очередь, оказывают разное качественное и количественное влияние на эффективность управления (сбор арендной платы, земельного налога, штрафов за нарушение земельного законодательства и др.). Анализ связи факторов и результативных показателей проводится с помощью корреляционно-регрессионного анализа.

Система показателей оценки экономической эффективности управления земельными ресурсами может быть разбита на три взаимосвязанные группы.

- конечные результаты деятельности органов управления;
- рациональности организационной структуры;
- содержания процесса управления земельными ресурсами.

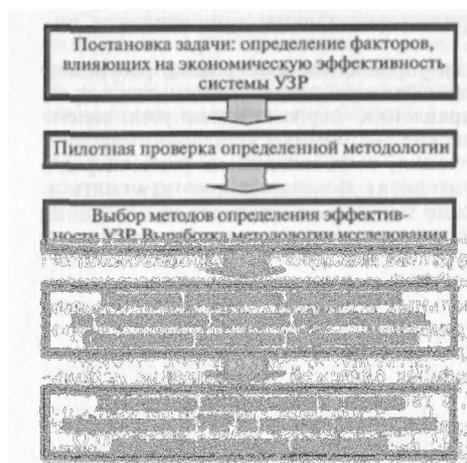


Рис. 32 Схема определения критерия эффективности системы управления земельными ресурсами

Эта система показателей может быть дополнена следующими характеристиками:

производительность аппарата управления — количество произведенной или переработанной информации на 1 работника управления (число проверок, число функций и действий управления и т. п.);

экономичность — затраты на функционирование аппарата управления (отношение затрат на административно-управленческий аппарат к основным затратам);

оперативность — своевременность выявления управленческих проблем и скорость их решения, которые определяют отношением конкретных затрат времени к нормативным затратам;

надежность — способность выполнения поставленных задач в установленные сроки при определенном лимите ресурсов, которая определяется отношением фактических сроков выполнения к нормативным срокам, отношением затраченных ресурсов к нормативным затратам;

сбалансированность — оптимальное соотношение функций и целей управления, которое определяют как отношение конкретной численности работников к нормативной с учетом объема и сложности производимых работ и др.

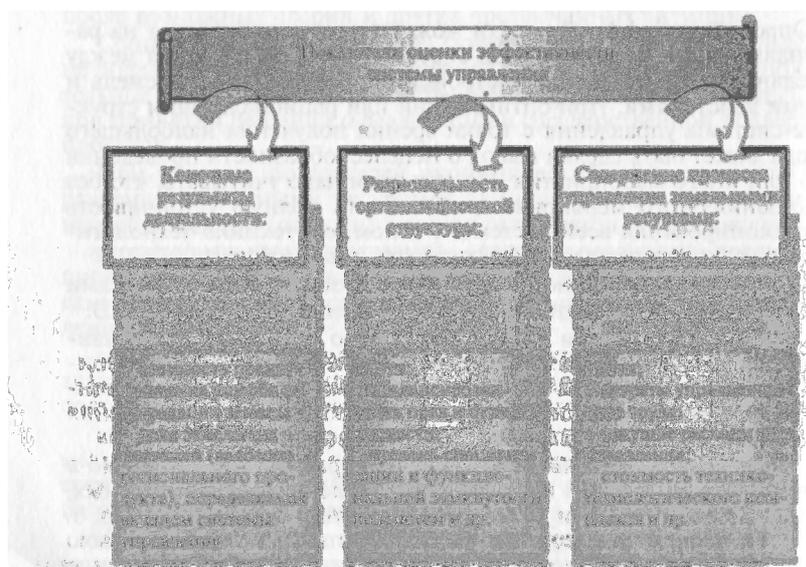


Рис. 33 Показатели оценки эффективности системы управления земельными ресурсами

Эффективность управленческого труда работников нужно рассматривать как социально-экономическую категорию, отражающую связь между результатами этой деятельности, выраженными экономическими, техническими или социальными показателями, и затратами на их достижение.

Организационная структура будет эффективной, если обеспечивает достижение максимального результата в соответствии с целью управления при условии оптимального расхода всех используемых ресурсов.

Степень достижения основной цели управления (получение максимального результата при оптимальном расходовании всех используемых ресурсов) можно охарактеризовать следующим выражением:

$$Ц_0 = \frac{\sum(\Pi_{pi} + \Pi_{fi})}{n} \rightarrow \min,$$

где  $\Pi_{pi}$  — планируемый показатель  $i$ -й цели управления, соответствующий оптимальному управлению;  $\Pi_{fi}$  — фактическое значение показателя  $i$ -й цели управления, обеспечаемое реальной системой управления;  $n$  — число целей функционирования системы.

*Оптимальный уровень затрат на управление* — это затраты, дальнейшее снижение которых повлечет за собой еще большие потери в управляемой системе, чем экономия в управленческих расходах.

Экономическую эффективность организации (либо совершенствование организационной структуры) рассчитывают на этапе проектирования для обоснования проектных решений и выбора наилучшего варианта, а также после внедрения мероприятий для определения фактической экономической эффективности.

Основной показатель, определяющий экономическую целесообразность затрат, — годовой экономический эффект. При определении экономической эффективности системы управления обязательным условием является сопоставимость всех показателей во времени, по ценам и тарифным ставкам заработной платы, используемым при определении показателей, а также по другим элементам затрат. Экономические показатели определяют по действующим на момент расчета оптовым ценам, тарифам и ставкам заработной платы и сравнивают с нормативным вариантом.

Эффективность создаваемого проекта (НПО) определяют по расчетному коэффициенту эффективности:

$$E_{\text{нпо}} = \frac{\sum \Delta \mathcal{E}_i}{\Delta \mathcal{E}_i} > 1,15,$$

где  $\sum \Delta \mathcal{E}_i$  — экономический эффект (убыток) по основным сферам  $i$ -и деятельности организации в условиях рынка;  $\Delta \mathcal{E}_i$  — эффект (убыток) в условиях нормативной бюджетной деятельности (государственный механизм управления).

Экономический эффект (убыток) по каждой сфере деятельности определяют на основе анализа статистической, бухгалтерской и оперативной отчетности, специальных обследований или результатов прогноза.

При больших объемах капиталовложений экономическую эффективность от деятельности управленческих структур определяют, применяя фактор времени (в тех-случаях, когда эти вложения реализуют в течение ряда лет).

Учитывают фактор времени путем приведения к одному моменту времени (началу расчетного года) капитальных вложений и текущих затрат на функционирование этой деятельности. Для этого умножают (делят) затраты и результаты соответствующего года на коэффициент приведения, который определяют по формуле

$$a_j = (1 + E)^t,$$

где  $E$  — нормативный коэффициент приведения для конкретных мероприятий; например, нормативный коэффициент приведения для системы земельного кадастра равен 0,1, это означает, что система окупится через 10 лет;  $t$  — число лет, за которое осуществлены затраты и получены конкретные результаты, начиная от начала расчетного года.

Для оценки эффективности использования земель конкретного землевладения, землепользования можно использовать следующие показатели: стоимость земельного участка; затраты на освоение земельного участка; размер налогообложения; окупаемость затрат; трудоемкость и стоимость работ на земельном участке; урожайность сельскохозяйственных культур; чистый доход, дифференциальный доход; стоимость валовой продукции; упущенная выгода; потери производства.

Следовательно, эффективность управления земельными ресурсами можно повысить: сократив сроки проведения мероприятий;

увеличив производительность труда работников вследствие сокращения потерь рабочего времени;

повысив качество проводимых управленческих решений;

рационализировав документооборот, автоматизировав обработку информации;

повысив оперативность управления за счет более полного и своевременного сбора и анализа информации для выполняемых проектов;

создав возможность маневра финансовыми ресурсами;

ликвидировав лишние звенья аппарата управления и сократив его численность.

### **Методика определения эффективности системы управления земельными ресурсами**

Эффективность управления земельными ресурсами оценивают в следующей последовательности:

определяют вид эффективности и эффекта;

выбирают критерий эффективности;

выбирают метод определения эффективности;

определяют состав показателей;

собирают и обрабатывают информацию;

определяют перспективные направления расчета эффекта;

разрабатывают инструментарий анализа;

определяют факторы, оказывающие влияние на управление земельными ресурсами;

рассчитывают эффект и анализируют полученные результаты;

уточняют систему показателей и (или) метод исследований;

делают встречный расчет и анализ новых результатов;

принимают управленческое решение.

Рассмотрим содержание перечисленных этапов.

**Этап 1 — определение вида эффективности и эффекта.** Мероприятия по управлению земельными ресурсами могут иметь экономический, социальный, экологический и другие виды эффективности и эффекта. Более объективен суммарный эффект. Однако при определении социального, экологического и иных видов эффектов сложно выделить результативность функционирования земельной службы в общих результативных показателях системы управления субъекта Российской Федерации.

Наиболее просто определить экономический эффект управления земельными ресурсами, так как в этом случае имеется достаточно полная информация, в то время как для определения других видов эффекта получить такую информацию сложно. Поэтому далее проведены расчеты экономической эффективности управленческой деятельности Росземкадастра и его территориальных органов в субъектах Российской Федерации.

**Этап 2 — определение критерия эффективности.** В качестве критерия эффективности могут быть выбраны: максимум доходов от действий системы управления земельными ресурсами; минимум расходов на функционирование органов Росземкадастра; максимум доходов от действий системы управления земельными ресурсами при достаточном (в качестве варианта минимальном) финансировании органов Росземкадастра.

Наиболее объективный — критерий эффективности системы управления земельными ресурсами, определяемый как разница между максимальной суммой поступающих земельных платежей (доходная часть) и объемом финансирования землеустроительных и земельно-кадастровых работ (расходная часть).

**Этап 3 — выбор метода определения эффективности.** При определении эффективности государственного управления земельными ресурсами последовательно или отдельно (независимо друг от друга) можно использовать следующие методы: сравнения; индексный; балансовый; графический; экономико-математические (моделирование, кластерный анализ, расчетно-корреляционный анализ, метод нейронных сетей и т.д.).

Например, эффективность системы управления земельными ресурсами можно рассчитать методами: сравнения, графическим, кластерным и расчетно-корреляционного анализа, нейронных сетей, а эффективность организационной структуры управления — сравнения, графическим и расчетно-корреляционного анализа.

**Этап 4 — определение состава показателей.** Эффективность системы управления земельными ресурсами оценивают следующими основными видами деятельности: ведение земельного кадастра, землеустройства, мониторинга и земельного контроля, осуществляемых органами Росземкадастра.

Исходными показателями для анализа эффективности системы управления могут быть следующие:

на уровне Российской Федерации (для каждого субъекта Федерации) — данные по финансированию земельного кадастра и других землеустроительных действий из федерального бюджета (в целом и по отдельным статьям расхода); данные о бюджетном финансировании по формированию автоматизированной системы земельного кадастра; данные по сбору земельных платежей (в целом, а также по поселениям и землям сельскохозяйственного назначения); данные о сборе страховых и иных платежей за земельно-кадастровую информацию;

на уровне субъектов Федерации (для каждого муниципального образования) — данные о финансировании каждого вида землеустроительных и земельно-кадастровых работ (включая федеральный и местный бюджеты); данные по сбору земельных платежей (по каждой категории собственников); данные о поступлении платы за пользование информационной базой земельного кадастра (в том числе автоматизированной); данные о сборе страховых и иных платежей за земельно-кадастровую информацию.

При определении состава показателей на различных территориальных уровнях следует использовать следующие исходные данные:

Российской Федерации (среднестатистические); федерального округа (среднестатистические); субъекта Российской Федерации (статистические, земельной службы); муниципальных образований (статистические, земельной службы).

Основные результативные показатели эффекта от проведения земельно-кадастровых и землеустроительных действий — земельные платежи. При анализе можно использовать как общие поступления земельных платежей, так и отдельные платежи в виде земельного налога или арендной платы за землю. В последующем, при накоплении необходимого объема информации, результативным показателем будет также стоимость земельно-кадастровой информации, реализуемой физическим и юридическим лицам.

На данном этапе анализа эффективности в качестве доходных показателей могут быть выбраны общие поступления земельных платежей в субъектах Российской Федерации (включая земельный налог, арендную плату за землю и иные поступления) или отдельные составляющие платежей. В качестве затратных показателей могут быть выбраны размеры финансирования землеустроительных и земельно-кадастровых работ по видам и источникам

финансирования на вышеуказанных административно-территориальных уровнях.

**Этап 5 — сбор и обработка информации.** Для проведения анализа эффективности системы управления земельными ресурсами на уровне субъекта Российской Федерации необходимо собирать подробную информацию на двух уровнях: непосредственно на уровне субъекта Российской Федерации, а также на уровне федерального округа, в который входит данный субъект Российской Федерации. Необходимы также среднестатистические данные по Российской Федерации.

Для более детального анализа эффективности системы управления необходимо собрать не только экономические показатели, но и социальные, правовые и экологические, используя различные источники информации. Так как современные экономико-математические методы позволяют применять безразмерные показатели, то можно использовать данные социологического опроса. Эти показатели могут быть положены в основу моделирования результативного показателя — поступления земельных платежей, и собирают их за определенный период времени, чтобы можно было сравнить эффективность деятельности территориальных органов Росземкадастра в динамике.

Источниками информации могут быть материалы региональных комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, их организаций, статистических управлений, регистрационных палат, налоговой службы и др.

При сборе показателей используют следующие приемы:

сплошных и выборочных наблюдений (опрос управленцев и пользователей, анкетирование); сводки и группировки (первичная обработка статистической информации).

На федеральном и региональном уровнях основная задача — сбор, систематизация и аналитическое исследование больших массивов информации (обычно экономических) с целью выявления определенных закономерностей и систематических взаимосвязей между переменными.

Экономические и социальные условия субъектов Российской Федерации имеют значительные отличия. Поэтому применяют относительные показатели (расчет относительных показателей на единицу площади, на 1 жителя и т. д.).

При использовании экономических показателей за ряд лет наблюдений вводят поправочные коэффициенты на инфляцию или расчет делают в условных единицах. Это позволяет учесть колебания экономических показателей, вызванные инфляционными процессами. Учесть инфляционные процессы можно также, используя динамику индексов показателей (например, отношений поступления земельных платежей за каждый последующий год к начальному году или каждого последующего года к предыдущему году). Так, для анализа экономической эффективности деятельности Росземкадастра при обработке информации может быть выбран метод перерасчета относительных показателей в условные единицы.

**Этап 6 — определение перспективных направлений расчета эффекта.** Этот этап необходим для определения перспективных направлений расчета эффекта (на основе анализа федерального финансирования земельно-кадастровых работ или других видов мероприятий, анализа профессиональной подготовки специалистов и т. д.).

Например, для определения современной эффективности системы управления анализируют финансирование отдельных видов земельно-кадастровых работ, сравнивают объемы финансирования этих работ и поступлений земельных платежей. Для формирования перспективной структуры системы управления проводят анализ профессиональной подготовки специалистов, обеспеченности автоматизированными рабочими местами, деятельности различных служб и т. п.

Современное состояние системы управления и формирование ее на перспективу анализируют следующими последовательно применяемыми методами и приемами: экспертных оценок, анкетирования, факторного анализа, кластерного анализа, группировок.

При экспертной оценке эффективности устойчивости систем управления земельными ресурсами оценивают: правовую устойчивость объектов УЗР; методы формирования, сбора и хранения информации; фискальную функцию системы; финансовые потоки системы и дру-

гие, которые могут быть положены в основу анкеты, формируемой в несколько этапов с целью корректировки показателей, включаемых в нее.

Например, анкетирование для определения эффективности системы управления можно проводить в два этапа: первый — пробное анкетирование на ограниченном числе респондентов; второй — расширенное (на всех объектах) анкетирование.

После обработки первых анкет и удаления показателей, не отражающих состояния системы или игнорируемых респондентами (на основании результатов факторного анализа), разрабатывают последующий вариант анкеты. Кроме того, при изучении результатов пробного анкетирования и наличии одинаковых ответов на два разных вопроса (при корреляции переменных) их объединяют (или удаляют).

Анкета может включать в себя основные возможные варианты ответов, из которых респонденты должны выбрать один. Например, на вопрос о существующих механизмах обмена информацией между организациями, управляющими земельными ресурсами, предложены четыре варианта ответа: «письмо почтой», «нарочным», «телефон», «электронная почта». Число возможных вариантов должно быть не более пяти и нести примерно равную смысловую нагрузку, так как в противном случае респондентам будет трудно выбрать единственно верный ответ.

После внесения корректировки анкеты осуществляют расширенное анкетирование по всем объектам.

**Этап 7 — разработка инструментария анализа.** Инструментарий для оценки финансирования и результативности системы управления земельными ресурсами должен отражать динамику формирования устойчивого функционирования системы. Для определения эффективности земельно-кадастровых и землеустроительных работ в процессе управления земельными ресурсами полученные данные подвергают математической обработке на основе стандартных экономико-математических методов, используемых при разведывательном анализе данных (РАД): кластерный анализ, факторный анализ, линейная и нелинейная регрессии, анализ временных рядов и др. Причем применяемые методы должны быть доступны для большого круга работников системы управления и просты в использовании. Например, в математических расчетах наиболее часто применяют метод корреляционно-регрессионного анализа. Наиболее проста в использовании линейная форма зависимости, в том числе множественная линейная зависимость. Корреляционно-регрессионный анализ входит во многие статистические пакеты, в том числе русифицированные.

Такой подход к анализу данных позволяет определить основные взаимосвязи анализируемых данных и выдвинуть определенную математическую гипотезу, которая в дальнейшем должна быть апробирована на локальном уровне, например на уровне муниципального образования.

В расчетах следует в комплексе использовать методы экономико-математического моделирования, например пакет статистической обработки данных Statistica, пакет нейросетевого анализа NeuroPro и др.

**Этап 8 — определение факторов, оказывающих влияние на управление земельными ресурсами.** Этот этап можно разделить на следующие части: определение (классификация) факторов, влияющих на эффективность управления земельными ресурсами, и влияния отдельных факторов на поступление земельных платежей, в том числе от финансирования земельно-кадастровых работ; выбор наиболее существенных факторов.

8.1 — определение (классификация) факторов, влияющих на эффективность управления земельными ресурсами. Эффективность системы управления земельными ресурсами, как уже отмечалось, может быть социальной, экологической, экономической и иной. Наиболее важным всегда является показатель экономической эффективности. Однако единый комплексный показатель, по которому можно было бы оценить экономическую эффективность системы управления земельными ресурсами, отсутствует. Необходимо также использовать косвенные показатели функционирования системы управления земельными ресурсами, такие как степень квалифицированности сотрудников, уровень их загруженности и т. д.

Классификация факторов, влияющих на виды эффекта управления земельными ресурсами, следующая.

<i>Фактор</i>	<i>Эффект</i>
Период освоения	Первичный
	Промежуточный
	Конечный
Степень воздействия	Частичный
	Полный
Степень участия	Прямой
	Косвенный
	Отложенный
Охват территории	Российская Федерация
	Федеральный округ
	Субъект Российской Федерации
	Муниципальное образование
	Территориальная зона
	Земельный участок

Например, эффективность системы управления земельными ресурсами в целом можно определять по периоду освоения (конечный эффект), степени воздействия (полный эффект), степени участия (прямой эффект), охвату территории (субъект Российской Федерации), а организационную структуру системы управления земельными ресурсами — по периоду освоения (первичный эффект), степени воздействия (частичный эффект), степени участия (косвенный эффект), охвату территории (Российская Федерация).

8.2 — определение влияния отдельных факторов на поступление земельных платежей. В процессе оценки эффективности системы управления земельными ресурсами необходимо в первую очередь учитывать большое число мероприятий, осуществляемых в процессе проведения землеустроительных и земельно-кадастровых работ, которые, в свою очередь, оказывают разное качественное и количественное влияние на сбор земельных платежей: арендной платы, земельного налога, штрафов за нарушение земельного законодательства.

Для проведения анализа в качестве факторов, оказывающих влияние на размер земельных платежей, могут быть рекомендованы следующие показатели:

плотность населения, чел/га;

число работников земельной службы на 1000 га земель;

размер финансирования земельно-кадастровых и землеустроительных работ (включая финансирование федеральное, из местного бюджета и иных источников), р. или у.е. на 1 га;

удельный вес федерального финансирования в общем объеме финансирования, %;

стоимость отдельных видов землеустроительных и земельно-кадастровых работ, р. или у.е. на 1 га;

удельный вес отдельных видов земельно-кадастровых работ в общем объеме финансирования, %;

размер штрафов за нарушения использования земель, выявленные в процессе земельного контроля, р. или у.е. на 1 га;

удельный вес земель сельскохозяйственного назначения, %;

удельный вес земель поселений, %;

удельный вес земель, находящихся в собственности граждан, %;

удельный вес земель, находящихся в собственности юридических лиц, %;

удельный вес земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, %.

Сначала следует проанализировать динамику результативного показателя и отдельных факторов за ряд лет (например, за 1993— 2000 гг.) в среднем по Российской Федерации, по федеральному округу и субъекту Российской Федерации.

В результате анализа динамики результативного показателя и первоначально выбранных факторов можно определить анализируемый период, а также отобрать факторы для включения в математическую модель.

Дальнейшие экономические расчеты следует проводить с использованием корреляционно-регрессионного анализа, при котором вначале отбирают (на основе парной корреляционной зависимости) факторы, оказывающие наибольшее влияние на результативный показатель. После этого следует исключить факторы, которые оказывают слабое влияние на результативный показатель или тесно коррелируют друг с другом.

**Этап 9 — расчет эффекта и анализ полученных результатов.** Этот этап можно разделить на следующие части: построение модели для расчета эффекта; апробация модели и последующая корректировка модели (в случае необходимости); анализ эффективности системы управления земельными ресурсами.

9.1— построение модели для расчета эффекта. Для моделирования экономического эффекта системы управления земельными ресурсами может быть использован множественный корреляционно-регрессионный анализ.

После анализа коэффициентов парной корреляции и отбора наиболее значимых факторов рассчитывают уравнения множественной корреляции, из которых выбирают зависимость с наибольшим коэффициентом множественной детерминации корреляционной зависимости. Например, при определении зависимости размера земельных платежей от удельного веса видов землеустроительных и земельно-кадастровых работ и числа работников земельной службы выбрана линейная форма с пошаговым методом расчета уравнения (с последовательным включением в уравнение наиболее значимых переменных).

9.2 — апробация и корректировка модели. После анализа характеристик уравнения необходимо исключить «выпадающие» данные, искажающие форму найденной множественной корреляционной зависимости. Например, в процессе предварительного анализа данных по субъектам Федерации из расчетов могут быть исключены регионы, по которым отсутствуют данные о федеральном финансировании и перечислении платежей за землю. Отбраковка данных может быть проведена средствами пакета Statistica.

Для обеспечения достоверности проводимых расчетов субъекты Федерации группируют по основным экономическим характеристикам на основе кластерного анализа.

Далее строят скорректированную математическую модель, наиболее достоверно отражающую функциональную зависимость земельных платежей от выбранных факторов.

9.3 — анализ эффективности деятельности земельной службы. На основании скорректированной зависимости рассчитывают возможный размер земельных платежей по регионам страны.

Коэффициент эффективности системы управления земельными ресурсами

$$Э_{узр} = Пз_{ф} / Пз_{р},$$

где  $Пз_{ф}$  — фактические земельные платежи;  $Пз_{р}$  — расчетные земельные платежи.

Значение коэффициента эффективности земельно-кадастровых и землеустроительных действий больше единицы свидетельствует об эффективной системе управления земельными ресурсами, меньше единицы — о неэффективной системе управления земельными ресурсами.

### **Определение влияния системы управления земельными ресурсами на результаты экономической деятельности региона**

Влияние системы управления земельными ресурсами на экономическую деятельность региона устанавливают в следующей последовательности:

определяют результативный показатель, характеризующий экономическую деятельность региона;

выбирают факторы, оказывающие наиболее существенное влияние на результативный показатель;

составляют статистическую модель зависимости результативного показателя от факторов, его обуславливающих;

строят модели на основе нейросети для аналогичных переменных;

определяют размер вклада каждого фактора в значение результативного показателя;

анализируют результаты.

**Этап 1 — определение результативного показателя, характеризующего экономическую деятельность региона.** Из множества показателей (стоимость промышленной и сельскохозяйственной продукции, рентабельность производства, валовой региональный продукт, поступление платежей за земельные и иные ресурсы и др.) в качестве результативного на данном этапе может быть использован валовой региональный продукт в у.е. на 1000 га, так как этот показатель наиболее полно характеризует экономическую деятельность субъектов Российской Федерации.

**Этап 2 — выбор факторов, оказывающих наиболее существенное влияние на валовой региональный продукт.** На результаты экономической деятельности региона влияет много разнообразных факторов: плотность населения; пространственные показатели (например, удельный вес поселений в общей площади региона, площадь, протяженность и др.); инвестиции в промышленное производство; затраты на отдельные виды землеустроительной и земельно-кадастровой деятельности и др.

Каждая из отраслей хозяйства единого комплекса вносит свой вклад в результаты экономической деятельности региона. Анализ фактических данных за период 1991—2001 гг. показал, что основной вклад в стоимость валового регионального продукта во всех регионах Российской Федерации вносит промышленное производство. Однако определенное воздействие на валовой региональный продукт имеет и деятельность системы Росземкадастра.

Для отбора значимых факторов был проведен корреляционно-регрессионный анализ. Сильная положительная связь отмечена между валовым региональным продуктом и стоимостью основных производственных фондов ( $r = 0,900$ ), стоимостью промышленной продукции региона ( $r = 0,920$ ) и инвестициями в промышленность региона ( $r = 0,890$ ); средняя связь — между земельными платежами ( $r = 0,680$ ) и удельным весом поселений ( $r = 0,530$ ); слабая — между финансированием землеустроительных и земельно-кадастровых работ ( $r = 0,430$ ), удельным весом земель в частной собственности ( $r = 0,320$ ) и арендной платой за землю ( $r = 0,420$ ); слабая отрицательная связь — между удельным весом земель в государственной и муниципальной собственности ( $r = -0,410$ ).

**Этап 3 — составление статистической модели зависимости валового регионального продукта от факторов, его обуславливающих.** На этом этапе была составлена модель множественной корреляционной зависимости валового регионального продукта (ВРП) от наиболее значимых факторов: стоимости основных производственных фондов, инвестиций в промышленность региона, финансирования землеустроительных и земельно-кадастровых работ с коэффициентом множественной корреляции, равным 0,813.

С помощью программы Statistica (методом анализа выбросов) из расчетов были исключены данные Республики Ингушетия, показатели которой значительно выходят за границы доверительного интервала. В результате было получено уравнение (коэффициент множественной корреляции равен 0,936, коэффициент детерминации равен 0,876)

$$\text{ВРП} = -16,132 + 0,164X_1 - 0,009X_2 - 0,077X_3,$$

где ВРП — валовой региональный продукт, тыс.  $X_1$  — стоимость основных производственных фондов, р/га;  $X_2$  — инвестиции в регион, р/га;  $X_3$  — финансирование землеустроительных и земельно-кадастровых работ в среднем за 1995—1999 гг., у.е/1000 га.

**Этап 4 — построение модели на основе нейросети для валового регионального продукта.** Для проверки проведенных статистических расчетов (с теми же исходными данными) была построена нейросеть с использованием пакета NeuroPro. Степень влияния факторов на размер валового регионального продукта была рассчитана по значимости входных

сигналов нейросети. Наибольшее значение имеют стоимость основных производственных фондов (1,000), финансирование землеустроительных и земельно-кадастровых работ (0,714), инвестиции в регион (0,397).

Анализ показал, что нейросеть адекватно описывает зависимость валового регионального продукта от выбранных факторов (динамика наблюдаемых и прогнозных значений совпадает). При этом два фактора (инвестиции в промышленность региона и финансирование землеустроительных и земельно-кадастровых работ) обеспечивают в каждом субъекте Российской Федерации ВРП в размере 90 у.е/га.

**Этап 5 — определение размеров вкладов каждого фактора в значение валового регионального продукта.** Долю факторов определяли следующим образом: коэффициент в уравнении корреляционной зависимости (В) был умножен на среднее значение фактора в выборке (Ср). Так была получена значимость отдельного фактора. Далее все значимости были суммированы, а вклад отдельного фактора определен как отношение значимости данного фактора к сумме значений всех факторов.

Влияние каждого фактора приведено в таблице 13.4. Финансирование землеустроительных и земельно-кадастровых работ обеспечивает получение 2 % валового регионального продукта. В стоимостном выражении эта величина равна в Приволжском федеральном округе 90 у.е/га. Необходимо отметить, что в расчетах были использованы данные по финансированию землеустроительных и земельно-кадастровых работ только из федерального бюджета.

Таблица 9

Доля основных факторов в валовом региональном продукте региона с использованием регрессии (пакет Statistica)

Фактор	в	Ср	В-Ср	Вклад фактора
Стоимость основных производственных фондов	0,154	963,647	148,402	98,10
Инвестиции в производство региона	0,001	41,781	0,042	0,01
Финансирование землеустройства и земельно-кадастровых работ	0,077	37,085	2,856	1,89
Итого			151,299	100

При включении всех объемов финансирования (из регионального и муниципального бюджетов и из других источников) вклад этого фактора будет еще больше.

Для проверки рассчитанного вклада факторов с помощью корреляционной зависимости на основе нейросетевого анализа был также рассчитан вклад каждого фактора в валовой региональный продукт.

Вклад факторов определяли следующим образом: вклад по результатам нейросетевого анализа (В) умножали на среднее значение фактора в выборке (Ср). Далее все величины значимости были суммированы, а вклад отдельного фактора был определен как отношение значимости данного фактора к сумме значений всех факторов.

Наибольший вклад (95,7 %) имеет стоимость основных производственных фондов. Финансирование землеустроительных и земельно-кадастровых работ влияет на получение 2,6 % валового регионального продукта, что близко к расчетам, приведенным в таблице.

Вклад факторов в валовой региональный продукт региона с использованием  
нейросетевого анализа (пакет NeuroPro)

Фактор	В	Ср	В · Ср	Вклад фактора
Стоимость основных производственных фондов	1,000	963,647	963,647	95,7
Инвестиции в производство региона	0,397	41,781	16,587	1,7
Финансирование землеустройства и земельно-кадастровых работ	0,714	37,085	27,025	2,6
Итого			1007,256	100

**Этап 6 — анализ результатов.** Проведенные исследования показывают высокую эффективность управления земельными ресурсами на основе системы землеустройства и земельного кадастра. Разработанная методика определения вклада системы управления земельными ресурсами в экономическую деятельность региона показала, что рубль затрат на формирование системы управления земельными ресурсами приносит 15...25 р. в общем валовом продукте региона.

**Методика определения доли участия системы управления земельными ресурсами в поступлении платежей за землю**

Долю участия системы управления земельными ресурсами в поступлении платежей за землю устанавливают в следующей последовательности:

выбирают факторы, оказывающие наиболее существенное влияние на поступление земельных платежей;

составляют статистическую модель зависимости земельных платежей;

строят модель на основе нейросети для земельных платежей;

определяют вклад каждого фактора в размер земельных платежей;

анализируют результаты.

Методика определения доли участия финансирования земельно-кадастровых и землеустроительных работ в поступлении платежей за землю аналогична предыдущей методике (как при определении вклада в валовой региональный продукт).

**Этап 1 — выбор факторов, оказывающих наиболее существенное влияние на поступление земельных платежей.** Выделить долю отдельного фактора в результативный показатель довольно сложно, так как факторы коррелируют и с результативным показателем, и между собой. Необходимо выбрать наиболее существенные факторы, которые следует включить в модель.

В начале анализа были использованы расчетно-корреляционный и нейросетевой методы для определения состава показателей, которые необходимо включать в итоговую модель.

Были обработаны данные по всем субъектам Российской Федерации за период 1991—2001 гг. Анализ результатов показал, что пик (увеличение) величин в 1997 г. и спад (уменьшение) в 1998 г. значительно изменяют влияние факторов на результативный показатель. В то же время данные за 1999 г. отражают тенденцию практически всех показателей (как результативных, так и зависимых переменных), сложившуюся за последние пять лет. Поэтому в расчетах были использованы данные за 1999 г.

Сначала с использованием пакета статистического анализа Statistica были рассчитаны парные корреляционные зависимости.

На первом этапе из расчетов были исключены субъекты Российской Федерации, данные которых значительно отличались от средних показателей (города Москва и Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Республика Башкортостан и др.). Для дальнейших расчетов были использованы 79 наблюдений.

В результате расчетов получена сильная положительная связь между земельными платежами и удельным весом поселений ( $r = 0,730$ ), основными фондами ( $r = 0,760$ ), стоимостью промышленной продукции региона ( $r = 0,710$ ), размером арендных платежей за землю ( $r = 0,700$ ), сильная отрицательная связь — между удельным весом земель в государственной и муниципальной собственности ( $r = -0,700$ ).

Средняя положительная связь отмечена между удельным весом земель в частной собственности ( $r = 0,540$ ), амортизационными расходами в сельском хозяйстве ( $r = 0,550$ ), инвестициями в промышленность региона ( $r = 0,500$ ), финансированием землеустроительных и земельно-кадастровых работ ( $r = 0,520$ ).

**Этап 2 — составление статистической модели зависимости земельных платежей.**

На этом этапе была составлена множественная корреляционная зависимость между земельными платежами и следующими наиболее значимыми факторами: удельный вес поселений; удельный вес земель в частной собственности; прибыль растениеводства; основные фонды; инвестиции в производство региона; затраты в сельском хозяйстве; удельный вес платежей поселений в общих платежах; финансирование земельно-кадастровых работ.

Коэффициент множественной корреляции составленной модели равен 0,672, коэффициент детерминации — 0,451, F-критерий (5,72) — 11,849.

Уравнение зависимости имеет вид

$$ЗП = -777,363 + 203,907X_1 + 5,661X_2 + 2,584X_3 + 2,325X_4 + 9,475X_5$$

где ЗП — земельные платежи региона, у.е./1000 га;  $X_1$  — удельный вес поселений, %;  $X_2$  — финансирование землеустроительных и земельно-кадастровых работ, у.е./1000 га;  $X_3$  — затраты на сельское хозяйство, у.е./1000 га;  $X_4$  — инвестиции в производство региона, у.е./га;  $X_5$  — удельный вес земельных платежей поселений в общих платежах, %.

Составленная модель адекватно отражает зависимость земельных платежей (точки близко расположены вдоль линий доверительного интервала), что видно из графика остатков предсказанных и наблюдаемых переменных.

Распределение предсказанных значений земельных платежей, составленное на основе данной множественной корреляционной зависимости, показано на рисунке 13.5. На основании этой гистограммы определен интервал оптимальных значений земельных платежей: от 500 до 1800 у.е./1000 га.

**Этап 3 — построение нейросети для земельных платежей.** Для проверки достоверности расчетов, проведенных на предыдущем этапе, используют один или несколько методов РАД.

Для определения вклада каждого фактора в размер земельных платежей была составлена нейросетевая модель с помощью программы NeuroPro. В расчетах были использованы те же исходные данные, что и в предыдущих расчетах в пакете Statistica.

Расчеты показали, что построенная нейросеть адекватно отражает фактическую зависимость земельных платежей от выбранных факторов. В сети не обнаружено конфликтных примеров.

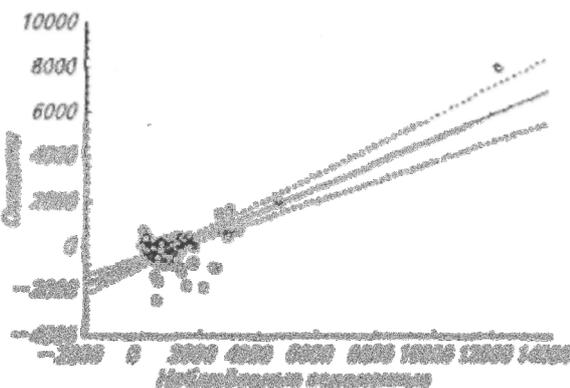


Рис. 34 График остатков предсказанных и наблюдаемых переменных

Значимость вклада факторов в размере выходного (результативного) показателя «земельные платежи» составляют: удельный вес земельных платежей поселений — 1,000; удельный вес земель поселений — 0,488; затраты на сельское хозяйство — 0,325; инвестиции в производство региона — 0,786; финансирование землеустроительных и земельно-кадастровых работ — 0,503.

**Этап 4 — определение размера вкладов каждого фактора в земельные платежи.**

Расчеты удельного веса отдельных факторов в земельный налог проводили по следующим данным:

коэффициентам при зависимых переменных (факторах) в уравнении множественной корреляционной зависимости;

удельным весам факторов в нейросетевой модели.

На данном этапе был применен упрощенный вариант расчета размера вкладов только по результатам нейросетевого анализа, так как расчеты предыдущего раздела показали, что данные по обоим методам (нейросетевого и статистического анализа) совпадают.

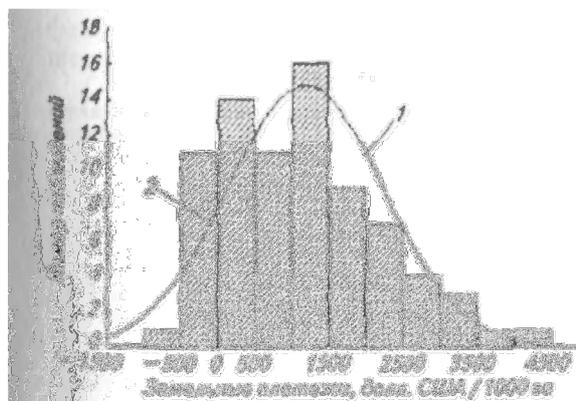


Рис. 35. Распределение предсказанных размеров земельных платежей:  
/ — ожидаемое; 2 — нормальное

Значение доли определяли следующим образом: размер удельного веса по результатам нейросетевого анализа ( $V$ ) умножали на среднее значение фактора в выборке ( $C_{cp}$ ), а вклад отдельного фактора был определен как отношение произведения  $V \cdot C_{cp}$  данного фактора к сумме произведений всех факторов. Результаты расчетов приведены в таблице

Таблица 11

Определение вклада факторов в земельные платежи с использованием нейросетевого анализа

Фактор	$V$	$C_{cp}$	$V \cdot C_{cp}$	Вклад фактора
Удельный вес:				
поселений	0,488	3,509	1,712	1,1
земельных платежей поселений	1,000	70,923	70,923	48,7
Затраты в сельском хозяйстве	0,325	51,586	16,765	11,5
Инвестиции в производство региона	0,786	47,853	37,612	25,8
Финансирование землеустройства и земельно-кадастровых работ	0,503	37,085	18,654	12,8
Итого			145,673	100

Согласно проведенным расчетам вклад финансирования землеустроительных и земельно- кадастровых работ в поступлении земельных платежей составил 12,8%.

## 2.8. МОДЕЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

### Содержание учебного материала

1. Теоретические положения прогнозирования системы управления земельными ресурсами.
2. Применение нейросетевого и статистического анализа для моделирования системы управления.
3. Методика прогнозирования системы управления земельными ресурсами на основе использования статистического и нейросетевого анализа данных.

### Теоретические положения прогнозирования системы управления земельными ресурсами

Для эффективного управления земельными ресурсами необходимо создать надежную и эффективную систему прогнозирования земельно-кадастровых показателей.

Требования к организации массивов (к составу и структуре показателей) устанавливаются в соответствии с запросами потребителя (пользователя) информации.

Первичные данные, составляющие основной поток информации, формируются на уровне землевладения, землепользования. Поток данных последовательно проходит все уровни, изменяя свое состояние под влиянием различных факторов, учесть которые полностью не всегда возможно.

Влияние этих факторов изменяется с течением времени, поэтому система показателей состояния земельных ресурсов во времени не статична. Одни показатели со временем изменяют свою структуру или теряют значимость для определенного уровня управления, другие, наоборот, становятся актуальными.

В первом случае показатели, потерявшие актуальность, могут быть исключены из процесса принятия решений и состава документов. Во втором случае необходимо сформировать новые показатели, определить для них методы и способы сбора, регистрации и контроля, ввести их в документацию и разработать систему мероприятий для их *оценки* и применения при управлении земельными ресурсами.

Чем раньше выявлена тенденция изменения показателя, тем эффективнее будет работать и система принятия управленческих решений на соответствующем административном уровне.

*Особое* значение при обслуживании земельно-кадастровых автоматизированных информационные систем (АИС ГЗК) и соответствующих баз данных (БД) имеет наличие методических средств, позволяющих сформировать, проанализировать и предсказать изменения динамики значений и структуры земельно-кадастровых показателей во времени, а также выявить факторы, влияющие на эти изменения.

Актуальность задач прогнозирования определяется необходимостью своевременного учета изменений значений и удельного веса показателей с целью проведения мероприятий по корректировке структур и содержания информационных массивов в базах данных АИС, программного обеспечения обслуживания БД, запросов, выходных форм, состава, методов, алгоритмов и программ решения разнообразных задач анализа и принятия решений.

Прогнозирование земельно-кадастровых показателей необходимо и по той причине, что они характеризуют состояние земельных ресурсов и являются основой для определения направлений управления этими ресурсами. Таким образом, необходимо иметь надежный и эффективный инструментарий, позволяющий на основе наблюдений за прошлым и текущим состоянием системы земельно-кадастровых показателей выявлять тенденции изменения системы и предсказывать ее перспективное состояние.

Предварительный анализ земельно-кадастровой информации показывает, что за последние годы существенно изменились состав и информационная емкость показателей, отражающих правовое состояние земель разных категорий. Например, отмечено увеличение

информационной емкости и интенсивности использования массивов показателей, связанных с оценкой земель, особенно таких ее частей, как оценка земель городов, данные рынка земель поселений, земель природоохранного, оздоровительного и историко-культурного назначения.

Отдельные показатели (данные о загрязнении земель, данные, организующие ограничения и обременения) значительно колеблются по годам.

Все эти изменения требуют применения комплексного статистического анализа при разработке алгоритмов и программ в области управления земельными ресурсами, включая генерализацию информации, внесение изменений в структуру и содержание баз данных.

Необходимо использовать различные методы статистического анализа и прогнозирования при решении информационного обеспечения ретроспективного анализа и перспектив использования земельных ресурсов для различного административно-территориального уровня.

Разнообразие источников информации для анализа и прогнозирования создает определенные трудности в формировании единой структуры исходных данных, единых подходов к организации процесса статистического анализа и построения моделей прогнозирования.

Практически на каждом территориальном уровне данные, составляющие совокупность показателей, делят на следующие информационные массивы:

правовая информация. В этой группе преобладает информация текстового типа с большим числом кодификаторов. Формальная постановка задач статистического анализа с использованием множества показателей этой группы затруднена, поэтому прогнозирование будет сведено в основном к применению экспертных оценок. Таким образом, эффективность применения результатов информации этой группы будет определяться субъективными факторами;

информация по количеству и качеству земель. В этой группе преобладает хорошо структурированная и относительно однородная количественная информация. Решение статистических задач может быть получено на основе построения формальных правил. Здесь применимы любые методы прогнозирования и количественной оценки качества прогноза. В этой группе особое внимание следует уделить взаимосвязи и взаимозависимости показателей и выявлению факторов, влияющих на изменение динамики показателей;

данные бонитировки почв и экономической оценки земель. Информация данной группы характеризуется преобладанием данных качественного и количественного типов, которые являются результатами сложных функциональных и статистических преобразований информации, полученных с низшего уровня (участков, контуров, землевладений и землепользования). Решение задач может потребовать сложных аналитических преобразований, для чего необходимо наличие информации первичного учета (на всех уровнях). Задачи прогнозирования в этой группе могут быть решены значительно проще, но выделение факторов, влияющих на изменение показателей, может представлять определенную проблему.

Учитывая разнообразие факторов, влияющих на структуру и состав показателей, применяемые методы статистического анализа, строить систему прогнозирования необходимо с учетом:

ориентации на работу с данными, находящимися в базах данных АИС разного уровня и назначения;

классификации информационных массивов по видам показателей и по типам данных, определяющих их структуру и форму представления;

доступности средств статистического анализа и прогнозирования для пользователей разного уровня подготовки;

возможности применения различных методов прогнозирования, в том числе и на основе общего и специального статистического анализа комплексов данных, отражающих динамику состояния земельных ресурсов.

Процесс принятия решений по управлению земельными ресурсами, по настройке и модификации компонент земельных информационных систем связан с решением задач исследования закономерностей изменения значений показателей и построения моделей, позво-

ляющих спрогнозировать поведение системы управления на | определенный временной интервал.

Под *предсказанием* понимают искусство суждения о будущем состоянии объекта, основанное на субъективном «взвешивании» большого числа качественных и количественных факторов.

Под *прогнозированием* понимают определенный научно обоснованный исследовательский процесс, в результате которого необходимо получить вероятностные данные о будущем состоянии прогнозируемого состояния системы, явления, процесса или объекта.

Под *прогнозом* понимают будущее значение некоторого показателя, характеризующего состояние объекта прогнозирования.

При оценке изменений некоторых свойств земель возникает проблема неопределенности, которая может видоизменяться от полного неведения до такого положения, когда можно сказать почти точно, что неизвестные величины, влияющие на изменение свойств, заключены в некотором интервале. Прогнозирование в данном случае выступает как один из инструментов минимизации неопределенности.

Прогнозируемое значение свойства показателя может быть представлено числом или в случае исследования качественных показателей — баллом, а сам прогноз может быть точечным (т. е. задают одно значение) или интервальным (т. е. задают множество значений), к которому, по мнению разработчика, должно принадлежать прогнозируемое («истинное») значение свойства.

Отрезок времени от момента, для которого имеются последние статистические данные, до момента, к которому относится конкретный прогноз, называют периодом (интервалом) упреждения.

Прогноз может быть качественным или количественным.

*Качественный прогноз* можно получить через цепь логических рассуждений, используя качественный анализ объекта. Этот анализ является начальным и конечным этапом процесса прогнозирования.

*Количественный прогноз* связан с вероятностью, с которой произойдет то или иное событие в будущем, а также с некоторыми количественными характеристиками этого события (его математическим ожиданием, наиболее вероятным значением и т. д.).

Существует большое число методик, методов и способов прогнозирования, среди которых можно выделить следующие:

эвристическое прогнозирование, основанное на использовании мнения специалистов (экспертов) в определенной области знания. Здесь главными условиями являются правильный подбор экспертов, разработка эффективной формы анкетирования и методов обработки результатов опроса. Использование методов эвристического прогнозирования характерно на начальных этапах исследования поведения объекта (при выдвижении рабочих гипотез) и эффективно, когда описание поведения и свойств объекта прогнозирования не поддается формализации, т. е. они не могут быть представлены в виде совокупности количественных или шкалированных качественных признаков или функциональных зависимостей. Это состояние присуще, например, правовым земельно-кадастровым показателям, показателям, отражающим природно-сельскохозяйственное районирование области, края, республики, показателям, определяющим отдельные свойства климата, рельефа и др.;

математическое прогнозирование, используемое при наличии четко сформулированной математической модели поведения объекта. В литературе методы математического прогнозирования условно подразделяют на методы моделирования процессов движения (развития) и экстраполяции (статистические методы). Первую группу составляют методы, использующие в качестве модели дифференциальные уравнения с заданными начальными условиями. Ко второй группе относятся методы, использующие для выбора и обоснования модели статистические данные об объекте;

комбинированное прогнозирование, которое объединяет эвристическое и математическое прогнозирование в один процесс таким образом, чтобы достоинства одного компенси-

ровали недостатки другого метода.

Математическое прогнозирование заключается в использовании имеющихся наблюдений за поведением прогнозируемых объектов, обработке результатов этих наблюдений математическими методами, формировании зависимости, связывающей характеристики объекта со временем или характеристиками других объектов, и в вычислении с помощью найденной зависимости характеристик объекта на интервал упреждения.

Процесс прогнозирования должен быть организован в виде некоторой системы, которая обеспечивает ввод и преобразование исходных данных, определение цели прогнозирования, решение задач прогноза, установку интервала упреждения, оценку результатов прогнозирования и корректирование параметров элементов самой системы и моделей прогнозирования или решения вопроса о замене какой-либо модели.

Под *прогнозирующей системой* понимают систему, включающую математические, логические и эвристические элементы, на вход которой поступает имеющаяся к настоящему времени информация о прогнозируемом объекте, а на выходе вырабатывается прогноз, определяющий состояние этого объекта на период упреждения.

В качестве основных требований, которые предъявляют к прогнозирующей системе, можно выделить следующие:

обеспечение достаточно точного прогноза, качество которого можно оценить по определенному критерию;

гибкое реагирование на изменения, происходящие в объекте прогнозирования. Данная ситуация определяется по возрастанию ошибок прогнозирования, когда текущие наблюдения за объектом отличаются от ожидаемых результатов;

удовлетворение ряда требований, учитывающих специфику обработки информационных потоков на разных административно-территориальных уровнях. Например, чем ниже уровень, тем более высокие требования предъявляют к быстрдействию системы, к простоте и доступности выполнения процедур статистического анализа и расчета параметров модели.

Известны и широко используются в инженерной практике и в исследованиях многочисленные методы и приемы моделирования.

Обычно различают физическое моделирование и моделирование, построенное на основе математических и (или) алгоритмических зависимостей (моделирование на ЭВМ).

Наиболее широко применяют два формализованных способа моделирования поведения сложных систем:

имитационное — это процесс конструирования модели реальной системы и проведения на этой основе экспериментов для понятия поведения системы или оценки различных стратегий ее функционирования;

математическое, при котором процессы функционирования элементов сложной системы определяются в виде некоторых функциональных соотношений или логических условий.

Выбор способа моделирования зависит от сложности параметров, структуры и возможностей формального описания процессов функционирования элементов системы. •

Первый способ целесообразно применять, когда элементы системы плохо поддаются математическому описанию. В этом случае имитационное моделирование заключается в разработке моделирующего алгоритма, который воспроизводит работу системы во времени, при этом имитируются элементарные явления, составляющие процесс с сохранением их логической структуры и последовательности протекания во времени. Этот способ можно использовать для имитации работы прогнозирующей системы в целом и отдельных ее элементов.

Имитационное моделирование — экспериментальные и прикладные модели, описывающие поведение системы. С помощью этого моделирования строятся теории и гипотезы, объясняющие наблюдаемое поведение. Используются эти теории для предсказания будущего поведения системы, т. е. тех воздействий, которые могут быть вызваны изменениями в системе или изменениями способов ее функционирования.

Математическое моделирование имеет более узкую сферу применения, и его используют там, где процессы достаточно хорошо формализуемы и могут быть описаны с помощью



Стохастическая модель характеризуется тем, что для любого заданного набора входных сигналов  $Z$  и многократного повторения этого набора каждый раз будут получаться разные значения выхода  $\eta(Z)$ , т. е. будет иметь место неоднозначность значений выходных сигналов.

Можно считать, что стохастическая модель — это математическое описание некоторого случайного процесса, под которым обычно понимают некоторый реальный (физический) исследуемый процесс, который проявляет стохастические свойства в связи с включением в себя случайных отклонений входных и выходных сигналов, переменных и параметров модели.

Стохастические модели условно можно разделить:

на модели для расчета математических ожиданий процессов (модели динамики средних величин для массовых явлений) в непрерывной или дискретной форме;

вероятностные в непрерывной (типа процессов массового обслуживания) или дискретной форме (типа марковских цепей);

статистических испытаний (методы Монте-Карло).

Для автоматических систем характерна ситуация, когда процесс обработки информации «от входа до выхода» полностью автоматизирован и все элементы работают по заранее разработанным (детерминированным) алгоритмам.

В общем виде процесс создания модели для прогнозирования системы управления земельными ресурсами условно можно разделить на следующие этапы:

сбор, подготовка исходных данных для исследования и предварительный анализ;

выбор и обоснование математических моделей прогнозируемого объекта;

обработка статистических данных для определения параметров моделей прогноза и получения зависимостей, связывающих прогнозируемые характеристики объекта с временными или другими факторами;

собственно прогнозирование, т. е. вычисление значений характеристик объекта при заданных времени и факторах.

Система управления земельными ресурсами не будет автоматической, так как принятие решений по многим вопросам, связанным с применением методов анализа, выбора вида модели и т. д., часто возлагают на пользователя.

### **Применение нейросетевого и статистического анализа для моделирования системы управления**

Один из методов определения путей повышения эффективности управления земельными ресурсами — создание *математической модели* на основе социально-экономических факторов, влияющих на конечный результат повышения эффективности управления — снижение финансовых затрат на процесс управления и, самое важное, повышение собираемости земельных платежей.

Для группы методов, общая цель которых — выявление сложных зависимостей, обработка больших массивов информации для нахождения новых, скрытых ранее закономерностей, сложился термин DataMining (добыча данных), определяемый как процесс аналитического исследования больших массивов информации (обычно экономической) с целью выявления определенных закономерностей и систематических взаимосвязей между переменными в условиях неопределенности.

Этот процесс включает три основных этапа: исследование; построение модели или структуры; проверка модели.

Хотя в последнее время возрос интерес к разработке новых методов анализа данных, специально предназначенных для сферы бизнеса (например, деревья классификации), в целом системы получения данных по-прежнему основываются на классических принципах разведывательного анализа данных (РАД) и построения моделей, используя аналогичные подходы и методы.

Имеется важное отличие процедуры добычи данных от классического разведыватель-

ного анализа данных (РАД), так как системы добычи данных в большей степени ориентированы на практическое приложение полученных результатов, чем на выяснение их природы. Выяснение природы участвующих функций или конкретной формы интерактивных многомерных зависимостей между переменными не является главной целью этой процедуры, а основное внимание уделяют поиску решений, на основе которых можно было бы строить достоверные прогнозы.

Таким образом, при методе добычи данных используют подход к анализу данных и извлечению знаний, который иногда называют «черный ящик». При этом применяют не только классические приемы разведочного анализа данных, но и такие, как нейронные сети, позволяющие строить достоверные прогнозы, не уточняя конкретный вид тех зависимостей, на которых такой прогноз основан.

Разведывательный анализ данных (РАД) применяется для нахождения связей между переменными в ситуациях, когда отсутствуют (или недостаточны) априорные представления о природе этих связей. Как правило, при разведывательном анализе учитывают и сравнивают большое число переменных, а для поиска закономерностей используют самые разные методы.

Вычислительные методы разведывательного анализа данных включают основные статистические методы, а также более сложные специально разработанные методы многомерного анализа, предназначенные для отыскания закономерностей в многомерных данных.

Основные методы разведывательного статистического анализа:

процедура анализа распределений переменных (например, чтобы выявить переменные с несимметричным или негауссовым распределением, в том числе и бимодальными);

просмотр корреляционных матриц с целью поиска коэффициентов, превышающих определенные пороговые значения;

анализ многовходовых таблиц частот (например, «последовательный» последовательный просмотр комбинаций уровней управляющих переменных).

Методы многомерного разведочного анализа специально разработаны для поиска закономерностей в многомерных данных (или последовательностях одномерных данных).

К ним относятся: кластерный анализ; факторный анализ; анализ дискриминантных функций; многомерное шкалирование; логлинейный анализ; канонические корреляции; пошаговая линейная и нелинейная регрессия; анализ соответствий; анализ временных рядов.

Нейронные сети — это класс аналитических методов, построенных на (гипотетических) принципах обучения мыслящих существ и функционирования мозга и позволяющих прогнозировать значения некоторых переменных в новых наблюдениях по данным других наблюдений (для этих же или других переменных) после прохождения этапа так называемого обучения на имеющихся данных. Нейронные сети — один из методов добычи данных.

При применении этих методов прежде всего необходимо выбрать конкретную архитектуру сети (число «слоев» и число «нейронов» в каждом из них). Размер и структура сети должны соответствовать (например, в смысле формальной вычислительной сложности) существу исследуемого явления. Поскольку на начальном этапе анализа природа явления обычно не бывает хорошо известна, выбор архитектуры — непростая задача и часто связан с длительным процессом «проб и ошибок» (однако в последнее время стали появляться нейронно-сетевые программы, в которых для решения этой трудоемкой задачи поиска «наилучшей» архитектуры сети применяют методы искусственного интеллекта).

Затем выбранная сеть подвергается процессу так называемого «обучения». На этом этапе нейроны сети обрабатывают входные данные и корректируют их удельные веса таким образом, чтобы сеть наилучшим образом соответствовала (в традиционных терминах следовало бы сказать «осуществляла подгонку») существующей системе факторов, на которых выполнялось «обучение». После обучения на имеющихся данных сеть готова к работе и ее можно использовать для построения прогнозов.

«Сеть», полученная в результате «обучения», отражает закономерности, присутствующие в существующих данных. При таком подходе она оказывается функциональным эквивалентом некоторой модели зависимостей между переменными. Однако в отличие от тради-

ционных моделей в случае «сетей» эти зависимости не могут быть записаны в явном виде, подобно тому, как это делается в статистике (например, « $A$  положительно коррелировано с  $B$  для наблюдений, у которых величина  $C$  мала, а  $D$  — велика»).

Методы нейронных сетей можно применять и в таких исследованиях, где целью является построение объясняющей модели явления, поскольку с помощью нейронных сетей определяют значимые переменные или группы таких переменных. При этом полученные результаты могут облегчить процесс последующего построения модели.

Имеются нейросетевые программы, которые с помощью сложных алгоритмов могут находить наиболее важные входные переменные, что уже непосредственно помогает строить модель.

Одно из главных преимуществ нейронных сетей — возможность теоретически аппроксимировать любую непрерывную функцию, когда исследователю не нужно заранее принимать какие-либо гипотезы относительно модели и какие переменные действительно важны.

Однако существенным недостатком нейронных сетей является то обстоятельство, что окончательное решение зависит от начальных установок сети и, как уже отмечалось ранее, его практически невозможно «интерпретировать» в традиционных аналитических терминах, которые обычно применяют при построении теории явления.

Для демонстрации возможности использования нейросети при моделировании была создана небольшая нейросеть из 16 нейронов в одном скрытом слое. В качестве примеров для обучения был взят фрагмент цифровой модели рельефа (ЦМР) из 130 нерегулярно расположенных точек с координатами XYZ.

После обучения (10 000 эпох) была достигнута приемлемая погрешность, что наглядно видно из рисунка *а*.

Как видно на рисунке *б*, нейросеть не смогла повторить все особенности реального рельефа, но выявила основные тенденции его формирования.

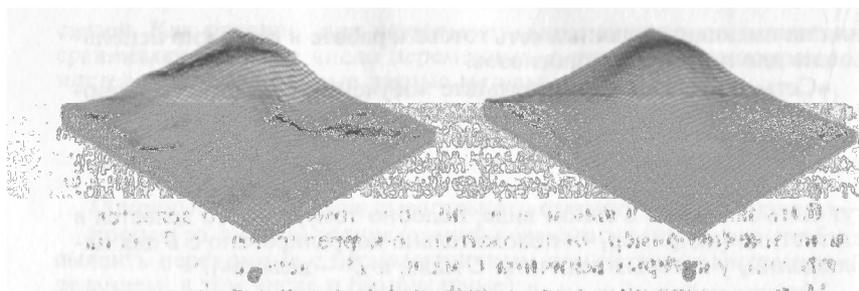


Рис.37 Фрагмент цифровой модели:  
*а* — рельефа; *б* — то же, по результатам обучения нейросети

В решении задач моделирования системы управления земельными ресурсами следует использовать несколько методов разведывательного анализа данных, чтобы исключить возможные ошибки.

При анализе данных для управления земельными ресурсами можно использовать программный пакет для нейросетевого анализа NeuroPro. Данный программный продукт представляет собой менеджер обучаемых искусственных нейронных сетей, работающий в среде MSWindows 95 или MSWindowsNT 4.0 и производящий следующие базовые операции:

- создание нейропроекта;
- подключение к нейропроекту файла (базы) данных в формате dfb (dBase, FoxBase, FoxPro, Clipper) или db (Paradox);
- редактирование файла данных — изменение существующих значений и добавление новых записей в базу данных; сохранение файла данных в другом формате;
- добавление в проект нейронной сети слоистой архитектуры с числом слоев нейронов от 1 до 10, числом нейронов в слое до 100;
- обучение нейронной сети решению задачи прогнозирования или классификации.

Нейронная сеть может одновременно решать как несколько задач прогнозирования (прогнозирование нескольких чисел), так и несколько задач классификации, а также одновременно задач и прогнозирования, и классификации;

- тестирование нейронной сети на файле данных, получение статистической информации о точности решения задачи;

- вычисление показателей значимости входных сигналов сети, сохранение значений показателей значимости в текстовом файле на диске;

- упрощение нейронной сети;

- генерация и визуализация вербального (словесного) описания нейронной сети, его сохранение в текстовом файле на диске;

- выбор алгоритма обучения, назначение требуемой точности прогноза, настройка нейронной сети.

От имеющихся нейросетевых программных продуктов данный продукт отличают возможность целенаправленного упрощения нейронной сети для последующей генерации вербального описания и выявление наиболее значимых для моделирования входных параметров.

При упрощении нейронной сети возможно:

- сокращение числа входных сигналов нейронной сети путем удаления входных сигналов, наименее значимых для принятия сетью решения;

- сокращение числа нейронов сети путем удаления нейронов, наименее значимых для принятия сетью решения;

- комплексное равномерное упрощение нейронной сети. Для каждого нейрона сети сокращают число входящих на него сигналов до максимально возможного, задаваемого пользователем;

- сокращение числа связей в нейронной сети путем удаления связей, наименее значимых для принятия сетью решения;

- бинаризация связей в нейронной сети — приведение весов синапсов к установленным значениям.

Для определения зависимостей факторных показателей системы управления земельными ресурсами с результативными показателями  $\lambda$  (поступление земельных платежей, валовой региональный продукт  $i$  и др.) рекомендуется использовать пакет статистического анализа Statistica, версия 5.5. А. Данный программный продукт представляет собой современный пакет статистического анализа, в котором реализованы все новейшие компьютерные и математические методы анализа данных, работающий в среде MSWindows 95.

Пакет позволяет производить следующие статистические расчеты: описательные статистики, анализ многомерных таблиц, подгонка распределений, многомерная регрессия, нелинейная регрессия, логит и пробит регрессия, дискриминантный анализ, анализ соответствий, кластерный анализ, факторный анализ, многомерное шкалирование, прогнозирование временных рядов и др.; строить различные графики: матричные, диаграммы рассеяния, пиктограммы, гистограммы, карты линий уровня и др.

При работе пакета используется стандартный интерфейс электронных таблиц. Можно обрабатывать большие массивы данных: максимальный размер файла при работе с основными статистиками — до 000 переменных, при анализе — до 4096 переменных, неограниченное число наблюдений. Пакет отличается высокой скоростью обработки данных. Существует возможность обмена данными со всеми популярными СУБД (в том числе MSExcel, MSAccess). Statistica представляет собой интегрированную систему статического анализа и обработки данных. Она состоит из следующих новых компонент, объединенных в рамках одной системы: электронных таблиц для ввода и задания исходных данных, а также специальных таблиц для вывода численных результатов анализа; графической системы для визуализации данных и результатов статистического анализа; набора специализированных статистических модулей, в которых экраны группы логически связанных между собой статистических процедур; специального инструментария для подготовки отчета; встроенных языков программирования (SCL, StatisticaCommandnguage, StatisticaBASIC), которые позволяют

пользователю расширить стандартные возможности системы.

### **Методика прогнозирования системы управления земельными ресурсами на основе использования статистического и нейросетевого анализа данных**

Как отмечалось в предыдущих разделах, система управления земельными ресурсами включает много аспектов (политический, административно-управленческий, правовой, внедренческий), выполняет несколько функций (планирование, организация, регулирование, контроль), может быть разбита на составляющие части (организационная структура, правовой механизм и т.д.).

Прогноз управления земельными ресурсами ввиду многообразия аспектов и функций может быть:

*системным* (функционирования системы управления в целом);

*составляющим* (по отдельным видам получаемых результатов — экономические, экологические, организационно-технологические, информационные, социальные);

*структурным* (структуры органов управления земельными ресурсами);

*затратным* (по видам произведенных затрат — на производство землеустроительных, мониторинговых и земельно-кадастровых работ, на погашение кредитов, страхование земельно-кадастровой информации, инвестиции в земельно-кадастровое производство и т.д.).

Системный прогноз управления земельными ресурсами (в целом) наиболее сложный, так как должен включать в себя все составляющие параметры, учитывать все произведенные затраты, виды получаемых эффектов. Отсутствие достоверной и систематизированной экономической информации в полном объеме затрудняет проведение системного прогноза.

Рассмотрим методику прогнозирования структуры управления (численности земельной службы), а также системы управления по экономическим составляющим.

Прогноз *структуры управления земельными ресурсами* можно рассмотреть на примере прогноза штатной численности работников в организациях системы Росземкадастра для всех административно-территориальных уровней. Его проводят в такой последовательности.

1. Анализируют влияние численности работников Росземкадастра на результативный показатель, отражающий деятельность системы управления. Для этого определяют возможность применения математического аппарата для составления уравнения зависимости. Численность работников земельной службы должна быть выражена в относительных показателях (человек на 1000 га земель субъекта РФ или человек на 1000 жителей исследуемого региона).

Между числом работников земельной службы (человек на 1000 га земель субъекта РФ) и размером земельных платежей отмечена средняя положительная связь. Так, по парам лет с лагом в 1 год (число работников в 1991 г. к платежам 1992 г., число работников в 1992 г. к платежам 1993 г. и т.д.) коэффициент корреляции колебался от 0,46 до 0,60.

2. Составляют уравнение для определения численности работников земельной службы. Прогноз численности органов управления земельными ресурсами целесообразно выполнять с применением корреляционной зависимости (построение линии тренда). Эту задачу можно выполнить, используя стандартное приложение Excel. При построении линии тренда выбирают функцию, наиболее точно описывающую динамику показателя. Сравнить функции можно по коэффициентам множественной корреляции и детерминации (можно получить при построении линии тренда). В расчетах используют данные за последние 5...7 лет.

Динамика численности работников системы Росземкадастра за 1991—2000 гг. в Российской Федерации и Приволжском федеральном округе показана на рисунке 14.3. Как видно из рисунка, численность работников земельной службы имеет тенденцию снижения.

Если на первом этапе зависимость между численностью работников и результативным показателем не была выявлена (или эта зависимость слабая), возможно построение графика по точкам пар наблюдений вручную. По этому графику также можно построить , линию тренда.

3. Рассчитывают по составленному уравнению прогнозируемую численность работников земельной службы. Для субъектов Приволжского федерального округа на 2002 г. она составила 15 чел. на 1000 га. В среднем по Российской Федерации прогнозная численность работников земельной службы составляет 13 чел. Аналогичные расчеты могут быть проведены по каждому субъекту Российской Федерации, входящему в Приволжский федеральный округ.

При составлении графика вручную прогнозируемая численность может быть определена графически (при продлении линии до прогнозного периода).

Полученные прогнозируемые значения служат основой для расчетов прогнозируемых поступлений земельных платежей.

Прогнозируют *экономические результаты функционирования системы управления* по следующей методике.

1. Выбирают показатели, по которым будет составлен прогноз развития системы управления земельными ресурсами, которая представлена показателями земельно-кадастровых и землеустроительных действий, а также поступлениями земельных платежей как наиболее адекватно характеризующих систему управления земельными ресурсами.

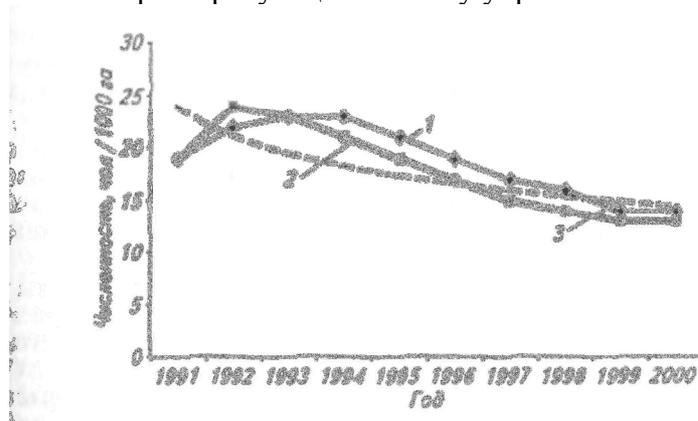


Рис. 38 Динамика численности работников землеустроительной службы за 1991-2000 гг.:  
1 — по РФ; 2 — по Приволжскому округу; 3 — Пензенская область

В качестве результативного был использован показатель размера поступивших земельных платежей со всех категорий земель, включая земельный налог и арендную плату, в у.е. на 1000 га. В качестве факторов были использованы показатели затрат на выполнение землеустроительных и земельно-кадастровых работ, удельный вес земель, находящихся в различных формах собственности; плотность населения; удельный вес федерального финансирования в общем объеме финансирования; размер штрафов за нарушения использования земель, выявленные в процессе государственного контроля; удельный вес земель различных категорий.

2. Определяют состав факторов, оказывающих основное влияние на эффективность системы управления.

Для этого из группы факторов, первоначально отобранных на основе экспертного метода, выбирают наиболее значимые. На этом этапе наиболее эффективно использование статистических методов: корреляционно-регрессионного анализа, кластерного анализа, метода группировок и др.

Наиболее доступный и часто применяемый для большинства пользователей — корреляционно-регрессионный анализ. Поэтому его использовали для выбора наиболее значимых показателей (пакет Statistica).

На основе анализа корреляционной матрицы определяли степень влияния отдельных факторов на размер платежей за землю и исключали факторы, слабо влияющие на результативный показатель, а также тесно коррелирующие между собой (что искажает множественную зависимость).

Расчеты проводят с лагом в 1 год, так как предыдущие расчеты показали, что наблю-

дается отложенный эффект сроком в 1 год. При этом в расчеты уравнения включали результативные показатели текущего года и зависимые переменные предыдущего года. Если в расчетах используют данные за ряд лет (что предпочтительнее, так как возрастает достоверность расчетов), то результативные показатели берут за  $j$ -й год, а соответствующие им зависимые переменные — за предыдущий год. Например, поступление земельных платежей за 2001 г. — затраты на земельно-кадастровые работы за 2000 г., платежи за 1999 г. — затраты за 1998 г.

3. Составляют математическую модель прогнозирования поступления земельных платежей.

После анализа парной корреляции составляют уравнение множественной корреляционной зависимости (пакет Statistica).

В процессе расчетов выбирают:

форму корреляционной зависимости (линейную или нелинейную);

вид уравнения (полиномиальное, экспоненциальное, степенное);

оптимальный метод расчета уравнения.

В данном случае наиболее приемлема множественная линейная форма зависимости с использованием пошагового метода (с последовательным включением наиболее значимых переменных).

Для составления прогноза может быть использовано уравнение, составленное при анализе эффективности системы управления. Уравнение множественной корреляционной зависимости земельных платежей от удельного веса видов землеустроительных и земельно-кадастровых работ и числа работников земельной службы на 1000 га имеет вид  $Pl = 523,02 + 30,35X_1 + 2,40X_2 - 8,33X_3 - 13,96X_4 + 11,61X_5 + 12,48X_6$ .

4. Рассчитывают прогнозируемый размер факторов, включенных в уравнение. Для этого по линиям тренда вычисляют прогнозируемые значения зависимых переменных, входящих в уравнение. Прогноз числа работников земельной службы на 1000 га составил в Приволжском федеральном округе 15 чел. ( $X_1$ ); удельный вес топографо-геодезических и картографических работ — 40 % ( $X_2$ ); составление схем и проектов по перераспределению и улучшению и охране земель — 8 % ( $X_3$ ); земельно-оценочные работы и мониторинг земель — 5 % ( $X_4$ ); межевание и инвентаризация земель — 35 % ( $X_5$ ); затраты на создание и ведение АИС ГЗК — 13 % ( $X_6$ ). Аналогичные расчеты делают по всем субъектам Российской Федерации, входящим в округ.

5. На основе рассчитанных прогнозных значений зависимых переменных, входящих в уравнение каждого субъекта РФ, входящего в округ, составляют прогнозируемый размер поступления земельных платежей. В Приволжском округе они составляют 970 у.е./1000 га.

6. Анализируют фактические и прогнозируемые значения.

7. Проверяют выполненные расчеты для устранения возможных резких отклонений прогнозируемых и фактических значений, вызванных воздействием факторов, не учтенных в уравнении, а также неверным выбором вида математической зависимости.

Эту задачу можно решить с использованием другого вида уравнения (нелинейного) или изменяя состав включенных в уравнение зависимых переменных; с применением другого метода РАД.

Использование *другого вида регрессионной зависимости даст* менее объективные результаты, так как на этапе выбора формы зависимости уже был принят оптимальный вариант. Применение другого метода РАД предпочтительнее, так как в этом случае можно сравнить результаты, полученные ранее с применением корреляционно-регрессионного анализа, не снижая при этом степени достоверности расчетов. Для этого наиболее подходит нейросетевой анализ данных, с помощью которого можно построить нейросеть, проанализировать и откорректировать влияние факторов, включенных в нее, а также составить прогнозируемый размер земельных платежей. Преимущество нейросетевого анализа в проведении таких расчетов — отсутствие промежуточных расчетов прогнозируемых значений каждого фактора, так как нейросеть на основе обучающего множества сама определяет прогнозируемые земельные платежи.

## 2.9. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

### Содержание учебного материала

1. Общие положения управления земельными ресурсами в зарубежных странах.
2. Государственное управление земельными ресурсами в развитых странах.
3. Особенности управления земельными ресурсами в странах с переходной экономикой.

### Общие положения управления земельными ресурсами в зарубежных странах

Анализ современного зарубежного законодательства позволяет выявить основные пути, по которым регулируют управление земельными ресурсами в различных странах.

Практически во всех цивилизованных государствах фундаментальной основой организации управления земельными ресурсами является государственное регулирование правоотношений на землю, хотя принципы, формы и подходы к правовому решению этой проблемы в разных странах существенно различаются.

Эволюция земельных отношений в большинстве развитых стран в последние два столетия была относительно спокойной, а изменения не затрагивали политических и социально-экономических основ общественного устройства. Земельные отношения изменялись в соответствии с реальной экономической практикой. В результате был накоплен опыт целесообразного вмешательства государства в земельные отношения, который может быть полезен и в России.

Начало серьезного государственного вмешательства в земельные отношения капиталистических стран, по исследованиям Г. Е. Быстрова, относится к концу XIX — началу XX в., когда правительства стали ограничивать свободу собственников земли. Так, в 1881 г. английским парламентом был принят закон о сельскохозяйственной аренде в Ирландии, предписывавший следующие обязательные условия, обеспечивающие защиту арендатора: продолжительность и устойчивость сроков аренды, уменьшение и устойчивость арендной платы, обязанность арендодателя возмещать арендатору стоимость производимых им улучшений земли и т. д.

В Германии законом 1886 г. было введено единонаследие земель крестьянских хозяйств, то же самое было сделано в 1909 г. во Франции и в 1912 г. в Швейцарии.

Усиливалось государственное вмешательство и в пользование городскими землями. Так, в 1909 г. в Великобритании был принят первый закон о планировании жилищного строительства, который требовал от городских властей утверждения планов строительства и контроля за их соблюдением застройщиками.

После Второй мировой войны государственное вмешательство в отношения земельной собственности усилилось и было закреплено в конституциях ряда стран.

Так, Конституция Италии 1947 г. наложила на частную земельную собственность ряд обязательств в целях рационального использования земли и создания более справедливых социальных отношений (предельные размеры владений, дифференцированные по регионам и сельскохозяйственным зонам; обязательное проведение мелиорации; преобразование латифундий; приоритет мелкой и средней земельной собственности). В Конституции ФРГ 1949 г. тоже говорилось о том, что земельная собственность должна использоваться в соответствии с общим благом и предусматривает возможность преобразования ее в публичную собственность. Аналогичные принципы содержались и в Конституции Испании.

Земельные отношения регулируются также специальными законами по проблемам аренды, продажи земельных участков, порядка наследования, планирования использования земель, а также сельскохозяйственными и урбанистическими кодексами. Во многих странах приняты законы о ликвидации чересполосицы, т. е. о землеустройстве.

В США, Канаде и странах Западной Европы земельные отношения строятся на праве частной собственности, гарантированном основными законами этих стран. Конституции и другие законы зарубежных государств четко определяют права на владение, пользование и

управление землей, присвоение дохода, иммунитет от экспроприации, сдачу в аренду, продажу, заклад, возвращение к собственнику (при окончании срока аренды, невыполнении обязательств арендатором, покупателем и т. п.), дарение (родственникам или новым лицам), передачу по наследству или завещанию и др.

Наряду с основополагающим правом частной собственности в развитых странах законодательно закреплены общественные права на землю, поскольку земля является национальным достоянием. Основные общественные правомочия реализуются через налогообложение недвижимости, суверенное право государства отчуждать частную собственность за определенную компенсацию в интересах общества (под магистрали, водохранилища и др.); право регулировать использование собственности в целях обеспечения общественного порядка; право передачи выморочного имущества в казну (сюда входят помимо государственных неиспользуемых и непродуктивных земель, национальных парков также частные земли, которые изымают в случае неуплаты налогов, смерти владельца при отсутствии наследников).

Структура и формы землепользования в зарубежных странах не остаются неизменными — происходят смена собственников, дробление или укрупнение земельных наделов. В этом процессе сочетается действие рыночных механизмов с государственным вмешательством. Колебания цен, переход менее эффективно используемых земельных наделов к другим владельцам определяются конъюнктурными факторами; в то же время государства регулируют (в большей или меньшей степени) арендные отношения, контролируют использование земли, соблюдение социальных и экологических интересов.

В федеральных странах система регулирования земельных отношений значительно разнообразнее, так как многие вопросы землепользования отданы в юрисдикцию отдельных территорий. Во всех странах имеются специальные государственные, общественные или частные (Франция) структуры, занимающиеся регулированием и управлением земельными ресурсами, некоторые государства имеют специализированные суды по разрешению земельных споров (Германия).

Можно выделить два подхода к формированию государственного управления земельными ресурсами — административный и экономический (в основном через систему налогов). Обычно оба метода сочетаются и применяют их в комбинации. Поэтому в каждом государстве сложилась своя система государственного регулирования — с более жестким и централизованным контролем в Европе и в Японии и более либеральным и децентрализованным в США. Однако в любой развитой стране такой государственный контроль по управлению земельными ресурсами — неотъемлемый элемент управления земельными ресурсами.

В большинстве развитых стран практикуют зонирование земель, планирование, регулирование их использования и землеотвода на основе соответствующего законодательства, направленного прежде всего на ограничение вывода земель из сельскохозяйственного оборота. Продажа или иная передача сельскохозяйственных угодий на несельскохозяйственные цели почти везде требует специального разрешения и во многих случаях жестко лимитируется.

Как правило, управление земельными ресурсами осуществляют на трех уровнях:

1. На уровне государства обеспечивают сохранение сельскохозяйственного земельного фонда. Причем иногда речь идет не только о сельскохозяйственных землях, но и о сельских районах, обеспечивая защиту их от городской застройки и промышленности, с целью сохранения и охраны окружающей среды, особенно в исторических ландшафтах.

2. Второй уровень — региональный. На этом уровне обычно составляют карты и зоны землепользования, планы трансформации угодий, увязывают общегосударственную земельную политику с региональными условиями.

3. Районный или муниципальный уровень. На этом уровне проводят картирование земель, обеспечивают соблюдение правил по защите сельскохозяйственных угодий.

Следует отметить, что такая трехуровневая система в разных странах неодинакова. Так, в США основная часть земельной политики формируется на уровне штатов, а в других странах все решения районных и муниципальных властей утверждают на более высоком уровне. Но в целом такой механизм разделения уровней компетенции создает условия для

проведения единой земельной политики.

Во всех цивилизованных государствах фундаментальной основой организации управления земельными ресурсами является *государственное регулирование право отношений на землю*, хотя принципы, формы и подходы к правовому решению этой проблемы в разных странах существенно различаются.

В частности, в ФРГ право на существование имеют все формы собственности на землю, хотя в частной собственности находится более 90 % земель. Германское земельное право устанавливает законодательное регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда, предусматривающее *запрет дробления лесных и сельскохозяйственных участков, их отчуждение с изменением целевого назначения* и обеспечивающее развитие высокоэффективного агропромышленного производства в интересах общества. *Сельхозпроизводителям предоставляют приоритетное право на приобретение* сельскохозяйственных угодий по сравнению с лицами, не занятыми в сельском хозяйстве. Кроме того, в Германии законодательно установлены условия договора аренды сельскохозяйственных земель. Особое внимание при этом уделено контролю за рациональным использованием земель, *недопустимостью введения ограничений их хозяйственного оборота в целях перераспределения между «эффективными правообладателями»*, выполнением землевладельцами правовых обязательств, в том числе по I налоговым платежам, для чего функционируют специальные сельскохозяйственные суды. Аналогичные условия по продаже земель сельскохозяйственного назначения в собственность исключительно для развития сельхозпроизводства и наличие *профессиональных характеристик собственников земель* действуют в Швеции, Франции, Италии, Испании, Норвегии. Кроме того, во Франции государство регулирует приобретение земельных участков, поступающих на рынок *с целью последующей перепродажи*, что способствует консолидации земель и сохранению их целевого сельскохозяйственного назначения. С целью *предотвращения спекуляции землей* (особенно в пригородных зонах) действуют *высокие налоги на прибыль от быстрой перепродажи* сельскохозяйственных участков.

В Италии государственный контроль за земельным оборотом сводится к возможности принудительной сдачи в аренду (продажи) участка более эффективным пользователям, если фермер не обеспечивает эффективное ведение хозяйства (включая поддержание плодородия земли и использование по целевому назначению). Существуют ограничения на приобретение земли в собственность иностранными лицами в приграничных зонах, что обеспечивает национальную безопасность страны.

Введены жесткие условия целевого использования земель различных категорий, в том числе экологического характера, определяемые с учетом зонирования территорий, санкции за нарушение установленных правил землепользования.

В Дании, где преобладают небольшие хозяйства семейного типа, законодательно установлен максимальный размер хозяйства: например, при превышении 150 га разрешение на укрупнение хозяйства дают только в случае, если фермеру необходима дополнительная земля для использования органических удобрений и если никто из соседних фермеров не имеет приоритетных прав на покупку. Также в этой стране существует требование постоянного проживания в хозяйстве как собственников, так и арендаторов.

Официальное разрешение на раздел хозяйства выдают, только если создаваемые в результате раздела хозяйства будут жизнеспособны.

В Бразилии ограничения на операции с землей действуют в отношении иностранных лиц. Например, существенно ограничен размер земельных участков в собственности иностранцев в приграничных зонах.

Аналогичные процедуры продажи федеральных земель и управления землевладением в США. Например, в штате Миннесота действует запрет для юридических лиц, товариществ с ограниченной ответственностью на покупку, владение или присвоение права на недвижимость, используемую или пригодную для сельскохозяйственного производства. Имеются также ограничения на размер земельных участков в иностранной собственности.

Иные принципы регулирования земельных отношений существуют в штате Новый

Южный Уэльс (Австралия), где акцент сделан на комплекс прав на владение землей, ограничиваемых штатом, таких, как условия целевого использования, формы разрешенного земельного оборота, сроки владения, сервитута и обременения, порядок изъятия для государственных нужд.

В Новой Зеландии требуется официальное разрешение на совершение сделок по покупке или аренде более 2 га сельскохозяйственных земель.

Особо следует отметить проблему собственности на землю в Китае, где в процессе экономического реформирования хотя и была продекларирована возможность получения земли в собственность, но преобладающей формой регулирования земельных отношений является аренда.

При этом законодательно установлена как форма *частной собственности лишь коллективная собственность на землю сельскохозяйственного назначения крестьян, проживающих в деревнях, провинциях и объединенных в сельскохозяйственные кооперативы*; земли же городов остаются в государственной собственности.

Несмотря на то что подавляющее большинство стран характеризуется значительным разнообразием экономических и географических условий, общим требованием к поддержанию эффективного функционирования земельного рынка является обязательная государственная регистрация земельных сделок и прав на землю. В мировой практике при формировании системы управления земельными ресурсами помимо регулирования правоотношений на землю центральное место занимают ведение земельного кадастра и формирование кадастровой оценки земель.

Земельный кадастр, который в настоящее время ведется практически во всех странах мира, неразрывно связан с понятиями учета, оценки состояния и использования земельных ресурсов, инженерной деятельности, экологии, в своей основе предполагает выделение и определение однородных по своим свойствам объектов с описанием их территориальных границ с последующим картографированием и представлением численных и качественных характеристик. В понятии земельного кадастра преобладает такая характеристика, как «общественная опись, содержащая данные по количеству стоимости собственности — участков земли» или «общественный, методически организованный инвентарь недвижимости (недвижимых имуществ), основанный на определении границ и графическом представлении на карте, неразрывно связанный с архивом, содержащим данные по состоянию, правам и использованию собственности».

С понятием земельного кадастра также тесно связан термин «кадастровая съемка», означающий съемку границ участков недвижимой собственности. Понятие кадастра включает также систему данных, необходимых для налогообложения земельных участков и регистрации юридических прав на недвижимое имущество.

В ряде стран наряду с термином «кадастр» широко используют также термины «регистр (реестр) собственности» и «земельный реестр». Регистр собственности, как правило, содержит основную информацию о недвижимости в виде реестра собственности и индексных карт, которые в России имеют название кадастровых. Земельный реестр содержит исчерпывающую информацию о владениях и собственниках, а также обо всех юридических правах на соответствующий земельный участок.

В последнее время, учитывая необходимость использования разносторонней информации, связанной с недвижимостью, получил распространение термин «многоцелевой кадастр», использующийся для обозначения комплексной полифункциональной информационной системы, в первую очередь по земле, объединяющей различные регистры, реестры и кадастры (например, почв, видов землепользования, коммуникаций, социальной информации и др.).

Ведение земельного кадастра и землеустройства в зарубежных странах характеризуется своими национальными и территориальными особенностями, формами организации кадастровых и землеустроительных работ, структурами данных и своеобразными подходами к созданию автоматизированных информационных систем, реализующих функции учета и регистрации недвижимости.

Один из них — планирование использования земель. При этом применяют разные термины: в Великобритании — «планирование городской и сельской территории», в ФРГ — «упорядочение территорий», во Франции — «устройство территорий», в США — «зонирование».

Так, во Франции в процессе территориального планирования происходит зонирование территорий с выделением урбанизированных зон; земель, занятых лесами и заповедниками; зон специальной деятельности. Закон определяет порядок выдачи разрешений на строительство в указанных зонах и контроля за ним.

В Нидерландах требуется разрешение на любое строительство и возможна экспроприация угодий, если это необходимо для целей развития территорий. Аналогичная ситуация отмечается в Германии и Бельгии, где действует система территориальных планов, в Дании применяют систему зонирования. В США приняты законы о формировании урбанизированных сельскохозяйственных и экологических зон.

В Бельгии в 1962 г. был принят закон о планировании, в соответствии с которым на национальной территории выделяют зоны для размещения поселений, промышленности, сельского хозяйства и иных целей. При этом сельскохозяйственные земли охраняются от экспроприации для промышленного и жилищного строительства. С 70-х годов XX в. в этой стране ужесточены требования по передаче сельскохозяйственных земель несельскохозяйственным землепользователям.

В Италии в 1966 г. был принят закон о так называемых «зеленых планах», в соответствии с которым выделяют зоны сельскохозяйственных земель для выращивания определенных культур в зависимости от их качества и природных условий.

Использование земли собственниками должно строго соответствовать правовому режиму зон, хотя и регулируется в разных странах по-разному. В Шотландии, например, собственник, нарушивший его, лишается земли, которая может быть изъята в административном порядке. В США при нарушениях такого типа действует система штрафов.

Один из инструментов зарубежной системы УЗР — картирование земель с точным обозначением возможности использования того или иного участка земли и привязки этих карт на местности. В частности, такую политику проводят в Нидерландах, где в каждой провинции составлена карта земель. При этом для каждого В вида землепользования выделяют отдельные виды деятельности с запрещением каких-либо иных. Так, в сельскохозяйственных зонах запрещена жилищная и промышленная застройка.

На землях, обозначенных на карте как сельскохозяйственные, запрещено какое-либо строительство, кроме зданий, непосредственно связанных с сельским хозяйством. Такая политика, естественно, ограничивает права земельного собственника, не давая ему возможности альтернативных видов использования земли. Аналогичным образом действует и система землепользования в Бельгии, где по каждому району утверждены планы землепользования и на сельскохозяйственных землях можно возводить постройки, лишь необходимые для сельскохозяйственного производства. В Дании также существует закон, по которому выделены земли под различные виды пользования. При этом на выделенных сельскохозяйственных землях нельзя размещать жилые и промышленные здания. В каждом отдельном случае для возведения несельскохозяйственных зданий или изменения вида использования земли должно быть получено особое разрешение. Однако сельскохозяйственные постройки можно возводить без всяких разрешений.

Во Франции из 36 тыс. коммун (т. е. низовых административных единиц) в 18 тыс. уже проведено картирование и составлены планы по землепользованию. На этих планах выделены сельскохозяйственные зоны, где разрешается возведение лишь сельскохозяйственных построек.

В Великобритании существует законодательство, которое запрещает самовольное изменение вида землепользования. При этом по каждому отдельному случаю изменения требуется специальное разрешение. Государство ограничивает перевод сельхозугодий на другие цели, в частности на жилищные, имея в виду обеспеченные системы проживания в сельской местности населения, не занятого в сельском хозяйстве. Для чего применяют региональные

планы землепользования (по графствам) с конкретным выделением зон с различным землепользованием.

В Германии одно из наиболее развитых законодательств по землепользованию с учетом быстрого роста спроса на землю и желанием сохранить сельскохозяйственный потенциал страны.

Основа этой политики — Федеральный акт по использованию земли, исходя из которого разработаны и приняты соответствующие акты в каждой из земель страны. Цель этого акта — поддержка традиционного сельскохозяйственного производителя и сохранение за ним его земель. При этом под производителем понимают крестьянское или фермерское хозяйство сельского типа, ориентированное на тщательную обработку почвы и содержание ограниченного поголовья скота, чтобы не нарушать экологический баланс. В целом сельское хозяйство рассматривают как один из основных факторов экологической безопасности страны. Федеральный и земельные акты резко ограничивают возможности перевода сельскохозяйственных угодий на другие виды использования. В акте также заложены меры по борьбе с миграцией населения из горных и неблагоприятных для сельского хозяйства районов.

Составляют планы землепользования и отводят земли на местном муниципальном уровне. Общие карты земель составляют на уровне земель, а конкретно привязывают к местности — на муниципальном уровне. Зоны устанавливают отдельно для сельского хозяйства, жилищного строительства, промышленной деятельности, туризма и охоты. После выделения зон в течение пяти лет муниципалитет должен конкретно увязать на местности каждое землевладение с указанием видов деятельности, типов построек и т. д.

В отличие от большинства европейских стран в США существует не иерархическое, а функциональное разделение ответственности за УЗР. Федеральные власти в лице Министерства сельского хозяйства и Министерства внутренних дел (по существу, министерства природных ресурсов) ответственны за государственные земли, общегосударственную политику по охране земель, почв и вод, по земельным операциям, являющимся общегосударственными. Законодательство, контролирующее охрану сельскохозяйственных угодий от несельскохозяйственного использования, находится в ведении отдельных штатов. В целом при общем более либеральном режиме, чем в Западной Европе, законодательства отдельных штатов США очень разнятся друг от друга в зависимости от землеобеспеченности, темпов роста городов и роли сельского хозяйства.

Однако во многих штатах, особенно в наиболее урбанизированных и в то же время важных с сельскохозяйственной точки зрения, существует законодательство по жесткому зонированию территории штатов с выделением зон сельскохозяйственных, жилых, промышленных и т. д., что связано и с различной системой налогообложения зон разной специализации, о чем будет сказано далее. Однако в других штатах фермеру разрешается продавать часть своей площади под несельскохозяйственные объекты, хотя в законах оговаривают либо минимальный, либо максимальный размер участка, который он может продать либо сдать в аренду на несельскохозяйственные цели. Законодательство в этом отношении очень разнообразно. В некоторых штатах разрешается на ферме строить только одно или небольшое число зданий несельскохозяйственного назначения. Существует также такое юридическое понятие, как «право на развитие». В этом случае фермер не имеет права продать отдельный участок земли, но может продать право на застройку данного участка, который должен составлять лишь небольшую часть фермы. Обычно такие права могут иметь только собственники очень крупных участков земли, где планируемая застройка не повредит сельскохозяйственному производству.

В Канаде также основная часть законодательства и законоприменительной практики приходится на власти провинций. Здесь законодательство более жесткое, чем в большинстве штатов США. Так, в провинции Британская Колумбия введен закон, по которому вводятся сельскохозяйственные зоны, где запрещены все виды несельскохозяйственной деятельности. Аналогичные законы приняты в Квебеке и Ньюфаундленде, в других же провинциях систему землепользования планируют с картированием земель по видам их использования.

В Новой Зеландии принят закон о районной планировке с выделением сельскохозяйственных зон. По этому закону требуется специальное разрешение для строительства каждого несельскохозяйственного объекта в этих зонах. Особое внимание уделяют недопущению распространения городской застройки на сельскохозяйственных землях.

В Японии существует законодательство о зонировании с разделением территории на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные земли, причем перевод земель из сельскохозяйственных в несельскохозяйственные в принципе запрещен. Эти зоны являются как бы резервациями только для сельского хозяйства и охватывают 5 млн га. Однако и в несельскохозяйственных зонах часть земель используют под сельскохозяйственное производство, но здесь власти имеют право давать разрешение на перевод этих земель на несельскохозяйственное использование. Этот процесс вследствие урбанизации идет ежегодно, и из сельскохозяйственного оборота изымают по 30 тыс. га.

Можно в определенной степени суммировать практику такого административного вмешательства государства в рынок земли с целью сохранения сельскохозяйственных угодий (табл. 12).

Таблица 12

Методы административного регулирования по сохранению сельскохозяйственных угодий  
(по В. И. Назаренко)

Система мер	Цель мероприятий	Страна
Выделение сельскохозяйственных зон	Ограничение несельскохозяйственного использования земель	Германия, Бельгия, Канада, Дания, США, Франция, Новая Зеландия, Нидерланды
	Предупреждение нежелательного раздела земель	США, Новая Зеландия
	Выделение земель под небольшие несельскохозяйственные постройки	США
Планирование землепользования	Ограничение несельскохозяйственного использования земель	Канада, США, Великобритания

Таким образом, при всем разнообразии мер в целом политика в развитых странах имеет одно общее начало — сохранение сельскохозяйственных земель в условиях быстрой урбанизации и трансформации экономики.

Кроме административных мер широко распространены экономическое и финансовое стимулирование по сохранению земли в сельскохозяйственном использовании. Основной инструмент здесь — льготное налогообложение сельскохозяйственных земель по сравнению с землями, занятыми жилой и промышленной застройкой. Это общепринятый подход в развитых странах, который на практике может заключаться в полном освобождении сельскохозяйственных предприятий от поземельного налога или налога на недвижимость или в какой-то форме льготного режима. Можно проанализировать эти различные подходы на примере отдельных стран.

Так, в Австралии сельскохозяйственные земли полностью освобождены от поземельного налога. В Великобритании также фермы освобождены от налога на недвижимость. По этому законодательству лица, не занятые непосредственно в сельском хозяйстве, но проживающие в городе или в сельской местности, платят налог на недвижимость, исчисляемый в виде процента от реальной или потенциальной квартирной платы, которая могла быть уплачена. Аналогично и законодательство в Ирландии. В Швеции сельскохозяйственные угодья освобождают от поземельного налога, который платят лишь домовладельцы жилых домов или владельцы промышленных и торговых предприятий. В Нидерландах налог на недвижимость не платят собственники, которые подпадают под Акт по охране окружающей среды, а в это значит — практически все фермы.

Значительное влияние оказывает также и частичное освобождение от поземельного налога, что особенно практикуется в Северной Америке. Обычно поземельный налог исчис-

ляют по ежегодной оценке рыночной стоимости земли, исходя из принципа ее наиболее выгодного и эффективного использования. Однако и в США, и в большинстве провинций Канады фермерскую землю оценивают не по рыночной стоимости, а по ее сельскохозяйственной продуктивности, что всегда ниже рыночной стоимости, особенно в зонах, где возможен перевод сельскохозяйственных земель на несельскохозяйственные цели, например в пригородах. В общем, как уже отмечалось ранее, рыночная цена сельскохозяйственных земель значительно выше капитализированной ренты или капитализированной чистой прибыли, поэтому оценка по этому признаку значительно снижает налогооблагаемую стоимость земли. Применяют также и принцип отложенного платежа, т. е. землю оценивают не по ее текущей, а по прежней стоимости, которая обычно существенно меньше, в частности, вычитают стоимость мелиоративных работ и прочих улучшений.

В Швейцарии для оценки сельскохозяйственных земель применяют аналогичные принципы: если несельскохозяйственные земли оценивают по рыночной стоимости, то сельскохозяйственные — по капитализированной чистой прибыли.

В Финляндии цены на сельскохозяйственные угодья устанавливают по рыночной цене, но с большой скидкой. В Дании земли, входящие в сельскохозяйственные зоны, оценивают по их сельскохозяйственной продуктивности, но при переводе в несельскохозяйственные зоны вне зависимости от типа использования земли — по рыночной стоимости.

Применяют и принцип единой оценки по льготной норме подоходного налога с сельскохозяйственных земель. Так, в Испании с несельскохозяйственных земель платят земельный налог в размере 0,4 % их стоимости, а с сельскохозяйственных земель — 0,3 %.

Льготная система существует и на налоги на наследство для сельскохозяйственных земель или для собственности ферм в целом. Обычно применяется принцип не полного, а частичного освобождения от налогов на наследство, хотя практикуют и первый метод. В Греции, например, при наследовании земли площадью до 8 га и стоимостью меньше 30 млн драхм налог на наследство не платят, если наследники занимаются сельским хозяйством как главным видом деятельности, а землю используют в сельском хозяйстве как минимум 18 лет. Аналогичные принципы применяют и при других видах перехода собственности на землю. Во Франции в том случае, если земля находится в долгосрочной аренде, ее освобождают от налога на наследство. Это положение несколько противоречит общему земельному законодательству Франции, которое в целом более благоприятно арендаторам, а не собственникам с учетом большой доли земли в аренде в стране. В Ирландии при наследовании или дарении налог снижают до 45 % от обычных условий в том случае, если эту землю получают фермеры. В Португалии при продаже городской собственности налог составляет 10 % ее стоимости, а сельской — 8 %. В Нидерландах разница еще больше — 6 % по обычным видам собственности и 1 % по сельскохозяйственной.

В ряде стран существуют льготы для фермеров и по налогу на приращение капитала (т. е. увеличение его балансовой оценки). В Канаде такой налог должны платить с 75 % прироста балансовой стоимости предприятия. Но в сельском хозяйстве существует более льготный тариф, а первые 500 тыс. долл. прироста стоимости вообще освобождают от налога по сравнению со 100 тыс. в других отраслях. С учетом же реальной стоимости ферм это означает, что большинство хозяйств такого налога не платит вообще. В Италии при переходе земли внутри одной и той же семьи землевладельцев получатели не платят налог на возросшую балансовую оценку, которая была проведена при продаже собственности.

Таким образом, существуют разнообразные формы льготного налогообложения сельскохозяйственной земельной собственности как с учетом ее более низкой рентабельности по сравнению с другими видами использования, так и с целью сохранения в сельскохозяйственном использовании.

Эти льготы можно суммировать (табл. 13).

Таблица 13

## Налоговые льготы для собственников сельскохозяйственных угодий (по В. И. Назаренко)

Страна	Тип налога	Вид льготы	Объект льготного налогообложения	Пояснение
Австрия	Поземельный	Исключение из налогообложения	Продуктивные сельскохозяйственные земли	-
Канада	Налог на собственность  Налог на прирост капитала  То же	Преференциальная оценка  Отложенные платежи  Снижение налогооблагаемой базы	Сельскохозяйственные угодья  Собственность ферм  То же	В большинстве провинций  Применяется при передаче в составе семьи Снижение на 500 тыс. долл.
Дания	Поземельный налог	Преференциальная оценка	Сельскохозяйственная земля	При условии нахождения в сельскохозяйственных зонах
Испания	Налог на собственность	Более низкая ставка (0,3 % по сравнению с обычной 0,4 %)	Собственность в сельской местности	—
США	Налог на собственность	Преференциальная оценка (с отложенным платежом)	Сельскохозяйственные угодья	-
Франция	Налог на наследство	Исключение из налогообложения	Собственность фермера	Собственность при долгосрочной аренде
Финляндия	Налог на собственность	Преференциальная оценка	Сельскохозяйственные угодья	-
Греция	Налог на наследство	Исключение из налогообложения	То же	Если менее стоимости 20 млн драм или 8 га
	Налог на передачу собственника	То же		Если менее 300 млн драм или 4 га
Ирландия	Поземельный налог Налог на передачу земли по наследству	» Снижение оценки стоимости до 55 %	Сельскохозяйственные угодья То же	Максимум 200 тыс. фунтов
Италия	Прирост капитала	Исключение из налогообложения	»	—
Нидерланды	Налог на передачу собственности	Более низкая ставка налога (1 % вместо 6 %)	—	—
Португалия	То же	Близкая низкая ставка налога (8 % вместо 10 %) <i>ройками</i>	Земли, кроме земли под пост-	-
Великобритания	Налог на собственность	Исключение из налогообложения	Сельскохозяйственные угодья	-
Швеция	То же	То же	То же	Подлежат налогу, только если используют их под жилье
Швейцария	»	Преференциальная оценка	»	—

Комплекс административных и финансовых мер направлен на сохранение земель в сельскохозяйственном использовании и создание перевода их в другие виды пользования. В законодательстве многих стран содержатся специальные нормы, обязывающие земельных собственников использовать *сельскохозяйственные* земли наиболее рационально. Гражданский кодекс Франции предусматривает возможность изъятия земельных участков (с выплатой справедливой цены) у собственников, не обрабатывающих их или допустивших снижение их плодородных свойств, а также нанесших своим использованием земли ущерб интересам общества.

В Германии нормативными актами 1933, 1937 и (в западных землях) 1947 гг. все собственники сельскохозяйственных угодий были обязаны обрабатывать землю под угрозой ее экспроприации, *которая могла быть* и безвозмездной.

В Испании закон 1953 г. об охране и улучшении сельскохозяйственных угодий обязал

собственников применять агротехнические приемы в соответствии с нормами, определяемыми министерством земледелия.

Государственное вмешательство в право *распоряжения* земельной собственностью связано в основном с установлением порядка продажи и аренды земельных участков, а также их наследования. В некоторых странах существуют специальные *правила продажи* участков. В соответствии с законодательством Австрии, например, для заключения всех земельных сделок (как возмездных, так и безвозмездных) необходимо разрешение специальных *органов*.

В ФРГ все сделки по отчуждению сельскохозяйственных и лесных земель также совершаются по специальному разрешению, причем в нем может *быть* и *отказано* (если оно влечет хозяйственно нецелесообразное уменьшение или деление земельного участка или если оговоренная цена не соответствует стоимости земельного участка). *Закон также определяет* преимущественное право покупки земель лицами, проживающими в местности расположения участка, и лицами, для которых сельскохозяйственная деятельность является *основной*.

В целом сельскохозяйственные земли охраняются более активно там, где площадь их более ограничена. Суть охранных мероприятий *заключается в запрете* строительства на территории сельскохозяйственных угодий и разработке процедур разрешения споров по земельным вопросам.

В некоторых государствах для ведения сельскохозяйственной деятельности требуется получение лицензии (Франция, Италия, Дания), и практически все страны обязывают *фермеров к добросовестной и рациональной* обработке сельскохозяйственных угодий.

Земельный оборот состоит из таких *операций, как купля-продажа* участков, их аренда, дарение, наследование, заклад, выделение участков в натуре (наделение землей) и их изъятие из пользования. Большинство из них сопровождается денежными выплатами и обязательно предполагает полный или частичный переход земельных прав. Применяемые при этом методы государственного управления в зарубежных странах далеко не *одинаковы*. Например, в США используется многоступенчатая аренда государственных земель. В этом случае государство выступает основным арендодателем, сдавая земли государственным *хозяйствам или фермерским кооперативам*, которые могут, в свою очередь, выступать в качестве арендодателей перед вторичными коллективами (в госпредприятиях) или отдельными фермерами. Последние (при условии, что это предусмотрено договором с вторичным арендодателем) могут еще раз совершить арендную сделку (со своей или арендованной землей).

Во Франции практикуется несколько видов аренды: обычная (продолжительностью до 9 лет), долгосрочная (18 лет без права *прекращения срока* или 25 лет с правом прекращения), ежегодная (до 6 лет, но ежегодно возобновляемая), которая на период активной работы (до 25 лет) по соглашению сторон может быть переведена в долгосрочную.

В Австрии срок продолжительности аренды во многом определяется преобладающим *набором культур*. Если, например, участок используют для выращивания винограда, плодов и ягод и сдают в аренду целиком, то срок ее должен быть не менее 15 лет, а при аренде части такого участка — 10 лет. Во *всех остальных* случаях он равен 5 годам. Если первоначальное соглашение заключают по каким-то причинам на меньшие сроки, арендатор вправе потребовать его увеличения. Отказать *ему* могут, если он в процессе использования участка допуская нарушения правил ведения хозяйства, не платил ренту, сдавал землю третьему лицу, не имея на то разрешения арендодателя, *отказался вносить более* высокую арендную плату, хотя ее повышение было обосновано (например, при инфляции), а также если собственник земли может заменить арендатору участок на равноценный.

В ФРГ минимальный срок аренды отдельных участков, входящих в состав общего владения, установлен в 12 лет, всей площади — 18 лет. Договоры, заключенные на *12 и 18* лет, считаются долгосрочными и продлению не подлежат.

Разнообразие законодательных решений характерно не только в сфере аренды земли, но и по операциям ее залога, дарения, наследования. Каждая страна решает общие и частные вопросы, связанные с земельными сделками, по-своему, исходя из соображений социальной и экономической стабильности, необходимости сохранять фонд земель сельскохозяйствен-

ного назначения. Разные мнения существуют и о свободе купли-продажи земли, но преобладает тенденция к ее ограничению.

Доля земель, меняющих собственника (через продажу, дарение, наследование), невысока: в Дании — около 4 %, в США и Ирландии — около 3, в Великобритании, Франции и Италии — менее 2, в Западной Германии, Бельгии — 1,5 %. В странах Западной Европы в течение года меняют хозяина не более 5 % ферм.

Ограниченность земельного оборота объясняется разными причинами. Большинство собственников предпочитают не расставаться со своим участком, рассматривая его как самовозрастающий капитал. В США рост цен на землю всегда обгонял темпы инфляции. Операции по продаже и покупке ограничивают и особенности земли как товара: ее нельзя перемещать с одного места на другое, а месторасположение конкретных участков часто не устраивает желающих их приобрести; не всегда подходят качество и размер намеченных к продаже площадей.

Сказывается и регулирующее значение государства, что часто существенно сужает реализационные возможности земельных собственников. В Австрии, например, не продают землю иностранцам. Любая передача или аренда пахотных и залесенных земель, площадь которых превышает 2 га, возможна только с одобрения (согласия) земельных комитетов. То же самое касается и более мелких участков, если с их приобретением площадь угодий покупателя будет превышать 2 га. Запрещена продажа и даже сдача в аренду сельскохозяйственной земли лицам, не являющимся фермерами по профессии.

По земельному закону Испании аренда земли подлежит государственному регулированию. Ее основная цель — не допустить создания крупных поместий. Как правило, не разрешается получать в аренду более 50 га орошаемых земель или 1 тыс. га экстенсивных пастбищ.

В Ирландии, в которой несколько веков господствовала система английских лендлордов — владельцев земли и ирландцев-арендаторов, аренду рассматривают как противоречащую современному национальному духу ирландцев. Аграрная политика ориентирована на фермера — собственника земли. На получение прав на аренду требуется специальное разрешение властей. Это приводит к тому, что в Ирландии самое низкое соотношение (12) фермеров-арендаторов в Европе по сравнению с собственниками земли.

Во Франции более 30 лет существует сложная система контроля над рынком земли. Закон требует разрешения властей при любом акте купли-продажи земли или сдачи ее в аренду, т. е. в случае изменения собственника или землепользователя. Акцент делают именно на фактическое землепользование. Если же, например, собственник земли меняется, а арендатор остается тем же самым, то разрешение не требуется, а если меняется арендатор, а собственник остается прежним, то требуется разрешение. При выдаче разрешения исходят из принципа соответствия данной сделки условию сохранения или создания, как сказано в законе, «семейной фермы с личной ответственностью». Требованием для таких разрешений является минимальная площадь земли, установленная законом. Такое хозяйство должно обеспечивать полную занятость как минимум 2 чел. и обеспечивать им надлежащий доход. Средний минимальный размер площади в стране составляет 25 га. Это средняя цифра по всей стране, но по разрешению Минсельхоза возможно отклонение до 30 % от этой цифры. Верхняя же граница размера хозяйства не установлена. Однако при увеличении размеров хозяйств, выходящих за два минимальных размера (путем покупки земли или ее аренды), фермер должен получить разрешение властей. Аналогичное разрешение требуется, если ферма размером в 2 минимальные площади будет сокращаться.

При организации нового хозяйства фермер должен иметь опыт работы и соответствующую квалификацию, а при наличии нескольких кандидатов на один и тот же участок земли предпочтение отдают наиболее квалифицированному.

Покупка и аренда земли в современных условиях — наиболее распространенный способ передачи прав землевладения, землепользования для укрупнения ферм и создания экономически более стабильных хозяйств. Такие хозяйства являются важнейшими элементами рынка земли, зависящими от национальной специфики, землеобеспеченности и стремления

сохранить землю в жизнеспособных хозяйствах. С другой стороны, в земельной политике ряда развитых стран, как уже указывалось, проявляется тенденция борьбы с созданием лати-фундий путем препятствования сосредоточения в одних руках слишком больших массивов земли. Довольно частым условием для получения прав аренды или покупки является требование, чтобы арендатор или покупатель был местным жителем, имел профессиональную подготовку или специальное сельскохозяйственное образование, опыт работы и необходимый капитал для использования арендованной или покупаемой земли.

В целом западное законодательство отрицательно относится к приобретению земель юридическими лицами. Их могут приобретать лишь физические лица, причем подпадающие под вышеперечисленные достаточно жесткие ограничения.

Управляют земельными ресурсами в зарубежных странах комплексно и целенаправленно, преследуя определенные социальные, экономические и производственные цели. Если попытаться обобщить с этой точки зрения опыт других развитых стран, то схематично цели и инструменты проведения земельной политики и те ограничения, которые накладывают на земельный рынок.

Таким образом, большинство западных стран достаточно жестко контролирует рынок земли. В то же время есть страны с гораздо более либеральным режимом рынка земли, хотя и там существуют ограничения по выводу сельскохозяйственных земель из оборота, налогообложению, праву наследования и другим факторам. К таким странам прежде всего относятся США, Австралия, Канада. Несколько слабее контроль в Великобритании, Бельгии и Греции. Однако и здесь государство резервирует за собой право вмешательства, например с позиции экологии. Так, в Австралии, где большая часть земли является государственной собственностью, разрешения на ее использование или сдачу в аренду выдают при соблюдении фермерами соответствующих правил использования земли, в частности защита от эрозии и предотвращение опустынивания.

В наиболее развитых сельскохозяйственных районах США государство согласно законодательству запрещает не фермерам приобретать сельскохозяйственные угодья. Так, в 13 наиболее важных в сельскохозяйственном отношении штатах Среднего Запада юридическим лицам запрещено покупать сельскохозяйственные угодья. Однако если фермеры сами создают какие-либо объединения, имеющие по американскому закону статус корпорации, например семейные корпорации, где собственниками фермы являются члены семьи, то на них такое ограничение не распространяется. Смысл закона — запрет на скупку земли не фермерам или потенциального вывода этой земли из сельскохозяйственного оборота.

Правительственные органы могут быть посредниками в купле-продаже земли. Купив землю, власти имеют право затем ее перепродать на более выгодных условиях или передать в аренду. Такие программы существуют в отдельных европейских странах, США и Канаде. В некоторых случаях местные власти пользуются приоритетом при покупке земли, но должны платить за нее текущую рыночную цену.

Меры, ограничивающие движение земельных прав, могут быть и косвенными. Высокие ставки налогов на сделки и проценты за кредит при покупке участков и наоборот (низкие проценты по ссудам под залог земли и связанной с ней недвижимости, пониженные или повышенные нормативы оценки для определения ее стоимости) затрудняют куплю-продажу земли в Англии. Трудно также оформить кредит, что обусловлено различными бюрократическими процедурами.

Однако бесконтрольный земельный оборот может усилить экономические и социальные проблемы. Поэтому в развитых странах применяют специальные меры против спекуляции землей, концентрации в одних руках необрабатываемых площадей путем скупки участков для последующей перепродажи.

Особую опасность в этом отношении представляют банки, выдающие ссуды под залог земли (ипотечный кредит). В их руках скапливается немало земель, которые не обрабатываются порой многие годы. Чтобы избежать этого, в США, например, законодательно запрещено банкам и другим учреждениям, связанным с земельной недвижимостью, удерживать ее

более 3...4 лет.

Спекуляция землей сдерживается и тем, что банки обязаны продавать полученную в погашение долга землю по оптимальной цене, причем преимущественным правом покупки пользуется ее прежний владелец.

Регулируют земельные сделки различные структуры: в ФРГ — Министерство внутренних дел, Австралии (штат Новый Южный Уэльс) — бюро земельной регистрации, организованное в составе Департамента по землепользованию и землеустройству, Шотландии — самостоятельное бюро земельной регистрации. Во многих странах совершение сделок по передаче прав на землю ограничено и подлежит контролю, если это имеет значение для национальных интересов.

В Швеции, например, в 40-х годах XX в. была создана система государственного контроля за передачей сельскохозяйственных и лесных земель. Покупатели этих земель должны были обращаться за разрешением, и если в нем было отказано, сделку признавали недействительной. Этот порядок в 1990 г. был частично изменен в связи с переменами в аграрной политике Швеции. Но важнейшие его положения действуют до сих пор (например, по ограничению прав юридических лиц на приобретение лесных угодий).

Аренду сельскохозяйственных земель регулируют следующими методами: предварительное разрешение на заключение договора или его последующее одобрение уполномоченным на то государственным органом (ФРГ); включение в договор обязательств по использованию земли в соответствии с государственной земельной политикой (ФРГ, Великобритания); определение государством минимального и максимального размеров арендной платы (ФРГ, Франция и др.); создание специальных судов по разрешению споров, связанных с арендой. Законодательство ряда стран (Бельгии, Дании) устанавливает также перечень оснований, при которых договор аренды может быть расторгнут арендодателем, а также обеспечивает преимущественное право арендатора на покупку земельного участка и его дальнейшую аренду.

Собственность и аренду повсеместно рассматривают как основные формы долгосрочного права на землю, однако их соотношение неодинаково. Например, в Великобритании, Германии и Швеции собственность — основная и наиболее распространенная форма прав, но возможна и долгосрочная аренда. Последняя традиционно более распространена в Великобритании, где вообще отсутствуют ограничения, связанные со сроком найма земли. Встречаются соглашения на 99 лет, но в большинстве случаев сроки аренды короче. Право аренды может быть продано и заложено. В Германии аренда обычно длится 99 лет и последний арендатор имеет право на ее продление.

Подобные долгосрочные договоры аренды есть и в Швеции, где земля тоже может быть передана и заложена, как любая другая недвижимость, причем эта свобода не может быть стеснена даже условиями договора при согласии обеих сторон. Ограничены права арендодателя на прерывание аренды. В Швеции это можно сделать лишь после 60 лет арендного (по договору) использования земли.

В некоторых государствах (США, Люксембург, Великобритания) размер арендной платы государство не регулирует, а определяет его в результате соглашения между арендатором и землевладельцем, за исключением аренды государственных и других общественных земель. В других странах размер арендной платы регулируют законодательными актами.

Для инвестиций в землю арендатор практически всегда должен получить на это разрешение собственника. В Бельгии и Германии арендатор в случае отказа может обжаловать это решение в суде. Кроме того, арендатор имеет право по окончании арендного договора на получение компенсации за проведенные инвестиции.

В законодательствах Англии, Нидерландов, Бельгии, Люксембурга, Германии предусмотрена возможность передачи недвижимости арендатором в субаренду. Но в большинстве случаев требуется согласие землевладельца.

Систему наследования земель в общем гражданском праве можно разделить на три основные группы.

Первая группа — страны с германским гражданским правом, ориентированные на германский Гражданский кодекс и на немецкую юридическую практику.

К таким странам можно отнести Германию, Австрию, Швейцарию и Грецию. Близки к ним как теоретически, так и практически правовые системы Скандинавских стран (Швеция, Норвегия, Дания и Финляндия).

Вторая группа — страны, где на основе римского права было сформировано гражданское право, которое нашло свое выражение в Гражданском кодексе Наполеона. Принятие в 1804 г. этого кодекса оказало большое влияние как на юридическую теорию, так и на практику, в первую очередь в странах романской культуры, которые исторически всегда отождествляли себя с римской культурой, в том числе и с римским правом. В эту группу стран входит прежде всего Франция, а также Бельгия, Люксембург, Нидерланды, Италия, Испания и Португалия.

Третья группа — страны англосаксонской юридической культуры, во многом отличной от континентальной Европы. Англосаксонская правовая теория и практика прежде всего базируются на обычном праве, отдельных законах, на праве прецедента, исходит она из конкретных фактов, не стараясь облечь их в законченную форму кодексов. В то же время эта юридическая система ориентирована в большей степени на свободу отдельного индивидуума, его неотъемлемого права и значительно меньше на вмешательство государства в область гражданско-правовых, в частности семейно-правовых, отношений, в том числе и в сфере наследования. К этой группе стран можно отнести прежде всего Великобританию, США, Ирландию, Канаду, Австралию, Новую Зеландию.

Анализируя современные теоретические установки и реальную правовую практику этих трех основных юридических систем, можно указать на их основные принципы и различия.

В первой группе стран (германского права) в наследственном земельном праве Широко распространен принцип, что завещатель не вправе произвольно завещать свое земельное имущество и оно, как правило, должно переходить лишь к одному из наследников, а все остальные — получать соответствующие денежные или имущественные компенсации.

Особенно четко этот принцип прослеживается в законодательстве северных, протестантских земель ФРГ. Здесь после установленного факта смерти завещателя земля, а также вся недвижимость и сельскохозяйственный инвентарь переходят лишь к одному из наследников, обычно либо старшему в семье, либо в наибольшей степени связанному с ведением хозяйства. В случае споров такого наследника определяет суд. По закону требуется, чтобы этот человек имел соответствующую квалификацию, опыт работы и возможность эффективно вести хозяйство.

В землях католического юга Германии, где господствуют иные традиции, Гражданский кодекс разрешает делить земли между всеми наследниками. Однако этот же кодекс разрешает оставлять землю только одному наследнику с условием выплаты компенсации остальным сонаследникам. Такой различный подход к принципу наследования сказывается и на аграрных структурах ФРГ.

Примером может быть Норвегия. В этой стране Акт о наследовании преследует две цели государственной земельной политики: закрепление сельского населения во всех районах страны, в том числе и менее благоприятных, путем поддержки местных фермеров; запрещение дробления хозяйств.

По закону хозяйства переходят к старшему из детей — сыну или дочери. Этот закон обязателен и не позволяет завещателю поступать иным образом. По этому же закону другие члены семьи могут выкупить у наследника ферму, если он на это согласен. В законе отмечено, что приоритет на приобретение фермы перед посторонним лицом имеют члены семьи.

Однако и получение наследства, и покупка фермы накладывают на нового владельца серьезные обязательства — он должен прожить минимум пять лет на этой ферме и вести там сельскохозяйственное производство.

В Швеции с ее традиционно высоким уровнем государственного регулирования при получении наследства требуется разрешение властей на ведение хозяйства с целью сохране-

ния его целостности, а если возникает проблема с выделением одного из участков, то на это также требуется разрешение. Основная идея — избежать дробления хозяйства и сохранить жизнеспособный размер предприятий, который обеспечивал бы разумную рентабельность и доходность. Если же власти не дают согласия на раздел хозяйства, то наследник обязан его продать целиком либо сдать в аренду. Аренда земель является наиболее частым решением проблемы, что и объясняет высокую долю арендных земель в Швеции.

В группе стран с господством римского права, как отмечалось, исходным служит Гражданский кодекс Наполеона. Он отражает как принципы римского права, так и ту историческую эпоху, когда он был создан. Главное в нем — это равенство прав, которое распространяется и на наследование. Это означает, что все наследники имеют равные права на получение наследства. Принятие этого принципа имело серьезные последствия в виде последовательного дробления земельных наделов. В этих странах крестьяне были бедны, поэтому использовать принцип, применяемый во второй группе, было нельзя.

Поэтому каждая из стран этой группы государств должна была внести поправки в Гражданский кодекс или принимать специальные законы, чтобы смягчить эту проблему. Во Франции был принят принцип «преференциального наследника», который применяют в том случае, если ферму требуется разделить между несколькими наследниками. Исходя из этого принципа, из числа наследников местный суд избирает наиболее квалифицированного кандидата во владельцы фермы. Ему передают все хозяйство, а он в течение 10 лет должен возместить остальным сонаследникам их долю в наследстве. Этот срок установлен с учетом реальных финансовых ресурсов крестьянского хозяйства, делающего невозможной немедленную и одноразовую выплату компенсации.

Другой вариант, предусмотренный законом, — создание «группового сельскохозяйственного предприятия», которое может быть введено в наследуемом хозяйстве, естественно, при согласии всех сонаследников.

Может быть использован и другой механизм, который применяют в том случае, если один из наследников в течение длительного времени уже работал на ферме, но не в качестве наемного рабочего. В соответствии с законом ему начисляют так называемую «отложенную заработную плату», начиная с 18-летнего возраста. Это положение действует, как правило, по отношению к основному наследнику. При этом он может свою «отложенную заработную плату» вычесть из получаемого наследства и тем самым выплачивать остальным сонаследникам меньшие суммы.

В Италии существует специальное законодательство, направленное на сохранение семейных ферм. В случае наличия нескольких наследников сонаследники имеют право продать свою долю, но только основному наследнику. При этом если данный сонаследник не желает заниматься сельским хозяйством в течение ближайших пяти лет, то его участок продают в принудительном порядке основному сонаследнику, причем цену на участок устанавливают местные сельскохозяйственные органы.

Таким образом, при германской или французской системе необходимость денежной компенсации сонаследников ложится тяжелым бременем на хозяйство и мешает его эффективному развитию. Однако согласно законодательству требуется выполнение двух взаимопротиворечащих условий — справедливое распределение наследства и облегчение финансового бремени основного наследника.

В ряде стран найдено компромиссное решение в основном за счет снижения финансовых выплат сонаследникам. В этих целях в законодательстве ряда стран существует понятие «преференциальная оценка сельскохозяйственных угодий». Исходя из этой концепции, землю, за которую основной наследник должен выплатить компенсацию остальным сонаследникам, оценивают по более низкой, чем рыночная, цене, в результате финансовые обязательства фермеров несколько облегчаются.

Преференциальная оценка сельскохозяйственных земель в некоторых европейских странах приведена далее.

В группе стран, где господствует англосаксонское право, наследование осуществляет-

ся по-иному. В соответствии с этим правом завещатель не связан никаким обязательством по передаче своей земли. Он может ее оставить кому угодно, чаще всего лишь одному из наследников (что и стало исторической традицией в Англии). Этот принцип имеет как свои положительные (сохранение целостности землевладения), так и отрицательные (произвольность завещателя и неопределенность прав других сонаследников) стороны.

Таким образом, при регулировании процедуры наследования государства преследуют следующие цели: минимизация затрат времени, денег и психологических стрессов, связанных с завещанием земель; поддержание их продуктивности на приемлемом уровне; обеспечение безопасности завещателей; гарантии справедливости завещаний.

Владельцы земельной собственности могут использовать любой вид альтернативного завещания. Так, они могут заключить договор о продаже земли одному из наследников по ценам рынка или меньше их, подписать контракт о дарении или передаче прав на землю во время их жизни или после смерти в обмен на определенные Услуги или помощь. Кроме того, они могут связать права на землю в совместном владении с правом наследования другой стороной после смерти или разделить на части недвижимость между наследниками. Если за этим не последует других акций по передаче собственности, она будет распределена после смерти владельца в соответствии с законом.

Изложенные правила наследования во многом общие для большинства развитых стран, но отдельные страны имеют вышеуказанные особенности, связанные как с организацией землепользования и аграрного производства, так и с семейными отношениями.

Остановимся еще на трех операциях, совершаемых с земельными участками: разукрупнение, укрупнение и изъятие. В некоторых странах государство следит за размерами землевладений и ограничивает дробление участков, если это приводит к *невозможности организации эффективного производства*. В первую очередь запрещается раздел земель крестьянских хозяйств; применяют также особые меры, направленные на укрупнение площадей. Во Франции, например, с 60-х годов XX в. проводят долгосрочную земельную программу, цель которой — улучшение условий обработки земли. Пока она реализована на площади 13 млн га. Земельные участки путем различных землеустроительных действий группируют ближе к центрам сельскохозяйственной деятельности, разрозненные наделы объединяют.

Разукрупнять площади можно также в результате частичной продажи земли.

Изъятие участков — мера принудительная; к ней прибегают в связи с нецелевым использованием земель. Кроме того, земли изымают для государственных нужд и в целях консервации при необходимости сокращения аграрного производства. В зависимости от существующих видов прав на земельные участки и причин изъятия эта операция может быть как возмездной (частично или полностью), так и безвозмездной.

Перечисленные операции меняют главным образом структуру землепользования и состав землепользователей, но мало отражаются на объеме земельного оборота, поскольку не связаны с куплей-продажей и арендой земли.

Регулируют землепользование и на более высоком уровне — межгосударственном. Так, в конце 70-х годов XX в. в связи с перепроизводством сельскохозяйственной продукции в странах ЕС ключевым моментом в аграрной политике сообщества стало ограничение землепользования. Использование земельных угодий регулируют как прямым путем за счет сокращения площадей, так и косвенным — через цены и квоты на производство отдельных продуктов.

Одним из направлений в сфере УЗР в странах ЕС является внедрение программы временного вывода части сельскохозяйственных земель из производства. Законодательство ЕС четко определяет размеры выводимых из аграрного производства участков, срок их консервации, возможность их использования в этот период, объемы компенсаций. Окончательное решение по этим вопросам остается за каждой страной.

В рамках ЕС разработаны и внедряются программы поддержки неперспективных и проблемных районов, регионов с неблагоприятной экологической ситуацией. Земельные проблемы отражены и в комплексных программах ЕС по развитию отдельных регионов,

природоохранных и экологических проектах.

Таким образом, в зарубежных странах управление земельными ресурсами (владение, пользование, продажа, заклад, завещание, сдача в аренду и др.) основывают на праве частной собственности на землю, что не противоречит общественным интересам, поскольку она активно и разносторонне регулируется государством.

Общим в УЗР зарубежных стран является то, что государство активно участвует в разработке земельной политики, поэтому в законодательстве установлены определенные права и ограничения на сельскохозяйственное землепользование. Государственные органы всех уровней проводят мероприятия по охране сельскохозяйственных угодий, используя финансовые рычаги регулирования (налогообложение, покупка земли, различные виды субсидий).

В результате во всех развитых странах рамки прав земельных собственников в силу приоритета общенациональных интересов постепенно сужаются при одновременном расширении прав государства.

Мировая практика показала, что формирование и практическая реализация политики управления земельными ресурсами в рамках городских территорий — важнейшая сфера деятельности муниципальных властей и создаваемых ими исполнительных структур. В наиболее общем виде суть этой политики заключается в правильной постановке целей регулирования землепользования и выборе эффективных средств их достижения. При этом каждая страна формирует свои собственные цели и средства в зависимости от ее социальных, экономических, политических, правовых, культурных и иных особенностей.

Вместе с тем основным приоритетом муниципальных органов власти разных стран является экономическое развитие территорий, рост доходной базы города. Городские земли — основной инструмент муниципальных властей в повышении доходной части бюджета. Для этого используют следующие экономические рычаги:

планирование (составление долгосрочных генеральных планов развития городов, распределения городских земель, размещение коммуникаций и т. д.);

регулирование (зонирование территорий, регулирование строительства и т. д.);

финансовое воздействие (налоговая и ценовая политика городов).

Как видно, в условиях частной собственности на землю и средства производства значение местных органов управления в развитии экономики достаточно велико и разнообразно. Из всего многообразия элементов регулирования городского землепользования в разных странах можно выделить три основных типа земельной политики, касающейся функционирования и развития города:

первый — это политика, проводимая местными властями в условиях доминирующей муниципальной собственности на землю и основанная на использовании преимущественно арендных методов регулирования отношений землепользования. Это опыт Финляндии, Швейцарии, Канады, Индии и других государств, где главными субъектами земельных отношений являются городские муниципалитеты, на которых как на крупнейших владельцах и распорядителях земли лежит основная ответственность за справедливый и эффективный отвод земель в городских границах;

второй — политика, реализуемая при наличии достаточно свободного рынка городских земель и связанная с использованием менее жестких инструментов регулирования земельных ресурсов (рыночная цена, налоги). Регулирование земельных отношений в Испании, Португалии, Греции, Кипре основано на привлечении инвестиций в недвижимость (политика открытых дверей), в том числе иностранных, что положительно влияет на экономику городов;

третий — земельная политика, которая может быть названа «смешанной», т. е. комбинирует элементы первых двух подходов. Таковую политику проводят США, ФРГ, Великобритания, Италия и другие государства.

Современное западноевропейское арендное право в области сельского хозяйства характеризуется специфическими формами государственного вмешательства в регулирование аграрных отношений между арендодателем и арендатором. Государство вынуждено для уси-

ления гарантий и защиты прав собственников и пользователей земли ограничивать свободы договоров, брать под контроль решение правовых вопросов, связанных с заключением договоров аренды, расчетов арендатора с собственником земельного участка и др.

Так, для того чтобы укрепить самостоятельность арендатора во взаимоотношениях с собственником земельного участка, Устав сельскохозяйственной аренды Франции 1945 г. (с последующими изменениями и дополнениями) устанавливает различные правовые гарантии: нерасторжимость договора аренды до истечения срока его действия; право на возобновление договора сельскохозяйственной аренды по истечении срока его действия; право аренды по наследству после смерти арендатора в пользу супруга, детей, родителей, работавших в хозяйстве вместе с арендатором; право арендатора на выкуп арендованной земли; право на получение компенсации за вынужденный отказ от земли; запрещение на передачу права аренды третьим лицам и др.

Для английской юридической модели аренды сельскохозяйственных земель также характерны отработанность норм и институтов, закрепивших в последнее время права фермеров на длительное пользование землей при условии регулярного выполнения ими своих обязанностей и на преимущество при продлении арендного соглашения после истечения его срока, взаимная согласованность норм и институтов, а также эффективность арендного законодательства.

В арендном законодательстве Англии последних трех десятилетий созданы специальные законодательные акты, регулирующие коммерческую аренду, сельскохозяйственную аренду и аренду жилья. Основными правовыми источниками в этой сфере являются Закон об арендодателе и арендаторе 1995 г., Закон о сельскохозяйственной аренде 1995 г., Рентный закон 1977 г., законы о жилище 1998 и 1990 гг.

Правовое регулирование использования арендатором своих прав на владение и пользование сельскохозяйственной землей осуществляется также на основе общих положений гражданского права. До недавнего времени в Англии и Уэльсе действовало арендное законодательство, которое не предоставляло арендатору специальной защиты. Арендатор не мог требовать компенсации затрат, понесенных им в связи с произведенными улучшениями арендованного имущества, а также компенсации, уплачиваемой в случае одностороннего расторжения арендодателем арендного соглашения. В связи с правовой незащищенностью арендатора английским парламентом приняты различные законодательные акты, регулирующие контрактные отношения между арендодателем и арендатором и усиливающие защиту прав арендаторов.

В связи с принятием Закона 1995 г. о модернизации сельскохозяйственного производства в Испании также усилилась тенденция защиты прав арендаторов, сближения правового статуса собственника земли и лица, временно использующего землю на праве аренды. Отсюда вполне оправдано стремление законодателя к установлению минимального пятилетнего срока аренды, предоставлению налоговых льгот наиболее жизнеспособным («приоритетным») хозяйствам, а также молодым предпринимателям, поощрению жизнеспособных рентабельных предприятий, в особенности крестьянских фермерских хозяйств — арендаторов сельскохозяйственных земель.

В целом можно отметить стремление многих государств удлинить сроки аренды и стабилизировать арендные ставки.

Существуют разнообразные условия аренды — от более либеральной (как в США) до более регламентированной (как в большинстве стран Европы) законодательством и практикой.

В число стран с либеральной практикой рынка аренды кроме США можно отнести также Австралию, Канаду и Новую Зеландию.

В Западной Европе в большинстве случаев предусмотрена минимальная длительность аренды как в целом фермы, так и участка земли. Только в таких странах, как Норвегия, Дания, а из развитых неевропейских — Япония, установлен максимум *срока аренды*, а короткий *срок* — в Ирландии, т. е. в странах, где сама по себе аренда не имеет существенного значения. В Дании установлен максимальный срок аренды 30 лет. Законодательство этой

страны не разрешает дальнейшее продление срока аренды и поощряет арендаторов к выкупу земель, чтобы стать ее собственником. В других же странах срок аренды может быть продлен и сверх установленного с созданием системы долговременной аренды.

Разный подход и к установлению размеров арендной платы. В Дании, Ирландии, Греции, Люксембурге и Норвегии землевладелец и арендатор самостоятельно договариваются о размере арендных платежей. В других государствах, где аренда имеет значительно большее значение, существует законодательство по регулированию арендной платы.

В Великобритании обе стороны могут самостоятельно определить размер арендной платы, но рассматривают и утверждают ее местные власти согласно стандартам, регулирующим размер такой оплаты.

Закон предусматривает также регулирование или административное утверждение арендной платы в Ирландии и во Франции. Власти могут контролировать арендную плату, устанавливая максимальные или стандартные ее размеры. На этой основе готовятся фактически контракты по аренде. Такая практика существует в Нидерландах, Испании, Бельгии, Португалии и Японии. Исчисляют арендную плату при этом в денежной форме, исходя из потенциального урожая и цен за прошедшие годы.

Таким образом, регулирование арендной платы зависит от специфики каждой страны, и поэтому выявить общую закономерность здесь трудно, хотя различие между более либеральной *заокеанской* и более регламентируемой *европейской* и японской видно. Здесь опять-таки важны и национальные традиции, и землеобеспеченность.

Темпы и эффективность развития арендных отношений в значительной мере зависят от принципов формирования и вида арендных платежей. В зарубежной практике чаще всего применяют следующие формы арендной платы: фиксированная денежная — устанавливают и выплачивают в виде определенной суммы денег; натуральная — устанавливают и выплачивают в виде определенного количества сельскохозяйственной продукции; гибкая денежная оплата или натурально-денежная. Вид арендной платы подбирают арендатор и землевладелец, исходя из конкретных условий, и фиксируют его в договоре.

*Арендная плата* представляет собой вид прибыли, ежегодно поступающей владельцу земельного участка от сдачи ее в аренду. Она имеет двоякую природу: во-первых, это компенсация владельцу за временное лишение права собственности; во-вторых, это *плата арендатора* собственнику земельного участка. Арендная плата состоит: из амортизации основного капитала, инвестированного в данный участок земли в виде различных зданий, сооружений, ссудного процента за остальной инвестированный капитал; земельной ренты в зависимости от плодородия и местонахождения земельного участка. Она включает дифференциальную ренту (первую и вторую), монопольную и абсолютную ренты. Земельную ренту как компонент арендных платежей определяют в соответствии с земельным кадастром, разработанным в различных странах английским методом или методом Торренса.

При денежной форме оплаты аренды арендатор выплачивает землевладельцу фиксированную ставку арендной платы, рассчитанной на весь участок или погектарно. Такая плата не зависит от полученного урожая, от эффективности работы арендатора. Ее могут выплачивать до начала уборки урожая или после нее или частями в течение гола. Владелец земли полностью устраняется от управления хозяйством. Арендатор независим в управлении фермой и несет неограниченную ответственность за риск.

Фиксированная *денежная арендная плата* гарантирует владельцу земли стабильный доход, освобождая его от участия в производственном и бытовом риске. Эта форма оплаты подходит для владельцев земельных долей, которые не проживают в местах расположения этих наделов и не занимаются сельскохозяйственным производством. Арендатор в этом случае полностью ответствен за риск и располагает *широкими* полномочиями, полной производственной независимостью в управлении арендованным участком и распределении дохода, а владелец доли, не теряя прав на нее, получает фиксированный доход.

Ставка фиксированной арендной платы определяется рынком конкретного региона, отражая баланс спроса и предложения в области аренды *сельскохозяйственных* угодий. Раз-

мер арендной платы зависит от района и обусловлен местными традициями. Ставка может быть рассчитана с учетом затрат каждого из партнеров, связанных с производством сельскохозяйственной продукции. Но она все равно не зависит от результатов хозяйственной деятельности. Так, в Канаде арендатор выплачивает землевладельцу *фиксированную* сумму за использование земли и ее улучшения. При этом арендатор получает весь доход и все права на правительственные выплаты и субсидии. Он обеспечивает рабочую силу, машины и несет все расходы, кроме налогов на собственность, страхования построек и оплаты капитального ремонта строений.

Однако денежная форма арендной платы связана с довольно большим риском для арендатора в условиях значительных изменений урожайности и цен на сельскохозяйственную продукцию. При падении цен или валового сбора при фиксированной ставке арендной платы фермер может столкнуться с серьезными финансовыми затруднениями. Это обстоятельство обуславливает распространение натуральных форм арендной платы.

Натуральная арендная плата — традиционный тип гарантированных платежей при издольной (натуральной) аренде, когда арендатор расплачивается с землевладельцем частью полученного продукта. Размер натуральной арендной платы *составляет определенную долю* полученной продукции (1/3 — во Франции, 1/2 — в Испании, от 1/2 до 1/4 — в США и др.) в натуре или денежном выражении (в текущих ценах). Землевладелец оплачивает налог на собственность и при необходимости организует хранение продукции. Арендатор получает оставшуюся часть продукции, обеспечивает машины, труд и несет текущие расходы, необходимые для получения урожая.

Пропорционально ограничиваются при этом хозяйственная самостоятельность и доход арендатора. Эта форма арендной платы может быть эффективна при расчетах с владельцами участков (долей), которые сами не могут участвовать в производственном процессе (*пенсионеры, инвалиды, сельская интеллигенция*).

Можно выделить два наиболее распространенных (США, Канада) способа определения натуральной арендной платы. До заключения арендного договора партнеры подсчитывают и распределяют между собой необходимые затраты, а затем пропорционально устанавливают долю участия в полученном результате. При втором способе заранее оговаривают долю урожая как размер арендной платы и пропорционально этому делят затраты.

Оплата аренды частью произведенной продукции обеспечивает владельцу земли определенные преимущества в благоприятные годы, но и вынуждает делить с арендатором риск, связанный с колебаниями *цен и объемов производства*. Смягчение рискованной ситуации для арендатора сопровождается частичной потерей хозяйственной самостоятельности. Арендатор обязан согласовывать с землевладельцем целый ряд важных вопросов своей деятельности, например вид возделываемых культур, структуру занимаемых ими площадей, тип и объем применяемых удобрений и т. д. Распределение *рисков между партнерами* арендного договора приводит также к тому, что арендная плата при издольщине обычно выше, чем при фиксированной денежной аренде, — это естественная плата арендатора за более низкий риск.

Издольная форма арендных платежей распространена при производстве культур с высоким рыночным риском реализации, обусловленным колебаниями цен и урожая, например в виноградарстве (Франция, Швейцария, Австрия). В США и Канаде издольную аренду широко используют в районах производства зерна или других культур, сбор, обработка и хранение урожая которых не связаны со значительными для землевладельца трудностями.

В ряде стран от этого вида аренды либо отказались (ФРГ и др.), либо сократили до минимума. Так, в Испании земли, арендуемые издольщиками, составляют 3,4 %, во Франции — 1 % обрабатываемых угодий, в Швейцарии лишь 0,5 % хозяйств — долевые фермы.

Гибкая денежная арендная плата сочетает в себе черты денежной и издольной систем оплаты. Она увязывает размер арендной ставки с ценой за продукцию или урожайностью или же одновременно с обоими этими показателями. Эта зависимость позволяет разделить риск между землевладельцем и арендатором, а также преодолеть некоторые проблемы, возникающие во время традиционной аренды земли с денежной или натуральной оплатой.

Гибкие арендные платежи основаны на предварительном соглашении землевладельца и арендатора об определенном количестве продукции и методике расчета средней цены. Последняя может быть установлена на уровне текущей, средней за год, за несколько лет. При этом не исключается ответственность арендатора за риск в колебании урожайности и владельца земли — в колебании цен. Однако землевладелец имеет право на часть дополнительной прибыли, полученной от неожиданного повышения цен на сельскохозяйственную продукцию.

Существуют различные методы расчета гибких арендных платежей. Так, в США владелец земли и арендатор договариваются о базовой ставке арендного платежа, которую применяют до тех пор, пока цена колеблется в определенных пределах. Например, базовая ставка за 1 га может быть 148,3 долл. при цене за 1 т производимой продукции 100...10 долл.; при каждом изменении цены на продукцию на 1 долл. больше или меньше предела арендная ставка за 1 га будет увеличиваться или снижаться на 1,48 долл.

Таким образом, гибкая система арендной платы более независима, чем натуральная оплата, и более динамична, чем денежные фиксированные платежи.

В большинстве стран формы оплаты аренды выбирают свободно и по усмотрению сторон. Так, в Великобритании и ФРГ арендную плату взимают исключительно в денежной форме, а в Дании и Нидерландах форма арендной платы предписана в законодательном порядке (в Дании — гибкая денежная, в Нидерландах — денежная). В США и Канаде широко применяют натуральную арендную плату.

Независимо от вида арендных платежей арендная плата за пользование землей должна включать амортизацию основного капитала, инвестированного в данный участок земли в виде различных зданий, сооружений, ссудный процент за остальной инвестированный капитал и земельную ренту, зависящую от плодородия участка.

Методические подходы определения арендной платы в зарубежных странах значительно варьируют. До заключения арендного договора в большинстве стран делают тщательные расчеты ориентировочной арендной платы. Для этого используют как абсолютные показатели (урожайность, затраты, доход, цены и др.), так и относительные, т. е. расчетные величины (коэффициенты, индексы, соотношение и пр.). Принимают во внимание продуктивность земельных угодий, продолжительность срока аренды. Источниками информации служат фактические расходы на арендуемом участке земли, цены, фактические и рыночные данные по арендной плате в регионе, размер выплат и взносов, а также государственных субсидий.

Существуют достаточно разнообразные методики расчета арендной платы, которые базируются на одном из трех подходов: на основе чистого дохода арендатора, издержек собственника земли и участия собственника в чистом доходе. Каждый из этих подходов дает разный размер арендной платы, и используют их в зависимости от спроса и предложения на землю, вида арендной платы.

Первый метод основан на принципе, по которому после выплаты аренды чистый доход арендатора должен позволить ему покрыть свои затраты и получить прибыль за труд и управление фермой. По методу издержек собственника подсчитывают его затраты на единицу площади, которые он обязательно стремится возместить. Они состоят из процента на инвестиции, вложенные в землю, обязательных налогов и страховых платежей, а также амортизации зданий, ирригационных сооружений, заграждений и т. п. При использовании метода участия собственника в чистом доходе размер арендной платы зависит от ожидаемого дохода.

Условная классификация и анализ видов арендной платы и методов их расчета дают представление об основных принципах разработки арендных платежей. На их основе существует множество вариантов определения арендной платы. Договорная свобода арендных отношений позволяет в каждом конкретном случае гибко приспособлять требования сторон к реальным условиям.

Так, в Италии за основу арендной платы взят кадастровый доход. В зависимости от природных условий, качества почвы и типа культур его изменяют при помощи коэффициентов, пределы которых устанавливают законом и периодически пересматривают. В Нидерлан-

дах арендная плата зависит от вида сельскохозяйственных угодий (пашня, сенокосы и пастбища, земли для садоводства, овощеводства и цветоводства). Внутри отдельных видов выделяют почвенные группы.

Фиксированную денежную арендную плату в ФРГ часто заменяют индексированными платежами, размер которых устанавливают и в последующем регулируют в зависимости от соотношения определенных индексов, например сочетания индекса стоимости жизни и индекса движения закупочных цен в регионе.

Размер аренды в Швейцарии рассчитывают на основе стоимости урожая, который собран при соблюдении всех технологических мероприятий, а в Дании за ее основу берут рыночную цену 500...600 кг ячменя.

В Австрии арендную плату определяют, исходя из рыночной стоимости земли, прогнозируемой продуктивности земельных угодий, стоимостной оценки мероприятий по их улучшению. Разница в арендной плате между регионами кратна четырем.

В Великобритании начальная арендная плата договорная, а затем специальные эксперты проверяют ее обоснованность расчетом по формуле, которая учитывает продуктивность земельного участка и возможную доходность фермы.

В странах Западной Европы размер арендной платы за 1 га колеблется от 80... 90 эю в Шотландии до 200...250 эю в Германии и Нидерландах и составляет 1...3 % цены земли. Этот сравнительно низкий показатель капиталоотдачи свидетельствует о том, что аренда выгодна для арендатора, а иногда даже более выгодна, чем приобретение земли в собственность. В среднем по США основная арендная плата составляет 6 % получаемого арендатором дохода, что также свидетельствует о ее рентабельности.

### **Государственное управление земельными ресурсами в развитых странах**

Рассмотрим конкретные формы государственного управления земельными ресурсами в отдельных странах с развитым сельским хозяйством, структура и условия которых относительно сходны с российскими.

Законодательство ФРГ базируется на сложившихся исторически в Пруссии и других странах Европы правовых отношениях, связанных с земельной собственностью. Обязательства по использованию земли в общественных интересах формируются в гражданском и аграрном законодательствах Германии, регулирующих сделки, связанные с земельными участками, порядок заселения земельных участков, проведение землеустроительных мероприятий, право единонаследия крестьянского хозяйства, устанавливающие запреты в области агротехники, меры по содержанию и уходу в, за земельным участком, реализацию государственных задач в сфере строительства жилья, коммуникационных сооружений, дорог, охраны окружающей среды, памятников природы и архитектуры, планирования территорий. Среди норм публичного права, регулирующих совершение сделок с недвижимостью, можно найти и такие, которые относятся к зонированию как основному способу правового регулирования использования сельскохозяйственных земель и земель, охрана которых необходима в природоохранных целях.

Обращает на себя внимание широкое использование в УЗР Германии норм частного права, создающих основу для возникновения прав, связанных с правом собственности на недвижимое имущество, в том числе право на приобретение и передачу вещно-правового титула, право на оформление и передачу закладных на этот титул, а также право на создание и передачу сервитутов. В законе о земельном кадастре предписывается официальный порядок для внесения регистрационных записей в земельный кадастр.

Еще одной возможностью государственного вмешательства в право земельной собственности может быть ее отчуждение. По законодательству ФРГ отчуждение допустимо только в общественных интересах, и проводят его по основаниям, предусмотренным законом, который устанавливает вид и размер возмещения при условии справедливого учета интересов общества и участвующих сторон.

Право на землю в сельском и лесном хозяйстве отличается от общего земельного права. Это касается в первую очередь сделок в отношении земель, находящихся в сельскохозяйственном и лесном обороте. Так, аграрное право запрещает дробление крестьянских хозяйств, земельных и лесных участков при наследовании и других сменах владельца, использование сельскохозяйственных угодий не по назначению или их непродуктивное использование. Оно также гарантирует защиту интересов арендаторов, предусматривает контроль со стороны государственных учреждений за сделками, связанными с отчуждением, куплей и продажей земельных участков; обеспечивает землепользование, направленное на улучшение качества земельных угодий, сохранение ландшафтов, на возможность использования земельных и лесных ресурсов в интересах местного населения и государства в целом.

Права собственности на землю и ее наследования закреплены и гарантированы Конституцией ФРГ. В частной собственности здесь находится более 95 % земель, участвующих в сельскохозяйственном обороте. Остальные земельные участки принадлежат общинам, феодальным землям, федерации в целом, церкви, учебным заведениям.

Право собственности на земельный участок, как правило, приобретают в результате подписания сторонами заверенного соглашения о передаче права собственности и регистрации этого факта в поземельной книге.

О согласии на передачу права собственности должно быть заявлено в компетентном учреждении (перед ответственным сотрудником службы землеустройства или нотариусом) при одновременном присутствии обеих сторон. Оно не может сопровождаться какими-либо условиями или временными ограничениями.

Порядок приобретения права собственности на земельный участок только после регистрации в поземельной книге имеет исключения:

в случае наследования право собственности наступает с момента смерти завещателя;

в случае принудительной продажи с торгов — с передачей права на земельный *участок, приобретенный на аукционе*;

при проведении землеустроительных мероприятий — после вступления в силу плана по землеустройству ко времени, установленному в исполнительном распоряжении.

Конституция ФРГ содержит также ограничения прав собственности на землю, которые вытекают из «обязательств использовать собственность в общественных интересах» и распространяются не только на права пользования, но и на обязательства, в частности налоги, которые могут повлечь за собой сокращение собственности.

Федеральный закон о планировании использования земельных ресурсов страны формулирует основные принципы, которые необходимо соблюдать при планировании на федеральном уровне и на уровне земель страны. Он определяет политику поддержания в сельских районах достаточной плотности населения, адекватной инфраструктуры, обеспечивая для экономической эффективности также достаточное число рабочих мест вне сельского и лесного хозяйства. Кроме того, затрагивается и сельское хозяйство, так как закон предусматривает защиту, охрану и развитие природных ресурсов и ландшафта, включая лесоводство, и защиту почв и водных ресурсов. Все принципы, изложенные в данном законе, могут быть дополнены и расширены законодательством земель.

Наиболее важным документом при общем комплексном планировании использования земельных ресурсов на уровне земли или уровне их регионов является планирование использования земельных ресурсов в масштабе земли, которое конкретизирует способы реализации принципов Федерального закона о планировании использования земельных ресурсов. В рамках планирования использования земельных ресурсов *отдельных земель* могут быть рассмотрены особые сферы деятельности, например сельское хозяйство. Кроме того, в рамках планирования использования земельных ресурсов могут быть определены территории, которые должны быть использованы особым способом в зависимости от условий данного района. Помимо комплексных планов составляют также планы программы, которые касаются только определенных участков земли и особых способов использования земли. Все эти планы обязательны для исполнения в пределах земли. Примером такого плана может служить план

сельскохозяйственного использования земли в Баварии, который разработан на уровне всех районов и регулирует землепользование в сельском хозяйстве.

Федеральный закон о строительстве различает два типа местных планов: план зонирования и план землеустройства. План зонирования служит в качестве предварительного планирования и определяет разные виды землепользования на перспективу на всей площади муниципалитета. План зонирования включает в себя распределение земли под строительство жилых помещений, промышленных объектов, зон отдыха, сельское и лесное хозяйство. Этот план не является *обязательным* для частных лиц, так как он только определяет требования для самого муниципалитета. Этот план является основой для второго вида муниципального плана — плана землеустройства. Муниципалитет обязан составить план землеустройства с обязательным соответствием планам зонирования. Он содержит положения для всех видов землепользования, особенно для строительных целей, которые обязательны для всех частных лиц. Местные планы должны быть составлены в соответствии с целями планирования на уровне земли или региона.

Консолидация земель в Германии имеет долгую историю. Правовой основой процедур консолидации земель является Федеральный акт о консолидации земель от 14 июля 1953 г. с последующей поправкой в виде закона от 16 марта 1979 г. Процедура консолидации земель призвана совершенствовать производство сельскохозяйственных товаров и улучшить условия работы в сельском хозяйстве, содействовать охране почв, улучшить структуру земли и содействовать региональному развитию.

Улучшение структуры землепользования охватывает все экономические и экологические *аспекты сельскохозяйственных*, и лесных районов. Под содействием региональному развитию понимают осуществление мероприятий, предусмотренных в рамках комплексного планирования использования земельных ресурсов для районов, вовлеченных в процедуры консолидации.

Задача консолидации — объединение разбросанных участков земли в соответствии с современными экономическими требованиями, позволяющее обеспечить строительство дорог и других государственно-муниципальных строительных объектов, регулировать использование воды и осуществить мероприятия по защите и улучшению почв и ландшафта. Бюро консолидации земель обязано учитывать комплексное планирование использования земли, защиту окружающей среды и другие интересы.

Процедуру консолидации земель осуществляют согласно распоряжению государственного органа, занимающегося подобными вопросами. В Германии проведение процедуры консолидации земельных участков не зависит от положительного голосования большинства владельцев собственности. Помимо бюро консолидации земель в этой процедуре также участвует муниципальное объединение, *состоящее* из собственников. Это муниципальное объединение может взимать со своих членов взносы для реализации процедуры консолидации земель.

Первый шаг в данной процедуре — оценка существующих земельных участков, которая служит основой для выделения новых участков пострадавшим от процедуры собственникам участков. Далее осуществляют процедуру планирования дорог, необходимых построек в государственных или общественных интересах.

План строительства дорог и водных коммуникаций должен также оценивать экологические последствия реализации проекта, формировать предложения по экологическому улучшению. Осуществление этого плана путем изменения или строительства внутрихозяйственной автодорожной сети, регулирования водного режима, объектов строительства, проведения мероприятий по сохранению и улучшению почв и ландшафта создает условия для консолидации разрозненных земельных участков.

Процедура консолидации земель завершается планом консолидации земель, который определяет конкретные мероприятия по объединению разрозненных земельных участков, формирует систему прав на их владение. Распределение и выделение земли собственникам основаны на принципах равенства стоимости между старыми и новыми земельными участ-

ками. Денежную компенсацию предоставляют собственнику только в исключительных случаях, и он должен согласиться получить ее вместо земли.

*Помимо* обычной процедуры консолидации земель Акт о консолидации земель признает законными четыре вида процедур: упрощенная консолидация земель, специальная консолидация в связи с экспроприацией сельскохозяйственных угодий для строительства и освоения проектов, ускоренная консолидация земель и добровольный обмен сельскохозяйственных земельных участков.

*Упрощенную процедуру* осуществляют для снижения негативного влияния на фермерские хозяйства строительства объектов и других изменений (новых дорог и водопроводов) или для проведения мероприятий по развитию (или сохранению) природной среды и ландшафта и т. д. Упрощенная процедура консолидации земель допустима в регионах с преобладанием изолированных ферм или там, где обычная процедура консолидации земель уже выполнена.

*Специальную консолидацию* земель в связи с экспроприацией сельскохозяйственных угодий проводят в случае особого строительства или осуществления важных Проектов (например, строительство автострад, железных дорог, аэропортов и т. д.). Главная цель этой процедуры — распределение потерь сельскохозяйственных угодий между несколькими землевладельцами, для того чтобы потери земель каждого из них были сведены до минимальной площади. В то же время эта процедура снижает влияние неблагоприятного эффекта на фермеров данного района.

*Ускоренная процедура консолидации* земель предусматривает более быстрое совершенствование аграрного производства или мероприятий для сохранения природной среды и ландшафта. Эту процедуру применяют, если несколько землевладельцев или сельскохозяйственное объединение (государственно-муниципальное объединение, основанное на условии обязательного членства фермеров) обратятся с официальной просьбой. Данная процедура, по сути, служит интересам пострадавших землевладельцев.

*Добровольный обмен сельскохозяйственных владений* возможен с участием бюро консолидации земель. Этот обмен может содействовать улучшению структуры ферм или способствовать внедрению мероприятий, направленных на сохранение природы и ландшафта.

Федеральный Акт о консолидации земель также предусматривает учет экологических интересов. Три из специальных процедур консолидации земель (упрощенная, ускоренная процедуры консолидации земель и добровольный обмен земельными участками) могут быть использованы как средство для охраны природы и организации ландшафта. В этом случае охрана природы, организация ландшафта являются главной целью этой процедуры.

Федеральный закон о строительстве регулирует взаимосвязь между мероприятиями, проводимыми для улучшения структуры сельского хозяйства, и комплексным планированием использования земельных ресурсов на местном уровне с помощью координации местного планирования муниципалитетов и процедурами консолидации земель.

Согласно Закону «О сделках с земельными участками» от 28 июля 1961 г., действие которого распространяется на все сельскохозяйственные площади, а также на заболоченные земельные участки и пустоши, которые могут быть введены в сельскохозяйственный или лесохозяйственный оборот, продажа (покупка) таких участков возможна только при соответствующем разрешении.

*Этот закон:*

распространяет кодификацию законодательства на институты, относящиеся к характеристике гражданско-правовых сделок с земельными участками;

определяет условия функционирования рынка сельскохозяйственной недвижимости;

регулирует рыночные аграрные отношения, ориентированные на концентрацию сельскохозяйственного землевладения;

создает условия для оптимизации размеров хозяйственных предприятий, прежде всего семейных крестьянских хозяйств, усиления их технической вооруженности с использованием различных кредитных, налоговых льгот и др.

Чтобы приспособить правовой режим земель сельскохозяйственных предприятий к условиям рынка недвижимости, закон ФРГ от 28 июля 1961 г. вводит право преимущественной покупки земли, предоставляя его тем, кто живет и работает на земле, регулирует порядок заселения земельных участков, устанавливает достаточно подробную процедуру выдачи разрешений на сделки с земельными участками.

Институт преимущественной покупки содействует укрупнению сельскохозяйственных предприятий и распространяется лишь на сделки с земельными участками в 2 га и более. В отдельных федеральных землях эта норма сокращена и составляет в Гессене 0,25 га, в Нижней Саксонии и Баден-Вюртемберге 0,5, в Баварии 1 га. В этом проявляется противоположная укрупнению сельскохозяйственных предприятий тенденция развития законодательства, которое охраняет мелкую крестьянскую собственность на землю как основу для сохранения семейных крестьянских хозяйств.

Закон не предусматривает в связи с этим каких-либо ограничений для выдачи разрешений на приобретение земельных участков крестьянином (фермером), для которого сельскохозяйственная деятельность — основное занятие. В случае конкурса покупателей преимущественное право на приобретение земельного участка имеют лица, получающие более 90 % доходов от сельскохозяйственной предпринимательской деятельности. Местные органы государственной власти также отдают предпочтение тем фермерам, которые могут улучшить производственную структуру семейного крестьянского хозяйства.

К отчуждению земельного участка приравнивают следующие операции, которые требуют специального разрешения:

уступка или продажа доли в совместной собственности на землю;

отчуждение наследственной доли лицу, которое не является сонаследником, если наследство представляет собой в основном сельскохозяйственное или лесохозяйственное предприятие;

установление вещных прав пользования.

Закон не требует разрешения:

на совершение операций по вещным обременениям земельных участков (установление ипотеки, ипотечный или рентный долг);

при отчуждении земельного участка в порядке принудительной продажи с торгов;

если одной из сторон при заключении договора выступает федерация или земля;

на отчуждение земельных участков, территориально расположенных в районе действия плана застройки.

В законе определены:

случаи, когда разрешение на отчуждение земельного участка должно быть дано и когда в нем следует отказать;

порядок выдачи разрешений на отчуждение земельного участка (разрешение на отчуждение должно быть выдано, если сельскохозяйственное или лесохозяйственное предприятие подлежит полной ликвидации);

если при отчуждении будут улучшены границы земельного участка;

при обмене земельных участков.

Особое положение в договорных отношениях, связанных с отчуждением земельного участка, занимает община (города, села, другие союзы). Возможность продавать земельный участок, расположенный на территории общины с неблагоприятными условиями хозяйствования, допускается *лишь при* соблюдении требований, установленных генеральным планом застройки территории общины. При этом должно быть удостоверено, что земельный участок будет использоваться не для сельскохозяйственной деятельности.

Особые правила установлены для отчуждения сельскохозяйственных предприятий, которые продают целиком или передают в порядке наследования в тех случаях, когда приобретающее лицо является супругом собственника, находится с собственником в прямом родстве или имеют место родственные отношения до третьей степени по боковой линии или до второй степени по супружеской линии.

Разрешения на отчуждение земельного участка выдает местный орган государственной власти, уполномоченный законом земли, в качестве которого чаще всего выступают либо сельскохозяйственные органы, либо административные органы районов, реже — учреждения юстиции.

В Баден - Вюттемберге для получения разрешения на отчуждение земельного участка его владелец обращается с соответствующим заявлением в сельскохозяйственное ведомство. Оно и принимает согласованное с административными органами власти решение, на основе которого выдают разрешение на отчуждение земельного участка.

В Баварии рассмотрение вопроса об отчуждении земельного участка отнесено к компетенции районного административного органа.

В случае, когда участником договора купли-продажи земельного участка выступает район или самостоятельная община, разрешение выдает правительство земли.

На уровне округа разрешение выдает Министерство продовольствия, сельского и лесного хозяйства.

Заявление на выдачу разрешений в Нижней Саксонии принимает комиссия по сделкам с земельными участками района и города.

Отказ в выдаче разрешения на совершение гражданско-правовых сделок с земельным участком допускается лишь по основаниям, указанным в Законе «О сделках с земельными участками». Это возможно, если: купля-продажа земельного участка связана с «нездоровым перераспределением земли»; отчуждение земельного участка приведет к его «бесхозяйственному уменьшению» или раздроблению; договорная цена не соответствует стоимости участка.

Закон квалифицирует раздел земли в порядке отчуждения в качестве «нездорового распределения», когда он входит в противоречие с мерами *по улучшению* структуры почвы. В Германии при переходе права собственности, если это сельскохозяйственные земли, существуют различия в порядке отчуждения земли в зависимости оттого, *кто является покупателем земельного участка* — фермер или лицо, не связанное с предпринимательской деятельностью в области сельского хозяйства. Сделки, по которым сельскохозяйственный земельный участок продают не фермеру по той же цене, которую предложил фермер, ранее земельные органы квалифицировали как «нездоровое распределение земли». В этом случае местные органы государственной власти отказывали в выдаче разрешения на *отчуждение земельного участка* не фермеру. Кроме того, продажа земли не фермеру может иметь неблагоприятные последствия для региональной (местной) рыночной инфраструктуры сельского хозяйства. При этом широкое распространение получило приобретение не фермерами резервных земельных участков для обмена или земельных участков под залежь и под консервацией для добычи гравия и др. В таких случаях местные органы государственной власти выдают разрешение на отчуждение земельного участка, поскольку такие гражданско-правовые сделки отвечают общим народнохозяйственным *потребностям и их нельзя рассматривать в качестве «нездорового распределения земли».*

Местные органы государственной власти отказывают в выдаче разрешений на отчуждение земельного участка, если продается один или несколько земельных участков, которые территориально и экономически взаимосвязаны и принадлежат одному владельцу, так как это приведет к «бесхозяйственному уменьшению» *или* раздроблению земель. Формулируя это правило, закон исходит из принципа минимального производственного единства земельного участка и крестьянского хозяйства. Это означает, что отчуждение, основанное на разделе наследства, договора купли-продажи, иных сделок с землей, в результате которых крестьянское хозяйство утрачивает самостоятельность, а размер его сельскохозяйственных угодий становится менее 1 га, лесохозяйственных — менее 3,5 га, земельные органы квалифицируют как «бесхозяйственное уменьшение».

Устанавливая особый режим отчуждения земельных участков для недопущения бесхозяйственного уменьшения семейного крестьянского хозяйства, закон ФРГ от 28 июля 1961 г. предусматривает некоторые исключения:

когда отчуждения земельного участка, основанного на разделе наследства и иных

сделках с землей, хотя и связано с сокращением или разделом семейного *крестьянского хозяйства*, не рассматривается как «бесхозяйственное уменьшение» (в случаях, когда отчуждение земельного участка служит рационализации производства или когда для его владельца работа в крестьянском хозяйстве перестает быть единственным занятием и служит источником дополнительного дохода наряду с другим основным доходом);

когда в результате раздела семейного *крестьянского хозяйства* оно может вырасти до жизнеспособного сельскохозяйственного предприятия.

С развитием мелиорации и осуществлением землеустроительных работ по восстановлению почв и улучшению структуры сельского хозяйства возникают проблемы, связанные с ограничением свободы собственника в распоряжении земельным участком. Устанавливая такие ограничения, закон предусматривает отказ в выдаче разрешения на отчуждение земельных участков, сформированных в результате землеустроительных мероприятий, в том числе за счет финансируемых или субсидированных *государством*, *скупок* или *переселения* с целью создания сельскохозяйственных предприятий, если такое перераспределение земель нарушает законодательство по совершенствованию аграрной структуры.

Имеющиеся в законе от 28 июля 1961 г. ограничения правомочий земельных собственников о сделках с земельными участками связаны также с тем, что поводом для отказа в выдаче разрешения на отчуждение земельного участка могут быть случаи, когда денежный или имущественный эквивалент земельного участка находится в «грубой диспропорции» с его действительной рыночной стоимостью. Основной фактор для определения наличия или отсутствия «грубой диспропорции» между выплачиваемым за земельный участок эквивалентом и его действительной стоимостью — реальная рыночная цена земельного участка, используемого для сельскохозяйственных целей.

Закон при этом имеет в виду цену, которая может быть установлена при отчуждении земельного участка по соглашению сторон с учетом его долговременного хозяйственного использования, т. е. так называемую внутривладельческую реальную цену. Ее размеры определяют, обобщая достаточное число сравнимых показателей. Цены покупки или продажи, сформированные не в результате обычных сделок с земельными участками, а с учетом влияния личных связей или особых отношений, можно принимать во внимание или игнорировать.

При этом учитывают выгоды, которые может получить покупатель конкретного земельного участка благодаря его месторасположению, структуре почв и другим производственным характеристикам. «Грубая диспропорция» между стоимостью земельного участка и выплаченным (предоставленным) эквивалентом имеет место, если цена покупки участка более чем на 50 % превышает его рыночную стоимость. Эта цифра может незначительно изменяться в сторону повышения или понижения с учетом особенностей отдельных сделок.

Местные органы государственной власти при наличии возможности отказа в выдаче разрешения на отчуждение земельного участка вправе, если будут на это веские основания, смягчить «недопустимую суровость» для продавца земельного участка. Эта мера задумана германским законодательством как средство санации (оздоровления) землевладельца и ограничивается лишь в исключительных случаях.

В законе ФРГ от 28 июля 1961 г. приведены не только оснований, по которым должно быть выдано разрешение на отчуждение земельного участка, но и определен порядок выдачи таких разрешений. Для этого необходимо, чтобы приобретающее лицо сдало земельный участок в аренду или продало его фермеру. Такие же условия для выдачи разрешения могут быть установлены для покупателя земельного участка, на которого местными органами государственной власти может быть возложена обязанность продать равнозначный по площади и стоимости земельный участок в другой местности. При невыполнении первого условия на продавца земельного участка налагают штраф в размере до 1000 марок. При невыполнении покупателем земельного участка второго условия местные органы государственной власти отказывают в выдаче разрешения на отчуждение земельного участка, поскольку не имеет юридической силы договор купли-продажи земельного участка.

Для получения разрешения на отчуждение земельного участка его владелец обращает

ется в местный орган государственной власти, на территории которого расположена усадьба фермерского хозяйства. При отсутствии усадьбы заявление направляют в административный орган района, на территории которого расположен весь или большая часть земельного участка хозяйства. Решение о выдаче разрешения на отчуждение земельного участка принимают в течение 1 месяца со дня поступления заявления с приложением договора купли-продажи. В случае, если для принятия решения требуется проведение дополнительной экспертизы, решение о выдаче разрешения принимают не позднее 2...3 мес со дня поступления заявления.

Споры, возникающие при выдаче разрешений на отчуждение земельных участков, рассматриваются в судебном порядке. Отказ в выдаче разрешения на отчуждение может быть обжалован как титульным владельцем, так и покупателем земельного участка в двухнедельный срок после вручения им решения местного органа государственной власти. Жалобу на отказ в отчуждении подают в сельскохозяйственный суд. Его решение обжалуют в Верховном суде земли. В случае, когда один Из участников сделки не согласен с решением Верховного суда земли, ему предоставляют право обжаловать указанное решение в Верховном суде ФРГ. Жалобу признают мотивированной лишь при условии, когда Верховный суд земли отступил в своем решении от ранее принятых решений Верховного суда ФРГ. Жалоба в Верховный суд ФРГ может быть подана в течение 1 мес после вручения решения Верховного суда земли.

Сельскохозяйственные суды в ФРГ представляют собой специализированные подразделения судов первой (низшей) инстанции. В сферу их компетенции входят:

уведомление и опротестовывание договоров об аренде земельных участков, а также другие дела, связанные с арендой земли;

земельные сделки, изменение или прекращение обязательств, судебное наделение хозяйства землей, а также определение штрафов в соответствии с законом о сделках с земельными участками;

рассмотрение возражений против применения права преимущественной покупки земельных участков;

прекращение арендных отношений и других отношений, связанных с пользованием, отчуждением земли или зданий, определение размеров возмещений и удовлетворение претензий; наследование земельных участков и усадеб.

Судом второй инстанции в ФРГ является Верховный суд федеральной земли, третьей — Федеральный суд (Верховный суд ФРГ).

Сельскохозяйственный суд состоит из судьи-председателя и двух общественных судей, которых назначает президент Верховного суда федеральной земли на 4 года, при этом допускается повторное назначение.

Общественными судьями могут быть только немцы, которые:

самостоятельно занимаются или занимались сельским хозяйством в этом же районе в качестве основного занятия или подсобного промысла;

не являются членами правления или управляющими делами сельскохозяйственных профессиональных объединений или их отделений;

не являются заинтересованными лицами при решении вопросов аренды или сделок купли-продажи сельскохозяйственного имущества.

В своей деятельности сельскохозяйственные суды руководствуются действующим законодательством, гражданским и процессуальными кодексами ФРГ.

Все учреждения по запросам суда оказывают ему соответствующее содействие, включая предоставление сведений о стандартной стоимости или хозяйственной ценности земельных участков.

По результатам дела суд принимает мотивированное решение по главному предмету спора (судебного разбирательства), после чего вручает его участникам. При этом участникам обязательно разъясняют допустимые возможности обжалования, а также его формы и сроки. Срок для обжалования в судах следующих инстанций начинают отсчитывать только после такого разъяснения, однако не позднее чем через 5 мес после вручения решения суда.

Германское законодательство рассматривает сделки по передаче недвижимого имущества как процесс, осуществляемый в два этапа: заключение договора купли-продажи земельного участка; переход титула собственности.

Договор купли-продажи земельного участка (включая сопутствующие договоры), договор о переходе титула, а также заявление о регистрации перехода права собственности заверяют нотариально.

Договор, подлежащий нотариальному удостоверению, состоит из договора о продаже, по которому продавец *продает*, а покупатель приобретает недвижимое имущество, и из перевода прав на владение, в котором продавец соглашается на перевод прав покупателю, а покупатель принимает эти права. Покупатель не становится владельцем земельного участка в момент подписания договора, эти права он приобретает только после государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Более того, завершение перевода прав на владение, как правило, зависит от выплаты суммы продажной цены.

Регистратор земельных участков вправе зарегистрировать передачу права собственности на земельный участок только в том случае, если поданы соответствующие документы, свидетельствующие об уплате налогов, а также все прочие официальные документы.

В связи с тем что регистрация прав на недвижимое имущество может занимать значительное время, а переход права собственности не считают действительным до тех пор, пока сделка не будет зарегистрирована государственными органами, законом предусмотрены гарантии для покупателя в случае возникновения обстоятельств, препятствующих осуществлению сделки (например, банкротство продавца). Покупатель также вправе подать заявление о своем преимущественном праве, обременив таким образом недвижимость, что обычно практикуют в качестве меры безопасности до выплаты продавцу суммы, причитающейся по сделке.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество связана с кадастровой картой. Ввиду того что кадастровая карта содержит только информацию о фактическом земельном участке, на ней надо отразить смену владельцев земельного участка и другие характеристики, а также разделение одного участка, бывшего одной кадастровой единицей, на два. Эти две новые единицы должны быть проинспектированы официально назначенным лицом и после этого зарегистрированы под соответствующими номерами в кадастровой книге.

Государственным учреждением, ответственным за введение публичного реестра недвижимости, является Ведомство поземельной книги. Его организуют в качестве самостоятельного отдела общего суда, которому переданы полномочия по регистрации прав на земельную недвижимость. Каждое ведомство ответственно лишь за те земельные участки, которые находятся на территории, подведомственной соответствующему общему суду.

Непосредственной регистрацией правовых изменений в ведомствах поземельной книги занимаются регистраторы, которым после специального обучения передают судебские функции в области внеисковой юрисдикции.

Каждый участок земли регистрируют в отведенном для него определенным номером фолио, где на нескольких страницах содержится информация о ретроспективе, об участке и его собственниках. Каждое фолио состоит из титульного листа, инвентарного листа и трех секций, пронумерованных 1...111.

Титульный лист содержит: ссылки на местный суд, составляющий данный земельный регистр, юрисдикцию местного суда, где находится земельный участок (район города и т. д.); номер фолио. Если фолио было аннулировано (закрыто), например, из-за того, что земельный участок был разделен на кондоминиумы, для которых открыты новые фолио, это также должно быть отражено на титульном листе.

Инвентарный лист включает: кадастровый район, номер кадастровой единицы, номер участка на кадастровой единице, способ использования, месторасположение (название улицы, поселения и т. д.), размер земельного участка. Все это относится к тем земельным участкам, которые зарегистрированы в определенном фолио.

Дополнительные права в пользу данного участка земли также регистрируют в инвентарном листе. Если, например, владелец земельного участка (зависимая принадлежность) да-

ет владельцу соседнего участка (доминантная принадлежность) право пересекать его землю, с тем чтобы последний имел доступ к своей земле, это право пересечения регистрируют в качестве зависимой принадлежности. Будучи зарегистрированным, это частичное право закреплено как зависимая и доминантная принадлежность. Смена владельцев какого-либо из участков не отражается на этих правах.

Инвентарный лист также содержит информацию о дополнениях и сокращениях земельного участка. Если этот участок соединяется с соседним, на который до того момента существовало свое фоллио, это будет указано в обоих фоллио на оба участка. То же самое относится и к обратной процедуре, если участок делят на два участка и более, то на каждый заводят свое фоллио. Это дает возможность проконтролировать движение земельных участков и прав на них.

Секция 1 каждого фоллио характеризует владельца или владельцев земельного участка, описанного в инвентарном листе, и указывает на законное основание прав на владение (перевод, покупка, преемственность, юридические санкции). Показатели в регистре, которые более недействительны, не стирают и не вычеркивают, а подчеркивают красным цветом как более не существующие. Поэтому всегда можно узнать историю развития прав на конкретный участок.

Принадлежности и ограничения на земельный участок, за исключением интересов безопасности, которые можно найти в секции 111, занесены в секцию 11 каждого фоллио. Такими принадлежностями являются: право пересечения, если участок имеет зависимую принадлежность; зарегистрированная аренда; льготы по недвижимости, передающие право на повторяющиеся услуги или плату; право предшествовавшего назначения, наследственное право на строительство; право пользования без нанесения ущерба (узуфрукт или сервитут).

Ограничения на регистрацию относятся к правам распоряжения земельными участками и включают ноту пересмотренного преемства, ноту исполнителя завещания; судебное распоряжение о лишении права на выкуп или продажу закладной, исполнение санкций в связи с банкротством; ноту о перемещении; приоритетную ноту (в том случае, если она не относится к интересам безопасности, тогда она будет описана в секции 111).

Если, например, санкции в связи с банкротством были приняты против владельца участка земли, приобретатель этого участка является единственным лицом, уполномоченным избавляться от него. Приоритетная нота указывает, что изменения в регистре в пользу владельца, упомянутые в ноте, будут проведены в ближайшее время. Любые предписания, противоречащие законному притязанию на владение, в чью пользу приоритетная нота была объявлена, будут считаться недействительными.

В секции 111 каждого фоллио зарегистрированы интересы безопасности (поручительство по закладным и другие издержки), а также приоритетные ноты, возражения, предписания. В отличие от крайне редких зарегистрированных аренд договоров между лендлордами и съемщиками не вносят в земельный регистр. Проверку земельного регистра, которая означает ознакомление с фоллио и сопровождающими его файлами, может осуществлять любое лицо, проявившее «оправданный интерес». Нотариусы имеют оправданный интерес, так как предполагается, что он профессиональный. Кредиторы, владельцы земельного участка, банки, имеющие намерение дать ссуду владельцу земельного участка, брокер, даже журналисты имеют также оправданный интерес.

Право инспекции должно быть ограничено определенными секциями. Например, брокер, желающий выяснить, успешно ли он завершил сделку, может ознакомиться только с секцией 1, а банк также может инспектировать секцию 111.

Любое лицо, проявляющее «оправданный интерес», может также запросить копии, заверенные или не заверенные нотариусом. За копии взимают плату, в то время как ознакомление с материалами бесплатно.

Акт об административном контроле за договорами о сдаче земли в аренду (ноябрь 1985 г.) предусматривает административный контроль за заключением и уточнением договоров о сдаче земли в аренду сельскохозяйственных угодий. Владелец сельскохозяйственных

угодий обязан доложить компетентной инстанции о заключении и каждом уточнении договора по сдаче земли в аренду.

Если сделка по передаче права собственности на сельскохозяйственные угодья приостановлена, пока не будет получено соответствующее разрешение, то договор о сдаче в аренду вступает в силу сразу же в момент его заключения. Однако компетентный орган власти может приказать сторонам переделать или аннулировать договор по оговоренным законодательством причинам. Если стороны не подчинятся этому указанию, власти могут аннулировать данный договор.

Административный контроль за договорами о сдаче земли в аренду не очень эффективен, потому что многие землевладельцы не сообщают о договоре властям. Поэтому Акт об административном контроле за договорами о сдаче земли в аренду предусматривает обычно равное отношение к фермерам, частично занятым в хозяйстве, по вопросам сдачи земли в аренду. Таким образом, законодательная власть признала все большую значимость фермеров, частично занятых в хозяйстве, для создания жизнеспособной плотности населения в сельских районах.

В Германии договор аренды рассматривают как договор, по которому владелец имущества (арендодатель) предоставляет другой стороне (арендатору) право пользоваться этим имуществом за определенную плату. От договора аренды нужно отличать договор владения на правах аренды, который предоставляет право владения зданием на земельном участке, принадлежащем третьему лицу. Владение на правах аренды дает много привилегий, присущих абсолютному владению, в частности право на обременение арендуемого имущества с правами их сервитута и залога. Минимальный срок владения на правах аренды установлен законом и составляет 50 лет, максимальный — 99 лет. Вместе с тем, хотя стороны и связаны императивными нормами о сроках владения на правах аренды, они по своему усмотрению определяют в установленных рамках конкретные сроки владения на правах аренды.

В Германии действительны как устные, так и письменные договоры аренды. Договор сельскохозяйственной аренды относится к числу тех договоров, которые по общему правилу подлежат заключению в письменной форме. Так, закон ФРГ от 8 ноября 1985 г. «О новом регулировании сельскохозяйственной аренды» подразделяет договоры сельскохозяйственной аренды на два вида: заключаемые в письменной форме или устно. Письменную форму договора сельскохозяйственной аренды признают обязательной лишь в тех случаях, когда аренда недвижимого сельскохозяйственного имущества продолжается более одного года.

В договоре аренды содержатся детально разработанные положения, относящиеся к имуществу, сторонам, срокам, размеру арендной платы, правам и обязанностям сторон, арендной плате, порядку подачи уведомления о прекращении, порядке прекращения и продления аренды. В тех случаях, когда аренду используют в качестве одной из форм коммерческого финансирования и она предусматривает опцион на покупку (предварительное соглашение о заключении договора в будущем), договор аренды, предоставляемый арендатору, должен быть удостоверен нотариально.

Аграрное законодательство ФРГ предусматривает заключение договоров сельскохозяйственной аренды на фиксированный срок и на неопределенное время. Законодательством не предусматривается минимальный срок сельскохозяйственной аренды. Максимальный срок аренды для ферм составляет 18 лет, для земельных участков — 12 лет.

Для договоров сроком действия более 2 лет требуется письменная форма. В случае невыполнения этого предписания договор аренды считается заключенным на неопределенное время.

Арендодатель или арендатор обязан уведомить о заключении договора аренды земельного участка или о его принципиальных изменениях местный орган государственной власти, правомочный выдавать разрешение на осуществление сделок с земельными участками. Такое уведомление должно быть произведено в течение 1 мес после согласования арендного договора или его изменений путем представления текста договора или устного сообщения о его основном содержании (в случае устной договоренности).

Не подлежат обязательному уведомлению договоры с участием государственных административных учреждений и близких родственников.

В отличие от договоров купли-продажи земельных участков, действие которых зависит от нотариального заверения и получения разрешения на осуществление купли-продажи от соответствующего государственного органа, договоры аренды земельных участков сельскохозяйственного назначения вступают в силу немедленно и их действие не требует получения соответствующего разрешения.

Законодательство предоставляет уполномоченным органам право опротестовывать договор аренды земельного участка. Это возможно в трех случаях: первый — исполнение договора аренды влечет за собой нездоровое распределение земель, в том числе и нездоровое накопление сельскохозяйственных земель; второй — в результате аренды земельного участка или нескольких земельных участков, взаимосвязанных территориально, возникает опасность их раздробления; третий — арендная плата несоразмерна доходам, которые можно получить при надлежащем использовании арендованной земли и имущества.

Договор аренды земельного участка относится к регулируемым договорам, при заключении которых обеспечиваются устойчивость арендных отношений и максимальная продолжительность действия договора. Закон запрещает арендатору изменять сельскохозяйственное назначение недвижимости без предварительного согласия арендодателя. Арендатору запрещено также без разрешения арендодателя передавать право пользования объектом аренды третьему лицу, передавать земельный участок третьим лицам для совместного использования. На арендатора, который передал право пользования земельным участком третьему лицу, возлагается ответственность за задолженность субарендатора также в случае, когда арендодатель дал *на это согласие*.

Начиная с послевоенных времен законодательство ФРГ устанавливает режим наибольшего благоприятствования для предпринимательской деятельности арендатора. Значительное значение в установлении этого режима принадлежит нормам, которые предусматривают возобновление на неопределенный срок действия договора, заключенного на неопределенный срок. Если арендный договор заключен на срок более 30 лет или на неопределенное время, то о его прекращении должно быть заявлено за 3 мес.

В случае, если арендатор заключает договор на фиксированный срок, он несет ответственность за уплату арендной платы за весь фиксированный срок аренды, даже если он пытается досрочно прекратить арендные отношения. Арендатор волен оговаривать право на сдачу арендуемого земельного участка в субаренду или на переуступку своих прав и обязанностей по договору аренды.

Если договор аренды заключен на фиксированный срок и не предусматривает возможности его продления, ни одна из сторон не обязана давать уведомление о прекращении договора аренды и арендные отношения в таком случае прекращаются автоматически. Прекращение договора аренды, предусматривающего возможность его продления, должно быть обусловлено подачей уведомления в установленный в нем определенный срок или в установленный законодательством трехмесячный срок.

Закон обеспечивает режим наибольшего благоприятствования предпринимательской деятельности арендатора и в тех случаях, когда запрещает расторжение договора, заключенного на срок жизни арендатора или арендодателя. В случае возникновения профессиональной непригодности арендатора ему предоставлено право требовать расторжения арендного договора даже тогда, когда арендодатель возражает против передачи объекта аренды третьему лицу.

В случае смерти арендатора его наследники или арендодатели имеют право расторгнуть договор, заявив об этом за 6 мес до конца календарного года. Наследники могут возражать против расторжения договора аренды земельного участка и требовать его продления, если они (один из наследников или уполномоченное ими третье лицо) гарантируют надлежащее ведение хозяйства.

Особые правила в ФРГ установлены для расторжения договора аренды земельного

участка по инициативе арендодателя из-за вины арендатора. Арендодателю предоставлено, в частности, *право требовать расторжения договора* до истечения установленных сроков в случае, когда арендатор задержал выплату арендной платы или ее значительной части более чем на 3 мес. В этом случае заявление о расторжении договора аренды должно быть изложено письменно.

Управление земельными ресурсами актуально для США, поскольку земля концентрирует в себе множество экономических, политических, социальных, экологических проблем. В силу важности этих аспектов в США активно проводят государственное управление земельными ресурсами, включая контроль за использованием земли, налогообложение, экологическое регулирование и пр. Существует множество государственных и частных институтов, в ведение которых входят проблемы, связанные с регулированием и контролем за рынком земли как ценного имущества, фактора производства и особого потребительского товара. Поскольку основой земельных отношений в США является частная собственность на землю, она также предусматривает систему государственных учреждений по созданию, оформлению, поддержанию, защите и передаче прав собственности.

Законодательные меры, которые используют в США для стимулирования земельных отношений, ориентированных на создание условий для экологически безопасного и экономически эффективного развития сельского хозяйства, можно разделить на четыре типа:

система регулирования земельной собственности и обязанностей землевладельца;

правила и предписания, с помощью которых регулируют использование земли;

процедуры управления общественными землями, т. е. находящимися в собственности федеральных, штатных и местных правительств;

процедуры, которые гарантируют выполнение правил и предписаний по использованию земли.

Согласно законодательству США земля может находиться в частной собственности одного лица или нескольких лиц (у последних на правах совместного или общего владения). Землю можно купить, продать, передать от одного лица к другому. Практика США свидетельствует о том, что в случае появления каких-либо препятствий к свободному отчуждению «реальной собственности» их снимают суды или законодательные учреждения.

Частными земельными собственниками являются отдельные лица, группы лиц или юридические лица, из которых 86 % частных землевладельцев — это отдельные лица или семьи и они владеют 69 % сельскохозяйственной земли, находящейся в частной собственности. Остальные 11 % частных собственников, владеющие 24 % сельскохозяйственной земли, являются партнерами или семейными корпорациями. Один процент собственников с 4 % сельскохозяйственной земли составляют несемейные корпорации. Остальные типы юридических лиц (2 % частных землевладельцев) владеют 3 % сельскохозяйственной земли.

Таким образом, большинство решений по сельскохозяйственному землепользованию принимают непосредственно частные лица без сложной организационной иерархии. Тем не менее землепользование в США распределено неравномерно в зависимости от площади участков земли, находящихся в собственности. Так, 4 % частных землевладельцев с крупными земельными участками владеют 47 % сельскохозяйственной земли, что составляет 25 % общей стоимости земли и имущества. С другой стороны, 30 % землевладельцев с наименьшими по величине земельными участками владеют только 2 % сельскохозяйственной земли, что по стоимости составляет 11 % общей стоимости земли и имущества.

Категорию земельной собственности можно разделить на право использования земли в настоящем времени и в будущем. Согласно этому землей может владеть человек в течение своей жизни (или в течение меньшего срока), а потом другой назначенный человек. Помимо частных лиц владеть землей могут корпорация, компания или другое юридическое лицо.

Земельный собственник имеет исключительные права землевладения. Любое проникновение на землю без разрешения является нарушением чужого права собственности и чревато наложением штрафа. Более того, государство не может изъять землю, не уплатив денежную компенсацию владельцу. При этом акт изъятия должен иметь место во имя объеди-

ненных общегосударственных интересов.

Право собственности подтверждают документом в письменной форме, описывающим точное расположение владения. Документ регистрирует государственная контора, в которой остается полная копия этого документа на хранение. Любое лицо может проверить и определить, кто является собственником того или иного участка.

Любое лицо может занять деньги у другого лица или, например, взять кредит в банке, чтобы иметь средства, необходимые для покупки земли. При этом кредитор может получить права собственности на землю, если заемщик не сможет вернуть деньги в срок, указанный в договоре о займе. Такие отношения называют залогом земли.

Все землевладельцы имеют право покупать, продавать, сдавать в аренду землю или иным образом изменять право собственности на землю. Однако землевладельцы могут использовать или обрабатывать землю только в соответствии с доктринами общего права и предписаниями, принятыми законодательством или провозглашенными в установленном порядке официальными лицами.

Доктрины общего права признаны и применяются по запросу лиц, законные интересы которых нарушены или находятся под угрозой. Эти законодательные доктрины развивались в течение нескольких столетий судебного регулирования споров, связанных с земельными проблемами.

Согласно законодательству владелец не может использовать свою собственность, если это наносит вред собственности другого. Суды охраняют это очень важное юридическое предписание. Поэтому землевладелец, который, например, допускает загрязнение пестицидами грунтовых вод, питающих колодец соседа, может нести ответственность перед судом за вред, нанесенный загрязнением, и за издержки, необходимые для восстановления качества воды.

Поскольку ясное право собственности позволяет очень четко определить лицо, несущее ответственность за землепользование, юридические доктрины удерживают людей от действий, которые принесут вред и вызовут тем самым судебную ответственность.

Землевладельцы, как правило, стараются использовать свою собственность с наибольшей экономической выгодой. Однако им порой не хватает для этого полной информации. Опустынивание огромных территорий в США во время пыльной бури в 1920—1930 гг. было результатом такой некомпетентности. Для защиты от эрозии и разрушения земли, уменьшения ее нерационального с экологической и экономической точки зрения использования Конгресс США создал в Министерстве сельского хозяйства специальную Службу охраны почв США.

Специалистов этой службы направляют в округа штатов для обучения фермеров наилучшим приемам обработки земли, используя методы, способствующие повышению продуктивности и снижению эрозии. Более того, отделы Министерства сельского хозяйства при университетах обеспечивают распространение передовых методов в сельские районы и города, обучают фермеров и других лиц методам рационального использования земли. Финансовые субсидии этим службам направляются из федерального бюджета и бюджета штатов. Таким образом, государство косвенно способствует улучшению качества земли и землепользования, повышению эффективности производства, поскольку фермеры, освоив прогрессивные технологии, зачастую начинают добровольно их применять на практике.

Использование земли — предмет экологического регулирования в Соединенных Штатах, которое направлено на землевладельцев и лиц, использующих землю.

Виды землепользования распределяются по зонам. Существуют штаты (например, Гавайи или Орегон), где всю землю в пределах муниципалитетов как административных подразделений штатов классифицируют по плотности населения и типу разрешенной деятельности. Благодаря формированию таких зон происходит упорядочивание землепользования. Так, согласно этой системе завод не может быть расположен рядом с больницей и т. д. Таким образом, вся земля в муниципалитетах, имеющих систему зонирования, разделена на отдельные зоны по общему плану, который принимает законодательный орган муниципалитета, и он обязателен для всех, кто проживает и ведет бизнес на территории, подведомственной дан-

ному муниципалитету.

Система зонирования была утверждена в 1926 г. как совместимая с Конституцией США. Она препятствует возникновению нарушений по поводу землепользования, а также предотвращает многие потенциальные конфликты, возможные между владельцами соседних участков.

Однако первоначальное зонирование имело ряд недоработок. В частности, оно не учитывало такие особенности земельных участков, как наличие крутых склонов или переувлажненность, размещение исторических или культурных памятников. Это упущение привело к конфликтам, в результате которых было разрешено обширное жилищное строительство на переувлажненной земле или создание складских помещений на ценных сельскохозяйственных землях.

В результате потери экологически ценной земли приняты большие масштабы. Так, за 200 лет США потеряли 50 % своих переувлажненных земель, что, несомненно, нанесло большой ущерб экологии. Из всех памятников, представляющих историческую и культурную ценность, зарегистрированных в 1933 г., к 1972 г. была разрушена половина. В течение 80-х годов XX в. ежегодно 1,2 млн га сельскохозяйственных земель отводили под несельскохозяйственное использование.

Эти неблагоприятные тенденции возникли из-за того, что была несовершенна система зонирования и на местном уровне принимали решения, которые разрушали природные и культурные ценности. Действия отдельных фермеров, использовавших разрешенные виды деятельности, желая получить быструю выгоду, также привели к негативным экологическим последствиям.

Когда накопившиеся последствия этих тенденций стали очевидны, муниципалитеты, штаты и федеральное правительство стали принимать постановления по защите отдельных экологических, исторических мест и природных ресурсов. В результате этого многие из мер по контролю за землепользованием способствовали развитию стабильного сельского хозяйства и сохранению окружающей среды.

Землевладельцы могут использовать или обрабатывать землю только в соответствии с доктринами общего права и предписаниями, принятыми или провозглашенными уполномоченными официальными лицами. Эти доктрины общего права, развиваясь в течение многих десятков лет судебной практики, сейчас четко отработаны.

Земля штатов, а также муниципалитетов классифицирована по плотности населения, которому позволено жить там (область общих правил), и типу разрешенной деятельности. Благодаря такому зонированию несовместимые виды использования земли исключаются.

Зонирование препятствует нарушению порядка землепользования или появлению между соседями относительно несовместимого использования земли.

Один из широко применяемых методов — это установление типа природного ресурса и учреждение специального контроля для защиты его в любом месте нахождения.

Большое внимание при зонировании уделяется использованию переувлажненных земель на основании особой защитной лицензии, которую уполномочен выдавать только корпус инженеров армии США. Многие штаты вводят дополнительные лицензии на переувлажненные земли, которые защищают буферные зоны вокруг них. Эти зоны нужны для сброса грунтовых вод, борьбы с заилением, сдерживания паводков, а также как место обитания диких животных и птицы.

Жестко контролируется всякая деятельность, вызывающая загрязнение среды. В США требуется специальное разрешение на строительство трубопроводов и других средств, отводящих жидкие отходы в водоемы. Их сооружение без такого разрешения квалифицируют как преступление.

Вода, используемая для сельского хозяйства, должна быть достаточно чистой; уровень чистоты устанавливается по единой для всех штатов методике. Все разрешения на сброс стоков в штате ограничены стандартами качества воды.

Разрешения на сброс пересматривают через 5 лет, и условия их получения становятся

все более строгими; стандарты качества воды (1 раз в 7 лет) также ужесточаются. Поэтому предприятия постоянно проводят работу по очистке сточных вод.

Сельское и лесное хозяйства тоже являются источниками загрязнения. Более 50 % вредных осадков в реках США — результат сельскохозяйственной деятельности.

Агентство охраны окружающей среды США в настоящее время вводит новые нормы и предписания по контролю стоков химикатов (удобрений и пестицидов) и ила от сельскохозяйственной деятельности. Серьезную проблему создают отходы животноводческих ферм и откормочных площадок.

Хранение и использование сельскохозяйственных пестицидов и других опасных химических препаратов теперь строго регулируют федеральные законы и законы штатов. Фермеры и другие землевладельцы «совместно, строго и порознь» отвечают за восстановление любых земель, которыми они владеют, на которых работают или которые загрязняют.

Все правила охраны природных ресурсов обязательно публикуются; без этого их не считают введенными в действие.

Гарантирует охрану сельскохозяйственных земель подготовка отчетов об экологическом состоянии. Они были введены Актом о национальной политике в области окружающей среды (1969 г.); половина штатов приняла аналогичные законы.

Оценка воздействия на окружающую среду и принимаемые в связи с ней решения — наиболее важные правовые инструменты поддержания стабильности сельского и лесного хозяйств, поскольку заставляют каждое официальное лицо охранять природные ресурсы.

Все правила и предписания по использованию земли в США исполняются беспрекословно, так как в случае их невыполнения предусмотрена система экономических стимулов и штрафов. Штрафы, иски гражданского суда и постановления уголовного суда обеспечивают исполнение административных запретов и разрешений.

Вся земля в США первоначально принадлежала штатам, и все документы на право земельной собственности оформлены как передача штатом этих прав. Для определения условий, на которых участки передают во владение, необходим документ, фиксирующий эту первоначальную передачу. Земля может включать в себя так называемые «постоянные присоединения», т. е. объекты, соединенные с землей таким образом, что в глазах закона стали ее частью. Постройки, иные постоянные вещные объекты, а также землю, на которой они воздвигнуты, обычно рассматривают как единое целое.

Как только штат передаст землю в полное владение (собственность) частному лицу, то с учетом условий, оговоренных законом, оно может:

продать землю или передать ее кому-либо (т. е. передать право владения, полученное от штата);

заложить землю, в том числе передать закладную кредитору;

передать землю лицу на время всей его жизни, оговорив условия обращения с землей после смерти такого «пожизненного арендатора»;

сдать землю в аренду;

выдать лицензию на право личного поселения;

передать иные права и вступить в контрактные соглашения и договоренности в отношении земли.

Несколько лиц могут одновременно быть владельцами одного и того же интереса в отношении земли. Есть два типа такого совладения.

Первый тип — совместное владение; каждый совместный владелец имеет отдельный (дискретный) интерес в отношении земли. Это означает обладание ими не физической частью земли, а определенной частью прав, которые называют «неделимым паем» в земле.

Совместные владельцы могут обладать равными или неравными паями, могут распоряжаться ими по своему усмотрению, продавать, держать пожизненно или оставлять по завещанию. Если совместный владелец умирает, не оставив завещания, его доля переходит лицам, которым принадлежит право на данное имущество в соответствии с правилами о наследовании без завещания.

Второй тип — общее владение; общий владелец имеет право, разделяемое с остальными совладельцами, на всю собственность, но не имеет индивидуального права на неделимый пай в ней. При общем владении при смерти совладельца вся земля остается во владении оставшихся, т. е. здесь нет права передачи интереса, относящегося к земле, по наследству.

Сервитут (ограничение, особые условия) дает право или пользоваться землей определенным оговоренным способом, или, наоборот, предотвращает пользование ею каким-либо способом. Пример сервитута первого типа — право проезда, право на прохождение газопровода или линии электропередачи через землю; второго — ограничение права соседнего землевладельца на использование земли для строительства. Сервитуты подобного рода нередко предусматривают положения, дающие муниципальным службам право входа на землю, прокладки и обслуживания трубопроводов.

Особые условия нередко применяют землевладельцы для того, чтобы регулировать пользование и улучшение земель. Например, владелец двух соседних участков, желающий продать один из них, оставаясь жить на другом, может потребовать, чтобы любые здание или постройка, возводимые на продаваемой земле, не загораживали вид с его участка. При соблюдении определенных формальностей подобное ограничение может стать составной частью прав на продаваемый участок.

Землевладельцы могут формировать и другие права, в соответствии с которыми использование земли может быть разрешено, например, для выращивания сельскохозяйственных культур, заготовки леса, вывоза минерального сырья и определенной части почвы.

На практике штат обычно исключает из акта передачи земли минеральное сырье, находящееся под ее поверхностью.

Юридически интересы получателя земли ограничиваются статьями закона, регулирующего эти акты передачи. Так, длительность владения землей зависит от соблюдения особых условий. Типичные среди них — пользование землей как местом проживания без перерыва, огораживание земли, возведение построек определенной стоимости за определенный срок.

Законы, регулирующие в штатах правила осуществления земельных сделок, предусматривают в некоторых случаях ограничения по передаче земель (например, согласие уполномоченного органа власти до оформления сделки).

Законодательные органы активно влияют на землепользование на уровне штатов с различной степенью влияния и программами. Так, в штате Орегон в 1973 г. была введена общая система зонирования, которая определяет и защищает сельскохозяйственные и лесохозяйственные земли. Законодательные власти учредили Комиссию по охране и освоению земли, в функцию которой входили разработка всестороннего плана в масштабе штата при гарантии широкого участия общественности при разработке плана и предоставление этого плана в законодательный орган для одобрения. Единственный вид строений, разрешенный на сельскохозяйственных землях, — постройки сельскохозяйственного назначения, временные передвижные домики.

В США имеются примеры регулирования проблем землепользования, которые происходят в результате разработанных программ на уровне нескольких штатов. Так, загрязнение воды в озере Тахо в результате рекреационной, жилищной и сельскохозяйственной деятельности побудило создать в 1980 г. Региональную комиссию планирования использования озера Тахо, предусматривающую участие штатов Калифорния и Невада. Эта комиссия установила общие стандарты для обоих штатов в пределах водораздела озера Тахо.

В практике США имеются случаи перераспределения значительных участков земли при реализации специальных региональных программ. Так, в штате Нью-Йорк область Адирондакских гор была частично отведена под «регулируемые» фермы, леса и рекреационные земли. Этот район с площадью 2,4 млн га подчиняется непосредственно предписаниям штата «По охране окружающей среды от нанесения ущерба или избыточного строительства». Предписания штата в этом случае заменяют правила землепользования местных властей.

В Нью-Джерси Сосновая Пустошь является зоной строго охраняемых лесов с площадью 150 тыс. га. Этой территорией, а также землями прилегающих ферм (230 тыс. га) управ-

ляет специальная комиссия в соответствии с разработанным планом управления.

Другая региональная система основана Федеральным актом по управлению прибрежной зоной, с помощью которого Конгресс предложил заинтересованным штатам разрабатывать подробные планы землепользования для всех прибрежных районов. Процедура разработки планов отдельных штатов предусматривала их утверждение федеральным ведомством планирования прибрежной зоны. После этого Конгресс выделял специальное финансирование и обязывал все федеральные органы выполнять эти планы.

Среди восьми приоритетных видов использования прибрежных земель, которые рекомендовали для особого планирования, перечислены области с высокой естественной продуктивностью или исключительно важные места обитания живых ресурсов, включая рыбу, диких животных, а также места их питания и размножения.

В результате этого в пределах национальной системы управления прибрежной зоны возник гибкий диапазон внутриштатных систем. Калифорния разделила использование всех прибрежных земель по зонам, включая сельскохозяйственное использование. Поэтому для начала любой, даже сельскохозяйственной, деятельности в районе прибрежных зон в Калифорнии требуется разрешение специальной комиссии штата.

Благодаря такой скоординированной системе появилась возможность сравнивать различные проекты по использованию прибрежных участков земли и стимулировать их сбалансированное использование, не противоречащее общественным интересам. Многие штаты уже составили список рек и озер, а также океанское побережье как подлежащее регулированию в рамках описанной системы.

Один из широко используемых способов экологического регулирования землепользования — установление типа природного ресурса, который подпадает под специальный государственный контроль. Так, в США переувлажненные земли, включая все морские эстуарии и пресноводные болота, находятся под защитой лицензии на переувлажненные земли, которую уполномочен выдавать корпус инженеров армии США.

Многие штаты также имеют дополнительные лицензии на переувлажненные земли штата, которые защищают буферные зоны вокруг переувлажненных земель. Последние имеют решающее значение для сброса фунтовой воды, борьбы с заилением и сдерживания паводков, а также как место обитания диких животных и птицы.

Сходные методы используют в отношении других природных ресурсов, которые считаются особо важными.

Почти 300 млн га, или около трети всех земель США, являются «общественными землями», которые находятся в собственности федерального правительства. Пользователями земли являются различные федеральные агентства. Существуют специальные акты, которые определяют процедуру, когда частные или юридические лица могут брать в аренду и использовать эти земли.

Значительную часть федеральных земель контролирует Министерство внутренних дел США. Пастбища, находящиеся в сельскохозяйственном использовании, и леса занимают огромные территории. Федеральный закон о земельной политике и управлении предусматривает обязательную разработку специальных планов для гарантии того, что эти земли будут использованы таким образом, что это не ухудшит качество воды, экологию и другие ценности. Сдача в аренду и другие виды использования федеральных земель проводят в рамках таких планов.

Сходные схемы существуют и в штатах для земель, находящихся в их собственности.

Все правила и предписания по использованию земли осуществляются на основе широкого диапазона законодательных инструментов. При этом обеспечиваются и экономические стимулы, и меры для предотвращения деятельности, вредной для сельского хозяйства и окружающей среды. Наличие необходимых административных разрешений (лицензий) подкрепляется штрафами и *постановлениями* гражданского суда, а в некоторых случаях и уголовным преследованием.

Чтобы сделать сельское хозяйство более экономически эффективным и снизить жела-

ние продавать сельскохозяйственные земли для несельскохозяйственного использования, многие штаты создали двойную систему земельных налогов. Местные власти могут лишь облагать фермы налогом по низкой ставке, даже если к соседям, ведущим экономически более выгодную деятельность, применяют более высокие ставки.

Так, калифорнийский закон 1965 г. по охране земли был принят с целью прекращения потери сельскохозяйственных земель, в связи с тем что Калифорния производит 25 % всех столовых продуктов и 40 % всей свежей продукции, потребляемой в США. Следовательно, эти земли имеют общенациональное значение. Тем не менее в тот период значительно сократились площади пахотных земель, так как местное зонирование разрешало отвод сельскохозяйственных земель под другие нужды и владельцы продавали земли, чтобы извлечь прибыль из растущей стоимости своих участков.

Согласно принятому закону в Калифорнии разрешается фермерам регистрировать свои земли как сельскохозяйственные. В этом случае применяют низкие налоговые ставки. Если владелец когда-либо пожелает оставить сельское хозяйство, он должен уплатить разницу между низкой налоговой ставкой и преобладающей более высокой местной ставкой. По истечении нескольких лет «возвратные налоги» становятся такими высокими, что стало экономически уже невыгодно изымать сельскохозяйственные земли из аграрного использования. Такую схему имеет также штат Нью-Йорк и др.

Еще один распространенный метод, который гарантирует охрану сельскохозяйственного использования земли, — обязанность всех агентств федерального правительства и агентств в Калифорнии, Нью-Йорке, Висконсине и в некоторых других штатах готовить отчеты о влиянии различных проектов на экологию. Эта обязанность впервые введена Актом о национальной политике в области окружающей среды в 1969 г., и в настоящее время примерно половина штатов приняли подобные законы. Эти отчеты получили название «Оценка воздействия на окружающую среду» (EIA).

В соответствии с EIA для каждого предлагаемого проекта должно быть определено его влияние на окружающую среду, а также перечень мер по снижению неблагоприятных эффектов, если таковые предполагаются. По более строгим правилам EIA Калифорнии и Нью-Йорка вредные последствия вообще должны быть исключены, тогда как согласно федеральным процедурам EIA федеральному чиновнику предоставляется достаточная свобода действий при определении экологической оценки проекта.

В соответствии с федеральным законодательством и сложившейся судебной практикой федеральное правительство США не наделено правом регулировать отношения, связанные с арендой сельскохозяйственных земель и их использованием, в тех случаях, когда земля находится в частной собственности. Федеральное правительство регулирует арендные отношения, возникающие из заключенных арендных соглашений в отношении земель, право собственности на которые принадлежит каким-либо административным образованиям (например, в отношении национальных лесных земель; земель, находящихся в трастовом управлении у индейцев, и т. д.).

Права, принадлежащие федеральному правительству в части регулирования арендных отношений, не могут быть ограничены нормативными актами органов штатов или местных муниципальных органов власти. Несмотря на то что государство не осуществляет специального зонирования национальных земель, используемых в сельском хозяйстве США, федеральное правительство, ведущее собственную коммерческую деятельность и бюджетное финансирование, имеет определяющее значение в процессе регулирования арендных отношений и использования земель сельскохозяйственного назначения. Например, в соответствии с Федеральным законом о контроле за загрязнением воды все действия, связанные с использованием земли сельскохозяйственного назначения в пределах большинства национальных водных объектов, должны быть согласованы с армейским инженерным корпусом американской армии.

В соответствии с поправкой 1970 г. к Федеральному закону о чистоте воздуха органы штатов и местные органы управления должны согласовывать стандарты чи-

стоты окружающего воздуха с Федеральным агентством по охране окружающей природной среды. Такие стандарты рассматривают возможность использования конкретного земельного участка для сельскохозяйственного производства.

В каждом штате США приняты и действуют законодательные акты всех уровней, направленные на регулирование и охрану использования земель сельскохозяйственного назначения.

Правовая доктрина США исходит из того, что всей полнотой власти в стране обладают штаты, объединившиеся в федерацию. В соответствии с этой доктриной компетенция федерации является результатом делегирования штатами федерации части своих полномочий, включая вмешательство федеральных органов в регулирование арендных отношений.

Правовое регулирование арендных отношений осуществляется также на уровне региональных агентств и органов местного самоуправления. Определенные категории сельскохозяйственных земель в США могут быть объектом регулирования и контроля специального регионального агентства, полномочия которого обычно меньше, чем полномочия законодательных и исполнительных органов штата, но больше полномочий органов местного самоуправления. Региональное агентство регулирует земельные и арендные отношения, связанные с использованием земельных участков, расположенных на территории разных штатов, графств, районов и т. д. Так, в Законе штата Миннесота о региональном планировании содержатся нормы, предоставляющие право двум и более графствам, поселкам и городам штата заключать между собой соглашения, определяющие деятельность тех или иных административных образований в сфере регулирования земельных отношений на определенной территории.

Административный кодекс штата Калифорния предоставляет право законодательным органам штатов регулировать использование фермерских зданий и сооружений, сельскохозяйственных земель, регистрировать сделки с земельными участками между промышленными предприятиями, фермерами и частными лицами. Они правомочны также регулировать расположение, число этажей, размер зданий и сооружений, использование открытых и занятых территорий, процентный состав земель, которые могут быть предоставлены для сельскохозяйственного производства или постройки фермерских зданий и сооружений, и их классификацию, интенсивность использования земли.

В ряде штатов широко практикуются референдумы среди граждан по вопросам, связанным с регулированием земельных отношений на муниципальном уровне. Такие референдумы проводятся по вопросам, касающимся осуществления на территории графства или города любого коммерческого проекта, предусматривающего изъятие сельскохозяйственных земель. В частности, ст. 35 Конституции штата Калифорния предусматривает, что вопросы, связанные с использованием сельскохозяйственных земель или возведением на них каких-либо построек, затрагивающие интересы более чем 50 % населения любой административной единицы штата, должны быть решены с участием всех избирателей, не менее 50 % которых должны выразить свое отношение к тому или иному вопросу путем участия в местном референдуме.

Американское право рассматривает аренду как ограниченную по времени передачу определенного комплекса прав и обязанностей от арендодателя арендатору, по передаче арендатору исключительного владения земельным участком.

Аренда земли имеет решающее значение в сельском хозяйстве США. Она позволяет землевладельцу, с одной стороны, получать доходы от земли, которую он не желает (или не может) обрабатывать, а с другой — дает возможность арендатору получить права временного пользования землей. Начиная с 1900 г. доля сельскохозяйственной земли, которую сдают в аренду, превышала 30 %. В 1988 г. 45 % сельскохозяйственной земли было арендовано и 41 % фермеров обрабатывали полностью или частично арендованную землю.

Арендатор и землевладелец рассматривают аренду не только как шаг для начала сельскохозяйственного производства, но и как эффективный путь получения контроля над земельными ресурсами. Аренда может включать в себя право обрабатывать землю, наличие

некоторого капитала для финансирования сельскохозяйственной деятельности, предполагать гибкость в принятии производственных решений, и ее можно использовать как средство для сокращения риска.

Согласно данным Бюро по переписи примерно 1,3 млн земельных собственников сдают в аренду 134 млн га сельскохозяйственной земли на основании 1,9 млн арендных контрактов. Около 90 % этой земли сдают в аренду собственники, которые не занимаются фермерством. Такие земельные собственники вообще не обрабатывают свою землю и сдают в аренду всю или же часть своей земли. Землевладельцы, не ведущие сельское хозяйство, владеют 137 млн га земли, из которой они сдают в аренду 121 млн га в рамках 1,7 млн арендных договоров. Полные собственники, владеющие всей землей, которую они обрабатывают, имеют в собственности 200 млн га земли. Они обрабатывают 93 % своей земли и остальные 13 млн га сдают в аренду.

Права и обязанности сторон по договору аренды регулируются законом. Законодательство штатов устанавливает свободу арендных договоров. Арендодатель и арендатор имеют свободу выбора при заключении договора аренды.

В соответствии с принципом свободы договора арендодатель предоставляет возможность арендатору осуществлять сельскохозяйственную деятельность на арендованной земле без вмешательства с его стороны. Вместе с тем арендодатель должен выполнять возложенные на него обязанности по договору так, чтобы права арендатора не были нарушены или поставлены под угрозу.

В США существует ограниченное право арендодателя на посещение арендованного земельного участка, именуемое наблюдением с целью возможного предотвращения порчи имущества. В связи с тем что арендное соглашение определяет как одно из существенных условий исключительное право владения арендатором имущества в течение определенного промежутка времени, арендодатель не имеет права в течение определенного промежутка времени претендовать на участие в использовании земли и иного связанного с ней имущества. Например, в штате Вермонт арендодатель не имеет права охотиться на переданном им в аренду земельном участке без специального разрешения арендатора, кроме случаев, оговоренных в самом арендном соглашении.

В случае, если арендодатель намеревается добывать на арендуемой земле минералы, нефть, газ, арендное соглашение должно предусматривать право арендодателя, его агентов и служащих на осуществление такого рода деятельности.

Законодательство также ограничивает права арендодателя на передачу земельного участка в аренду другому лицу. В случае, если земельный участок передан в аренду другому лицу без согласия арендатора, последний вправе предъявить иск к арендодателю с целью прекращения договора аренды и взыскания убытков с арендодателя.

По американскому праву не исключается заключение договоров аренды в устной форме. Однако, по мнению американских юристов, предпочтительно, чтобы договор аренды был заключен в письменной форме, что объясняется прежде всего требованиями принятого в каждом штате Закона «О мошенничестве», согласно которому определенные соглашения заключают в письменной форме и подписывают стороной, имеющей на то полномочия, или другим лицом, получившим соответствующее разрешение. Требование письменной формы договора аренды в большинстве штатов мотивируется необходимостью возложить обязанности на любое лицо в связи с любым видом аренды недвижимости или имущества, которое может быть предметом наследования, на срок более 1 года.

В качестве критерия классификации сельскохозяйственной аренды принято выделять либо срок действия договора аренды, либо способ уплаты аренды арендатором. По этим критериям американская правовая доктрина выделяет аренду, возобновляемую ежегодно, многолетнюю аренду, срочную аренду. Кроме того, американские юристы выделяют аренду по доброй воле и аренду с молчаливого согласия. На практике два последних вида аренды не применяются, и существуют они только в качестве теоретической модели арендного соглашения.

*Аренда, возобновляемая на каждый год*, — это периодическая аренда, которую при-

знают автоматически возобновленной, если не представлено соответствующее извещение о ее прекращении. Как правило, ежегодно возобновляемую аренду оформляют устно или в письменной форме. Такие договоры прекращают свое действие при предоставлении одной стороной другой стороне извещения, которое соответствует требованиям закона или требованиям об извещении, указанным в соглашении. При этом проводят разграничение извещения как необходимого условия ежегодно возобновляемой аренды и извещения, которое необходимо для заключения сторонами нового договора аренды. Зачастую на практике стороны обсуждают условия нового договора аренды незадолго до истечения установленного срока аренды, ежегодно оформляя новый договор аренды на следующий год. Такая аренда может быть прекращена без дополнительного извещения либо в соответствии с условиями нового договора аренды об извещении.

Широко распространена краткосрочная аренда земельных участков сельскохозяйственного назначения без права ее автоматического продления. На практике распространены также письменные договоры аренды, заключаемые на *определенный срок*. Если в договоре аренды указывают определенный срок и фиксированную дату прекращения, по такой *многотлетней* или *срочной аренде* договор прекращается автоматически с этой даты и ни одна из сторон не обязана давать уведомление другой стороне о прекращении договора аренды. При этом действует правило, согласно которому ни одна из сторон не может прекратить договор аренды досрочно, если другая сторона не нарушит договор аренды.

Однако арендодатель и арендатор могут договориться о прекращении договора аренды досрочно. Срочный договор аренды действует до тех пор, пока одна сторона не направит другой стороне уведомление о том, что первая сторона намерена прекратить договор аренды. Такое уведомление направляют, как правило, не позднее чем за 6 мес до срока окончания договора аренды. Важное значение для обеспечения стабильности аренды, свободы деятельности арендодателя по распоряжению землей, свободы предпринимательской деятельности арендатора имеет порядок подачи сторонами такого уведомления о прекращении договора аренды. Другие договоры аренды, именуемые срочными, возобновляются автоматически в конце каждого месяца или года.

Законодательство штатов подробнейшим образом регламентирует взаимоотношения сторон при досрочном прекращении договора аренды. Так, если арендодатель нарушает обязательства по договору аренды, арендатор вправе требовать досрочного прекращения договора. Особые правила для прекращения договора аренды установлены для тех случаев, когда арендодатель имеет лишь пожизненное право пользования недвижимостью. В большинстве штатов предусмотрено досрочное прекращение договора аренды до истечения его срока в случае, если арендатор не вносит арендную плату. Кроме того, арендодатель может потребовать прекращения договора аренды, когда арендатор допускает иные нарушения обязательств по договору аренды. При этом действует правило: если арендодатель знает о совершенных нарушениях обязательств по договору аренды, но отказывается от его прекращения, то это лишает впоследствии его права требовать прекращения договора аренды за указанные правонарушения.

В законодательстве имеются указания, подробно перечисляющие реквизиты договора аренды земельных участков сельскохозяйственного назначения. К ним относятся: объект аренды, которым может быть как арендуемый земельный участок, так и арендуемые здания и сооружения, находящиеся на земельном участке; срок аренды; возможность продления договора аренды; размер арендной платы; обязанности арендодателя по передаче арендатору топлива, удобрений, пестицидов и иных производственных средств; обязанности арендатора и арендодателя по содержанию арендованного земельного участка, текущему и капитальному ремонту сельскохозяйственного имущества, находящегося на арендованном земельном участке; порядок передачи арендованного имущества в субаренду; права арендатора на сооружения, созданные им на арендованном земельном участке; виды разрешенной и запрещенной деятельности арендатора на арендованном земельном участке.

Фермерам-арендаторам, участвующим в федеральных программах в области охраны

окружающей среды, финансируемых правительством США, предоставляют кредиты с благоприятными процентными ставками, выплачивают страховое возмещение, компенсируют убытки производителей за недополученный урожай вследствие экстремальных природных условий. Кроме того, фермерам-арендаторам гарантируется государственная поддержка цен и доходов, предоставляют иные финансовые льготы, стимулирующие соблюдение законодательства в области охраны окружающей среды.

В договоре аренды может быть предусмотрена возможность участия арендатора в различных федеральных программах государственной поддержки сельского хозяйства. В этой связи в договор аренды могут быть включены положения, регулирующие выплату компенсационных платежей фермеру-арендатору, участвующему в программах ограничения посевных площадей. Арендатору в таком случае предоставляют право на получение разницы между ориентировочной ценой, установленной законом, и максимальной рыночной ценой или залоговой ставкой на сельскохозяйственную продукцию.

Возможности арендатора по использованию арендованного земельного участка достаточно широки. Арендатору предоставлено исключительное право владения и использования земельного участка в течение срока аренды, если договором аренды не предусмотрены какие-либо ограничения. Одно из таких ограничений — разрешенные виды деятельности арендатора, на которого возлагают обязанность строжайшего соблюдения сельскохозяйственных технологий при выращивании сельскохозяйственных культур под контролем арендодателя. В арендных договорах, в частности, предусматривают право арендодателя участвовать в принятии решений относительно использования арендованного земельного участка, моделей посева сельскохозяйственных культур и методов работы. Если при заключении договора аренды не оговорены условия использования арендованного земельного участка, технология сельскохозяйственных работ, арендатор решение по данным вопросам принимает самостоятельно.

К числу ограничений прав арендатора относятся также запрещенные виды деятельности арендатора, которые могут быть предусмотрены сторонами при заключении договоров аренды. Правовые последствия этого следующие: арендодатель вправе требовать прекращения действия договора, если арендатор применяет запрещенный вид использования арендованного земельного участка. Другое ограничение прав арендатора — обязанность арендатора не загрязнять земельный участок во время действия договора аренды. Аренданный земельный участок должен быть возвращен арендодателю в таком состоянии, в каком он был передан арендатору в начале срока действия договора аренды.

Заслуживает внимания детальное регулирование федеральным законодательством и законодательством штатов обязанностей арендатора, связанных с эффективным использованием арендуемого земельного участка, осуществлением комплекса мер, направленных на борьбу с эрозией почв. Защищая земли от водной и ветровой эрозии, арендатор разрабатывает планы сохранения эрозионных почв, которые предусматривают методику сохранения почв и управления деятельностью ферм, защищающих деградированные почвы. В тех случаях, когда в аренду переданы также земли, которые ранее до принятия Федеральной программы в области охраны окружающей среды не использовали для производства сельскохозяйственной продукции, то устанавливают особый режим использования указанных земель. Арендатору запрещено приступать к сельскохозяйственной деятельности на таких землях без предварительной разработки планов сохранения почв.

Комплексные экологические требования к сельскохозяйственной деятельности арендатора также закрепляют в договорах аренды, которые предусматривают сокращение сельскохозяйственных угодий, особенно подверженных истощению (например, пастбища). По таким договорам предусматривают прекращение использования указанных земель для производства сельскохозяйственной продукции на определенный период. Соответственно на арендатора возлагают обязанность осуществления необходимых мер по сохранению таких сельскохозяйственных угодий.

Законодательство большинства штатов о сельскохозяйственной аренде содержит требование о применении арендатором природоохранных технологий, исключающих причине-

ние ущерба сельскохозяйственной недвижимости, соблюдении им установленного порядка пользования водостоками, водоотводами, канавами, дренажными участками, террасами, лесными угодьями, другими природными объектами. Одна из основных обязанностей арендатора — рациональная организация территории, связанная с огораживанием полей, устройством придорожных канав, разбивкой на участки арендуемой земли и всей территории арендуемой фермы, защита земель от заражения сельскохозяйственных угодий, зарастания сорняками, кустарником, восстановление и повышение плодородия почв, проведение комплекса почвозащитных мер.

В соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами штатов на арендатора возлагают также обязанность осуществлять комплекс мер по охране природных объектов от негативного воздействия сельскохозяйственного производства. При этом особое значение придается соблюдению экологических и санитарно-гигиенических требований при применении в сельском хозяйстве пестицидов, минеральных удобрений. Проблемы, связанные с использованием сельскохозяйственных химикатов, являются предметом императивного (безусловного) регулирования.

В этой сфере действуют жесткие правила, которые предусматривают регистрацию компетентными органами государства на федеральном уровне пестицидов и минеральных удобрений, применяемых в сельскохозяйственном производстве. В договоры аренды включают правила использования пестицидов «общего пользования», разрешенных к применению при выращивании любых сельскохозяйственных культур, и «ограниченного пользования», разрешенных к применению лишь при выращивании отдельных сельскохозяйственных культур.

Публичное регулирование аренды сельскохозяйственных земель затрагивает также нормативы качества окружающей среды. Речь идет прежде всего о нормативах, которые включают сведения, к каким видам культур применимы пестициды, для борьбы с какими вредителями они могут быть использованы и каким образом должен обращаться с ними арендатор, для того чтобы свести до минимума экологический риск.

Вместе с тем публичное регулирование аренды сельскохозяйственных земель базируется на федеральных законах и законах отдельных штатов, ограничивающих воздействие сельскохозяйственной деятельности на качество водных ресурсов, усиливающих контроль за «неточечными» источниками загрязнения, такими, например, как *сток с сельскохозяйственных полей*, защищающих низинные земли и земли, где обитают разные виды растений и животных.

По законодательству большинства штатов на арендодателя и арендатора возложена ответственность за убытки, причиненные нарушением обязательств по договору аренды земельного участка. Правовым основанием ответственности является правонарушение, *совершенное во время действия договора аренды*.

По законодательству штатов в большинстве случаев обязанности сторон по содержанию арендованного земельного участка распределяются таким образом, что арендодатель освобождается от ответственности за улучшение арендуемого земельного участка, если иное не установлено законом или договором. Если арендодатель принял на себя обязательство провести такое улучшение, *но не выполнил его, то* арендатор освобождается от обязанности выплачивать арендную плату. При ненадлежащем выполнении арендодателем указанных обязанностей арендатор вправе требовать досрочного прекращения договора аренды. В случае отказа от досрочного прекращения договора аренды арендатор может требовать возмещения причиненных ему убытков, но его не освобождают от выполнения обязанности по выплате арендной платы арендодателю.

Достаточно подробно законодательство штатов регламентирует мероприятия по улучшению арендованного земельного участка. Согласно законодательству преобладают диспозитивные нормы, которые предоставляют сторонам два варианта разделения затрат на улучшение арендованного земельного участка. По одному из них стороны договариваются о том, что расходы, связанные со строительством террас, прудов, дамб, осушением и другими

работами по сохранению почв, возмещают арендатору частично при прекращении действия договора аренды. В другом случае, когда улучшения, проведенные на арендованном земельном участке могут быть перемещены, собственником таких улучшений признают арендатора. На него возлагают *все расходы по улучшению* арендованного земельного участка с предоставлением ему права на перемещение при прекращении действия договора аренды.

Законодательством штатов предусмотрено положение о том, что в случае, когда стороны не договорились об улучшении арендованного земельного участка, работы по его улучшению арендатор проводит за свой счет. Поскольку арендодатель при заключении *договора аренды не выразил своей воли* относительно улучшений арендованного имущества, применяют правило о том, что арендатор по истечении срока действия договора аренды не имеет права на возмещение затрат по улучшениям, произведенным на арендованном земельном участке.

Представляет интерес американский опыт аренды земли, прежде всего фермерами; *большинство* из них или не являются собственниками возделываемых земель, или арендуют дополнительные участки. Им аренда выгодна, если рыночная стоимость земли больше ставок арендной платы.

Существует несколько типов арендных соглашений. Наиболее традиционным является с оплатой фиксированной части урожая (издолящина). Урожай делят между фермером и землевладельцем, при этом фермер обеспечивает всю текущую деятельность, а землевладелец предоставляет недвижимое имущество и платит налоги. В некоторых местах этот вариант аренды доминирует. Он позволяет разделить два главных риска, с которыми сталкивается большинство сельхозпроизводителей, — урожай и цены. Аренда с фиксированной денежной оплатой принята во многих штатах, но она несет больший риск для фермера, чем для землевладельца.

Существуют и другие виды аренды, например аренда «за бушель», когда фиксируется число будущей продукции, которое будет доставлено землевладельцу. Этот вариант для арендатора представляется наиболее рискованным, так как колебания в урожайности обычно больше, чем в цене зерновых.

В разные периоды истории страны федеральное правительство являлось собственником до 80 % ее территории, занимающей 2,3 млрд акров; в настоящее время оно управляет лишь 29 % (так называемая общественная земля).

В собственности федерального правительства находится 110 млн га земель многоцелевого использования (около 13 % всех земель США), управляемых бюро по землеустройству. В его ведении находятся также природные ископаемые, залегающие под управляемой им поверхностью (60 % запасов угля и 35 % урановой руды). Большая часть этих земель расположена в западной части страны и в основном представляет собой пастбища, горы и пустыни.

Бюро по землеустройству является структурным подразделением Министерства внутренних дел страны, которое не выполняет полицейских функций. В структуру бюро входит 12 отделений штатов, 58 отделений графств и 140 местных отделений. Всего в системе работает около 10 тыс. чел.

Бюро по землеустройству поддерживает архив свидетельств о собственности на земли, ранее находившиеся в общественной собственности. В архиве нет данных по штатам, составляющим 13 первоначальных колоний, земли которых никогда не были собственностью федерального правительства. Информация по этим территориям находится в архивах соответствующего штата.

Ежегодно бюро выдает более 10 тыс. копий документов, подтверждающих право собственности на конкретные участки. Архив бюро централизован, все документы находятся в одном месте.

За свою историю федеральное бюро по землеустройству передало в собственность частным лицам и различным организациям 1,1 млрд акров земель, в том числе 287 млн акров бесплатно; 328 млн акров было передано под строительство общественных (бесплатных) школ, транспортных систем и других объектов.

Все имеющиеся документы находятся на микрофильмах; в 1989 г. было решено перейти к оптическому сканированию документов. В настоящее время внедряется новая система учета и поиска регистрационных документов. В 1993 г. бюро по землеустройству начало продавать компьютерные компакт-диски с информацией всем заинтересованным лицам.

Бюро выносит федеральные земли на продажу в тех случаях, когда собственность на них становится обременительной для общественности или для правительства. Бюро может отобрать конкретные участки на продажу, если они отвечают одному из трех условий:

- данный участок изолирован, труден и неэкономичен в управлении;
- участок был приобретен для конкретной цели, и больше он для нее не требуется;
- проданный участок будет служить общественным задачам.

Продажные цены на участки не могут быть меньше справедливых рыночных цен, и определяют их на основе стоимости окружающих земель.

Существует три формы продажи федеральных земель: конкурентные торги с преимущественным правом покупки владельцев граничащих участков; прямая продажа одному лицу; открытый аукцион. В качестве покупателей могут выступать только граждане США или корпорации. Проданная федеральная земля попадает под законы и ограничения, действующие на данной территории. Соглашение о сделке может предусматривать сохранение прав за федеральным правительством или лицом, прежде арендовавшим эту землю.

Использование земли в качестве гаранта возврата кредитов — один из основополагающих принципов рыночной экономики. Залог земли используют для получения инвестиционного капитала, а также для ведения и расширения бизнеса. Земля является наибольшей ценностью, которой обладает фермер. Поэтому наличие права залога важно для стимулирования сельскохозяйственного производства.

Фермеры США закладывают свою землю под кредиты для оплаты текущих производственных затрат и для покупки техники. При этом они часто покупают дополнительную землю, используя кредиты, полученные под залог уже имеющейся земли. Эта практика чрезвычайно важна, поскольку фермер может купить землю даже в случае, если у него ограничены имеющаяся наличность или сбережения.

Банки также положительно относятся к праву залога земли. Имея землю в качестве гаранта под кредиты, банки получают возможность покрытия своих затрат, даже если приостановлена выплата процентов по ссуде. Рассмотрим более подробно механизм функционирования залоговых отношений в США.

Число залоговых операций в периоды относительно высоких ставок процента, когда основным способом финансирования покупки недвижимости на внутреннем рынке является новая ссуда под недвижимость, начинает стремительно увеличиваться. Такая ссуда может быть выдана специализированным земельным банком, коммерческим банком, сберегательным банком, кредитным союзом и компаниями по операциям с ипотеками, число которых в США растет.

При оформлении договора о залоге операцию подтверждают долговой распиской или обязательством должника. Обязательство — это документ с печатью, а расписка — документ без печати.

Агент, занимающийся составлением залогового договора, «заботится обо всем», оставляя покупателю простые задачи, такие как подписать бумаги (заявление на получение ссуды и др.) и принести наличные деньги к заключительному этапу. По мере того как кредитное дело становилось более сложным, связь между кредиторами и агентами, специализирующимися на залоговых операциях, делалась все более значимой.

В США сделки покупателя с кредитором, предоставляющим деньги под залог, опираются на все большее число законов о защите прав потребителя. Законодательство требует, чтобы кредитор полностью огласил свои финансовые расходы, обосновав плату за обслуживание. Кроме этого согласно законодательным актам лиц, желающих получить ссуды под залог земли, проверяют на кредитоспособность, оценивают закладываемую собственность и оформляют гарантийное письмо.

Прежде кредитор получал право на собственность должника, если долг не был выплачен в срок или в день, определенный законом. Такое положение ухудшало положение должника, поскольку даже просроченный взнос в уплату долга не обеспечивал ему право на заложенную недвижимость, если кредитор добровольно не соглашался на это. Со временем был введен «суд справедливости», который принимал решения в пользу заемщика, не уплатившего долг по закладной, при условии, что заемщик вносил деньги в течение короткого периода времени после дня, назначенного для уплаты долга.

Многие штаты используют залог с актом передачи в опеку, т. е. трехстороннюю залоговую сделку. Когда оформлен залог, заемщик (или получатель ссуды) переводит обеспечение по закладной попечителю (опекуну), чаще всего фирме, специализирующейся на этих операциях. Если долговое обязательство выполняется, то право собственности возвращается должнику. В противном случае опекун организует продажу интереса должника с аукциона.

В настоящее время различия между простым залогом и залогом с передачей в опеку стерлись: должник сохраняет право на владение, пока опекун не получит доход от продажи или пока не будет назван ликвидатор (или получатель) недвижимости несостоятельного должника.

Наиболее распространенная альтернатива залога — долгосрочный договор о продаже земли, в котором продавец земли и ссудодатель является одним лицом, хотя бы на первом этапе. Впоследствии продавец может передать закладную другому лицу. Долгосрочный договор или договор о продаже земли в рассрочку — промежуточный договор между простым договором о продаже земли (или соглашением о покупке) и залогом.

Как и соглашение о покупке, договор о продаже земли в рассрочку предполагает согласие, данное собственником земли на ее продажу после выплаты определенной суммы денег и выполнения других определенных условий. Отличительная особенность договора о продаже земли в рассрочку — необходимость платежа на протяжении достаточно длительного периода времени, причем передача полных прав собственности (завершение сделки) обычно длится годы после первоначального соглашения. В течение этого периода покупатель имеет право владения и обязан периодически выплачивать капитал и проценты продавцу до тех пор, пока не будет полностью выплачена покупная цена.

Договоры о продаже земли имеют для покупателя как преимущества, так и недостатки. Основное преимущество — возможность покупателя получить право владения (а впоследствии и собственности) с очень низкой ежемесячной оплатой. При оплате собственности покупатель одновременно несет большие расходы, связанные с регистрацией, страхованием и пр. При оплате по договору покупатель будет нести такие же расходы, но они будут растянуты во времени. При этом покупатель по договору будет платить более высокую процентную ставку и не будет сразу иметь полное право собственности на землю в отличие от покупателей земли за единовременную плату. Таким образом, из-за более высокой процентной ставки суммарные расходы при договоре о покупке земли по частям более высокие, хотя ежемесячные взносы не очень значительны.

Еще один недостаток для покупателя (участника договора о продаже земли) — оговоренная в договоре возможность брать продавцу деньги взаймы под земельную собственность без согласия на то покупателя, подвергая тем самым последнего опасности в случае банкротства продавца потерять вложенные деньги. Кроме того, договор о продаже земли может потребовать строгого исполнения обязательств с полной конфискацией предыдущих платежей и имущества в пользу продавца даже при минимальном неплатеже со стороны покупателя.

Важная отличительная черта экономической системы Америки — деятельность специализированных земельных банков, имеющих определенные функции. Хотя заниматься залоговыми операциями в США может любой коммерческий банк при наличии соответствующей лицензии, тем не менее наличие специализированных земельных банков показывает, что вопросам, связанным с землей, в США придают огромное значение.

Ссуды, предоставляемые банком, приносят процент по ставке, или ставка может быть изменена при необходимости советом директоров банка. Основной принцип при установле-

нии ставок и платы согласно уставу банка — предоставление кредита, необходимого для заемщиков, имеющих право ими стать, по самой низкой приемлемой стоимости на законных основаниях.

В документах, заполняемых при оформлении ссуды, можно предусмотреть изменение процентной ставки или ставки в течение периода погашения ссуды в соответствии со ставкой или ставками, которые в текущее время взимает акционерное учреждение. Таким образом, принцип плавающей ставки очень важен, так как кредиты под залог земли, как правило, выдают на длительный срок, за который процентная ставка может резко измениться в ту или иную сторону.

Ссуды, предоставленные Земельным банком или в выдаче которых он участвует вместе с другими ссудодателями, в том числе капитал (сумма, на которую начисляют процент) и все накопленные проценты, не должны превышать 65 % оценочной стоимости вещественного обеспечения и быть гарантированы первичным правом удержания долей в недвижимости.

С согласия Земельного банка заемщик может принять решение в течение первых 5 лет ссуды отсрочить выплату всего или какой-либо части капитала и (или) процентного сбора от заемщика в акционерное учреждение. В случае такого решения график погашения ссуды должен быть пересмотрен и изменен для того, чтобы обеспечить погашение основной ссуды, а также накопленного, но неоплаченного процента и всего процента.

Немалый интерес представляет регулирование основных операций, формирующих земельный оборот (купля-продажа, дарение, наследование) в Великобритании, типичное для всех стран Западной Европы.

Передача прав по контракту включает и дарение, но в большинстве случаев подразумевает договор купли-продажи.

В Великобритании до заключения подобной сделки продавцы должны найти предполагаемого покупателя. В отдельных случаях покупатели сами разыскивают продавца, но чаще инициатива исходит от собственников, которые могут объявить о продаже своей земли, обратиться к маклеру по продаже недвижимости или продавать свою собственность на аукционе.

Как только предполагаемый покупатель и продавец встретились, первый обычно изучает условия сделки, выдвигаемые продавцом, и затем принимает решение. Если он заинтересован в покупке, но его не устраивают условия приобретения, он может торговаться, максимально снижая цену. Участники сделки могут также торговаться о включении надбавок в цену продажи за ускоренное вступление в права владения при финансировании сделки продавцом или льготных условиях кредитования. По каждому из этих пунктов идет обсуждение, пока не будет найден компромисс.

Если согласие в целом достигнуто, то обе стороны приступают к выполнению своих обязательств. Соглашение не обязательно фиксируют в письменной форме, но обычно (особенно если имеется посредник) заключают контракт купли-продажи.

Стандартной формы для таких контрактов не существует. Но хорошо составленный контракт должен: определять покупателя и продавца; включать подробное описание продаваемого имущества; устанавливать продажную цену и условия продажи; быть подписанным обоими участниками. Помимо этого в нем можно устанавливать примерную дату окончательной передачи собственности новому владельцу и день, когда продавец должен освободить ее для покупателя.

В день подписания контракта покупатель переводят определенную сумму денег (5... 10 % цены покупки) в качестве задатка маклеру или третьей стороне. Если покупатель следует и дальше своему плану приобретения, то сумму залога засчитывают в цену. Если же он не в состоянии выполнить свои обязательства, эти деньги используют для компенсационных выплат маклеру и покрытия ущерба, нанесенного продавцу отказом покупателя.

В контракте купли-продажи указывается, что покупатель приобретает право собственности на существующие постройки и признает право арендаторов при наличии действующего договора аренды. Если такие оговорки отсутствуют, то продавец должен быть готов очистить передаваемые владения от любых построек, сооружений, оплатить закладные

на них и избавиться от арендаторов и от всего, что делает собственность непригодной к торговым сделкам.

Любое упущение или несоответствие, подлежащее устранению, ликвидируют за счет собственника.

Иногда контракты устанавливают точную дату составления акта передачи собственности новому владельцу. В противном случае окончательная передача происходит в целесобразный срок после того, как покупатель получил возможность проверить обоснованность права собственности, которое он приобрел. Эта передача может заключаться в обмене чека покупателя на акт о продаже со стороны продавца. Иногда этот процесс включает договор, заключенный между покупателем и продавцом о дополнительных затратах (выплаты страховых взносов продавцом, оплата им налогов за год, стоимость топлива и т. п.). Часто из-за нескольких передач собственности между продавцом и покупателем и выдачи соответствующих закладных этот процесс усложняется.

Собственность передают также по контракту типа «эскорд», согласно которому покупатели и продавцы для совершения сделок нанимают третье лицо. Агент, составляющий контракт, определяет условия, которые должны выполнить продавец и покупатель для совершения сделки. Если продавец подписывает его и передает агенту, то последний вручает контракт покупателю. При согласии оплатить покупку контракт возвращают агенту для передачи продавцу, если последний готов беспрепятственно передать свои права собственности. Как только последнее условие будет выполнено, продавец получает деньги, покупатель — документ о передаче собственности, агент — свои комиссионные.

В Великобритании, где нет крупных ферм, подобных американским, а сельское хозяйство в значительной степени — семейное дело, ферму обычно передают от поколения к поколению, потому здесь развито законодательство о наследовании. Начинающие заниматься земледелием чаще всего делают это на земле своих родителей или продолжают их дело (если были помощниками отца и матери при их жизни).

Традиция передавать фермы наследникам сокращает объем их продаж и аренды. Окончательное решение о судьбе хозяйства принимают с учетом размеров налогов на дарение, наследование или продажу.

Законодательство Великобритании по налогу на наследство очень сложное и запутанное, имеется много исключений и разных скидок, которые могут сократить первоначально начисленный налог наполовину. Налог на доходы от прироста активов рассчитывают от суммы увеличения их стоимости (с учетом инфляции) за время с момента приобретения фермы до момента ее продажи. Фермер выбирает вариант, наименее обременительный по финансовым последствиям. Это в конечном счете и определяет большую устойчивость британского фермерского хозяйства В"И относительно ограниченный оборот земельных участков. Достаточно сказать, что доля собственников, сдающих свои земли в аренду, сократилась в последние годы на 15 %. Согласно расчетам к 2020 г. она снизится еще в 2 раза. Оборот по продажам в основном будет складываться за счет передачи земель в собственность арендаторам (если существующее законодательство о наследовании не будет пересмотрено в пользу завещателей и наследников). Общее число ферм и землевладельцев-собственников изменится незначительно.

В наиболее трудном положении в этой стране оказываются люди, начинающие хозяйствовать в качестве арендаторов или покупающие фермы. В обоих случаях к ним предъявляют жесткие требования по возрасту, здоровью, профессиональной пригодности к земледельческому труду, а также достаточности капитала. Последний фактор наиболее важен; доказано, что при размере кредита, превышающем четверть средств, вложенных в дело, фермер скорее всего столкнется с большими трудностями при погашении займа.

Английское законодательство об аренде сельскохозяйственных земель представляет собой совокупность принятых в разное время многочисленных нормативных правовых актов, судебных прецедентов, а также норм так называемого права справедливости. При наличии прецедентного права как одного из основных источников права судебная практика и

правовая теория ссылаются на законы, имеющие многовековую давность. Важнейший источник современного английского аграрного права — группа актов 80-х годов XX в., изменивших порядок определения ренты в связи с увеличением размера сельскохозяйственных владений английских фермеров-арендаторов и установивших порядок и условия выплаты компенсации арендаторам, вступающим в права наследования после 12 июля 1984 г. К ним относится, в частности, Закон о сельскохозяйственном владении 1986 г., который предусматривает, что арендатор осуществляет свои правомочия по владению и использованию земельного участка пожизненно (при условии, если речь идет не о срочной аренде). Если арендное соглашение было заключено до 11 июля 1984 г., оно действовало как часть наследуемых прав и обязанностей для двух поколений семьи арендатора.

Закон о сельскохозяйственном владении 1986 г. закрепляет легальное понятие земель сельскохозяйственного назначения, регулирует отношения, возникающие в процессе исполнения сторонами своих обязательств по арендному соглашению, определяет условия письменного оформления арендного соглашения, пересмотра размера установленной арендным соглашением арендной платы, сбора и распределения полученного урожая, предъявления иска в суд. Кроме того, законом 1986 г. были определены условия и правила подачи письменного заявления о прекращении арендного соглашения, порядок выплаты компенсации арендодателю и арендатору в случае прекращения арендного соглашения по заявлению одной из сторон или в связи с изъятием земельного участка для государственных или общественных нужд.

Важный источник современного земельного права Англии — принятый парламентом Англии в ноябре 1994 г. и подписанный королевой Англии 9 мая 1995 г. Закон о сельскохозяйственной аренде, заложивший правовую основу для осуществления реформы арендного законодательства. Важнейшее направление этой реформы — сближение общей коммерческой аренды и сельскохозяйственной аренды. Закон определил все сельскохозяйственные арендные соглашения как фермерские коммерческие арендные соглашения и признал, что арендные соглашения, предметом которых является сельскохозяйственная земля, в большинстве случаев коммерческие.

Важнейшим источником современного аграрного права Англии является Закон об арендодателе и арендаторе 1995 г., создавший условия для развития свободного; аграрного рынка в Англии, так как провозглашенный в данном законодательном акте коммерческий приоритет арендного соглашения обеспечивает стабильное развитие сельскохозяйственного бизнеса в целом.

Законодательство гарантирует фермерам-арендаторам возможность длительного владения землей и закрепляет механизм периодического пересмотра ренты в течение всего срока действия договора аренды. При этом действует правило, в соответствии с которым стороны вправе пересмотреть ренту 1 раз в 3 года в течение всего срока действия договора. По желанию сторон размер ренты можно менять и чаще. Если между сторонами не было заключено соглашение или если сумма ренты была установлена третейским судьей, то ни собственник, ни арендатор не вправе требовать пересмотра ренты раньше чем через 3 года с начала срока действия договора аренды или со дня, когда было проведено предыдущее изменение *ренты*. При отсутствии соглашения сумму ренты, предоставленной на пересмотр, определяет третейский судья, назначаемый президентом Королевской земельной инспекции.

В законодательстве выделено два способа ограничения свободы отдельных лиц при совершении ими сделок с земельными участками. Во-первых, фермеры-арендаторы сохраняют юридическую возможность покупки арендуемой сельскохозяйственной земли при условии, что они будут использовать ее в сельскохозяйственных целях. Во-вторых, в соответствии с законом от 8 августа 1962 г. (с изменениями и дополнениями от 4 июля 1980 г.) о сельскохозяйственной ориентации было создано *34 общества по перестройке и улучшению аграрной структуры* (САФФЕР — Corporations for Land and Rural Settlement — SAFFER). САФФЕР — это некоммерческие корпорации, контролируемые государством, владельцами которых являются фермерские объединения и сельскохозяйственные агентства. По своей

правовой природе САФФЕР аналогичны корпорациям по землепользованию в Германии. Их главная задача состоит в проведении земельной политики французского государства, направленной на совершенствование аграрной структуры, перераспределение земли, регулирование рынка сельскохозяйственных земель. Для реализации возложенных задач САФФЕР предоставлено право приобретать и перепродавать, передавать в аренду сельскохозяйственные угодья на льготных условиях преимущественно молодым семьям, ведущим фермерское хозяйство. В результате вмешательства САФФЕР в процесс перераспределения земли формируется не свободный, а контролируемый и жестко ограниченный земельный рынок.

Во Франции торговля землей свободна, однако, чтобы избежать избыточного скопления продуктивных земель в одних руках, решено было уточнить их распределение с учетом демографической ситуации и экономической целесообразности. Это потребовало определенного воздействия на рынок земель. Государство не взяло это на себя, поэтому и были созданы частноправовые товарищества, обеспеченные необходимой компетенцией в масштабе региона.

Стремление французского законодательства к достаточно детальному правовому регулированию сделок с земельными участками проявляется также во включении в специальное аграрное законодательство положений, устанавливающих непосредственный административный контроль в случае расширения (приобретения любого титула на смежные земельные участки фермером, владельцем, арендатором) либо раздела жизнеспособных сельскохозяйственных предприятий. Если собственник земельного участка намерен расширить или поделить свой сельскохозяйственный земельный участок, то он должен получить соответствующее разрешение специального административного комитета. Такое разрешение необходимо для того, чтобы придать законную силу сделкам по продаже или аренде сельскохозяйственных земель, а также для получения соответствующих дотаций от системы социального страхования в сельском хозяйстве или любого общественного займа. В настоящее время действует сложная система региональных нормативно-правовых актов, устанавливающих, какие земельные участки подлежат разделу или расширению, кто может обосновываться на этих землях и работать на них без получения такого разрешения. Нарушителей этих правил штрафуют либо применяют к ним другие правовые санкции.

На практике чаще всего используют два основных вида опционного договора. В случае так называемого *одностороннего опциона* на покупку определенного недвижимого имущества продавец предоставляет покупателю опцион на его покупку за конкретную цену в течение определенного периода времени. При этом реализация опциона зависит от возможности получения необходимых средств на покупку.

Завершение сделки по купле-продаже земельного участка зависит, как правило, от того, сумеет ли покупатель найти источник финансирования. Чаще всего на практике покупатель получает деньги в форме ссуды, обеспеченной залогом, либо подписывает договор аренды на приобретаемую банком недвижимость. Если покупатель не возвращает выданную ему ссуду, держатель залогом вправе выставить заложенную недвижимость на продажу через аукцион и затем использовать вырученные деньги для покрытия долга. В случае же заключения договора аренды с банком последний сам покупает недвижимое имущество и затем передает его в аренду потенциальному покупателю на определенный период времени, предоставляя при этом право арендатору на приобретение этого недвижимого имущества по истечении срока аренды.

После того как ипотечный залог был получен и недвижимое имущество было приобретено, ссудодатель не может запретить собственнику передать земельный участок, но может потребовать, чтобы собственник до передачи земельного участка в полном объеме возместил ипотечный залог. Это условие называют *продажей с погашением задолженности*. Однако если в контракте не предусмотрено условие продажи с погашением задолженности, земельный участок по-прежнему считают обремененным ипотечным залогом, а обязательство погашения ссуды автоматически переходит к новому собственнику (ипотечный залог переуступается новому собственнику).

При передаче права собственности на земельный участок обязательно оформляют

официальный документ в виде купчей, которую готовит нотариус. При этом действует правило, согласно которому все сделки с земельными участками подлежат государственной регистрации.

Если в собственности одного физического лица оказывается более одного земельного участка, то собственник земли продает земельные участки отдельно, предоставляя тем самым возможность каждому арендатору реализовать право преимущественной покупки. Специальное законодательство устанавливает при этом ограничения прав арендатора, закрепляя правило о том, что арендатор, которому отчужден земельный участок по праву преимущественной покупки, обязан хозяйствовать на указанном земельном участке не менее 9 лет.

Прекращение договора аренды земельного участка сельскохозяйственного назначения возможно как на общих основаниях, так и в результате его расторжения по требованию арендодателя, когда арендатор не вносит арендную плату, нарушает иные условия договора аренды. В интересах арендодателя установлено, что прекращение договора аренды по его требованию допускается в случае, когда арендатор намерен изменить целевое назначение арендуемого земельного участка или когда арендодатель желает сам хозяйствовать на указанном земельном участке. Однако арендодатель не в праве прекратить договор аренды при желании перевести земельный участок сельскохозяйственного назначения в другую категорию земель (например, под застройку).

Предметом самостоятельного правового регулирования является *аренда пастбищ*, при которой допустимо раздельное владение землей. В указанных случаях арендатору предоставляют возможность обрабатывать арендуемый земельный участок сельскохозяйственного назначения, а арендодателя наделяют правом использовать сооружения, находящиеся на арендуемом земельном участке, для отдыха, например подъемники для лыжников, а также охотничьи и рыбацкие домики. Аренду пастбищ разрешают только в горных районах и на территориях, где непрерывное сельскохозяйственное использование земли жизненно необходимо для сохранения качества почвы.

В Дании от собственника и арендатора земли требуется сохранение земли в сельскохозяйственном производстве и здоровья скота, а также природы и окружающей среды. Закон требует от фермера «хорошего ведения сельского хозяйства». Лица, ведущие сельское хозяйство на арендованных, как и на собственных землях, обязаны проживать постоянно на данной ферме.

В Дании землевладельцы не могут свободно, не получив разрешения местных властей, объединять свои участки, если в итоге их площадь достигает 50 га; если же она возрастает до 100 га, требуется разрешение центральной власти. Датчанин, желающий арендовать землю, должен засвидетельствовать наличие капитала, равного средствам, затрачиваемым на приобретение фермы. Покупатель может взять до 80 % стоимости участка в кредит, но лишь при возрасте не старше 40 лет и высокой земледельческой квалификации. Эти жесткие условия для покупателей земли ограничивают возможность купли-продажи земельных участков.

Закон также учитывает и месторасположение, и расстояние между отдельными участками с целью создания по возможности единых массивов с необходимой инфраструктурой.

Юридические лица не имеют право на покупку сельскохозяйственных угодий, так же как они не имеют права и на аренду. Это право предоставляется только физическим лицам, которые уже вели сельскохозяйственное производство, имеют соответствующую квалификацию и берут на себя обязательство непосредственно заниматься сельским хозяйством в течение длительного времени.

В Дании также требуется, чтобы в случае раздела земли каждый из участков имел размер, позволяющий вести современное сельское хозяйство. Таким образом, датское законодательство проводит последовательную линию на поддержку относительно крупных семейных коммерческих ферм, не допуская одновременно создания латифундий и помещичьих хозяйств, а также скупки земли юридическими лицами и превращения ее в объект спекуляции. Такая земельная политика обеспечивает Дании лидирующее место по эффективности сельского хозяйства. На примере Дании видно, что управление земельными ресурсами может

быть комплексным и целенаправленным, иметь вполне определенные социальные, экономические и производственные цели.

В Швейцарии в 1994 г. было принято новое аграрное законодательство, названное Законом о собственности на землю, цель которого — обеспечить землей тех, кто ее обрабатывает. На основе этого формируется структурная политика в землеустройстве минимального и максимального размера одного хозяйства. При установлении рациональных размеров хозяйств минимальный размер фермы должен обеспечить занятость 1 чел. на 75 %, или на 2100 ч в год. А максимальным считают участок, обеспечивающий занятость 2,5...3 работников. В равнинных местах минимальный размер участка составляет 5...7,5 га. При аренде же земли минимальный размер участка должен обеспечивать занятость 1,5 работника.

В Италии, Португалии и Испании, имеющих до какой-то степени в системе УРЗ общие корни, основной упор делается на определение нижней границы фермерского хозяйства, чтобы избежать чрезмерной фрагментации, с учетом аграрного перенаселения. Законом определяется такое понятие, как «минимальное жизнеспособное хозяйство», и законодательство запрещает какие-либо сделки по продаже или аренде земли, которые бы нарушили этот минимальный размер. Вследствие различия природных и экономических условий такой минимальный размер устанавливается на региональном уровне.

Однако в Испании арендные отношения не получили такого развития, как в других странах. Вместе с издольщиной аренда в 80-х годах XX в. охватывала чуть более 20 % испанских производственных структур. Этим обстоятельством и тем, что земледелец может продлевать аренду на довольно длительный срок (до 21 года), и объяснялось, что арендные отношения не получили в тот период широкого распространения.

По земельному закону Испании аренда земли подлежит государственному регулированию. Ее основная цель — не допустить создания крупных поместий. Как правило, не разрешается получать в аренду более 50 га орошаемых земель или 1 тыс. га экстенсивных пастбищ.

В Японии земельное законодательство основано на послевоенной аграрной реформе. Учитывая крайне ограниченную площадь сельскохозяйственных угодий и огромное давление городов на сельские районы, государство стремится проводить жесткую политику по охране сельскохозяйственных земель.

Арендное законодательство Японии предусматривает административные ограничения земельной собственности крестьян, предоставляет льготы для тех, кто желает выкупить у помещиков излишки их земель. Государство вынуждено в условиях малоземелья брать под контроль регулирование арендных отношений, ограничивая максимальный размер арендуемых земельных участков до 1 га. В настоящее время средний размер арендуемого земельного участка в Японии составляет 0,3 га. Одновременно идет процесс государственного вмешательства в регулирование предельного уровня арендной платы, которая установлена на поливном поле не более 20 %, а на суходольном — до 15 % стоимости полученного урожая.

В Новой Зеландии положение с землей совершенно иное, чем в Европе или в Японии. Здесь с самого начала сельскохозяйственное производство было ориентировано на создание крупных хозяйств с использованием наемной рабочей силы. Но так как земельные площади уже все заняты, поэтому с ростом населения идет напор на раздел прежних огромных владений и создание более мелких хозяйств европейского типа. Вследствие этого Новая Зеландия является одной из немногих стран, где средний размер ферм сокращается. Государственная политика направлена на поддержку такого типа развития и препятствует всякому увеличению крупных поместий. Требуется специальное разрешение на покупку земли площадью более 2 га. Но тем не менее земельное законодательство в Новой Зеландии все же значительно более либерально, чем в Европе.

В Норвегии одна из основных целей земельной политики — это сохранение крестьянского хозяйства и препятствование обезлюдиванию неблагоприятных для сельского хозяйства регионов страны, в особенности на севере и в центре. Поэтому политика больше ориентирована на социальные и экологические цели.

Основные цели аграрной политики — это сохранение фермерства, при этом ориентация

идет на фермера — собственника земли. Поэтому законодательство ограничивает возможность раздробления участков, аренда же регламентируется законом и местными властями.

Земельная политика Нидерландов отличается от стран Западной Европы, так как значительные площади осушенных полей находятся в государственной собственности и их используют на основе длительной аренды. В целом 30 % всей земли находится в арендном пользовании, и около половины хозяйств частично или полностью работают на арендованной земле. С учетом важности института аренды государство регулирует все его виды. При этом принимают во внимание многие факторы, на основе которых выдают разрешения на аренду. Одним из них является нежелание дробить ранее существовавшие хозяйства, а с другой стороны, ограничивать чрезмерную концентрацию земли в одних руках. Этот принцип относится и к аренде, и к покупке земли. Принимают во внимание также и тип сельскохозяйственного производства, и размеры площадей, которые необходимы для жизнеспособной коммерческой фермы. Контракты на аренду с соответствующим разрешением могут быть продлены, дополнены или прекращены.

По общему правилу, установленному в гражданском праве, земельные собственники могут свободно распоряжаться своим имуществом. Нормы Закона об обороте устанавливают исключения из общего правила, в частности предусматривающие, что отчуждение земельных участков сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения размером более 1 га требует предварительного разрешения со стороны соответствующих органов государственной власти. Разрешительный порядок совершения сделок с земельными участками установлен также для тех сделок, по которым предполагается изменение целевого назначения земельного участка.

В разрешении на приобретение земельного участка может быть отказано:

при сосредоточении земли сверх установленных пределов в руках отдельных сельскохозяйственных предприятий;

изменении целевого назначения земельного участка сельскохозяйственного назначения;

приобретении земельного участка в спекулятивных целях;

значительном превышении рыночной стоимости земельного участка;

нарушении без обоснованных причин сформировавшегося эффективного аграрного производства;

дроблении земельного участка, когда право собственности переходит от одного родственника к другому.

Разрешение на совершение сделок с земельными участками или отказ в выдаче разрешения дает районная комиссия по земельному обороту, председателем которой является профессиональный судья или государственный служащий федеральной земли. В состав комиссии входят председатели сельскохозяйственной палаты, промышленной палаты, палаты рабочих и служащих, член совета муниципалитета, на территории которого находится земельный участок, являющийся предметом сделки.

Решение районной комиссии может быть обжаловано в комиссию по земельному обороту федеральной земли. Собственники земельных участков, иные лица, заинтересованные в осуществлении сделки с земельным участком, могут обжаловать решение комиссии по земельному обороту федеральной земли в судебной палате по административным спорам.

В Канаде и Австралии наибольшее распространение имеет денежная аренда земли, которая постепенно вытесняет ипотеку. Арендная плата в этих странах взимается либо в виде выплаты части прибыли от полученного урожая, продажи продукции животноводства, либо выделения части урожая в натуре. Например, если по договору хозяйство смешанного типа получает основной доход от продажи зерновых, то арендатор обязуется передать землевладельцу 1/3 произведенного на ферме зерна. Арендодатель при этом обязан оплатить налоги на строение независимо от того, построено оно арендатором или собственником земельного участка.

Законодательство стран Латинской Америки формирует новые признаки сельскохозяйственной земельной собственности.

В ряде стран, в том числе в Мексике, законодательство, регулирующее оборот сельскохозяйственных земель по сделкам между физическими и юридическими лицами, содействует капитализации сельского хозяйства, укреплению экономической самостоятельности и преодолению отставания деревне.

Аграрный закон Мексики от 26 февраля 1992 г. устанавливает, что в рамках частного землеоборота предметом купли-продажи могут быть земельные участки, принадлежащие эхидатариям (членам общины), которые получили право полной собственности на свой индивидуальный надел; в рамках государственного землеоборота предметом купли-продажи, которая совершается с соблюдением установленного порядка, могут быть земельные участки, находящиеся в государственной собственности. Наряду с сельскохозяйственными землями объектом купли-продажи являются также земельные участки, расположенные на территории города или поселка, предназначенные для жилищного строительства. Покупателями по таким договорам купли-продажи сельскохозяйственных и городских земель выступают частные собственники, которыми могут быть как граждане Мексики, так и иностранные граждане и лица без гражданства.

В Венгрии, например, реформирование земельных отношений началось с выделения наделов членам бывших кооперативов в зависимости от внесенной в него Доли и трудового вклада за время его существования. При этом конкретные земельные участки не нарезали, а поименно фиксировали в Кадастровой книге, что позволило избежать чересполосицы и судебных тяжб. В стране фактически отказались от возвращения земли прежним владельцам. Однако их права на землю были подтверждены юридически, и взамен натуральных земельных паев этим лицам были выданы компенсационные ценные бумаги (купоны), имеющие статус государственных обязательств. Эти купоны активно использовали на земельных аукционах и при продаже приватизируемых сельскохозяйственных предприятий.

В принятых законах «О хозяйственных обществах» 1989 г. и «О кооперативах и переходном периоде реорганизации кооперативов» 1992 г., отменившем ранее изданные законы о сельскохозяйственных кооперативных организациях, разрешалось создание принятых в мировой практике всех форм хозяйственного предпринимательства — акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью, кооперативов как добровольных объединений частных собственников, крупных хозяйств семейного типа.

Из сельскохозяйственных кооперативов в Венгрии вышло чуть более 12 % их членов. Вышедшие из кооператива семьи или даже деревни создавали производственные ассоциации или хозяйственные общества различного типа, оставаясь при этом (за редким исключением) профильным подразделением кооператива. Другие его бывшие члены стали вести единоличное хозяйство независимо от кооператива. Члены кооператива, вышедшие из него с землей, обязаны использовать ее в сельскохозяйственных целях. Кооператив может установить мораторий на предоставление земли в течение нескольких лет, если его бывший член, которому принадлежит эта земля, не желает заниматься на ней сельскохозяйственной деятельностью.

Надо отметить, что многие венгерские сельскохозяйственные кооперативы сохранились. Что касается фермерских хозяйств, то в стране наряду с крупными «американского типа» фермами существует сеть мелких личных хозяйств. Средний размер фермы в Венгрии составляет 1,9 га. Значительное число (примерно 40 %) образовавшихся фермерских хозяйств не решилось порвать связи с кооперативами и продолжает работать в качестве их подрядных подразделений. Это объясняется многолетней практикой поддержки кооперативами индивидуальных и приусадебных хозяйств, а также нехваткой у крестьян средств и навыков для ведения самостоятельного хозяйства фермерского типа, консервативностью крестьян.

Самый высокий налог устанавливают на собственников пахотных земель. Так, члены сельскохозяйственного производственного кооператива, получившие земельный участок в 30 золотых крон, обязаны платить налог в размере 58 форинтов за одну крону. За участок в 38...40 крон установлена повышенная ставка налога в размере до 78 форинтов, а более 40 крон — до 82 форинтов.

Важное значение для регулирования налоговых отношений имеют правила, устанавливающие порядок взимания налогов. Так, налогоплательщик обязан самостоятельно заявить в декларации о получаемых им доходах. В случае утаивания доходов налогоплательщики выплачивают штраф, в 2...3 раза превышающий причиненный государству ущерб. Применение таких штрафных санкций является компетенцией налогового управления, выборочно контролирующего соблюдение налогового законодательства.

Сочетание достаточно жесткой системы налогообложения земли и либеральной системы налогообложения личных доходов крестьян специалисты по налоговому праву Венгрии рассматривают как важнейший инструмент, стимулирующий более интенсивную обработку сельскохозяйственных земель. Одновременно при этом подчеркивается значение налогового законодательства в качестве гарантии права крестьян самостоятельно распоряжаться финансовыми средствами, необходимыми для приобретения сельскохозяйственных машин, недвижимости и другого имущества.

В Чехии собственность приватизировали на принципах полной *добровольности* согласия. Институт частной собственности на землю был восстановлен при ограничении рынка угодий и без раздела существующих единых полей. Проводимая в стране земельная реституция не вызвала существенного дробления земельных участков благодаря быстрой сдаче земли, полученной восстановленными в правах собственниками, в аренду сельскохозяйственным предприятиям и фермам.

Новые федеральные земли нынешней Германии были образованы на территории Восточной Германии после присоединения 3 октября 1990 г. Германской Демократической Республики к Федеративной Республике Германии. Тогда же Восточной Германией было принято законодательство ФРГ. При этом в договоре о воссоединении содержались положения, позволяющие новым федеральным землям адаптироваться к иным экономическим и правовым условиям ведения сельского хозяйства. С этой же целью был принят ряд законов, в частности закон об адаптации сельского хозяйства.

Земельные участки в Германии зарегистрированы в земельном кадастре, а их учет ведут в поземельных книгах, в которых для каждого участка заводится лист, содержащий три раздела. В первом указаны собственник и целевое использование участка, например для сельскохозяйственного пользования. Во втором приведены сервитуты, например право проезда или прохода других, кроме собственника, лиц. В третьем перечисляются залоговые права, например ипотеки. Поземельные книги ведет, как правило, суд первой инстанции (участковый суд).

Среди других стран Центральной и Восточной Европы уникален опыт Польши, где при доминирующей роли частного крестьянского сектора земельная реформа в стране не имела принципиального значения в качестве структурообразующего фактора. Она ограничивалась узким кругом госхозов и сельскохозяйственных производственных кооперативов. Основной акцент был сделан на создание условий для развития землеоборота в его рыночных формах. Структурные преобразования направлены на укрепление крестьянских хозяйств с целью повышения их конкурентоспособности.

В отличие от большинства стран Центральной и Восточной Европы в Польше даже в рамках социалистической системы хозяйствования во многом сохранялись частная собственность на сельскохозяйственные земли и их легальная купля-продажа. Более того, по некоторым оценкам, самый быстрый за последние 20 лет рост оборота сельскохозяйственных земель наблюдался в 70-е годы XX в., когда власти Польской Народной Республики проводили целенаправленную политику содействия укреплению частных крестьянских хозяйств и поддержания высоких цен на их продукцию.

В связи с этим принятый в 1990 г. Закон об обороте сельскохозяйственных земель не вызвал в стране протестов и социальных волнений. Закон, по существу, довел до логического завершения либеральные принципы осуществления этого оборота. С этого времени любой гражданин *Польши свободно мог покупать и продавать* сельскохозяйственные земли, причем фактически без обязательства их сельскохозяйственного использования и при возможно-

сти произвольного раздела существующих участков для нужд купли-продажи.

При нестабильном рынке сбыта земли и отсутствии денежных средств у потенциальных покупателей в странах Центральной и Восточной Европы преобладающее значение в обороте земли приобретает аренда, которая позволяет решить задачи по рационализации землепользования. Аренда в относительно короткие сроки наиболее простым способом может обеспечить оптимальное соотношение в хозяйствах земли, рабочей силы и производственных фондов; наделить землей недостаточные хозяйства наиболее дешевым для них способом, активизировать земельный оборот, облегчить условия для эффективного хозяйствования и для вовлечения в хозяйственный оборот неиспользованных земель, устранить чересполосицу. Кроме того, аренда земли выступает для сельскохозяйственных производителей как своеобразный способ снижения риска, который присутствует и в аграрном производстве, и в экономике переходного периода.

Самый низкий процент арендованных земель в Польше, что связано с национальными традициями. В Польше еще до Второй мировой войны аренда земли была непопулярна среди крестьянства, которое не считало арендатора настоящим хозяином и предпочитало аренде собственность на землю. И в годы социалистических преобразований (в отличие от других восточноевропейских стран) здесь сложилась частнокрестьянская структура аграрного производства. Именно эти причины объясняют заметную на фоне других стран вялость арендных отношений в Польше.

Характерная черта реформированного сельского хозяйства бывшей Восточной Германии — высокий удельный вес арендуемых земель, в некоторых хозяйствах он достигает 98 %. Это обусловлено тем, что в период трансформации собственности земля была закреплена за конкретными людьми, большая часть которых в силу неспособности или нежелания ее обрабатывать сдает угодья в аренду сельскохозяйственным предприятиям различных правовых форм.

В восточных землях Германии (12 лет) и Польше (8 лет) самые длительные сроки аренды. Фермерам и другим арендаторам этих стран обеспечена более высокая экономическая стабильность. Сроки от 1 до 3 лет, как практикуется в Венгрии, неблагоприятны для ведения хозяйства. Такие короткие контракты выгодны только арендодателям, которые могут оперативно реагировать на изменения цен.

Однако заключаются и долгосрочные контракты с фиксированной корректировкой арендной платы. В восточных землях Германии применяют модель долгосрочной (25-летней) аренды земли с правом ее последующего выкупа. Первые 5 лет арендатор должен платить обычную арендную плату, затем она существенно увеличивается, и ее следует выплачивать в течение 20 лет. После этого участок земли переходит в собственность арендатора или его наследника.

В Болгарии договор об аренде не землю можно заключить сроком на 5...50 лет. По истечении этого срока договор может быть продлен. В случае смерти или наступившей нетрудоспособности арендатора члены его семьи, если они будут иметь желание, получают право вступить в договор с арендодателем. При этом арендодателю предоставляется право установить исходную сумму арендной платы и провести аукцион, на котором окончательно определяется размер арендной платы. Собственник земли имеет право расторгнуть договор, если арендованную землю используют не по назначению или арендатор не внес вовремя два последовательных взноса. Расторгают договор через суд.

В Польше, напротив, расторгнуть договор по инициативе арендодателя до истечения срока его действия нельзя. Долгосрочная аренда стимулируется здесь предоставлением преимуществ в продлении срока аренды, а также при покупке долгосрочно арендуемой земли в собственность.

Во всех странах нет ограничений в отношении юридического статуса арендатора, т. е. землю разрешено арендовать и физическим, и юридическим лицам. Иностранцам разрешено арендовать землю в Польше, Чехии и Венгрии. Так, в Венгрии иностранные физические и юридические лица могут арендовать не более 300 га угодий на срок до 10 лет. Иностранные арендаторы, обладающие достаточными финансовыми ресурсами, стали серь-

езными конкурентами местным собственникам, страдающим от недостатка капитала. В трех приграничных районах северо-запада Венгрии почти пятая часть сельскохозяйственных угодий официально или скрыто находится в руках иностранцев. В Словакии иностранным юридическим лицам также можно арендовать землю, но при условии постоянного их пребывания в стране.

Во всех 5 странах нет контроля за арендными контрактами со стороны государства. Они также не подлежат регистрации (за исключением Польши).

В Германии действуют очень жесткие экологические ограничения для собственников и арендаторов. Установлены соотношения между поголовьем животных и размером земельного участка, предписано отводить часть земель под лесополосы в районах, подверженных эрозии, действуют программы консервации нарушенных земель.

Во всех рассматриваемых странах не существует контроля за арендной платой со стороны государства, хотя имеет место косвенное влияние через сдачу в аренду государственных земель. Ни в одной стране банки не принимают контракты на аренду земли в качестве залога на получение кредитов.

В целом следует отметить, что сельскохозяйственная земля в странах Балтии в настоящее время распределена в различных соотношениях между государством, акционерными обществами и их работниками, частными фермерами, получившими землю как бывшие собственники, вновь образовавшимися частными фермерами, а также гражданами в виде небольших садово-огородных участков. Политика стран Балтии ориентирована в основном на фермерское сельское хозяйство, хотя коллективные хозяйства какое-то время еще будут существовать.

Наиболее полный пакет законов, связанных с земельными отношениями, был разработан в Эстонии. Так, в октябре 1991 г. был принят Закон о земельной реформе, который определил формы собственности, права участвующих сторон и методы приватизации земли. В их число входили возврат земли бывшим владельцам, выплата компенсации или предоставление адекватного земельного участка. Возврат земли бывшим владельцам является основным методом до тех пор, пока все поданные заявки не будут рассмотрены. При возникновении спорных вопросов по поводу определения собственника на землю, если земля была предоставлена во временное пользование по закону 1989 г. или если бывший владелец не желает получить землю в натуре, собственник может получить компенсацию в соответствии с первоначальной стоимостью земли, а также ему могут предоставить аналогичный участок земли.

Земля, которая не была возвращена бывшим владельцам и не являлась собственностью государства, была приватизирована за деньги, национальные облигации или компенсационные ценные бумаги. Дополнительный Закон «О земельной реформе», принятый в апреле 1993 г., уточнил права бывших владельцев, предоставив им дополнительные гарантии.

Важный фактор для формирования рыночного механизма земельных отношений — организация работ по оценке земли. Работы в этом направлении в различных странах ведутся, но с разной степенью интенсивности. Например, в Литве вся земля оценена по так называемой «номинальной цене». Для каждого участка ее регистрируют и уточняют два раза в год, а также когда номинальная цена изменяется или ее используют:

- при продаже государственной земли;
- при определении государственных налогов;
- для оценки арендной платы в случае аренды государственной земли;
- для определения компенсационных выплат при изъятии земли;
- при выплате компенсации за землю бывшим владельцам;
- при выкупе сельскохозяйственной земли у собственников, которые получили землю и не обрабатывали ее в течение двух лет, как это положено по закону;
- для целей залога и кредита.

Номинальную цену определяют на основе агрохимических характеристик почв и ряда других факторов. Для сельскохозяйственных угодий базовую цену умножают на коэффициент (0,5...0,9), учитывающий экологические и производственные условия, а также еще на ко-

эффицент (1,28...0,72), учитывающий удаленность участка от населенных пунктов. Кроме того, имеются коэффициенты, отражающие наличие на участке возможностей для дополнительных доходов от имеющейся инфраструктуры.

Очевидно, что номинальная цена не эквивалентна рыночной. Для определения рыночной цены в Литве сейчас проводят исследования с привлечением специалистов из зарубежных стран, в том числе из США и Швеции.

Отсутствие современного кадастра и обоснованной системы оценки стоимости земли тормозит залог земли, что, в свою очередь, лишает фермеров возможностей для расширения производства, которое он мог бы осуществить, получив кредит, заложив землю.

В 1997 г. Королевский земельный регистр Ее Величества (Великобритания), действуя от имени и по поручению Комитета по населенным пунктам Европейской экономической комиссии ООН, провел анкетирование всех государственных учреждений в ряде стран, ответственных за регистрацию прав собственности на землю и ведение земельных кадастров.

Результатом анкетирования стала изданная в апреле 1998 г. «Инвентаризация систем управления земельными ресурсами в Европе и Северной Америке». В анкетировании приняли участие следующие страны: Албания, Австрия, Азербайджан, Белоруссия, Босния и Герцеговина, Болгария, Канада (Альберта, Британская Колумбия, Манитоба, остров Принца Эдуарда, Саскачеван), Хорватия, Кипр, Чехия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Латвия, Лихтенштейн, Литва, Люксембург, Македония, Мальта, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Молдавия, Румыния, Российская Федерация, Сан-Марино, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Соединенное Королевство (Англия и Уэльс, Шотландия), Армения, Бельгия, Эстония, Грузия, Израиль, Казахстан, Киргизия, Монако, Таджикистан, Туркмения, [Украина, Узбекистан.

Используя данные Н. В. Комова, можно сделать следующие выводы по формированию и ведению системы регистрации прав на землю и земельного кадастра:

систему учета собственности на землю имеют 100 % стран;

учет юридических прав на земельные участки в своих регистрах ведут 100 % стран; регистрируют залоги или кредиты, выданные под залог земли, 86 % стран; указывают в регистре цену сделки при передаче имущества 45 % стран; полностью открыты для общественности 57 % систем; для всех без каких-либо ограничений открыты 40 % систем; для особых заинтересованных групп, но с ограниченным доступом открыты 2 % систем;

полностью или частично компьютеризированы 69 % систем; имеют централизованное управление 56 % систем, а региональное — 44 %; полностью финансируются за счет взимания платы с пользователей 30 % систем; за счет государственных средств финансируются 25 % систем и за счет комбинирования платы за услуги и государственного финансирования — 45 %; имеют государственные гарантии прав собственности 85 % систем;

имеют условия приоритетности подачи заявлений 79 % систем. Некоторые системы управления земельными ресурсами используют топографическую карту, характеризующую наземные объекты, используемую для отображения границ участков и регистрации титулов. Другая группа стран применяет кадастровые карты, в которых физические наземные объекты могут и не отображаться, однако на них при помощи координат, связанных с геодезическими опорными сетями, точно фиксируются границы участков собственности. Однако все используемые топографические системы в конечном итоге обеспечивают безопасность прав владения, способствуют работе механизмов передачи имущества и усиливают безопасность залогов и кредитного рынка. Национальные картографические системы, ведущиеся в соответствии с геодезическими и топографическими стандартами, — основа эффективных систем управления земельными ресурсами. Кроме того, 95 % стран имеют полную геодезическую сеть, поддерживающую системы управления земельными ресурсами; 75 % используют кадастровые карты; 25 % используют топографические карты; для 80 % стран требуется создание системы карт; у 75 % стран вся территория закартирована; 23 % стран имеют цифровые карты, полностью охватывающие всю территорию; 72 % — цифровые карты, частично охватывающие всю территорию.

Основное условие развития системы оценки земли — заинтересованность правительств в организации эффективной и справедливой системы сбора налогов с владельцев недвижимого имущества. Обычно этими системами управляют власти национального, регионального и местного уровней. Анкетирование позволило сделать вывод о том, что системы оценки земли лучше всего развиты в странах с установившимися традициями частной собственности на землю. Это видно из следующих данных:

системы оценки земли, которые используют для установления размеров земельного налога, принудительного отчуждения земли, планирования и установления компенсации имеют 95 % стран — участниц опроса;

периодически переоценивают собственность, исходя из реальной стоимости продажи; размера арендной платы; процента капитализации доходов и др., 81 % стран;

выполняют оценку только государственные оценщики в 70 % стран;

осуществляют оценку только частные оценщики от лица государства в 8 % стран;

используют как частных, так и государственных оценщиков в 22 % стран;

имеют право апелляции землевладельцы или арендаторы против результатов проведенной оценки в 97 % стран;

полностью открыта для общественной инспекции информация по оценке в 32 % стран, частично — в 32, только для профессиональных групп — в 22, закрыта — в 14 % стран;

компьютеризирован оценочный учет полностью или частично в 72 % стран;

вносят в реестр оценочного бюро реальную цену покупки в 69 % стран, причем в 35 % стран эта информация открыта;

финансируют систему оценки за счет взимаемой платы за услуги в 10 % стран, за счет правительства — в 67 и за счет правительства и взимания платы за услуги — в 23%.

Одна из наиболее важных характеристик эффективного управления земельными ресурсами — ведение атрибутивной информации о землепользовании и атрибутивной характеристики земли. Эти характеристики значительно различаются.

Так, в 87 % стран структуру землепользования учитывают и классифицируют, при этом учет землепользования ведут на уровне центрального правительства в 69 % стран, на региональном и местном уровне — в 22, а на уровне научно-исследовательских институтов — в 9 %. В 86 % стран существует единая система сбора информации; в 100 % стран эта информация открыта для общественности; в 74 % стран ведение учетной информации о землепользовании полностью финансирует государство, а в 26 % стран оно финансируется частично за счет государства и частично за счет оплаты услуг.

## СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. — М: Де Юре, 1995.
2. Постатейный комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». — М.: ИНФРА-М, 2002.
3. Комментарий к Закону «О государственном земельном кадастре». — М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2002.
4. Варламов А.А. Земельный кадастр: Управление земельными ресурсами.- М.: КолосС, 2007г.
5. Сулин М.А. Современное содержание земельного кадастра.- СПб.: Проспект Науки, 2011г.
6. Золотова Е.В. Геодезия с основами кадастра.- М.: Академический Проект, 2012г.

Учебное издание

Симоненкова С.В.

## **Управление земельными ресурсами**

Редактор Лебедева Е.М.

---

Подписано к печати 02.07.2015 г. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Усл. п. л. 15,68. Тираж 100 экз. Изд. № 3064.

---

Издательство Брянского государственного аграрного университета  
243365 Брянская обл., Выгоничский район, с. Кокино, Брянский ГАУ