

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации  
Департамент научно-технологической политики и образования  
Новочеркасский инженерно-мелиоративный институт им. А.К. Кортунова  
ФГБОУ ВО Донской ГАУ

**Е.Г. Мещанинова,  
О.А. Ткачева**

**УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

Новочеркасск  
2022

УДК 332.3  
М 56

Рассмотрен на заседании кафедры «Кадастр и мониторинг земель»  
(протокол № 8 от 26 августа 2022 г.).

Рецензенты: Лукьянченко Е.П., доцент каф. ЗиЗ, канд. экон. наук  
Щиренко А.И., доц. Каф КиМЗ, канд. с.-х. наук

Мещанинова, Е.Г.

М 56 Управление земельными ресурсами [Текст]: учеб. пособие для студ. обучающихся по направлению подготовки 21.02.04 –«Землеустройство» / Е.Г. Мещанинова, О.А. Ткачева; Новочерк. инж.-мелиор. ин-т Донской ГАУ. - Новочеркасск, 2022. – 109 с.

В учебном пособии рассмотрены теоретические основы управления земельными ресурсами, изложены методы управления земельными ресурсами, приведена характеристика земельного фонда Российской Федерации как объекта управления.

Рекомендовано для студентов направления 21.02.04 – «Землеустройство».

Ключевые слова: управление земельными ресурсами, мониторинг земель, землеустройство, земельные отношения.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	5
1 Теоретические основы управления земельными ресурсами.....	6
1.1 Цель, объект, предмет и субъект управления земельными ресурсами.....	6
1.2 Виды и задачи управления земельными ресурсами.....	8
1.3 Функции и принципы управления земельными ресурсами.....	9
2 Земельный фонд Российской Федерации как объект управления.....	14
2.1 Распределение земельного фонда по категориям земель в Российской Федерации.....	14
2.2 Характеристика земельного фонда Ростовской области.....	18
3 Система государственного управления земельными ресурсами	23
3.1 Система органов государственного управления земельными ресурсами на федеральном уровне.....	23
3.2 Роль Росреестра в системе управления земельными ресурсами	27
3.3 Управление земельными ресурсами на региональном и муниципальном уровне.....	34
3.4 Информационное обеспечение управления земельными ресурсами.....	38
4 Методы управления земельными ресурсами.....	46
4.1 Основные методы управления земельными ресурсами.....	46
4.2 Землеустройство.....	46
4.3 Единый государственный реестр недвижимости: государственный кадастровый учет земельных участков и регистрация прав на них.....	50
4.4 Мониторинг земель.....	53
4.5 Государственный земельный надзор.....	57
5 Земельный надзор – важнейшая функция управления земельными ресурсами.....	59
5.1 Государственный земельный надзор в РФ.....	59
5.2 Повышение результативности осуществления земельного надзора.....	68
6 Информационное обеспечение управления земельными ресурсами.....	72
6.1 Характеристика и значение информации для управления земельными ресурсами.....	72
6.2 Понятие информационного обеспечения системы управления земельными ресурсами.....	74
6.3 Земельно-информационная система.....	76
7 Управление земельными ресурсами в зарубежных странах...	78
7.1 Приоритетные направления регулирования земельных отношений в зарубежных странах.....	78

7.2	Особенности планирования использования земель и регистрации прав.....	80
7.3	Управление земельными ресурсами в странах с переходной экономикой.....	84
7.4	Арендные отношения в зарубежных странах.....	87
8	Определение эффективности системы управления земельными ресурсами.....	92
	Список терминов.....	99
	Заключение.....	107
	Литература.....	108

## ВВЕДЕНИЕ

Управление земельными ресурсами следует рассматривать как практическую деятельность и как науку. В системе управления земельными ресурсами присутствуют объект, субъект, цель, предмет, задачи, функции и принципы управления. Объект управления – земельный фонд Российской Федерации. Субъекты – органы государственной власти, местного самоуправления, осуществляющие управление земельным фондом организации и физические лица. Предметом управления являются процессы организации использования земельных ресурсов, обеспечивающие в границах определенных территорий удовлетворение многообразных потребностей населения этих территорий.

Управление земельными ресурсами включает планирование их использования, зонирование земель, природно-сельскохозяйственное районирование, землеустройство, территориальное планирование, мониторинг, учет и регистрацию земельных участков, государственную кадастровую оценку, контроль и надзор за их использованием. Долгосрочная перспектива развития земельных ресурсов должна определяться на основе социально-экономических программ, землеустроительной, градостроительной документации.

Цель освоения дисциплины: выработка у студентов системных знаний в области оценки, теории и практики управления земельными ресурсами, приобретения теоретических знаний в области управления земельными ресурсами необходимых для применения их в практической деятельности.

В результате изучения студент должен:

знать: общие понятия и содержание управление земельными ресурсами; свойства и характеристики земель в современных условиях и история развития земельных отношений в России; содержание, принципы и составные части управления земельными ресурсами; общие понятия субъекта и объекта земельных отношений; формы, методы и направления регулирования земельных отношений; структуру объектов государственной и муниципальной собственности; особенности государственного регулирования в сфере земельных отношений как на территории РФ, так и в зарубежных странах.

уметь: применять на практике принципы и методы управления земельными ресурсами; характеризовать реальные экономические ситуации оборота земельных ресурсов; вырабатывать практические меры, направленные на эффективное управление земельными ресурсами.

владеть: навыками самостоятельного освоения новыми знаниями в области управления земельными ресурсами; навыками и приемами разработки управленческих решений по использованию земельных ресурсов, навыками определения способов их наиболее эффективного использования; навыками анализа происходящих процессов в данной сфере; подготовки предложений по совершенствованию различных элементов системы управления земельными ресурсами.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

## 1.1 Цель, объект, предмет и субъект управления земельными ресурсами

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 [1].

Управление земельными ресурсами имеет комплексный характер, так как затрагивает интересы многих субъектов земельных отношений. Это требует от органов управления системного подхода к формированию процесса использования и охраны земельных ресурсов, увязывать решения организационно-технологических условий с возможными эколого-экономическими последствиями.

Управление земельными ресурсами осуществляется законодательными и исполнительными органами 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 [3].

*Основной целью* управления земельными ресурсами является 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 создаются при помощи установленных и юридически оформленных (в виде правовых норм) правил

использования, регламентирующих земельные отношения и системы землепользования [5].

В конкретный период времени цель может иметь выраженный акцент: социальный, экономический, экологический или их комбинации. До перестройки 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 настоящее время в условиях развития рыночной экономики произошла переориентация на учет экономического аспекта, то есть достижения максимума экономического эффекта, который зачастую приобретает вид максимума денежных поступлений в бюджет и окупаемости затрат без учета социальной составляющей.

Следовательно, основной целью управления земельными ресурсами является 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 [2].

*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 характеру использования, правовому статусу, а также земельные участки общего пользования.

*Предметом управления* являются процессы организации использования земли, которая в пределах определенной территории обеспечивают все многообразие потребностей его жителей. Многообразие потребностей приводит к многообразию способов использования земель, подлежащих управлению.

К числу таких способов относятся:

- осуществление территориальной организации 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.

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

## **1.2 Виды и задачи управления земельными ресурсами**

*Государственное управление* может быть подразделено на общее и ведомственное (отраслевое) управление [1].

Общее государственное управление осуществляется государственными органами общей и специальной компетенции и 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. Особенностью ведомственного управления является некомпактное расположение земельных ресурсов контрактного министерства, госкомитета или федеральной службы (например, Министерство природных ресурсов РФ).

*Местное управление* осуществляется органами самоуправления и может иметь как общий, так и специальный характер.

Местное (муниципальное) управление осуществляется на территории муниципальных образований (административные районы, города и иные поселения, сельские округа) в пределах законодательных норм.

Общее государственное – осуществляется государственными органами общей и специальной компетенции;

– имеет территориальный характер;

– распространяется на все земельные ресурсы (страны) независимо от категории земель и субъектов права.

Ведомственное (отраслевое) – осуществляется министерствами, комитетами, федеральными службами;

– строится по принципу подведомственности предприятий, организаций, которым предоставлены земли;

– не зависит от территориального размещения земель.

Местное управление – осуществляется органами местного управления, может иметь общий характер или специальный.

Задачи управления земельными ресурсами на каждом территориальном уровне подразделяются на задачи законодательных и исполнительных органов власти.

*К основным задачам* государственного управления земельными ресурсами можно отнести:

- наделение органов управления политическими и организационно-регламентирующими функциями, обеспечивающим 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. [6].

### **1.3 Функции и принципы управления земельными ресурсами**

Управление земельными ресурсами осуществляется по двум направлениям: прямое и опосредованное. 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 носит дискретный характер [2].

*Функции опосредованного управления:*

- сброс и анализ данных об объекте и предмете управления: изучение свойств земли (обследования, инвентаризация земель), ведение кадастра и мониторинга земель, создание и ведение земельно-информационных систем;
- выработка управленческого решения: зонирование территорий, прогнозирование и проектирование использования земель;
- реализация управленческого решения: государственное перераспределение земель (изъятие, отвод), организация и финансирование мероприятий по изменению свойств земли, обустройству землепользования, регулирование рыночного оборота земель, экономическое стимулирование рационального землепользования;
- контроль за функционированием системы землепользования и земельных отношений: контроль за использованием земель и соблюдением земельного законодательства, разрешение земельных споров, связанных с реализацией управленческого решения и функционированием созданной системы организации использования земель.
- изучение характера земельных отношений, состояние 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 и зонирование территории, нормирование использования земли; проведение государственного контроля за соблюдением земельного законодательства;

– разрешение земельных споров, связанных с введением и функционированием земельного законодательства и нормативов использования земли.

Функции системы прямого управления земельными ресурсами:

а) общие, включающие планирование, организацию, координацию, регулирование, распоряжение, учет и контроль. При осуществлении этих функций происходит распоряжение трудовыми, материальными и денежными ресурсами, оперативное управление землеустроительным и кадастровым производством;

б) специальные, обеспечивающие организационное воздействие на специальные стороны деятельности предприятий (технологическая подготовка и т. д.);

в) вспомогательные, включающие обслуживающие процессы общего и специального управления (делопроизводство, хозяйственное обслуживание, охрана).

К числу конкретных действий, реализующих 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 единого государственного реестра недвижимости (регистрация, учет оценка) и мониторинга земель, создание и ведение геоинформационных и земельно-информационных систем (ГИС и ЗИС);

– выработка управленческого решения: зонирование территории, прогнозирование, планирование и проектирование использования земель;

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

– контроль за функционированием сформированного процесса и его корректировка: контроль за использованием земель и соблюдением земельного законодательства, разрешение земельных споров, связанных с реализацией управленческого решения и функционированием созданной системы организации использования земель.

Вышеперечисленные 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: а) формирующую и определяющую процесс управления в общем; б) характеризующую частные моменты [3].

К *общим принципам* необходимо отнести следующие:

1. Приоритет государственного управления земельными ресурсами. Система управления земельными ресурсами функционирует на трех взаимосвязанных уровнях: федеральном, субъектов Федерации и 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.

2. 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.

3. Важнейшие элементы государственного управления земельными ресурсами – проведение рационального землеустройства, организация и ведение единого государственного реестра недвижимости, формирование земельного оборота, кадастровая оценка земли, информационное обеспечение и подготовка кадров, государственный земельный надзор.

4. Дифференцированный подход к управлению землями разных категорий и регионов, согласно которому правовое обеспечение управления землями должно осуществляться с учетом их экономических, природных и социальных особенностей.

5. 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.

6. Обеспечение охраны земли как важнейшего природного ресурса, создание правовых, экономических, организационно-технологических и других условий для воспроизводства и повышения плодородия почв.

7. Единство управления земельными ресурсами и управления территориями 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:

а) рационального распределения и перераспределения земельных ресурсов между отраслями хозяйственного комплекса;

б) создания организационно-территориальных условий, способствующих эффективному использованию и охране земли;

в) формирования экономического механизма, определяющего целесообразность получения земельного участка для каждой отрасли и сферы хозяйственного комплекса соответствующей площади и качества.

8. 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, формирование правильной организации системы управления для нормального функционирования хозяйственного комплекса территории в целом.

9. Систематическое совершенствование функций и методов управления земельными ресурсами обеспечивается внедрением достижений научно-технического прогресса в систему управления земельными ресурсами.

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

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

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

13. Правовая обеспеченность управления земельными ресурсами. Только при наличии необходимой нормативно-правовой базы государство может управлять земельными ресурсами в условиях формирования рыночных отношений.

14. Принцип организационного и экономически рационального соотношения централизации и децентрализации, способствующий разделению стратегических, тактических и текущих задач в управлении [7].

*К частным принципам управления земельными ресурсами можно отнести следующие:*

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 основную работу 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 выполнения.

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, характер взаимосвязи между ними определяется 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 повторяющимся характером операций, 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

### 2.1 Распределение земельного фонда по категориям земель в Российской Федерации

Земли, находящиеся в пределах Российской Федерации, составляют земельный фонд страны. Согласно действующему законодательству, государственный учет наличия и использования земель в Российской Федерации осуществляется по категориям земель и угодьям без включения в состав земельного фонда земель, покрытых внутренними морскими водами и территориальным морем.

Целью государственного учета земель является получение систематизированных сведений о количестве, качественном состоянии и правовом положении земель в границах территорий, необходимых для принятия управленческих решений, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования земель.

В составе земельного фонда категория земель – это часть земельного фонда, выделяемая по основному целевому назначению, имеющая определенный правовой режим. Отнесение земель к категориям осуществляется согласно действующему законодательству в соответствии с их целевым назначением и правовым режимом [4].

Действующее законодательство предусматривает семь категорий земель:

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

Земельные угодья – это земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по природно-историческим признакам. Учет земель по угодьям ведется в соответствии с их фактическим состоянием и использованием.

*Сельскохозяйственные угодья* – это земельные угодья, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции (ГОСТ 26640-85). К ним относятся:

- пашня – сельскохозяйственное угодье, систематически обрабатываемое и используемое под посеvy сельскохозяйственных культур, включая посеvy многолетних трав и чистые пары. К пашне не относятся

земельные участки сенокосов и пастбищ, занятые посевами предварительных культур (в течение не более двух лет), распаханые с целью коренного улучшения, а также междурядья садов, используемые под посевами;

- многолетние насаждения – сельскохозяйственные угодья, используемые под искусственно созданными древесными, кустарниковыми (без лесной площади) или травянистыми многолетними растениями, предназначенными для получения урожая плодово-ягодной, технической или лекарственной продукции;

- залежь – земельный участок, который ранее использовался под пашню и более 1 года, начиная с осени, не используется для посева сельскохозяйственных культур и не подготовлен под пар;

- сенокос – сельскохозяйственное угодье, систематически используемое под сенокосение;

- пастбище – сельскохозяйственное угодье, систематически используемое для выпаса животных, и такое использование является основным, а также земельные участки, пригодные для пастбы скота, не используемые под сенокос и не являющиеся залежью.

К *несельскохозяйственным угодьям* отнесены лесные площади, земли, занятые лесными насаждениями (согласно ранее действовавшего законодательства древесно-кустарниковой растительностью), находящиеся под водой, занятые застройкой, дорогами, болотами, нарушенные и прочие земли.

- Лесные площади включают лесные и нелесные земли, относящиеся к категории земель лесного фонда, а также земельные участки, покрытые лесом и не покрытые лесом, расположенные на землях других категорий.

- К лесным насаждениям относятся полезавитные лесные полосы и иная древесно-кустарниковая растительность на землях сельскохозяйственного назначения, защитные насаждения на полосах отводов железнодорожных магистралей, автомобильных дорог, каналов, озеленительные и другие древесно-кустарниковые насаждения (за исключением городских лесов) на землях населенных пунктов.

- Земли под водой – это площади, занимаемые реками, водохранилищами, ручьями, каналами межбассейнового перераспределения и комплексного использования водных ресурсов, озерами, прудами, ледниками, снежниками.

- Болото – земельное угодье, избыточно увлажненное грунтовыми и атмосферными водами с наличием на поверхности разложившихся и полуразложившихся остатков в виде торфа.

- Земли застройки – земли под зданиями и сооружениями, а также земельные участки, необходимые для их обслуживания. Земли застройки включают земельные участки жилой и общественно-деловой застройки, а также промышленной, коммерческой и коммунально-складской застройки.

- Земли под дорогами – земли, занятые автомобильными и железнодорожными магистралями, полосами отвода этих дорог,

скотопрогонами, улицами, проездами, переулками, площадями и иными путями сообщения.

- Нарушенные земли – земли, утратившие свою хозяйственную ценность, являющиеся источником отрицательного воздействия на окружающую среду в связи с нарушением почвенного покрова, гидрологического режима и образования техногенного рельефа в результате производственной деятельности человека.

- К прочим землям относятся овраги, пески, галечники, оползни, скалы, осыпи, наледи, деградированные и загрязненные земли, полигоны отходов, свалки, земельные участки, расположенные в тундре, растительный покров которых пригоден в качестве корма для северного оленя.

Площадь земельного фонда Российской Федерации на 01.01.2019 составила 1712,5 млн га без учета внутренних морских вод и территориального моря. Значительная часть приходится на тундру, тайгу, горные массивы. Преобладают земли лесного фонда, занимая 65,7 %, доля земель сельскохозяйственного назначения составляет 22,3 % (таблица 1).

Таблица 1 – Распределение земельного фонда Российской Федерации по категориям, млн га\*

Категория земель	Площадь		
	2005 г.	2015 г.	2018 г.
Земли с.-х. назначения	401,0	383,7	382,5
Земли населенных пунктов	19,1	20,3	20,5
Земли промышленности	16,7	17,4	17,5
Земли особо охраняемых территорий	34,2	47,0	49,6
Земли лесного фонда	1104,8	1126,3	1125,8
Земли водного фонда	27,9	28,1	28,1
Земли запаса	106,1	89,7	88,5
Итого земель	1709,8	1712,5	1712,5
*Информация Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.			

С 2005 по 2018 г. изменения произошли во всех категориях земель. В большей степени они коснулись категории земель сельскохозяйственного назначения, земель особо охраняемых территорий и запаса. Земли сельскохозяйственного назначения уменьшились на 18,5 млн. га (или 4,6 %), запаса – на 17,6 млн. га (или 16,6 %). Земли промышленности и иного специального назначения увеличились на 0,8 млн. га (или 4,2 %), населенных пунктов выросли на 1,4 млн. га (или 7,3 %), лесного фонда – на 21 млн га (или 1,9 %). [1]

Уменьшение площади земель сельскохозяйственного назначения связано с перераспределением земель, с переводом их в другие категории. Площадь сельскохозяйственных угодий во всех категориях земель на 01.01.2019 составила 222 млн. га (таблица 2).

Таблица 2 – Динамика площадей сельскохозяйственных угодий Российской Федерации во всех категориях земель, млн га\*

Год	Сельскохозяйственные угодья			
	всего	в том числе		
		пашня	сенокосы и пастбища	залежь
1990	222,4	132,3	87,9	0,3
2000	221,1	124,4	90,9	3,9
2005	220,7	121,8	92,1	5,0
2010	220,4	121,4	92,1	5,1
2015	222,1	122,7	92,5	4,9
2018	222,0	122,7	92,4	4,9

\*Информация Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

За последние 28 лет выведены из оборота и утрачены 0,4 млн. га продуктивных сельскохозяйственных угодий. Площадь пашни с 1990 по 2018 г. уменьшилась на 9,6 млн. га (или 7,3 %). Уменьшение площади продуктивных земель вызвано переводом их в другие категории земель, проявлением процессов водной и ветровой эрозии, зарастанием кустарником и мелкоколесем, сокращением содержания гумуса в почве, уплотнением, переувлажнением, заболачиванием, засолением почв.

Процессы развития водной эрозии распространены во всех регионах России. По данным почвенного мониторинга сельскохозяйственных угодий, проведенного в 2016 г. на площади 6,24 млн. га водной эрозии подвержено 1 512,5 тыс. га (или 24,2 %).

Ветровая эрозия (дефляция) среди федеральных округов имеет широкий диапазон распространения. По данным почвенного мониторинга, проведенного на площади 6,7 млн. га, ветровой эрозии (дефляции) подвержено 1 403,4 тыс. га (или 21,1 %). Максимальные значения эродированных почв преобладают в Приволжском федеральном округе.

## 2.2 Характеристика земельного фонда Ростовской области

Земельный фонд Ростовской области на 1 января 2021 года составил 10096,7 тыс. га и по категориям земель представлен следующим образом (рисунок 1, таблица 3):

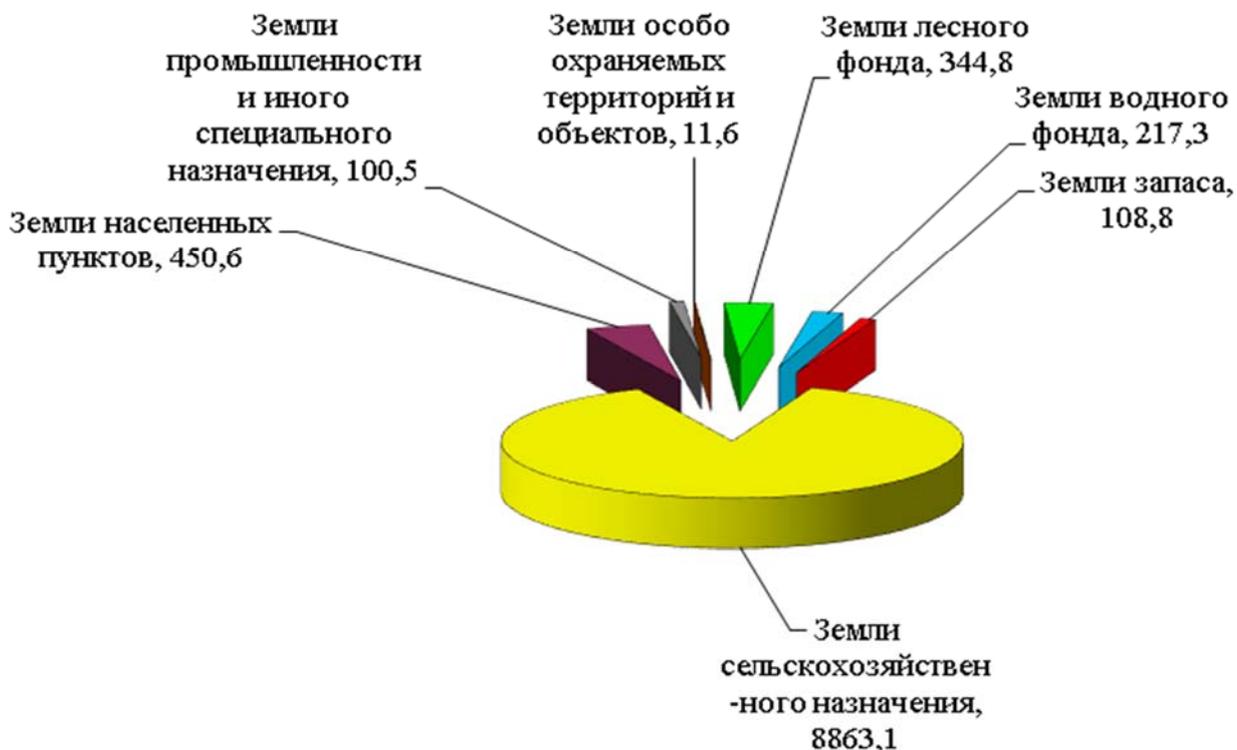


Рисунок 1 - Распределение земельного фонда Ростовской области по категориям земель на 1 января 2021 года [8]

В процентном отношении земли сельскохозяйственного назначения составляют значительную часть территории области – 87,8% от ее общей площади, на земли населенных пунктов приходится 4,5%, на земли лесного фонда – 3,4%, на земли водного фонда – 2,2%, на земли запаса – 1,0%. Землями промышленности и иного специального назначения занято 1,0% всей территории Ростовской области, остальные 0,1% земель – земли особо охраняемых территорий и объектов.

Изменения площадей в 2020 году связаны с категориями земель сельскохозяйственного назначения, земель населенных пунктов, земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения (далее – земли промышленности), а также земель особо охраняемых территорий и объектов:

1. Площадь земель сельскохозяйственного назначения уменьшилась за счет перевода в категорию земель промышленности суммарно на 0,5 тыс. га в нескольких районах области: Аксайском (143 га), Багаевском (28 га), Егорлыкском (3 га), Зимовниковском (5 га), Каменском (165 га),

Красносулинском (125 га), Матвеево-Курганском (13 га), Миллеровском (17 га), Мясниковском (5 га), Октябрьском (28 га), Тацинском (5 га) и Чертковском (13 га) районах.

Таблица 3 - Распределение земельного фонда Ростовской области по категориям земель, тыс. га

№ п/п	Категории земель	2019 год	2020 год	Изменения за отчетный период, + –
1	2	3	4	5
1.	Земли сельскохозяйственного назначения	8863,7	8863,1	-0,6
2.	Земли населенных пунктов	450,6	450,6	—
<i>В том числе:</i>				
2.1	Городов и поселков	191,0	190,6	-0,4
2.2	Сельских населенных пунктов	259,6	260,0	+0,1
3.	Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения	100,1	100,5	+0,4
4.	Земли особо охраняемых территорий и объектов	11,4	11,6	+0,2
5.	Земли лесного фонда	344,8	344,8	—
6.	Земли водного фонда	217,3	217,3	—
7.	Земли запаса	108,8	108,8	—
Итого земель в административных границах		10096,7	10096,7	—

2. Уменьшение земель сельскохозяйственного назначения на 0,3 тыс. га произошло в результате включения земельных участков такого назначения в черту населенных пунктов в Аксайском районе Ростовской области, где в 2020 году проведены работы по установлению границ населенных пунктов в Щепкинском и Большелогском сельских поселениях Ростовской области, по результатам которых в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН) внесены сведения о границах населенных пунктов: п. Возрожденный, п. Российский, а также осуществления мониторинга сведений, содержащихся в ЕГРН. В результате вышеуказанных работ установлено, что 101 участок, общей площадью 239 га, переведены из категории земель земли сельскохозяйственного назначения, в категорию земель населенных пунктов.

3. Увеличение площади земель особо охраняемых территорий и объектов Ростовской области связано с переводом 216 га из земель населенных пунктов г. Ростова-на-Дону для размещения городских лесов, в соответствии с постановлением Администрации г. Ростова-на-Дону № 1183 от 23.11.2018 г.

На 1 января 2021 года площадь земель сельскохозяйственного назначения в Ростовской области составляет 8863,1 тыс. га (87,8% от общей площади области).

В структуре земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственные угодья составляют 8208,9 тыс.га (92,6%). В их составе пашни – 5820,6 тыс.га (70,9% сельскохозяйственных угодий), многолетних насаждений – 34,0 тыс.га (0,4%), сенокосов – 75,3 тыс.га (0,9%), пастбищ – 2279,0 тыс.га (27,8%).

Таблица 4 - Изменения и структура земель сельскохозяйственного назначения, тыс. га

№ п./п	Угодья	2019 год	2020 год	Изменения за отчетный период, + –
	Общая площадь	8863,7	8863,1	– 0,6
1.	Сельскохозяйственные угодья	8209,6	8208,9	– 0,7
1.1.	пашня	5812,9	5820,6	+ 7,7
1.2.	многолетние насаждения	34,2	34,0	– 0,2
1.3.	сенокосы	75,3	75,3	—
1.4.	пастбища	2287,2	2279,0	– 8,2
	В стадии мелиоративного строительства (сельхозугодья) и восстановления плодородия	15,7	15,6	– 0,1
2.	Лесные площади	16,8	16,8	—
3.	Лесные насаждения, не входящие в лесной фонд	240,7	240,7	—
4.	Под водой	107,7	107,7	—
5.	Земли застройки	46,4	46,4	—
6.	Под дорогами	106,5	106,5	—
7.	Болота	33,1	33,1	—
8.	Нарушенные земли	1,1	1,1	—
9.	Прочие земли	86,1	86,3	+ 0,2

Площадь земель, отнесенных к категории земель населенных пунктов, составляет 450,6 тыс. га или 4,5% от всех земель области.

В 2020 году площадь земель населенных пунктов претерпела ряд изменений по причинам, указанным выше, однако общая площадь таких земель не изменилась.

Таблица 5 - Сведения о площадях земель городов и поселков, тыс. га

№ п/п.	Состав земель	Площадь	% от общей площади
1	2	3	4
1.	Земли жилой застройки	35,5	18,63
2.	Земли общественно-деловой застройки	9,3	4,88
3.	Земли промышленности	16,2	8,49
4.	Земли общего пользования	20,9	10,96
5.	Земли транспорта, связи, инженерных коммуникаций	8,8	4,61
6.	Земли сельскохозяйственного использования	51,2	26,86
7.	Земли, занятые особо охраняемыми территориями и объектами	15,1	7,92
8.	Земли лесничеств и лесопарков	0,6	0,31
9.	Земли под водными объектами	5,0	2,62
10.	Земли под военными и иными режимными объектами	3,9	2,04
11.	Земли под объектами иного специального значения	1,4	0,73
12.	Земли, не вовлеченные в градостроительную или иную деятельность	22,7	11,90
Итого земель в границах населенного пункта		190,6	100,00

Земельные угодья – часть поверхности земли, обладающая определенными естественно-историческими свойствами, позволяющими использовать ее для конкретных хозяйственных целей. Они являются основными элементами государственного земельного учета и делятся на сельскохозяйственные (пашня, сенокосы, пастбища, многолетние плодовые насаждения) и несельскохозяйственные (леса, древесно-кустарниковая растительность, болота, дороги, застроенные территории, овраги, пески, ледники и т.п.).

Таблица 6 - Распределение земельного фонда Ростовской области по угодьям, тыс. га

№ п/п	Наименование угодий	Годы		Разница + – 2019 г. к 2020
		2019	2020	
1	2	3	4	5
1.	Сельскохозяйственные угодья – всего	8510,1	8509,6	-0,5
	<i>в том числе:</i>			
	пашня	5953,3	5961,8	+ 8,5
	многолетние насаждения	57,9	57,7	-0,2
	сенокосы	88,0	88,0	—
	пастбища	2410,9	2402,1	- 8,8
2.	Земли, находящиеся в стадии ме- лиоративного строительства	17,1	17,0	- 0,1
3.	Лесные земли	293,0	292,9	- 0,1
4.	Лесные насаждения (под древесно-кустарниковой растительностью)	282,5	282,5	—
5.	Под водой	346,1	345,1	—
6.	Земли застройки	152,6	153,0	+ 0,4
7.	Под дорогами	220,7	220,7	—
8.	Болота	55,0	55,0	—
9.	Нарушенные земли	7,9	7,9	—
10.	Прочие земли	211,7	212,0	+ 0,3
Итого:		10096,7	10096,7	

По состоянию на 1 января 2021 года сельскохозяйственные угодья, находящиеся во всех категориях земель, составили 8509,6 тыс. га или 84,3% земельного фонда области. На долю несельскохозяйственных угодий пришлось 1587,1 тыс. га или 15,7%.

### **3 СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

#### **3.1 Система органов государственного управления земельными ресурсами на федеральном уровне**

Управление земельными ресурсами является структурно сложным и многофункциональным процессом, ввиду уникальности объекта управления, требующим оптимального сочетания централизации и децентрализации. В системе управления земельными ресурсами необходим контроль не только за функционированием системы землепользования и земельных отношений, но и непосредственно за земельным фондом, его количественным и качественным состоянием. Государственное управление земельными ресурсами – это воздействие государства на формирование и развитие земельных отношений организационно-правовыми и экономическими методами в целях упорядочения использования земельных ресурсов, их сохранения, преобразования, повышения эффективности использования. Государственное управление в области рационального использования и охраны земель означает, что государство устанавливает определенные нормы по организации использования всех земельных ресурсов страны путем формирования правовых институтов в сфере землепользования. Государство выступает как собственник земли и недвижимого имущества (хозяйственное управление) и как орган власти. На рисунке 2 приведена система органов государственного управления земельными ресурсами в РФ, которая образует управленческую вертикаль и находится во взаимодействии с государственными органами исполнительной власти на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и муниципальных образований. К компетенции федеральных органов законодательной власти относятся: принятие федеральных законов, регулирующих земельные отношения; утверждение единых принципов платы за землю и регистрации прав на земельный участок; определение специального правового режима для категорий земель; установление порядка отнесения земель к федеральным, распоряжения и управления ими.

К полномочиям органов законодательной власти субъектов РФ относятся: – принятие законов и других 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.

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



Рисунок 2 – Система органов государственного управления земельными ресурсами в РФ

Органы общей компетенции – это Правительство РФ и соответствующие органы государственной власти субъектов РФ. Каждый из них в пределах своей компетенции осуществляет функции управления, использования и охраны земель независимо от того, в чьей собственности, пользовании или ведомственном управлении они находятся (рисунок 3).

Органы общегосударственного управления возлагают выполнение некоторых функций на федеральные органы государственного управления специальной компетенции, к которым относятся: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии; Федеральное агентство по управлению государственным имуществом; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Министерство природных ресурсов и экологии РФ; Министерство сельского хозяйства РФ и другие.

<b>Компетенции Правительства РФ</b>	
Принятие правовых актов, регулирующих земельные отношения	
Территориальное планирование использования земель	
Установление границ особо охраняемых территорий, входящих в состав нескольких субъектов РФ	
Защита прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов	
Изъятие и предоставление земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ	
Изменение целевого назначения земель	
Выкуп земель для государственных нужд РФ и другие	

Рисунок 3 – Компетенции Правительства РФ

Отраслевые (ведомственные) органы – различные министерства и ведомства, в ведении которых находятся земли определенного целевого назначения (Министерство сельского хозяйства, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций, Министерство транспорта и другие).

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует единое ведомство, ответственное за разработку и реализацию земельной политики. Земли разных категорий разобщены по ведомствам и министерствам. Отсутствует единый орган управления земельными ресурсами на федеральном уровне, не разработана стратегия управления земельными ресурсами, отсутствует поэтапная программа завершения земельной и аграрной реформ.

Информацию об использовании земельных ресурсов можно встретить в отчетах органов власти, государственных служб регионального и местного уровня, например: управления Росреестра по субъекту РФ, территориального управления государственным имуществом по субъекту РФ, регионального управления Россельхознадзора, региональных органов исполнительной власти в сфере сельского хозяйства, природопользования и экологии, управления имуществом, градостроительства и архитектуры, органов местного самоуправления в сфере управления муниципальным имуществом, земельных отношений, охраны окружающей среды и других.

Большое количество министерств и ведомств одновременно осуществляет управление земельными ресурсами. Часто по одним и тем же показателям могут возникать противоречия. Это приводит к ошибкам и некорректным выводам.

Специалисты в области земельных отношений и землеустройства существующую многоуровневую систему государственного управления земельными ресурсами называют нелогичной, затрудняющей оборот земель, их охрану, делающей процесс оформления прав на недвижимость затратным и длительным.

Несовершенство управления земельными ресурсами приводит к недобору налоговых платежей, не обеспечивает полной гарантии прав на недвижимое имущество, способствует формированию теневого оборота земельных участков и других нарушений и неэффективному использованию земельных ресурсов.

Современные авторы причиной неэффективного использования земель называют резкое снижение роли управления земельными ресурсами в осуществлении проводимой земельной политики, утрату функций планирования и организации рационального использования земель и их охраны. Современная ситуация характеризуется продолжением деформации земельного рынка, теневым оборотом земель, незащищенностью субъектов земельных прав, отсутствием инфраструктуры земельного рынка и другими негативными проявлениями.

Научное землеустроительное сообщество сходится во мнении о том, что в России должно быть создано ведомство, имеющее полномочия принятия решений по формированию земельной политики на федеральном уровне с четко определенными функциями. Создание такого единого земельного ведомства обеспечит сохранение ценности России, ее национальную безопасность, эффективность развития, стабильность. Все полномочия должно сосредоточить одно ведомство, определенное правительством, главная задача – подготовить и обеспечить реализацию государственной программы земельных преобразований, которая должна включать:

- развитие земельного законодательства;
- развитие инфраструктуры земельного рынка;
- создание системы планирования использования и охраны земельных ресурсов;
- завершение системы информационного обеспечения рационального использования земель;
- научное и кадровое обеспечение земельных преобразований.

Независимо от форм собственности земельные ресурсы являются национальным достоянием России, и государство должно осуществлять целенаправленную деятельность по их сохранению и улучшению.

В настоящее время создание эффективной и динамичной системы управления земельными ресурсами является важной стратегической задачей.

Система управления земельными ресурсами должна отвечать следующим требованиям:

- правовые нормы, регламентирующие земельные отношения, содержащиеся в других областях законодательства (в частности, по различным аспектам природопользования), не должны противоречить предметно ориентированному земельному законодательству;

- управление земельными ресурсами должно учитывать научно обоснованные прогнозы социально-экономического развития страны, ее регионов, муниципальных образований, перспективы размещения производительных сил и изменения структуры землепользования, экологического состояния территории, состояния земельного фонда и конъюнктуры рынка земельных участков;

- земельно-имущественные отношения должны регулироваться на основе точной, открытой и своевременной информации о природном, хозяйственном и правовом положении земель, качественных и количественных характеристиках земельных участков, их стоимостной оценке и других сведений;

- управление земельными ресурсами должно быть направлено на создание оптимальных экономических, правовых и организационных условий для обеспечения наиболее эффективного использования земельных ресурсов, их охраны, повышения качества, увеличения рыночной стоимости земли, повышения территориальной и экологической устойчивости землевладений и землепользований;

- в процессе регулирования земельно-имущественных отношений должны обеспечиваться установленные законом права землевладельцев и землепользователей на самостоятельное осуществление ими хозяйственной деятельности. Развитие системы управления земельными ресурсами в России должно осуществляться на основе сочетания государственного управления земельными ресурсами и рыночных механизмов регулирования земельных отношений.

### **3.2 Роль Росреестра в системе управления земельными ресурсами**

С 2004 г. Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (далее Роснедвижимость) являлось федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, землеустройства, инвентаризации, объектов градостроительной деятельности, государственной кадастровой оценки земель и государственного мониторинга земель и по государственному земельному контролю. В 2008 г. указом Президента Российской Федерации функции Роснедвижимости перешли Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (далее Росреестр).

Росреестр находится в ведении Министерства экономического развития РФ и осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои

территориальные органы, подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями (рисунки 4–5).

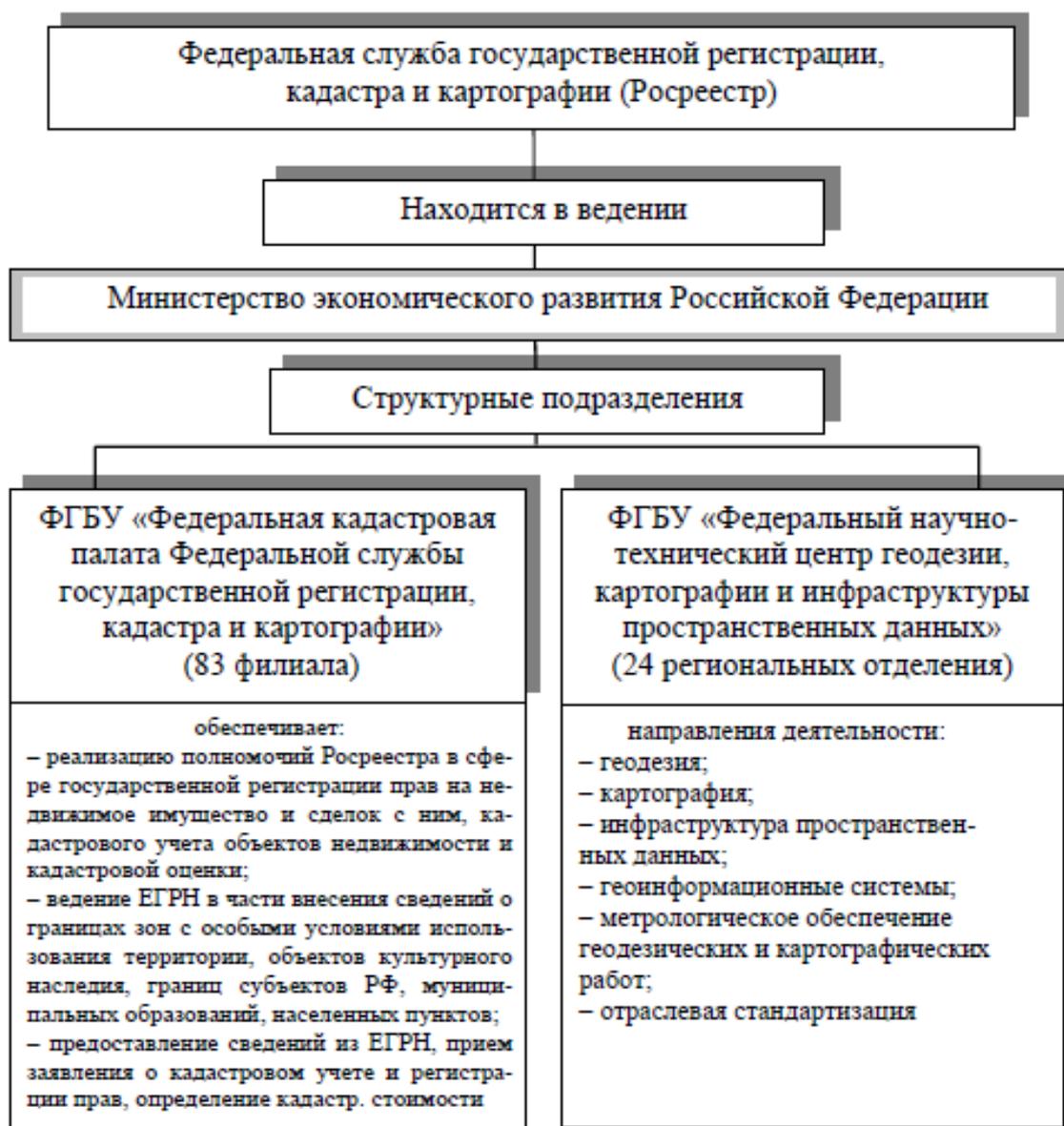


Рисунок 4 – Структура Росреестра Российской Федерации

Основными функциями Росреестра в рамках государственного управления в сфере использования и охраны земель являются:

- государственный мониторинг земель;
- проведение мероприятий по изучению состояния земель;
- планирование и организация рационального использования земель и их охраны;
- описание местоположения и (или) установление на местности границ объектов землеустройства;

- организация рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства;
- проведение государственной экспертизы землеустроительной документации.

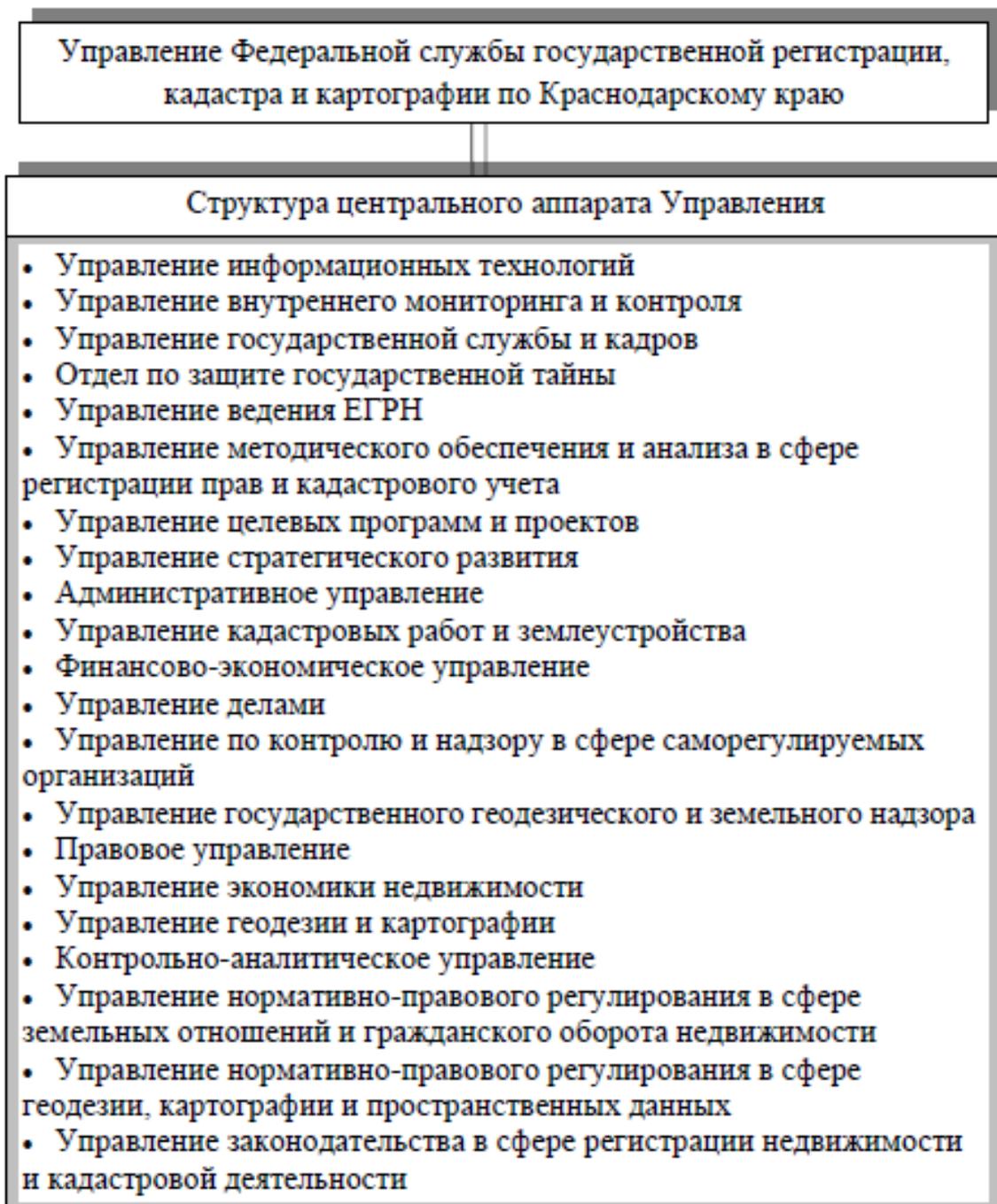


Рисунок 5 – Структура Управления Росреестра

Росреестр осуществляет оказание государственных услуг и государственных функций управления.

В соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457, Росреестр

является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим деятельность:

- по государственной регистрации прав на недвижимое имущество,
- по оказанию государственных услуг в сфере осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества,
- землеустройству,
- государственному мониторингу земель,
- геодезии и картографии,
- навигационному обеспечению транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации),
- по государственной кадастровой оценке,
- осуществлению федерального государственного надзора в области геодезии и картографии,
- по государственному земельному надзору,
- по государственному надзору за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров и национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров,
- по надзору за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков,
- по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, – федерального государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций операторов электронных площадок,
- организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

Кроме того, Росреестр является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим ведение государственного реестра саморегулируемых организаций, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью.

Росреестр предоставляет гражданам, бизнесу, органам власти и местного самоуправления весь комплекс государственных услуг:

- в области регистрации прав и кадастрового учета недвижимости,
- предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости (далее ЕГРН),
- ведения и предоставления сведений из государственных реестров саморегулируемых организаций в сфере оценочной, кадастровой деятельности, а также арбитражных управляющих и операторов электронных площадок.

Основные государственные услуги Росреестра можно получить одним из удобных и современных способов – на сайте Росреестра в электронном виде, в офисах многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее МФЦ), расположенных на

всей территории страны, в офисах Кадастровой палаты по экстерриториальному принципу, т. е. при предоставлении заявления и документов, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрацией прав в отношении объекта недвижимости, расположенного в другом субъекте Российской Федерации. У заявителей есть возможность отправить документы для получения государственных услуг Росреестра почтовым отправлением.

Сведения, содержащиеся в ЕГРН, можно получить по экстерриториальному принципу в любом МФЦ, предоставляющем соответствующую услугу.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет международную деятельность в соответствии с пунктом 5.25 раздела II Положения «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации № 457 от 01.06.2009.

Росреестр зарегистрирован в Консульском департаменте Министерства иностранных дел Российской Федерации 13.08.2009 и осуществляет свою международную деятельность в соответствии с установленными Министерством директивами.

Функции по организации и развитию международного сотрудничества Росреестра возложены на отдел развития сотрудничества с общественными и международными организациями Управления делами и государственных закупок.

Целью международной деятельности Росреестра является участие в международных проектах, позволяющих получать информацию о новых достижениях в сфере регистрации прав на недвижимое имущество, кадастровой деятельности, в области геодезии, картографии, применения геоинформационных систем, техно-логий дистанционного зондирования Земли, GPS-технологий в различных отраслях экономики.

Межгосударственный совет по геодезии, картографии, кадастру и дистанционному зондированию Земли (далее – Межгоссовет) создан 9 октября 1992 г. для выполнения Соглашения о взаимодействии государств – участников Содружества Независимых Государств в области геодезии, картографии, кадастра и дистанционного зондирования Земли (далее – Соглашение) и является органом отраслевого сотрудничества СНГ.

Основными функциями Межгоссовета являются:

- организация и координация исполнения решений, принятых Советом глав государств, Советом глав правительств, Советом министров иностранных дел, Экономическим советом СНГ;
- выработка и согласование приоритетных направлений и форм сотрудничества в области геодезии, картографии, кадастра и дистанционного зондирования Земли;
- разработка, согласование и участие в реализации межгосударственных программ, планов и проектов сотрудничества;
- подготовка совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами государств-участников Соглашения предложений по вопросам

геодезии, картографии, кадастра и дистанционного зондирования Земли для рассмотрения Советом глав правительств СНГ и принятия соответствующих решений;

- взаимодействие с межгосударственными структурами, международными организациями по вопросам компетенции Межгоссовета;
- координация подготовки специалистов в области геодезии, картографии, кадастра и дистанционного зондирования Земли.

Членами Межгоссовета являются руководители органов государственного управления в области геодезии, картографии, кадастра и дистанционного зондирования Земли государств – участников СНГ.

Росреестр является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере геодезической и картографической деятельности. Основными полномочиями Росреестра в области геодезии и картографии являются: организация геодезических и картографических работ федерального назначения, лицензирование геодезической и картографической деятельности, государственный геодезический надзор.

Отрасль геодезии и картографии обеспечивает решение широкого круга государственных задач и удовлетворение потребностей частного сектора экономики и граждан. Геодезия и картография обеспечивают решение задач территориального планирования, архитектурного и строительного проектирования, кадастрового учета недвижимого имущества в целях его гражданского оборота, решение задач в сфере экологии и природопользования, демографической политики и ряда других.

Деятельность в области геодезии и картографии осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В результате выполнения картографических работ создаются карты, планы, единая электронная картографическая основа и иные картографические материалы.

В зависимости от содержания и целей использования карты и планы подразделяются на следующие виды:

- 1) топографические;
- 2) специальные;
- 3) тематические;
- 4) иные.

Требования к точности, содержанию и формату представления в электронной форме государственных топографических карт и государственных топографических планов установлены приказом Минэкономразвития России от 06.06.2017 № 271 «Об утверждении требований к государственным топографическим картам и государственным топографическим планам, включая требования к составу сведений, отображаемых на них, к условным обозначениям указанных сведений, требования к точности государственных топографических карт и

государственных топографических планов, к формату их представления в электронной форме, требований к содержанию топографических карт, в том числе рельефных карт».

Точность и содержание государственных топографических карт и государственных топографических планов должны обеспечивать решение общегосударственных, оборонных и иных задач.

Государственные топографические карты и государственные топографические планы создаются в электронном виде закрытого (имеют ограничительный гриф использования) и открытого пользования (без ограничительного грифа использования) и могут быть изданы в аналоговой графической форме.

В 2020 г. разработаны Основы государственной политики РФ в области геодезии, картографии и пространственных данных до 2030 г., ожидаемыми результатами которой являются:

- обеспечение на 100 % потребностей в картографо-геодезическом обеспечении решения задач обороны и безопасности страны, потребностей различных секторов экономики;

- использование при проведении геодезических и картографических работ не менее 30 % оборудования и программного обеспечения, произведенного в РФ;

- оптимизация структуры расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- вывод услуг на экспорт к 2025 г.

Разработана Стратегия развития отрасли геодезии и картографии РФ на период до 2030 г., направлениями развития которой является:

- цифровая и технологическая модернизация отрасли;

- развитие высокоэффективной системы геодезического обеспечения; – создание высокоэффективной системы картографического обеспечения РФ, ее развитие и поддержка;

- развитие системы информационного обеспечения в области геодезии и картографии;

- геодезическое и картографическое обеспечение делимитации, демаркации государственных границ, установления (изменения) границ субъектов РФ и муниципальных образований;

- совершенствование системы обеспечения точности и достоверности картографических и геодезических сведений;

- совершенствование кадрового обеспечения;

- обеспечение фундаментальными и прикладными научно-исследовательскими работами.

21 октября 2020 г. была завершена масштабная работа по переходу всех субъектов РФ на единый источник информации об объектах недвижимости и правах на них – Федеральная государственная информационная система единого государственного реестра недвижимости (далее ФГИС ЕГРН). В ЕГРН хранятся данные о 169 млн. объектов недвижимого имущества на территории Российской Федерации. Для защиты, неизменности и доступности информации в 2020 г. система была переведена на

катастрофоустойчивую, территориально распределенную инфраструктуру в двух центрах обработки данных, соответствующую требованиям по защите информации.

### **3.3 Управление земельными ресурсами на региональном и муниципальном уровне**

Полномочия субъектов РФ по управлению земельными ресурсами включают управление и распоряжение земельными участками, находящимися в их собственности. Региональные органы власти осуществляют:

- резервирование и изъятие земельных участков для нужд субъектов РФ;
- разработку и реализацию региональных программ по использованию и охране земель, находящихся в границах региона;
- реализуют иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления.

В субъектах РФ действуют органы исполнительной власти, регулирующие земельные отношения в соответствии с приведенными полномочиями. В г. Москва, например, земельными вопросами занимается Департамент городского имущества, в г. Санкт-Петербург – Комитет имущественных отношений, во Владимирской области – Департамент имущественных и земельных отношений, в Краснодарском крае – Департамент имущественных отношений.

К полномочиям органов местного самоуправления относятся полномочия, приведенные на рисунке 6.

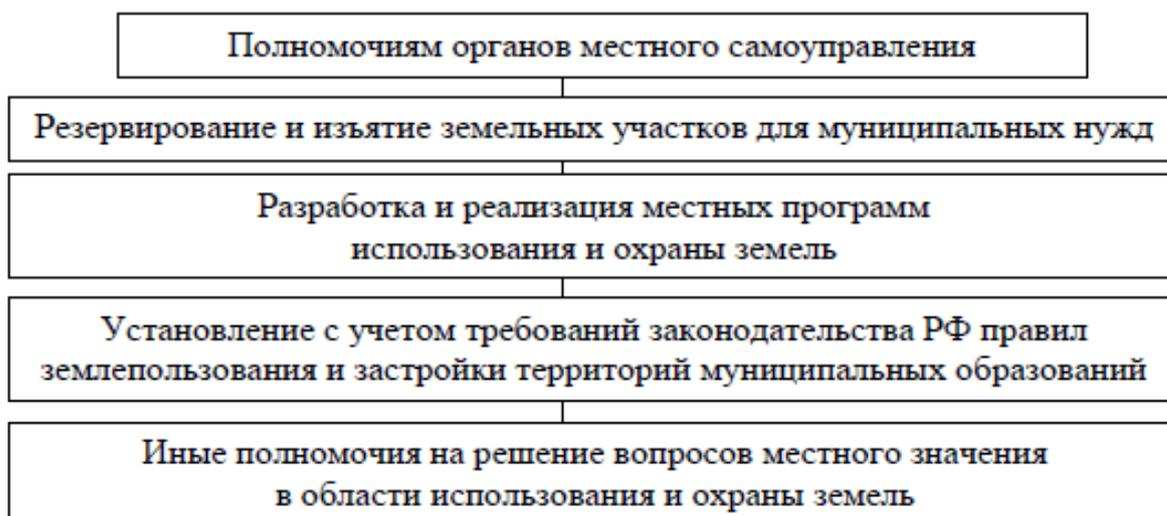


Рисунок 6 – Полномочиям органов местного самоуправления

Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Одной из важнейших задач органов местного самоуправления в области управления земельными ресурсами является установление правил землепользования и застройки.

Правила землепользования и застройки – документ градостроительного зонирования, который утверждается органами местного самоуправления (за исключением городов федерального значения), в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и внесения в него изменений.

Правила землепользования и застройки формируют необходимые правовые условия для:

- устойчивого развития территорий муниципальных образований;
- сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;
- планировки территорий муниципальных образований;
- обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;
- привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков.

В состав правил землепользования и застройки входят: порядок применения и внесения изменений в правила землепользования и застройки, карта градостроительного зонирования и градостроительные регламенты.

На карте градостроительного зонирования указываются границы территориальных зон, зон с особыми условиями использования территорий, границы объектов культурного наследия. Территориальные зоны устанавливаются с учетом требования о принадлежности каждого земельного участка только к одной такой зоне и требования о недопустимости формирования одного земельного участка из нескольких земельных участков.

В градостроительном регламенте указываются:

- виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;
- предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Правила землепользования и застройки устанавливают четкие и открытые процедуры разработки градостроительной документации местного уровня, перечень видов разрешенного использования земельных участков, что способствует привлечению инвестиций в развитие территорий муниципальных образований. Инвестор может выбрать необходимый ему вид использования земельного участка из тех видов разрешенного использования, которые указаны в градостроительном регламенте.

Порядок применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений содержит следующие положения, приведенные на рисунке 7.



Рисунок 7 – Положения применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений

Порядок разработки правил землепользования и застройки предусматривает проведение публичных слушаний по обсуждению проекта этих правил, что позволяет привлечь к управлению земельными ресурсами и местное население. Продолжительность публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки составляет от двух до четырех месяцев. По результатам таких слушаний в правила землепользования и застройки вносятся изменения. Утвержденные представительным органом местного самоуправления правила землепользования и застройки публикуются и размещаются на официальном сайте поселения.

На всех уровнях (федеральном, региональном, местном) система управления земельными ресурсами должна обеспечивать эффективное государственное регулирование и контроль землепользования с учетом интересов общества и отдельных землепользователей.

Управление земельными ресурсами на муниципальном уровне рассмотрено на примере Департамента муниципальной собственности и городских земель администрации муниципального образования город Краснодар (далее Департамент), который является функциональным органом администрации муниципального образования город Краснодар. Департамент действует на основании Положения «О департаменте муниципальной

собственности и городских земель администрации муниципального образования город Краснодар».

Основными задачами Департамента являются:

- управление и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального образования город Краснодар, в порядке, определенном городской Думой Краснодара;
- подготовка материалов по вопросам распоряжения земельными участками на территории муниципального образования город Краснодар;
- администрирование в установленном законодательством порядке неналоговых доходов, в том числе от использования имущества и земельных ресурсов, находящихся в муниципальной собственности муниципального образования город Краснодар и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных в границах муниципального образования город Краснодар;
- организация в установленном законодательством порядке обеспечения электронного документооборота по администрированию неналоговых доходов.

Департамент осуществляет следующие функции (рисунок 8):

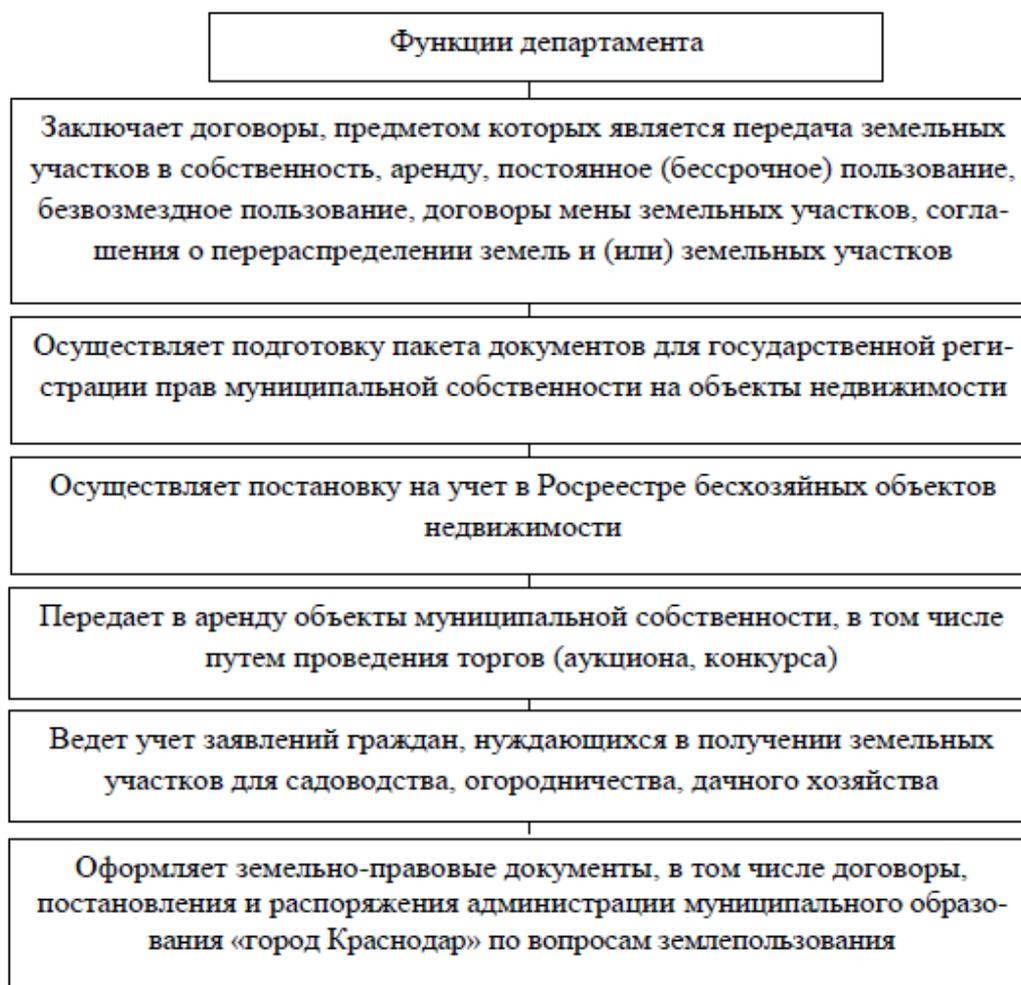


Рисунок 8 – Функции департамента муниципальной собственности и городских земель администрации МО г. Краснодар

### 3.4 Информационное обеспечение управления земельными ресурсами

В настоящее время ведущую роль в управлении земельными ресурсами играют муниципальные, региональные и федеральные геоинформационные системы (далее ГИС).

Геоинформационная система – это совокупность программных и аппаратных средств, решающих комплекс задач по архивированию, визуализации, актуализации и мониторингу различной атрибутивной и пространственной информации об объектах исследования. ГИС работает с тремя типами данных: пространственные; семантические; метаданные. Системы ГИС имеют широкий охват сфер и направлений по своей классификации (рисунок 9).

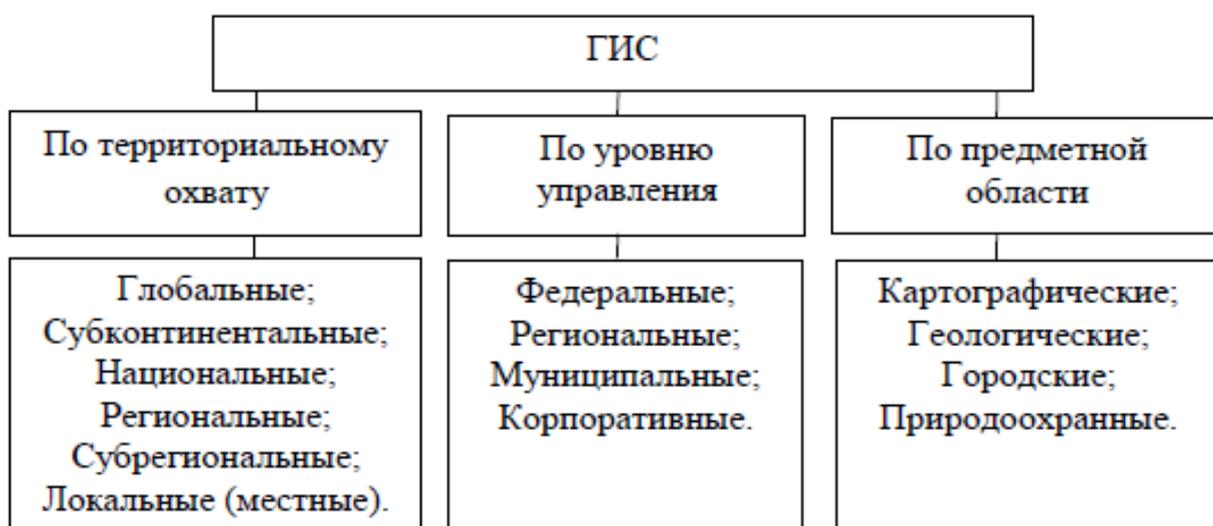


Рисунок 9 – Классификация геоинформационной системы

Выделяют следующие задачи ГИС: ввод данных через подходящий цифровой формат; манипулирование данными; управление данными; запрос и анализ данных; визуализация данных в виде карты, схемы или графики.

ГИС включает в себя ключевые составляющие элементы:

- аппаратные компьютеризованные средства, в виде платформ от централизованных серверов до локальных вычислительных машин;
- программное обеспечение посредством функций и инструментов (система управления базой данных);
- атрибуты о пространственном положении (координаты);
- атрибуты табличных данных;
- исполнители (операторы);
- методы (подходы).

Геоинформационные системы интегрируют картографическую информацию, данные дистанционного зондирования и экологического мониторинга, статистику и переписи, гидрометеорологические наблюдения, экспедиционные материалы, результаты оценки. Обеспечение выполнения

функций по управлению земельными ресурсами невозможно без учета пространственного расположения объекта управления. Поэтому применение ГИС в этой сфере необходимо для качественного выполнения функций количественного и качественного учета объектов недвижимости, принятия управленческих решений, с учетом всевозможных параметров, влияющих на объект.

Наиболее распространенные в России программные продукты зарубежных корпораций: ArcGIS и ArcView компании ESRI, семейство продуктов GeoMedia корпорации Intergraph и MapInfo Professional компании Pitney Bowes MapInfo, AutoCADMap, QGIS и отечественных корпораций: ZuluGIS компании «Политерм», NextGIS QGIS, «ИнГео» ЦСИ «Интегро», ГИС «Панорама», IndorGIS, ГеоГраф.

На каждом уровне управления земельными ресурсами использование информационных систем включает в себя применение различных технических и производственных характеристик ГИС (таблица 7).

Таблица 7 – Уровни ГИС при управлении земельными ресурсами

Функции ГИС	Муниципальная ГИС	Региональная ГИС	Федеральная ГИС
1	2	3	4
Цель	Комплексное управление локальной информацией посредством программно-аппаратного комплекса, решающего совокупность задач по работе с пространственной информацией об объектах недвижимости	Обеспечение государственных и муниципальных органов управления актуальной, объективной, достоверной и комплексной геопространственной информацией для оперативного исследования и обоснования принимаемых решений	Обеспечение принятия решений по оптимизации процесса утверждения документов территориального планирования на всех уровнях власти для комплексной оценки процесса управления земельными ресурсами
Сфера	Инвентаризационно-земельная; ресурсно-природная аналитического характера; градостроительно-инвентаризационная; градостроительно-оценочная; оценочно-кадастровая; прогнозно-рекомендательная, инвестиционная	планировочная;	межведомственная;
Назначение	Информационное обеспечение органов местного самоуправления с целью управления земельными ресурсами и решения локальных задач	Повышение эффективности и качества принятия управленческих решений, предотвращение кризисных и чрезвычайных ситуаций, ликвидация их последствий	Разработка стратегий по управлению земельными ресурсами за счет утвержденных федеральных программ и дорожных карт мероприятий

Продолжение таблицы 7

1	2	3	4
Пространственные данные	Территория отдельного города, муниципального района или пригородной зоны	Субъекты РФ, крупные природные и экономические районы, зоны, агломерации	Субъекты РФ, федеральные округа, крупные природные и экономические зоны
Программное обеспечение системы управления базами данных (СУБД)	СУБД MySQL – система управления базами данных, разработанная корпорацией Oracle. MySQL используется в качестве сервера, к которому обращаются локальные или удаленные пользователи	СУБД Oracle 11g SDO технологии OLE с конвертацией на интернет-сервере в формате СУБД Oracle Spatial (MapXtreme или ARCGIS Server) с репликацией данных. СУБД PostgreSQL – свободная объектно-реляционная СУБД	СУБД PostgreSQL – свободная объектно-реляционная СУБД, которая базируется на языке SQL, реляцион-ные БД: MySQL, PostgreSQL, MariaDB, Oracle, SQL Server, (MongoDB), Quantum Ledger Database (QLDB)
Масштаб визуализирующей информации	1:500-1:10 000	1:10 000-1:100 000	1:100 000-1:10 000 000
Взаимосвязь с внешними ГИС	Обеспечение автоматизированной реконфигурации в одной ГИС	Обеспечение обмена данными с другими ГИС и пользователями	Обеспечение обмена данными с другими федеральными ГИС

ГИС-технологии имеют ряд преимуществ на любом уровне управления земельными ресурсами (рисунок 10).

В соответствии с «Доктриной информационной безопасности Российской Федерации», утвержденной Указом Президента от 05.12.2016 № 646, одним из важных показателей, используемых в системе оценки состояния информационной безопасности, является расширение областей применения информационных технологий, являясь фактором развития экономики и совершенствования функционирования общественных и государственных институтов.



Рисунок 10 – Преимущества геоинформационной системы

Упорядочение большого потока пространственной информации возможно с применением федеральной географической информационной системы. Характерным примером является интернет-ресурс ФГИС ЕГРН и ГИС Публичная кадастровая карта. Онлайн-система является одним из важных инструментов при управлении земельными ресурсами при ведении кадастра недвижимости в пределах нашей страны, субъектов, районов, административных центрах.

В настоящее время существует ряд геоинформационных систем и программ, которые обеспечивают автоматизированную работу с пространственными данными. Выделяем основные принципы использования федеральных геоинформационных систем при управлении земельными ресурсами:

- актуальность и объективность информации;
- систематизация нового потока информации;
- визуализация пространственных данных;
- оперативность в использовании;
- географическая масштабность;
- многопользовательский подход.

Внедрение инновационных информационных технологий позволит обеспечить процесс взаимодействия субъектов управления земельными ресурсами.

Централизованный доступ к различным ГИС на основе блокчейн-системы баз данных Росреестра, Росимущества, Росстата, Федерального агентства водных ресурсов, особо охраняемых природных территорий и других подведомств, позволит избежать длительной процедуры регистрации объектов, получения разрешительной документации, оформления прав на собственность, управления земельными ресурсами.

Пользователи выступают в качестве коллективного нотариуса, который подтверждает истинность информации в базе данных.

Система способна заменить длительные процессы согласования, утверждения и взаимодействия участников управления земельными ресурсами. Технологическая архитектура отвечает многозадачностью и управляемостью многими процессами – от эскроутранзакций и гарантийных контрактов до трехстороннего арбитража и многосторонней электронной подписи.

Внедрение системы блокчейн-технологий в федеральную ГИС для управления земельными ресурсами поспособствует совершенствованию операционных процессов, таких как:

- исключить (привести к минимуму) риски, связанные с потерей информации об объектах недвижимости, зарегистрированных правах;
- сократить время совершения сделок с объектами (время добавления транзакций в блочную цепочку событий составляет от минуты до получаса, что обеспечивает обработку транзакций в реальном времени);
- обеспечить финансовую «прозрачность» проведенных операций при исчислении налогооблагаемой базы;

- снизить риск мошенничества и ошибок в документах;
- повысить инвестиционную привлекательность федерального округа (регионов в составе округа).

При управлении земельными ресурсами на основе блокчейн системы предусмотрен переход к новому формату сведений об объекте недвижимости путем внедрения «блокчейн-паспорта», где будут отображены технические характеристики объекта недвижимости и операции с ним. Будут систематизированы сведения о существующих и ранее зарегистрированных правах на данный объект недвижимости. Таким образом, исключается факт недостатка информации для реализации какой-либо операции с объектом недвижимости в дальнейшем. Например, земельный участок под размещение объектов инженерной инфраструктуры на территории ЮФО РФ будет включать в себя количественную и качественную характеристику благодаря системе блокчейн, которая будет работать как дополнительный плагин на базе ФГИС АЗОИИ.

Алгоритм принятия решений посредством внедрения блокчейн-технологий в ГИС на федеральном уровне визуально отражает этапы работы в системе (рисунок 11)

До применения блокчейн-системы в ГИС (сейчас)		Заявительная система. Подача пакета документов: заявление, правоустанавливающие, правоудостоверяющие документы на объект недвижимости	Росреестр	ФГИС ЕГРН	Регистрация прав на объект недвижимости (5–7 рабочих дней)  Риски: манипуляция данными, неактуальность сведений
После применения блокчейн-системы в ГИС	Иницируется запрос на регистрацию прав на объект недвижимости	Запрос через личный кабинет портала государственных услуг. Заявление через государственный орган, многофункциональные центры через «единое окно»	Фиксирование запроса в цепи блокчейн федеральной ГИС. Транзакционная операция между всеми участниками системы	Федеральная ГИС (единый реестр ведомств в сфере управления земельными ресурсами)  Гарантии: неизменности данных, актуальность сведений; сохранность документов	Электронный сертификат («блокчейн-паспорт»)  Гарантии: публичные данные из реестров официальных ведомств

Рисунок 11 – Алгоритм регистрации прав на объект недвижимости «до» и «после» применения блокчейн в ГИС

Основные методологические инструментарию алгоритма можно представить на примере принятия решений по запросу проведения регистрации прав на объект недвижимости.

Блокчейн-технологии в ГИС обладают следующими преимуществами:

- регистрация сделок без лишнего бумажного документооборота;
- оперативность совершения операционных транзакций;
- невозможность изменения существующих данных;
- исключение рисков потери и порчи документов;
- взаимодействие с ведомственными органами, координирующие функции управления земельными ресурсами (в том числе, налоговая служба);
- центральный администратор, как регулятор (оператор).

Таким образом, блокчейн-система в федеральной ГИС по управлению земельными ресурсами обеспечит системную работу с большим объемом информации различных реестров. Блокчейн по управлению позволит отслеживать стадии выполнения задач, управлять функциональными процессами, налаживать работу проектных групп, сократить количество отчетов. Управление блокчейн системой в ГИС не требует физического присутствия, что исключает появление ошибок в результате человеческого фактора. Отслеживая всю информацию через систему, можно существенно сократить временной ресурс.

Согласно блок-схеме, блокчейн-система предусматривает контроль выполненных операций по итогам выполненных транзакций. Однако проводить контроль следует не на момент завершения конкретной операции, а на каждом этапе транзакции с анализом выполненной работы, который повлияет на результаты предстоящих операций. Такого комплексного контроля можно добиться путем внедрения системы планирования ресурсов с элементами ERP. Искусственная интеллектуальная система ERP способна обеспечить грамотное ведение ГИС в сфере управления земельными ресурсами. Управление через ERP – это модуль для создания децентрализованного менеджмента на базе блокчейн.

ERP (Enterprise Resource Planning) – комплексная стратегическая интеграция при планировании производственных операций, ориентированная на эффективную оптимизацию ресурсов. ERP базируется на взаимосвязанных модулях, которые создают динамичный поток стратегически важных элементов.

Искусственное интеллектуальное управление данными через модуль ERP позволит отображать всю промежуточную информацию «рабочего дня» для формирования отчетности, для ведения контроля за организацией в сфере управления земельными ресурсами. На каждом этапе («блоке») системы блокчейн в федеральной ГИС будут задействованы элементы эффективного управления системой ERP, такие как: анализ ситуации; детальное планирование ресурсов; учет действий; контроль; прогнозирование на перспективу.

Информационная оснащенность базами данных о количественных и качественных характеристиках ранее представлена в концепции ФГИС АЗОИИ. Технологическая оснащенность на примере внедрения модуля ERP в ФГИС АЗОИИ на основе блок-чейн системы будет включать в себя три этапа.

Первый этап. Создание ФГИС АЗОИИ на основе блокчейн-системы при управлении земельными ресурсами. Основным источником пространственной информации для эффективного управления земельными ресурсами на федеральном уровне служат внутренние и внешние системы, интеграция которых необходима для централизации информации. 08.09.2014 было упразднено Министерство регионального развития РФ, основной задачей которого являлось социально-экономическое развитие регионов и ведение межрегионального сотрудничества. После реорганизации Министерства регионального развития РФ функции были возложены на Минэкономразвития РФ.

Второй этап. Построение цепочки «блок-событий» в ФГИС АЗОИИ происходит по трем принципам: распределенность, открытость и защита. Принципы обеспечивают неуязвимость системы от негативных внешних факторов. Блокчейн в ФГИС АЗОИИ должна обеспечить «прозрачность» данных; предупреждение от потери информации за счет математико-криптографических методов; отсутствие фальсификаций вследствие невозможности внесения изменений в цепочку «блоков». Благодаря этой технологии становится возможна моментальная идентификация личности и проверка подлинности необходимых данных, что ускоряет процесс подписания важных документов.

В результате реализации программного обеспечения по внедрению блокчейн-системы в ФГИС АЗОИИ можно выделить главные функции системы:

- систематизация пространственных и семантических данных об объектах недвижимости, количественном и качественном учете земель, управления земельными ресурсами на территории федерального округа.
- интеграция пространственных данных всех регионов в составе федерального округа на единой федеральной электронной карте;
- формирование отчетов по установленной форме (акт приема-передачи земельного участка, договоры купли-продажи (аренды, субаренды, дарения) земельных участков, соглашения об установлении сервитута), размещение и публикация нормативно-правовой документации соответствующего ведомства и его реестра данных (решение об установлении охранных зон, разрешение на строительство, на ввод в эксплуатацию).

Третий этап. Внедрение модуля ERP в блокчейн-систему ФГИС АЗОИИ, который станет мощным аналитическим инструментом при эффективном управлении земельными ресурсами, что мгновенно дает информацию об эффективности работы подразделений; централизованное управление данными в ФГИС АЗОИИ посредством блокчейн системы

Используя архивные данные ERP, ФГИС АЗОИИ позволит установить тренд изменений параметров во времени, а значит, сделает возможным отследить динамику развития подразделений. Связав эту информацию с другими событиями (внедрение новых технологий, изменение налогов), можно определить влияние данных событий на продуктивность работы.

Внесение новых сведений в ФГИС АЗОИИ обеспечит многопользовательский ввод новых данных в ERP с учетом имеющейся информации (например, вводимые новые земельные участки не должны пересекаться с существующими). Такой организационный подход позволит повысить оперативность получения сведений ERP системы, при этом, обеспечить точность данных и выявить возможные противоречия (если разнится площадь земельного участка, рассчитанная в ФГИС АЗОИИ, и площадь этого же участка в договоре аренды в ERP).

Вывод информации возможен через экспорт данных в требуемый формат для программы просмотра или печать. Инструменты ФГИС АЗОИИ имеют возможность вывести аналитическую информацию и подготовить различные варианты карт к печати, что значительно экономит время подготовки выходной документации. При необходимости, есть возможность осуществлять 3D печать из ГИС и получать твердые копии трехмерных моделей.

Использование ФГИС АЗОИИ совместно с ERP позволит:

- сократить до 60 % рабочего персонала, функции которого заключаются в формировании регламентных карт, в свою очередь, обеспечить переквалифицированный подход к работникам в смежном направлении (оператор ГИС);
- сократить до 90 % расхода временных затрат на ведение реестра пространственной информации (земельные участки, объекты недвижимости);
- повысить эффективность, точность и актуальность пространственной информации за счет централизованного управления на базе блокчейн;
- снизить затраты на подготовку и оформление аналитического и картографического материала.

## **4 МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

### **4.1 Основные методы управления земельными ресурсами**

Установление функций управления является центральным вопросом теории и практики управления земельными ресурсами. Каждая из функций управления земельными ресурсами формирует совокупность мероприятий, систему элементов, состав и содержание которых формируют специфические для данной функции задачи, а также определяют методы и средства их решения. Это позволяет каждой отдельной функции управления быть относительно обособленным направлением управленческой деятельности в области использования земельных ресурсов. Объективной основой организации и осуществления управления земельными ресурсами являются экономические, природные, социальные и иные законы. Это положение должно быть основополагающим при определении функций управления земельными ресурсами. Кроме того, наличие двух взаимосвязанных форм рационального использования земли, таких как организация (опосредованная форма) и осуществление ее хозяйственной эксплуатации (прямая форма) также влияют на выбор функций управления. Рассматриваемые землеустроительные функции являются относительно самостоятельным направлением деятельности по организации рационального использования земельных ресурсов. При этом отдельные мероприятия по использованию земли, связанные с прямым биотехнологическим воздействием на землю и производительным трудом человека, осуществляющим это воздействие, не являются функциями управления (работы по рекультивации нарушенных и мелиорации малопродуктивных земель, защите почв от эрозии и т.д.) [3].

К основным методам управления земельными ресурсами относятся землеустройство, единый государственный реестр недвижимости, мониторинг земель и земельный надзор и др.

### **4.2 Землеустройство**

В соответствии с Федеральным законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» землеустройство – это мероприятие по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства и по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство) [2, 3, 4].

Современное землеустройство согласно Земельному кодексу РФ (гл. XI, ст. 68) включает в себя мероприятия:

- по изучению состояния земель;
- планированию и организации рационального использования земель и их охраны;
- описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства;
- организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства и по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока России [2].

Землеустройство проводится по инициативе уполномоченных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда. Юридические лица или индивидуальные предприниматели могут проводить любые виды работ по землеустройству без специальных разрешений, если иное не предусмотрено федеральными законами. Проведение землеустройства регулируется нормативными правовыми актами, приведенными на рисунке 12.

Объектами землеустройства являются территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований и части таких территорий.

Землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях:

- установления, изменения границ объектов землеустройства;
- выявления нарушенных земель и 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.

Основания для проведения землеустройства:

- решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства;
- договоры о проведении землеустройства;
- судебные решения.

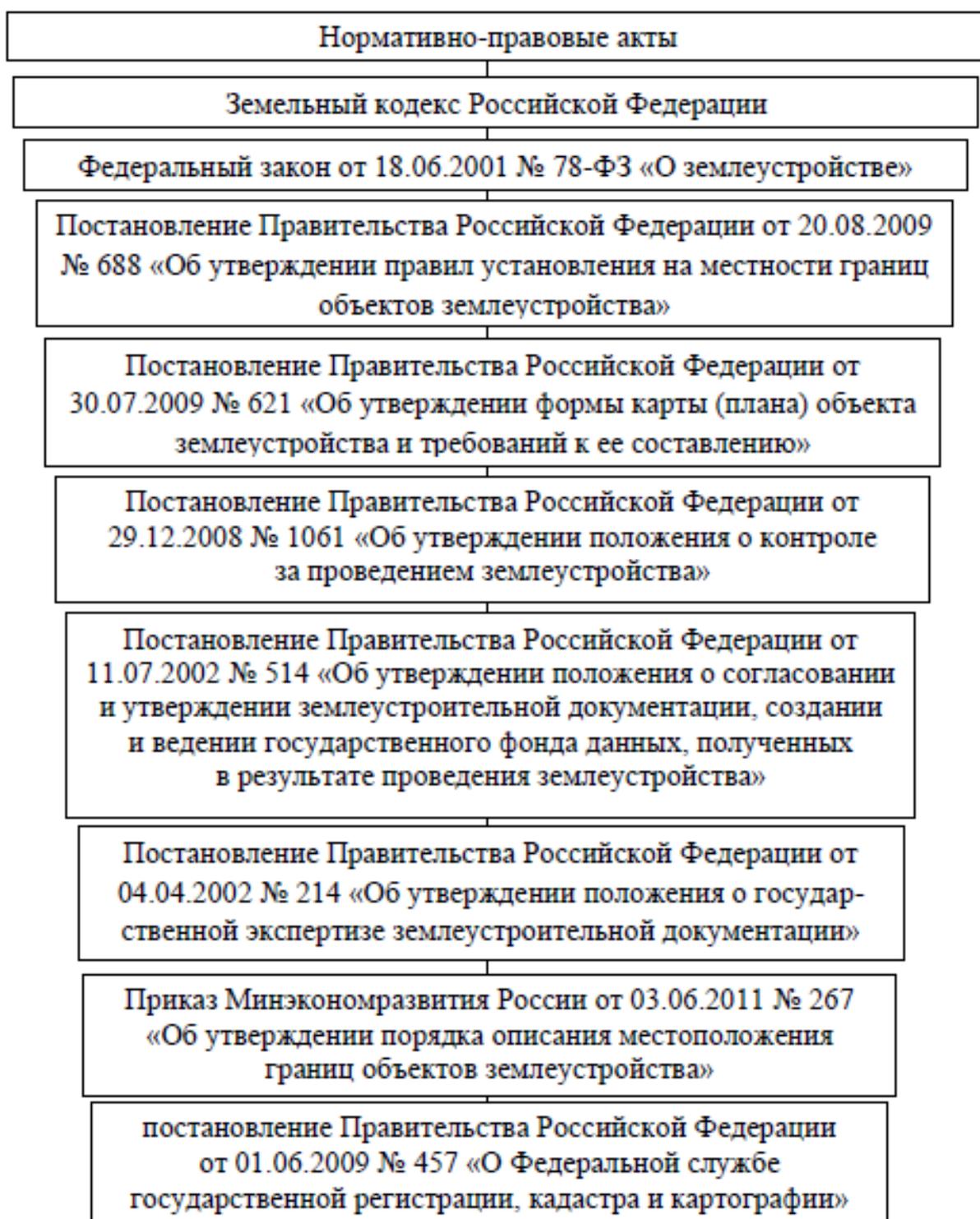


Рисунок 12 – Нормативно-правовые акты, регулирующие проведение землеустройства

Сведения о границах муниципальных образований и границах между субъектами Российской Федерации, являющихся объектами землеустройства, подлежат внесению в Единый государственный реестр недвижимости в порядке межведомственного информационного взаимодействия, установленном статьей 32 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

В соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457, Росреестр:

- осуществляет в установленном законодательством Российской Федерации порядке ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, федеральный государственный надзор в области землеустройства;

- организует проведение землеустройства в соответствии с решениями федеральных органов государственной власти.

- осуществляет государственную экспертизу землеустроительной документации в целях обеспечения соответствия такой документации исходным данным, техническим условиям и требованиям.

Экспертиза осуществляется по решению органов государственной власти, органов местного самоуправления или по инициативе заинтересованных лиц в целях обеспечения соответствия землеустроительной документации исходным данным, техническим условиям и требованиям проведения землеустройства. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии обеспечивает соблюдение единого порядка организации и осуществления экспертизы, выборочную проверку проведения экспертизы ее территориальными органами и координирует их деятельность в области экспертизы.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии организует проведение экспертизы следующей землеустроительной документации:

- генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации;

- документация по вопросам землеустройства, разработанная в соответствии с решениями органов государственной власти;

- документация, касающаяся земель, находящихся в федеральной собственности.

В целом по Российской Федерации в 2018 г. проведена экспертиза 4592 землеустроительных дел и 58 проверок соблюдения организациями и гражданами при проведении землеустройства требований законодательства Российской Федерации.

Землеустройство всегда было основой государственного управления земельными ресурсами и эффективного регулирования земельных отношений. Непоследовательность правового регулирования земельных отношений и земельной политики, полностью разрушили ранее действовавшую в стране систему землеустройства [3]. Снижение роли землеустройства и ликвидация его институтов в результате проведения современной земельной реформы способствовали разрушению сельскохозяйственного землевладения (землепользования) и утрате государством функции управления земельным фондом, отсутствию точных данных о количественном и качественном состоянии земельного фонда страны [6]. Современное землеустроительное сообщество активно обсуждает

Проект Федерального закона «О землеустройстве», который был разработан Министерством экономического развития Российской Федерации во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 17.01.2018 № ДМ-П11-2пр. Разработаны и готовятся к принятию соответствующие изменения в Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ [4].

### 4.3 Единый государственный реестр недвижимости: государственный кадастровый учет земельных участков и регистрация прав на них

Единый государственный реестр недвижимости (далее ЕГРН) представляет собой свод достоверных систематизированных сведений, которые представлены в текстовой форме и графической форме (рисунок 13).

Реестр объектов недвижимости	Свод записей об объектах недвижимости в текстовой форме путем описания внесенных в ЕГРН сведений о таких объектах недвижимости
Реестр прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества	Свод сведений о правах, об ограничениях прав и обременениях объектов недвижимости, о сделках с объектами недвижимости, дополнительные сведения, внесение которых в реестр прав на недвижимость не влечет за собой переход, прекращение, ограничения прав и обременение объектов недвижимости
Реестр границ	Сведения о границах зон с особыми условиями использования территорий, территориальных зон, границах публичных сервитутов, границах территорий объектов культурного наследия, особо охраняемых природных территорий, особых экономических зон, охотничьих угодий, территорий опережающего социально-экономического развития, зон территориального развития в РФ, игорных зон, лесничества, о Государственной границе РФ, границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о береговых линиях, границах Байкальской природной территории и ее экологических зон, сведений о проектах межевания территорий
Реестровые дела	Совокупность документов, на основании которых в ЕГРН внесены сведения об объектах недвижимости
Кадастровые карты	Составленные на картографической основе тематические карты, на которых в графической форме и текстовой форме воспроизводятся сведения, содержащиеся в ЕГРН и которые классифицируются на: публичные кадастровые карты – кадастровые карты, предназначенные для использования неограниченным кругом лиц и дежурные кадастровые карты – кадастровые карты, предназначенные исключительно для использования органом регистрации прав при ведении ЕГРН
Книги учета документов	Содержат данные о документах, принятых (поступивших) для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, внесенных сведений в реестр границ

Рисунок 13 – Состав Единого государственного реестра недвижимости

ЕГРН является сводом достоверных систематизированных сведений об учтенном в соответствии с Законом № 218-ФЗ недвижимом имуществе, о зарегистрированных правах на такое недвижимое имущество, основаниях их возникновения, правообладателях, иных установленных в соответствии с Законом № 218-ФЗ сведений [1].

Государственный кадастровый учет недвижимого имущества – это внесение в ЕГРН сведений о земельных участках, зданиях, сооружениях, помещениях, машино-местах, об объектах незавершенного строительства, о единых недвижимых комплексах, а в случаях, установленных федеральным законом, и об иных объектах, которые прочно связаны с землей, то есть перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (далее – объекты недвижимости), которые подтверждают существование такого объекта недвижимости с характеристиками, позволяющими определить его в качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение его существования, иных предусмотренных Законом № 218-ФЗ сведений об объектах недвижимости [2].

В соответствии с Законом № 218-ФЗ на всей территории Российской Федерации введены в том числе единая учетно-регистрационная процедура, возможность экстерриториального представления заявителями документов (в любой офис независимо от места нахождения объекта недвижимости).

Государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав осуществляются одновременно в случаях:

- образования объекта недвижимости;
- создания объекта недвижимости, за исключением случаев, если государственный кадастровый учет осуществляется на основании разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, представленного органом государственной власти, органом местного самоуправления или уполномоченной организацией, осуществляющей государственное управление использованием атомной энергии и государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения;
- образования или прекращения существования части объекта недвижимости, на которую распространяются ограничения прав и обременения соответствующего объекта недвижимости, подлежащие в соответствии с Законом № 218-ФЗ, за исключением случая, если государственный кадастровый учет осуществляется в отношении части земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, которая образуется в целях установления применительно к ней сервитута.

Ведение ЕГРН осуществляется на русском языке на основе принципов единства технологии его ведения на всей территории России, достоверности и доступности его сведений.

В соответствии с Законом № 218-ФЗ государственный кадастровый учет, государственная регистрация прав, ведение ЕГРН и предоставление сведений, содержащихся в ЕГРН, о содержании правоустанавливающих документов, копий документов, помещенных в реестровые дела объектов недвижимости осуществляются Росреестром – уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами.

Внесение сведений в ЕГРН осуществляется:

1) в результате государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав – при внесении основных сведений об объекте недвижимости и сведений о правах, об ограничениях прав и обременениях объекта недвижимости, о сделках, подлежащих на основании федерального закона государственной регистрации;

2) в порядке межведомственного информационного взаимодействия – при внесении дополнительных сведений об объекте недвижимого имущества, при внесении сведений в реестр границ и в установленных Законом № 218-ФЗ случаях сведений о лице, за которым было зарегистрировано право на объект недвижимости и лице, в пользу которого были установлены ограничения права, обременения объекта недвижимости;

3) в уведомительном порядке – при внесении в установленных Законом № 218-ФЗ случаях дополнительных сведений, внесение которых в ЕГРН не влекло за собой переход, прекращение права, ограничение права или обременение объекта недвижимости.

В кадастр недвижимости ЕГРН вносятся основные и дополнительные сведения об объектах недвижимости, в том числе о земельных участках, включая: кадастровый номер, описание местоположения, площадь, сведения о кадастровой стоимости, категорию земель, к которой отнесен земельный участок, вид или виды разрешенного использования земельного участка.

Государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав включают в себя:

1) прием заявления о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов;

2) возврат прилагаемых к заявлению о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав документов без рассмотрения при наличии оснований, установленных статьей 25 Закона № 218-ФЗ;

3) проведение правовой экспертизы документов, представленных для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, на предмет наличия или отсутствия установленных Законом № 218-ФЗ оснований для приостановления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав либо для отказа в осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав;

4) внесение в ЕГРН установленных Законом № 218-ФЗ сведений, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета и

(или) государственной регистрации прав, либо уведомление заявителя о приостановлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав при наличии оснований, установленных главой 3 Закона № 218-ФЗ, уведомление заявителя об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав при не устранении оснований приостановления, уведомление о прекращении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав;

5) выдачу документов после осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, либо после отказа в осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, либо после прекращения государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав.

#### **4.4 Мониторинг земель**

Впервые термин «мониторинг» был предложен для характеристики окружающей среды и означал систему повторных наблюдений элементов окружающей среды в пространстве и во времени с определенными целями, и в соответствии с заранее подготовленными программами. По мере развития научно-технического прогресса влияние этого термина распространилось на многие составные части системы окружающей среды, в том числе и земельные ресурсы.

Земельным кодексом установлена необходимость осуществления государственного мониторинга земель, являющегося частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и представляющего собой систему наблюдений, оценки и прогнозирования, направленных на получение достоверной информации о состоянии земель, об их количественных и качественных характеристиках, их использовании и о состоянии плодородия почв.

Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 гг., утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.03.2012

№ 297-р, определяют развитие государственного мониторинга земель как одно из приоритетных направлений деятельности государства в области управления земельным фондом.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет полномочия в сфере государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения). Порядок осуществления государственного мониторинга земель установлен приказом Минэкономразвития России от 26.12.2014 № 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель», включает положения, приведенные на рисунке 14.

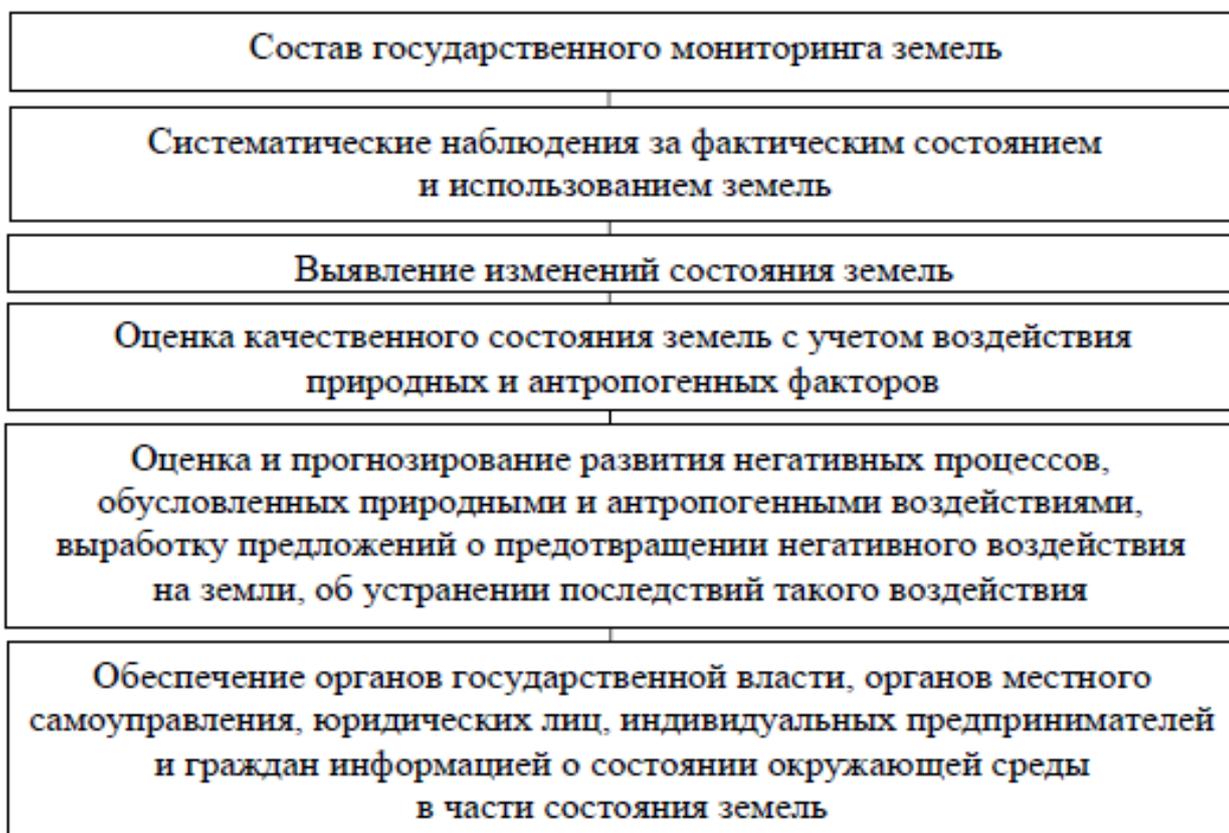


Рисунок 14 – Состав государственного мониторинга земель

Государственный мониторинг земель подразделяется на:

- мониторинг использования земель;
- мониторинг состояния земель.

В рамках мониторинга использования земель осуществляется наблюдение:

- за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением;
- за изменением количественных и качественных характеристик земель,
- за учетом данных результатов наблюдений за состоянием почв, их загрязнением, захламлением, деградацией, нарушением земель, оценка и прогнозирование изменений состояния земель.

Полученные по итогам мониторинга использования земель сведения используются при осуществлении государственного земельного надзора для обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан информацией об использовании земель.

В рамках мониторинга состояния земель осуществляются:

- наблюдение за изменением количественных и качественных характеристик земель, в том числе с учетом данных результатов наблюдений за состоянием почв, их загрязнением, захламлением, деградацией, нарушением земель,

– оценка и прогнозирование изменений состояния земель.

При проведении мониторинга состояния земель выявляются изменения качественных характеристик состояния земель под воздействием следующих негативных процессов: подтопления и затопления, переувлажнения, заболачивания, эрозии, опустынивания земель, загрязнения земель тяжелыми металлами, радионуклидами, нефтью и нефтепродуктами, захламления отходами производства и потребления, вырубок и гарей на землях лесного фонда, образования оврагов, оползней, селевых потоков, карстовых и других процессов и явлений, влияющих земель.

Задачи государственного мониторинга земель:

1) своевременное выявление изменений состояния земель, оценка и прогнозирование этих изменений, выработка предложений о предотвращении негативного воздействия на земли, об устранении последствий такого воздействия;

2) обеспечение органов государственной власти информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель в целях реализации полномочий данных органов в области земельных отношений, включая реализацию полномочий по государственному земельному надзору (в том числе для проведения административного обследования объектов земельных отношений);

3) обеспечение органов местного самоуправления информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель в целях реализации полномочий органов в области земельных отношений, в том числе по муниципальному земельному контролю;

4) обеспечение юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

Особое место в мониторинге земель занимает мониторинг сельскохозяйственных земель. Использование земли в сельском хозяйстве как средства и предмета труда имеет особенности, главной из которых является незаменимость ее для производства продуктов питания, то есть жизнеобеспечения человека. Классификация мониторинга земель сельскохозяйственного назначения приведена на рисунке 15 [2].

При осуществлении государственного мониторинга земель необходимые сведения получают с использованием:

а) дистанционного зондирования (съёмки и наблюдения с космических аппаратов, самолетов, с помощью средств малой авиации и других летательных аппаратов);

б) сети постоянно действующих полигонов, эталонных стационарных и иных участков;

в) наземных съёмок, наблюдений и обследований (сплошных и выборочных);

г) сведений, содержащихся в государственном кадастре недвижимости;

д) землеустроительной документации;

- е) материалов инвентаризации и обследования земель, утвержденных в установленном порядке;
- ж) сведений о количестве земель и составе угодий, содержащихся в актах органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- з) данных, представленных органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- и) результатов обновления картографической основы (результатов дешифрирования ортофотопланов или сведений топографических карт и планов);
- к) данных государственного лесного реестра и лесохозяйственных регламентов лесничеств (лесопарков).

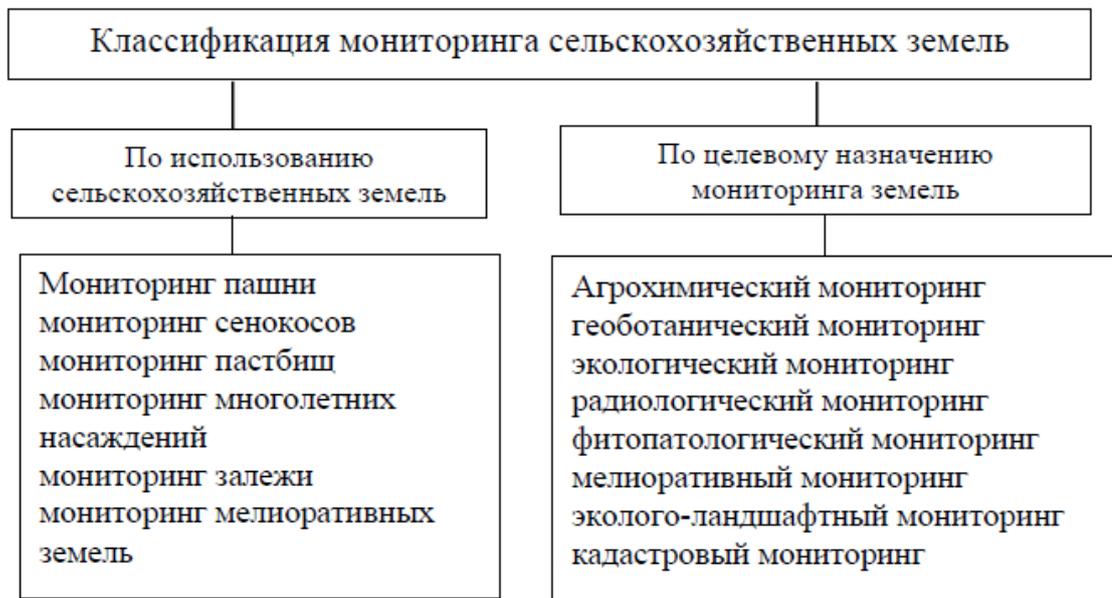


Рисунок 15 – Классификация мониторинга сельскохозяйственных земель

В качестве объектов государственного мониторинга земель определяются земли (независимо от форм собственности и форм осуществляемого на них хозяйствования) субъекта Российской Федерации в целом, административного муниципального образования (муниципальный район, городское поселение, городской округ, иные муниципальные образования), постоянно действующего полигона, эталонного стационарного участка, земельный участок или группа земельных участков.

Каждый объект государственного мониторинга земель описывается набором показателей, определяющих его состояние и использование.

Оценка состояния земель выполняется путем анализа ряда последовательных (периодических, оперативных) наблюдений, направленности и интенсивности изменений и сравнения полученных показателей со значениями базового наблюдения и нормативного показателя.

Показатели состояния земель выражаются как в абсолютных, так и в относительных значениях, отнесенных к определенному периоду или сроку.

## 4.5 Государственный земельный надзор

С целью соблюдения законов Российской Федерации в рамках своей компетенции Росреестра осуществляет функции государственного надзора (контроля) по нескольким направлениям:

Государственный земельный надзор – деятельность уполномоченных должностных лиц Росреестра направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства [1].

Должностные лица Росреестра в рамках государственного земельного надзора осуществляют контроль за соблюдением:

- требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, использования земельных участков без документов, разрешающих в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, осуществление хозяйственной деятельности, самовольной уступки права пользования землей, а также самовольной мены земельными участками;

- требований о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобретения земельных участков в собственность;

- требований земельного законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению;

- требований земельного законодательства, связанных с обязательным использованием земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства, жилищного или иного строительства, в указанных целях (за исключением выполнения требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности);

- требований земельного законодательства органами местного самоуправления при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

- обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

- требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков;

- предписаний, выданных должностными лицами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, и ее территориальных органов в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений.

Государственный земельный надзор осуществляется в форме:

- проведения плановых и внеплановых проверок;

- систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства. Систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства осуществляется путем проведения административного обследования объектов земельных отношений, анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, а также в иных формах, предусмотренных земельным законодательством;

- принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Должностные лица, уполномоченные на осуществление государственного земельного надзора, имеют бланки документов с изображением Государственного герба Российской Федерации и служебное удостоверение, форма которого установлена приказом Росреестра от 28.11.2013 № П/487 «Об организации оформления и использования служебных удостоверений с жетоном должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, уполномоченных осуществлять государственный земельный надзор».

По результатам проверок должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственного земельного надзора, составляются акты проверки. В случае выявления в ходе проведения проверок нарушений требований законодательства Российской Федерации к актам проверки прилагаются предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения, а также в отношении лиц, совершивших нарушения составляются по результатам проверок протоколы об административных правонарушениях и иные акты, предусмотренные законодательством Российской Федерации, в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

## **5 ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР – ВАЖНЕЙШАЯ ФУНКЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

### **5.1 Государственный земельный надзор в РФ**

Управление земельными ресурсами осуществляется в виде регулирования земельных отношений посредством издания правовых норм и обеспечения соблюдения требований земельного законодательства путем осуществления постоянного контроля за использованием и охраной земель и принятия необходимых мер к нарушителям земельного законодательства. Охрана земель – это конституционная норма. В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля, являясь важнейшей частью окружающей природной среды, подлежит охране как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Традиционно надзор являлся важным звеном в системе государственного управления земельными ресурсами. С одной стороны, он является инструментом выявления нарушений законодательства, с другой стороны, позволяет обеспечить обратную связь в процессе управления, определить новые направления в деятельности государственных органов, новые методы правового регулирования земельных отношений.

Правовое регулирование государственного земельного надзора в России осуществляется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Государственный надзор введен в связи с изменением законодательства постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1 «О государственном земельном надзоре» на территории Российской Федерации (в отношении всех видов и категорий земельных участков как объектов гражданских прав) является одной из основных функций государственного управления земельными ресурсами страны.

Основными принципами осуществления государственного земельного надзора являются законность, приоритет мер предупреждения правонарушений в области земельных отношений и неотвратимость наказания за совершенные нарушения земельного законодательства, восстановление нарушенных прав собственников земли и землепользователей.

Осуществление государственного земельного надзора ориентирует собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земли на рациональное использование земельных участков, в соответствии с их целевым назначением и условиями предоставления, на соблюдение установленных законодательством требований. Привлечение правонарушителей к административной ответственности и обеспечение устранения допущенных нарушений позволяют восстановить нарушенные права законных владельцев, своевременно вернуть землю в хозяйственный оборот.

В соответствии с Земельным кодексом под государственным земельным надзором понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления и юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых им предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок указанных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами своей деятельности.

Государственный земельный надзор осуществляет Росреестр в соответствии с нормативно-правовыми актами, отраженными в таблице 8.

Таблица 8 – Нормативно-правовая база ведения государственного земельного надзора

Год	Нормативно-правовая база
1	2
2001	Земельный кодекс
2001	Кодекс РФ об административных правонарушениях
2008	Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»
2009	Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»
2010	Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»
2013	Постановление Правительства РФ от 18.09.2013 № 821 «Об утверждении правил принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления

Продолжение таблицы 8

1	2
	решения об изъятии земельного участка, предоставленного государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук, созданных такими академиями наук и (или) подведомственных им учреждений), при его ненадлежащем использовании»
2014	Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральным органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль»
2015	Постановление Правительства РФ от 18.03.2015 № 251 «Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений»
2015	Постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1 «О государственном земельном надзоре»
2015	Постановление Правительства Российской Федерации от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок»
2016	Постановление Правительства Российской Федерации от 18.04.2016 № 323 «О направлении запроса и получении на безвозмездной основе, в том числе в электронной форме, документов и (или) информации органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля при организации и проведении проверок от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация, в рамках межведомственного информационного взаимодействия»
2016	Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.04.2016 № 724-р «Об утверждении перечня документов и (или) информации, запрашиваемых и получаемых в рамках межведомственного информационного взаимодействия органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля (надзора) при организации и проведении проверок от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация»
2009	Приказ Министерства экономического развития РФ от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

Продолжение таблицы 8

1	2
2010	Приказ Министерства экономического развития РФ от 14.05.2010 № 178 «Об утверждении Перечня должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях»
2014	Приказ Министерства экономического развития РФ от 26.12.2014 № 851 «Об утверждении формы предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства Российской Федерации»
2015	Приказ Министерства экономического развития РФ от 20.07.2015 № 486 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора»

Территориальными управлениями Россельхознадзора продолжает осуществляться дальнейшая совместная работа с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по инициированию процедуры принудительного изъятия и прекращения прав на земельные участки сельхозназначения в случае их ненадлежащего использования.

Практика осуществления полномочий в области государственного земельного надзора показывает, что вопросы использования сельскохозяйственных земель иностранными землепользователями не теряют своей актуальности. Потребительское отношение иностранных организаций и граждан к использованию земель сельскохозяйственного назначения (интенсивное применение пестицидов и агрохимикатов, непроведение мероприятий по восстановлению плодородия земель, захламливание земель отходами производства и потребления) наносит вред почве, приводит к значительным финансовым и временным затратам на их рекультивацию и восстановление, в результате земли надолго выбывают из сельскохозяйственного оборота.

Росреестр и его территориальные органы осуществляют надзор за соблюдением требований, приведенных на рисунке 16.

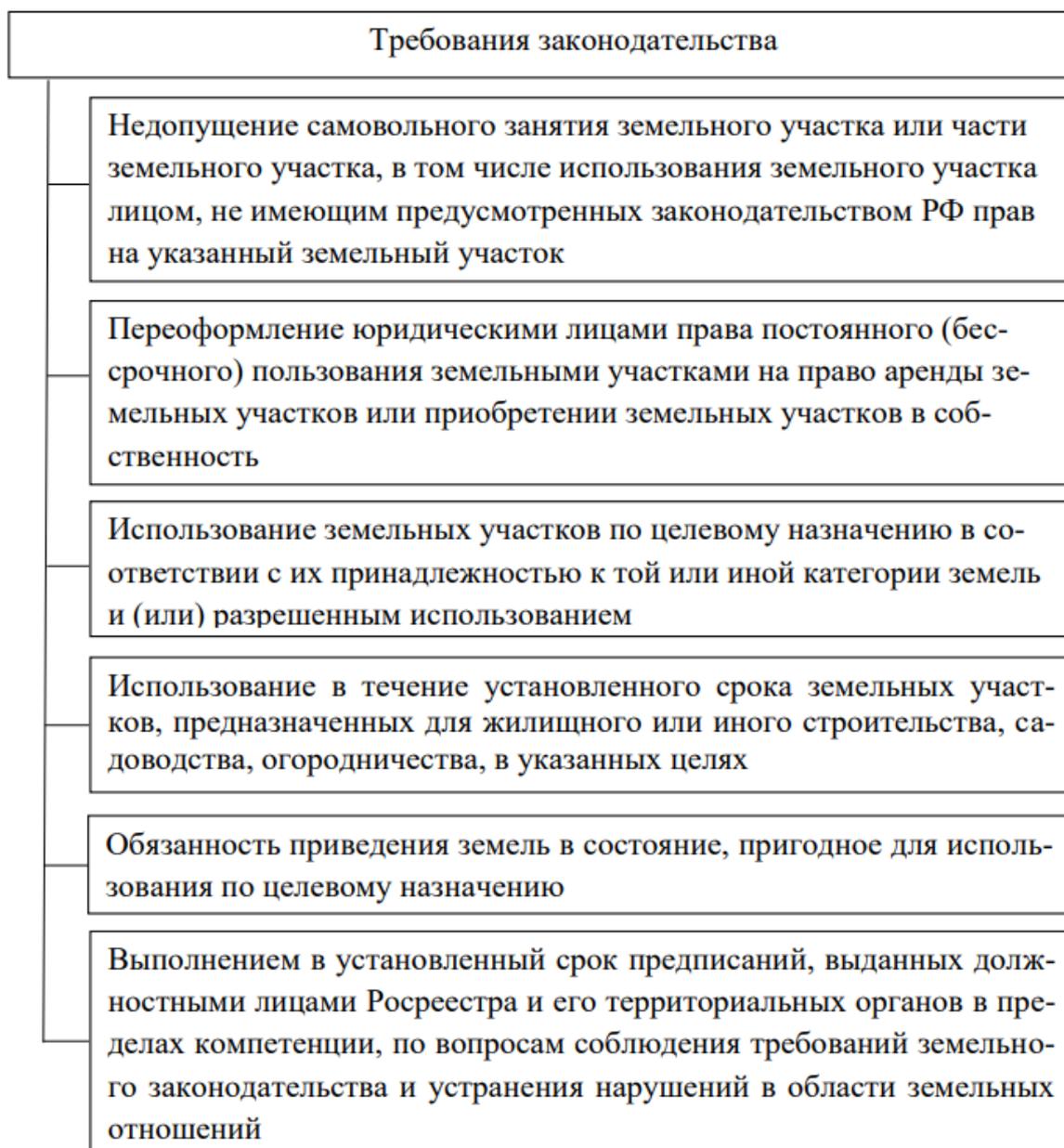


Рисунок 16 – Требования законодательства, за соблюдением которых Росреестр и его территориальные органы осуществляют надзор

В целях повышения эффективности осуществления государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения при осуществлении надзорных функций на постоянной основе продолжается активное взаимодействие с: Росреестром, Росприроднадзором, МВД России, Федеральной налоговой службой, Федеральной службой судебных приставов, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, органами прокуратуры.

Россельхознадзором и его территориальными управлениями в целях профилактики нарушений земельного законодательства регулярно публикуют информацию в сфере государственного земельного надзора в средствах массовой информации (газеты, журналы, электронные/интернет-издания), размещают видеосюжеты на телевидении, проводят работу с

населением по вопросам соблюдения требований земельного законодательства.

В целях эффективного выявления и пресечения земельных правонарушений территориальными органами Росреестра заключаются соглашения с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль.

В 2018 г. государственный земельный надзор в Российской Федерации осуществляли 2899 государственных инспекторов по использованию и охране земель (далее – госземинспекторы) Всего на территории Российской Федерации за 2018 г. государственными инспекторами по использованию и охране земель было проведено 213 486 проверок соблюдения земельного законодательства, в том числе в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей – 7177 проверок.

В результате проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства в 2018 г. на территории Российской Федерации выявлено 156 099 нарушений, из них 133 127 нарушений земельного законодательства. В итоге принятых госземинспекторами мер устранено на конец года 70 809 нарушений земельного законодательства, что составляет 53,2 % от выявленных нарушений земельного законодательства. Из общего количества выявленных нарушений земельного законодательства 116 502 нарушения выявлено на землях населенных пунктов, 15 682 нарушение – на землях сельскохозяйственного назначения, 721 нарушение – на землях промышленности и иного специального назначения, 101 нарушение – на землях лесного фонда, 109 нарушений – на землях особо охраняемых территорий и объектов, 2 нарушения – на землях водного фонда и 10 нарушений – на землях запаса.

По-прежнему наиболее распространенным нарушением земельного законодательства является самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок. В 2018 г. выявлено 69 574 единиц таких нарушений, что составило 44,6 % от общего количества выявленных нарушений. Основными правонарушителями по данному виду являются граждане (65 115 нарушений), должностные и юридические лица (соответственно 1604 и 2855 нарушений).

Самое распространенное нарушение земельного законодательства – самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок, увеличилось по сравнению с 2017 г. на 7,6 % (с 64 683 до 69 574 единиц).

Увеличилось количество выявленных нарушений по таким видам правонарушений, как: использование земель не по целевому назначению; неиспользование земельных участков; невыполнение предписаний госземинспекторов по вопросам устранения нарушений земельного

законодательства; непредставление в государственный орган сведений, необходимых для осуществления его законной деятельности.

В 2018 г. при рассмотрении протоколов, возбужденных по делам об административных правонарушениях, 77 995 лиц признаны виновными в допущенных правонарушениях (50,0 % от всех выявленных нарушений) и привлечены к административной ответственности с наложением административного штрафа. Из них 4202 являются юридическими лицами, что составляет 5,4 % от общего количества привлеченных к административной ответственности лиц в целом по Российской Федерации, 70 938 гражданами (90,9 %) и 2855 – должностными лицами (3,7 %).

В 2018 г. в результате проведенных мероприятий по государственному земельному надзору на нарушителей наложено штрафов на общую сумму 948 980,7 тыс. руб., из них 389 525,5 тыс. руб. штрафов наложено на юридических лиц, что составляет 41,0 % от общей суммы наложенных штрафов в целом по Российской Федерации; 469 669,7 тыс. руб. штрафов (49,5 %) наложено на граждан и 89 785,5 тыс. руб. штрафов (9,5 %) на должностных лиц.

В 2018 г. уплачено правонарушителями добровольно в установленные законодательством сроки или взыскано с них в принудительном порядке штрафов на общую сумму 692 152,0 тыс. руб., из них 266 150,9 тыс. руб. взыскано с юридических лиц, что составило 38,4 % от общей суммы взысканных штрафов в целом по Российской Федерации, 364 539,6 тыс. руб. взыскано с граждан

(52,7 %) и 61 461,5 тыс. руб. взыскано с должностных лиц (8,9 %).

В целях своевременного устранения нарушений земельного законодательства госземинспекторами в 2018 г. выдано 96 754 предписаний по устранению нарушений земельного законодательства с установлением конкретных сроков устранения допущенных нарушений (в 2017 г. – 90 079 предписаний).

В 2018 г. должностными лицами Росреестра проведены 972 проверки органов местного самоуправления и органов государственной власти по вопросам предоставления земельных участков.

Проведенными проверками выявлено 1393 нарушений, из которых больше половины (58,6 %) составляют нарушения части 2 статьи 19.9 КоАП РФ – удовлетворение заявлений о предоставлении земельного участка, которое не могло быть удовлетворено.

При осуществлении государственного земельного надзора проводится необходимый комплекс мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок указанных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятия

предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений, на осуществление систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства.

При осуществлении государственного земельного надзора в 2018 г. проведено более 42 тыс. контрольно-надзорных мероприятий на площади более 9,5 млн га земель сельскохозяйственного назначения. Проведено 8 465 плановых проверок и 15 517 внеплановых проверок в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации на предмет соблюдения обязательных требований земельного законодательства.

Доля проверок, при которых выявляются нарушения требований земельного законодательства, факты неисполнения предписаний, увеличилась с 56,5 % в 2014 г. до 89,3 % в 2018 г.

В рамках приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» реализован переход на рискориентированный подход при организации деятельности в области государственного земельного надзора.

Основным стимулом к снижению плановых проверок послужили так называемые «надзорные каникулы», которые начались в 2016 г. Кроме того, снижение количества плановых проверок (в отношении как юридических лиц, так и физических лиц) обусловлено переходом, начиная с 2018 г. на риск-ориентированный подход при организации плановых проверок (составлении планов плановых проверок исходя из соответствующих критериев риска).

В 2018 г. на 20 % увеличилась доля обращений от юридических лиц, граждан и органов государственной власти по вопросам нарушения требований земельного законодательства (6471 обращений). В более 3 тысячах случаях сведения о нарушениях требований земельного законодательства в части полномочий Россельхознадзора подтвердились.

При осуществлении государственного земельного надзора, помимо проверок, проводились мероприятия по контролю без взаимодействия с правообладателями земельных участков сельскохозяйственного назначения, это плановые (рейдовые) осмотры, обследования и административные обследования объектов земельных отношений. Оба эти механизма позволяют проводить контроль соблюдения требований земельного законодательства в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения без привлечения его правообладателя.

В случае получения в ходе проведения мероприятий без взаимодействия с правообладателями земельных участков сведений о признаках нарушения обязательных требований, если отсутствуют подтвержденные данные о том, что нарушение обязательных требований причинило вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, привело к возникновению

чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера либо создало непосредственную угрозу указанных последствий, таким правообладателям направляется предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, и предлагает принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований.

При проведении контрольно-надзорных мероприятий выявлено около 25 тыс. правонарушений, 16 906 нарушений требований земельного законодательства на общей площади более 1 млн га, что составляет 68 % от общего числа правонарушений.

Наибольшее количество установленных в 2018 г. нарушений обязательных требований земельного законодательства (около 70 %) связано с зарастанием сорной, древесной и кустарниковой растительностью и неиспользованием земель для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности. Указанное связано, как правило, с бездействием правообладателей земельных участков, выражающимся в несоблюдении установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель от зарастания, их неиспользованием в целом.

Значительную долю (13,6 %) от установленных фактов нарушения требования земельного законодательства составили нарушения, связанные с самовольным снятием / перемещением плодородного слоя почвы, его уничтожением, порчей земель сельскохозяйственного назначения. Правонарушителям выдано 13 280 предписаний об устранении выявленных нарушений требований земельного законодательства Российской Федерации из них 6503 со сроком исполнения в 2018 г.

При осуществлении государственного земельного надзора выявлено 327 карьеров по добыче полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения на площади 959 га. Проведена рекультивация на площади 101 га. Выявлено 1 643 свалки отходов производства и потребления на площади 1314 га, из числа выявленных в 2018 г. ликвидировано на площади 389 га.

На территории Российской Федерации выявлено около 1,2 тысяч нарушений требований земельного законодательства, связанных с причинением вреда почвам, на общей площади 5 тыс. га.

Наибольшее количество нарушений с нанесением вреда почвам выявлено в Центральном, Сибирском федеральных округах. В целом по Российской Федерации отмечено снижение количества выявленных нарушений с нанесением вреда почвам.

Россельхознадзором обеспечивалась совместная работа с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по инициированию процедуры принудительного изъятия и прекращения прав собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения в случае их ненадлежащего использования.

В 2018 г. было выявлено 713,6 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения, зарастающих сорной, древесной и кустарниковой

растительностью. Наибольшие площади выявлены в Центральном, Приволжском и Сибирском федеральных округах.

В органы государственной власти субъектов Российской Федерации направлены материалы для инициирования процедуры изъятия земель у недобросовестных собственников на площади 7,2 тыс. га, доведена информация о необходимости расторжения договоров аренды в связи с ненадлежащим использованием земель арендаторами на общей площади 66,5 тыс. га.

Судебными органами принято решений об изъятии земель у собственников в отношении 1,1 тыс. га. Принято решений о расторжении договоров аренды на площади 21,3 тыс. га.

На площади 36,5 тыс. га собственниками оформлен добровольный отказ от земель. Основная причина снижения уровня плодородия преимущественно заключается в технологической (эксплуатационной) деградации почв (нарушение земель, физическая деградация, агроистощение).

В 2018 г. устранено нарушений на общей площади 412 тыс. га, вовлечено в сельскохозяйственный оборот 237 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения.

Наибольшее количество земель вовлечено в сельскохозяйственный оборот в Новосибирской и Орловской областях, Хабаровском крае, Республиках Татарстан и Алтай. Не теряют актуальности вопросы использования земель иностранными землепользователями и российскими землепользователями, привлекающих иностранную рабочую силу.

По результатам контрольно-надзорных мероприятий выявлено 51 нарушение требований земельного законодательства России допущенные иностранными землепользователями (иностранцы граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, без гражданства составляет более чем 50 %) на общей площади около 3,6 тыс. га, 77 нарушений земельного законодательства на общей площади 3,8 тыс. га, допущенных российскими землепользователями, привлекающими иностранную рабочую силу.

## **5.2 Повышение результативности осуществления земельного надзора**

С учетом динамично развивающегося земельного рынка, изменений форм собственности и субъектов земельных правоотношений в настоящее время сохраняется потребительское отношение землепользователей к использованию земельных ресурсов, что подтверждается нарастающим с каждым годом количеством правонарушений в области земельного законодательства.

На начальном этапе проведения земельной реформы все права, в том числе и контрольные функции по использованию и охране земельных ресурсов были сконцентрированы в Государственном комитете РСФСР по

земельной реформе, что позволило на государственном уровне реализовать программу земельной реформы в максимально короткие сроки и эффективно решать вопросы землепользования, исключая дублирование функций и полномочий.

В отличие от ранее существовавшей системы контроля за использованием земель современная система государственного земельного надзора представлена несколькими федеральными службами: Росрестром, Росприроднадзором, Россельхознадзором.

Дробление и дублирование полномочий и функций по осуществлению государственного земельного надзора между указанными федеральными службами привели к ослаблению контроля за охраной и использованием земель, к снижению его эффективности, к увеличению финансовой нагрузки на федеральный бюджет в части обеспечения реализации одних и тех же полномочий разными органами исполнительной власти, к усложнению процедуры проведения надзорных и контрольных мероприятий.

Одним из решений вопроса пресечения нарушений является мониторинг использования земель, проводимый федеральными органами исполнительной власти в рамках осуществления государственного земельного надзора.

В настоящее время прогноз и оценка использования земель не осуществляются. Отсутствует единый для всех контролирующих служб, законодательно установленный специальный механизм планирования проверок исполнения требований земельного законодательства.

Имеются недостатки в правовой базе, регулирующей государственный земельный надзор. Острая нехватка подзаконных нормативных актов, методических и инструктивных материалов, необходимых для грамотного проведения процедуры государственного земельного надзора, приводит к признанию недействительными в судебном порядке результатов проверок.

Еще одной причиной низкой результативности осуществления государственного земельного надзора является дефицит сведений о земельных участках.

Отказ государства от финансирования мероприятий по землеустройству и разработки землеустроительной документации, предусмотренной Федеральным законом «О землеустройстве», необходимой, в том числе, для осуществления полномочий по государственному земельному надзору, имеет свои последствия: утрачена достоверная информация и база данных о количественном и качественном состоянии земель, практически полностью разрушена сельскохозяйственная инфраструктура, широкое распространение получили пространственные недостатки в расположении земельных участков (изломанность границ, вкрапливание, вклинивание, чересполосица и невозможность размещения объектов недвижимости).

В целях повышения эффективности земельного надзора предприняты определенные конкретные меры: уточнен предмет государственного земельного надзора (теперь проверка идет в отношении конкретных земельных участков), размеры административных штрафных санкций

установлены с учетом категории и кадастровой стоимости земли. Вместе с тем исчисление административных штрафов, исходя из кадастровой стоимости земельного участка без учета его размера не может считаться экономически обоснованным стимулятором правомерного поведения землепользователя (землевладельца).

Процедура административного обследования земли, введенная в 2015 г., должна была изменить схему планирования проверок и реагирования контролирующих органов на нарушения в области использования и охраны земель. Однако серьезного улучшения ситуации с количеством правонарушений в сфере землепользования не произошло.

Порядок изъятия неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, установленный в 2016 г., должен был способствовать увеличению площади земель, используемых для осуществления сельскохозяйственного производства. Но правоприменение механизма изъятия земель оказалось несовершенным и мало результативным.

Основные причины – длительность процедуры изъятия земель, сложность и неслаженность работы административного механизма, низкий уровень взаимодействия органов местного самоуправления, территориальных управлений Россельхознадзора, органов власти субъектов РФ, отсутствие финансовой заинтересованности публичных образований. Установленный законодателем правовой механизм изъятия неиспользуемых земель требует слаженной и организованной работы на всех уровнях управления земельными ресурсами.

Несмотря на наличие правовых и экономических проблем в работе механизма принудительного изъятия земель сельскохозяйственного назначения, органы государственной власти активно продвигаются по пути их устранения, стремясь в минимальные сроки ввести в оборот максимальное количество сельскохозяйственных земель.

Наиболее актуальные проблемы механизма принудительного изъятия неиспользуемых земель и пути их решения приведены на рисунке 17.

Подводя итог анализу процедуры осуществления государственного земельного надзора, следует сформулировать следующие направления совершенствования деятельности в этой области в целях повышения его эффективности как важнейшего элемента системы управления земельными ресурсами:

1. Выработка предложений по совершенствованию механизма и нормативно-правовой базы осуществления государственного земельного надзора.
2. Применение новых форм и методов работы, модернизация уже имеющихся для совершенствования ведения государственного земельного надзора.
3. Проведение оптимизации организации и осуществления государственного земельного надзора.

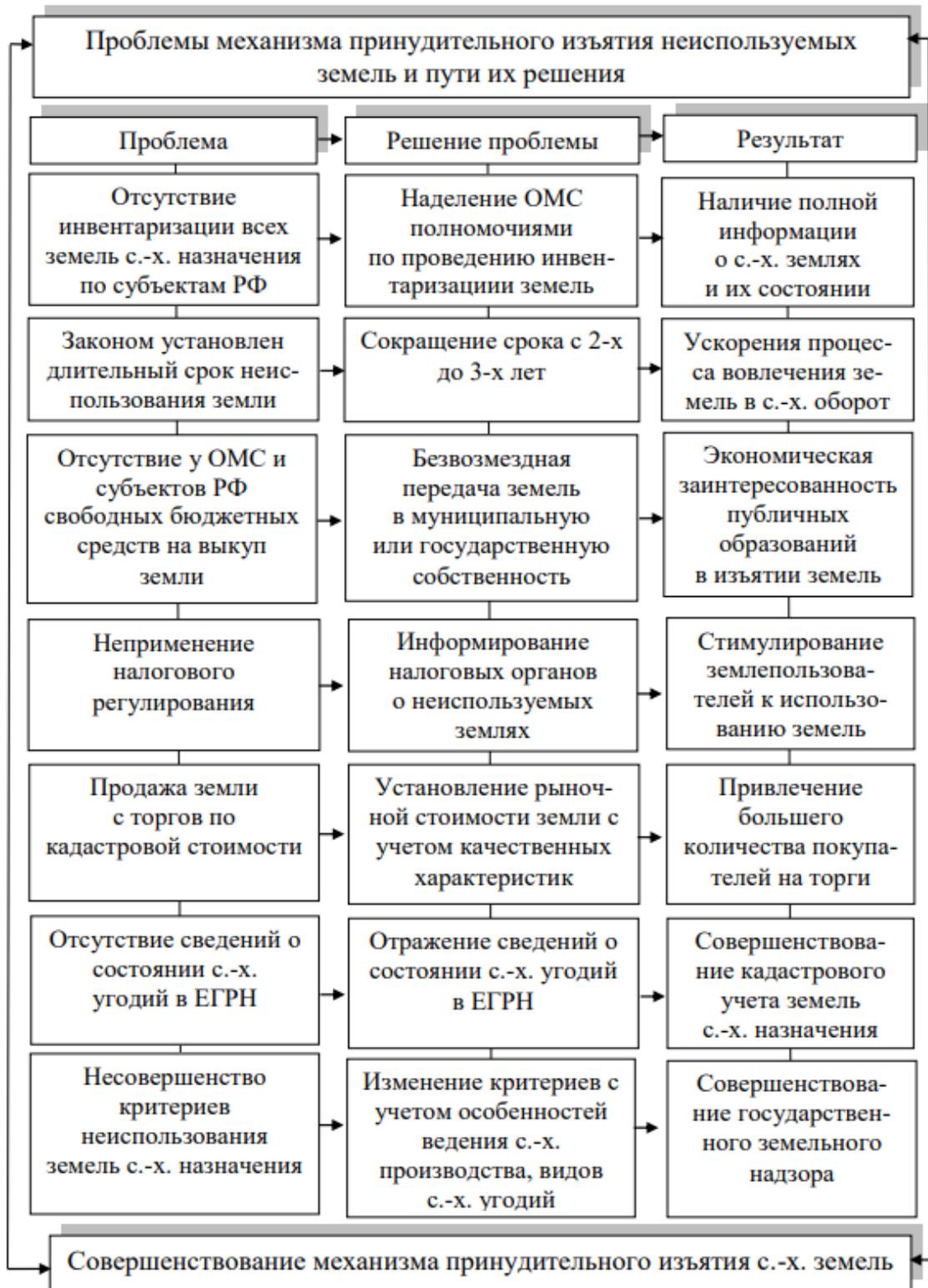


Рисунок 17 – Проблемы механизма принудительного изъятия земель

Мероприятия, приведенные на рисунке 17, позволят прийти к эффективной организации и осуществлению государственного земельного надзора как ключевого элемента системы управления земельными ресурсами.

## **6 ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

### **6.1 Характеристика и значение информации для управления земельными ресурсами**

С начала 90-х годов XX в. в России развивается информатизация, реализуется она в различных программах (например, в Федеральной целевой программе по созданию АИС ГЗК на 1998—2002 и на 2003—2007 гг.). Основное содержание политики информатизации сводится к обеспечению научно-технических, производственно-технологических и организационно-экономических условий создания информационных ресурсов.

Государственная информационная политика (ГИП) должна отражать и учитывать интересы граждан, общественных организаций, федеральных, региональных и муниципальных органов власти, государственных организаций и коммерческих структур.

ГИП России как государства, расположенного на огромной территории, должна принимать во внимание различные уровни развития субъектов Федерации. Возникает необходимость активного участия системы Росреестра в реализации 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.

Понятие «информация» истолковывается, как некоторая совокупность сведений (сообщений), о тех или иных событиях, явлениях, факторах и их взаимосвязи.

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, в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, и т.д.).

Обладать информационными ресурсами могут граждане, органы государственной власти и местного самоуправления, организации и общественные объединения, если документы или массивы документов созданы на их средства. Большая часть информационных ресурсов, которая представляет общественный интерес, создается за счет государственных (федерального бюджета, субъектов Федерации) средств.

Поэтому государство в значительной 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.

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, прежде чем она может быть обработана или использована, хранится в какой-либо памяти на материальном носителе;

*Преобразование информации.* Хранящаяся информация может быть преобразована в более удобную форму для передачи, обработки, восприятия;

*Передача.* Информация непрерывно передается от источника к запоминающему устройству, на обработку, пользователю для принятия решения и т. д.

Информация на верхних уровнях менее подробна, чем на нижних, а решаемые проблемы содержат больше неопределенности.

Для уменьшения неопределенности необходимо увеличить полноту и достоверность информации, 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. Надо иметь в виду, что для принятия управленческого решения необходимо иметь минимальное количество информации.

На каждом вышестоящем управленческом уровне необходимо всесторонне анализировать последствия принимаемых решений для всех нижестоящих подсистем и элементов, учитывая их взаимосвязь и взаимовлияние. Это обстоятельство сокращает число приемлемых управленческих решений.

Целесообразно различать информацию, необходимую для планирования и оперативного управления. Задачи планирования, как правило, характеризуются большим объемом вычислительной работы. Время решения задач при планировании и точность их решения определяется в основном достоверностью исходных данных.

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 задач: проектно-экономических, административно-управленческих, социально-экологических, стратегического планирования.

Первые три группы решают оперативные и тактические 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

Для решения административно-управленческих задач необходимы большие базы земельно-кадастровых данных (по регистрации объектов недвижимости, формирования их и т. д.).

Для подготовки планов развития регионов необходима земельно-кадастровая информация более высокого уровня, т. е. 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.

К основным методам сбора информации для целей управления земельными ресурсами относятся: съемки и обследования; расчеты и моделирование данных; анкетный опрос; «пилот-проекты» и др.

## **6.2 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 на различных административно-территориальных уровнях.

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.

В состав информационного обеспечения входят:

- нормативные и справочные данные;
- текущие сведения, поступающие извне и влияющие на алгоритм выработки решений;
- накапливаемые архивные сведения, необходимые для планирования и прогнозирования использования земельных ресурсов.

В системе управления выделяют три основных направления движения информации:

1. Нормативно-правовой информации сверху вниз с последующим аккумулярованием ее на нижних уровнях;
2. Передача первичной информации о состоянии земельных ресурсов и рассредоточение ее по соответствующим уровням управления.

3.Снизу вверх — передача вторичной информации о состоянии земельных ресурсов и отчетность нижележащих территориальных органов Росреестра перед вышестоящими уровнями.

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.

Основу процессов, протекающих в системе управления земельными ресурсами, составляет непрерывный информационный обмен.

Основными средствами обеспечения этого обмена являются государственные земельный кадастр и мониторинг земель.

По назначению в процессе управления информация подразделяется на следующие виды:

- осведомляющую (используется для обоснования принятия решений);
- управляющую (формируется в процессе управления и доводится до субъекта для исполнения и использования (например: плановая, контрольная, учетная).

Источниками информации могут быть картографический материал, реестры, отчеты, книги и ведомости, каталоги, энциклопедии, рефераты, данные экспертов, и т.д.

К основным методам сбора информации для целей управления земельными ресурсами следует отнести:

- съемки и обследования;
- запрос данных из какой-либо информационной базы;
- расчет и моделирование данных;
- анкетный опрос;
- исследования проведения потребителей по отношению к объекту;
- испытание системы - «пилот-проекты».

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 Роснедвижимости системы индексации (нумерации) документов, общих справочников-классификаторов и т. п.;
- обеспечению унификации информационной документации и сокращению числа форм и видов единообразных документов.

Система информационного обеспечения управления земельными ресурсами должна:

- 1) сформировать единое информационное пространство;
- 2) обеспечить информационную поддержку рынка недвижимости;
- 3) создать базу для налогообложения;
- 4) поддерживать инвестиционные проекты;
- 5) быть основой различных геоинформационных систем, в том числе для управления развитием территории.

### **6.3 Земельно-информационная система**

Одно из определений ЗИС дано в толковом словаре по геоинформатике: земельная информационная система (land information system) — географическая информационная система земельно-ресурсной и земельно-кадастровой специализации.

Основные функции современной земельной информационной системы – это формирование информационной основы управления земельными ресурсами любого уровня, обеспечение процессов принятия эффективных управленческих решений достоверной информацией с необходимой степенью детализации.

Средствами формирования информационной основы являются:

- программные комплексы;
- средства вычислительной техники и передачи информации;

- инструкции и методические руководства, положения и уставы, схемы и их описания.

Основные задачи создания и ведения земельной информационной системы:

- предоставление юридически обоснованных и достоверных данных о правах на земельные участки и прочно связанную с ними недвижимость для органов управления, судов, банков, юридических и физических лиц;

- обеспечение защиты прав собственников, владельцев и пользователей земли и прочно связанной с ней недвижимости;

- обеспечение установления и регистрации правового режима пользования земельными участками, зданиями и помещениями;

- информационное обеспечение сбора земельного налога и налога на недвижимость; пополнение бюджета за счет пошлин и сборов с земельных сделок и операций с недвижимостью; информационная и правовая поддержка функционирования рынка земли и другой недвижимости;

- поддержка установления залоговой стоимости земли и недвижимости;

- установление ставок земельного налога и нормативов платежей;

- учет количества и качества земли, создание банка данных о наличии и состоянии земельных ресурсов;

- информационное обеспечение и поддержка программ по рациональному использованию земельных ресурсов, оптимальному планированию развития территорий;

- создание условий для установления территорий с особым правовым режимом (природоохранным, заповедным, рекреационным);

- учет технической информации о зданиях и сооружениях, расположенных на территории городов и других муниципальных образований;

- информационная поддержка разграничения полномочий по управлению землями между управленческими структурами Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

## **7 УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

### **7.1 Приоритетные направления регулирования земельных отношений в зарубежных странах**

В США, Канаде и странах Западной Европы земельные отношения строятся на праве частной собственности, гарантированном основными законами этих стран.

Наряду с основополагающим правом частной собственности, в ряде стран законодательно закреплены общественные права на землю, как национального достояния. Общественные правомочия реализуются через налогообложение недвижимости, суверенное право государства отчуждать частную собственность за определенную компенсацию в интересах общества (под автомагистрали, железные дороги, 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). Формы землепользования при этом не остаются неизменными - происходят смена собственников, дробление или укрупнение земельных наделов. В данном процессе сочетается действие рыночных механизмов с государственным вмешательством. Колебания цен, переход менее эффективно используемых земельных наделов к другим владельцам определяются конъюнктурными факторами, государство регулирует арендные отношения, контролирует использование земли, соблюдение социальных и экологических интересов населения.

В странах с федеративным устройством, система регулирования земельных отношений значительно разнообразнее, так как многие вопросы землепользования отданы в юрисдикцию отдельных территорий. В таких странах создаются специальные государственные, общественные или частные (Франция) структуры, занимающиеся регулированием и управлением земельными ресурсами, имеются 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 применяются в комбинации. 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 государственный контроль - неотъемлемый элемент управления земельными ресурсами. В развитых странах практикуют зонирование земель, планирование, регулирование их использования на основе законодательства, направленного на ограничение

вывода земель из сельскохозяйственного оборота. Продажа или иная передача сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей, почти везде требует специального разрешения и во многих случаях жестко лимитируется.

Управление земельными ресурсами в большинстве зарубежных стран осуществляется на трех уровнях:

1. На федеральном уровне обеспечивается сохранение сельскохозяйственного земельного фонда. Причем речь идет не только о сельскохозяйственных землях, но и о сельских районах, где предусматривается защита от городской и промышленной застройки, сохранение и охрана окружающей среды, особенно в исторических ландшафтах.

2. Второй уровень - региональный. На этом уровне обычно составляются карты зонирования территории, планируется трансформация 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 трехуровневая система в разных странах неодинакова. Так, в США основная часть земельной политики формируется на уровне штатов, в европейских странах, решения районных и муниципальных властей, часто утверждаются на более высоком уровне. Но в целом механизм разделения уровней компетенции создает условия для проведения единой земельной политики.

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.

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, в целях развития высокоэффективного агропромышленного производства в интересах всего общества. Вместе с тем, сельхозпроизводителям предоставляют приоритетное право на приобретение сельскохозяйственных угодий по сравнению с лицами, не занятыми в сельском хозяйстве. В Германии особое внимание уделяется контролю за рациональным использованием земель, за выполнением землевладельцами правовых обязательств, в том числе по налоговым платежам, для чего функционируют специальные сельскохозяйственные суды.

Приоритетные условия по продаже земель сельскохозяйственного назначения в собственность, исключительно для развития сельхозпроизводства, действуют при наличии профессиональных

характеристик собственников земель в Швеции, Франции, Италии, Испании, Норвегии. Во Франции государство регулирует приобретение земельных участков, поступающих на рынок с целью последующей перепродажи, что способствует консолидации земель и сохранению их целевого назначения. С целью предотвращения спекуляции землёй (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 соответствующее 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 и 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 ее покупку.

## **7.2 Особенности планирования использования земель и регистрации прав**

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 ведется практически во всех странах мира, неразрывно связан с понятиями учета и оценки земель, планированием использования земельных ресурсов и недвижимости, картографированием территории, регистрацией прав на земельные участки. В понятии земельного кадастра превалирует такая характеристика, как «общественная опись, содержащая данные о количестве и стоимости участков земли» с определением их границ и графическом изображении на карте.

С понятием земельного кадастра тесно связан термин «кадастровая съемка», означающий съемку границ участков недвижимой собственности. Понятие кадастра включает также систему данных, необходимых для налогообложения и регистрации юридических прав на недвижимое имущество.

В зарубежных странах, наряду с термином «кадастр» широко используют также термины «регистр (реестр) собственности» и «земельный реестр». В регистре собственности, сосредоточена основная информация о недвижимости в виде реестра и индексных карт, которые в России имеют название кадастровых. В реестре содержится исчерпывающая информация о владельцах и собственниках, а также обо всех юридических правах на соответствующий земельный участок.

В последнее время, учитывая потребность в разносторонней информации, связанной с недвижимостью, получил распространение термин «многоцелевой кадастр», который используется для обозначения комплексной полифункциональной информационной системы, объединяющей различные регистры, реестры и кадастры (например, почв, коммуникаций, социальной информации и др.).

Ведение земельного кадастра и землеустройства в зарубежных странах характеризуется национальными и территориальными особенностями, формами организации кадастровых и землеустроительных работ, различными 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».

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. В Нидерландах требуется разрешение на любое строительство, возможна экспроприация угодий, если это необходимо для целей развития территорий, аналогичная ситуация отмечается и в других западноевропейских странах. В Бельгии, существует система территориальных планов, с 1962 г. действует закон о планировании, в соответствии с которым на общенациональной территории выделяют зоны для размещения населенных пунктов, предприятий промышленности, сельского хозяйства и иных целей. При этом сельскохозяйственные земли охраняются от экспроприации для целей промышленного и жилищного строительства, ужесточены требования по передаче сельскохозяйственных земель несельскохозяйственным землепользователям.

В Италии в 1966г. 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 регулируется данное положение в разных странах по-разному. В Шотландии, например, собственник, нарушивший его, лишается земли, которая может быть изъята в административном порядке. В США приняты законы о формировании

урбанизированных сельскохозяйственных и экологических зон, 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 крупномасштабная карта земель. Для каждой зоны устанавливают разрешенные и запрещенные виды деятельности. На землях, обозначенных на карте как сельскохозяйственные, запрещено любое строительство, кроме зданий, непосредственно связанных с сельским хозяйством. Такая политика, естественно, ограничивает права земельного собственника, не давая ему возможности альтернативных видов использования земли.

В ряде стран существуют требования 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. Существенно ограничен размер земельных участков в собственности иностранцев в приграничных зонах.

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, сервитуты и обременения, порядок изъятия для государственных нужд. В Новой Зеландии требуется официальное разрешение органов власти на совершение сделок по покупке или аренде более 2 га сельскохозяйственных земель.

В Китае, в процессе экономического реформирования продекларирована возможность получения земли в собственность, но преобладающей формой регулирования земельных отношений является аренда. При этом законодательно установлена 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. Здесь необходимо выделить Германию.

Обращает на себя внимание, широкое использование в управлении земельными ресурсами Германии норм, создающих основу на приобретение и передачу вещно-правового титула, право на оформление и передачу закладных, а также право на создание и передачу сервитутов. Законодательно предписывается официальный порядок для внесения регистрационных записей в земельный кадастр.

Государственным вмешательством, 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 в Германии 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, в стране, находится более 90% земель, участвующих в сельскохозяйственном обороте. Остальные земельные участки принадлежат общинам, федеральным землям, 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 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.

Правовой базой комплексного планирования использования земельных ресурсов в стране является Федеральный закон от 8 апреля 1965г., с поправками от 19 июля 1989г. Этот закон является основополагающим законом Германии.

Федеральный закон о планировании использования земельных ресурсов страны формулирует основные принципы, которые необходимо соблюдать на федеральном уровне и на уровне земель страны. В рамках планирования использования земельных ресурсов могут быть определены территории, которые должны быть использованы особым способом в зависимости от условий данного района.

Комплексное планирование использования земельных ресурсов в муниципалитетах основано на Федеральном законе о строительстве от 8 декабря 1986г. 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. План является основой для второго вида муниципального плана - плана землеустройства. Муниципалитет обязан составить план землеустройства с обязательным соответствием плану зонирования, который содержит положения о всех видах землепользования и регламентирует строительные цели, которые обязательны для исполнения всеми частными лицами.

### **7.3 Управление земельными ресурсами в странах с переходной экономикой**

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 1992г. 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. 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 выступают частные собственники, которыми могут быть как граждане Мексики, так и иностранные граждане и лица без гражданства. Формирование земельного рынка обеспечивается и операциями с акциями. На земельном рынке обращаются акции трех видов: с литерой «Т», обозначающей вложение в землю; с литерой «А» - для национальных вкладчиков капитала; с литерой «В» - для иностранных

вкладчиков. Земельный рынок охватывает операции с акциями, частных владельцев, парцеллами эхидатариев, и землями общего пользования. В последнем случае требуются решение общего собрания эхидальной организации и одобрение аграрной прокуратуры.

Действующие с 1992г. на земельном рынке правила совершенствования земельно-правовых сделок разрешают различным собственникам заключать контракты на аренду земли, на выдачу под нее беспроцентной ссуды, на участие в товариществе по использованию земли. Обычная сельскохозяйственная аренда согласно новому арендному законодательству - долгосрочная аренда на срок 30 лет, которая ставит в привилегированное положение арендатора и разрешает ему пролонгировать заключенный договор с любым собственником или владельцем земли (частником или членом эхидальной организации).

Формирование системы управления земельными ресурсами в странах Центральной и Восточной Европы обусловлено историческими, национальными, культурными и другими особенностями этих стран. Различались формы и методы реформирования земельных отношений, сроки и темпы трансформации собственности на землю. На характер земельных реформ оказывали влияние особенности аграрной структуры страны, обеспеченность земельными и другими ресурсами, экономические, социальные и другие факторы, включая психологическую приверженность к тем или иным формам землевладения и землепользования, сложившиеся традиции образа жизни и трудовой деятельности в деревне.

В странах Восточной Европы аграрная реформа заключалась в изменениях производственной структуры в сельском хозяйстве, связанных с заменой государственных и огосударствленных сельскохозяйственных кооперативов, частными хозяйствами семейного типа, хозяйственными товариществами, кооперативами из первоначальных собственников земли, развитием ремесел в местной промышленности.

Первый этап реформ характеризовался радикальными изменениями земельных отношений.

Так, в Болгарии действующие правовые нормы восстановления собственности на землю в прежних реальных границах обусловили дробление земельных участков, что при дорогой земле, неупорядоченности арендных отношений и рынка земли, недостаточном техническом уровне и отсутствии необходимого стартового капитала для организации фермерских хозяйств создало препятствия для концентрации землевладений оптимальных размеров и трудности в формировании производственных кооперативов частных земельных собственников, желающих получить землю в едином массиве.

В более развитых государствах (Венгрия, Чехия, бывшая ГДР) формирование новых земельных отношений шло другим путем - с сохранением в основном крупных хозяйств и созданием системы долевого и иного вида участия в собственности с одновременным реформированием кооперативов. В целом задача состояла в сохранении эффективности

производств крупных размеров и сочетании их с принципами частной собственности. Затруднения возникали лишь с возвращением экспроприированных земель бывшим владельцам из-за запутанных отношений собственности, недоказанности прав на нее, наличия претензий на одни и те же участки. Однако в этих странах удалось обойтись без дробления сельскохозяйственных угодий.

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.

Согласно законодательству Польши цену 1га земли устанавливали умножением действующей на момент продажи земли основной контрактационной цены за 100кг ржи на оценочную ставку 1га. Таким образом, закон ввел налог на землю в натуральном выражении, с учетом вида и класса земли, определенных в реестре.

Одна из целей земельной реформы в Польше - создание земельного рынка. Для этого в 1990г. был принят специальный закон, согласно которому землю можно было свободно продавать. Цены на землю, так же, как и арендная плата за пользование земельными участками на условиях аренды, относительно невысоки. Но в стране мало крестьян, продающих свою землю. В целом земельный рынок в Польше характеризуется относительной неразвитостью.

Напротив, полная либерализация оборота земель при низкой окупаемости сельскохозяйственной продукции и высокой безработице в городах привела к дальнейшему раздроблению земель крестьянских хозяйств. В последние годы заметно выросло число хозяйств площадью 1 - 2га, которые не могут служить основой товарного производства.

Несмотря на наличие в стране предприятий с несколькими тысячами гектаров земли, средняя площадь польского крестьянского хозяйства составляет примерно 7,5га. Это в 6 раз меньше средней площади фермы в Дании и Франции (основных странах - производителях сельскохозяйственной продукции в Европейском союзе - ЕС), хотя площадь сельскохозяйственных земель на одного жителя в них примерно такая же, как в Польше.

В таких условиях развивать конкурентоспособное на внутреннем (и тем более на международном) рынке сельскохозяйственное производство крайне трудно. В начале реформ 55 % крестьянских хозяйств Польши производили незначительное количество продукции, в основном для собственных нужд. Нерентабельность производства на землях с невысокой продуктивностью привела к выводу из хозяйственного оборота более 9 % площади сельскохозяйственных угодий в стране. Представляет интерес механизм расчетов за землю в Польше, который предусматривает, что покупатель земельного участка вносит единовременно 20% общей стоимости при заключении договора о продаже, а оставшуюся часть выплачивает каждые полгода. Установлен порядок, согласно которому покупатель земельного участка производит такие выплаты в течение 30 лет за угодья,

приобретенные для создания нового хозяйства, и в течение 20 лет за угодья, приобретенные для расширения хозяйства.

Период начала выплат составляет: 6 лет для молодых крестьян либо для молодых семей; 5 лет для покупателей угодий без строений либо со строениями, требующими капитального ремонта; 3 года для всех остальных покупателей. Аграрное законодательство Польши представляет льготы покупателям земельных участков - молодым семьям, которые вносят единовременную плату в размере 5% стоимости земельного участка. Молодым крестьянином считается покупатель, которому не исполнилось 35 лет, а молодой семьей - та, если одному из супругов не исполнилось 35 лет.

Таким образом, трансформационные процессы в аграрной сфере стран Центральной и Восточной Европы обусловили в большинстве из них довольно высокий уровень приватизации сельскохозяйственных угодий (от 66% в Болгарии до 100% в бывшей ГДР).

Актуальным в настоящий момент для стран восточной Европы является расширение оборота сельскохозяйственных угодий, поскольку значительную часть новых земельных собственников (более 90% в бывшей Чехословакии, 80% в Болгарии, более 75% в Венгрии) составляют горожане и пенсионеры, либо не имеющие возможности, либо не желающие заниматься сельскохозяйственным производством.

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.

#### **7.4 Арендные отношения в зарубежных странах**

Регулирование арендных отношений в зарубежных странах имеет значительные различия.

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 и Канаду.

В Западной Европе в таких странах, как Норвегия, Дания, а из развитых неевропейских - Япония, установлен максимум срока аренды. В Дании 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 странах срок аренды может быть продлен и сверх установленного.

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 Великобритании обе стороны могут самостоятельно определить размер арендной платы, но рассматривают и утверждают ее местные власти согласно стандартам, регулирующим размер такой оплаты.

В Ирландии и Франции власти могут контролировать арендную плату, устанавливая максимальные или стандартные ее размеры. На этой основе готовятся фактически контракты по аренде. 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 трудно, хотя различие между более либеральной заокеанской и более регламентированной европейской и японской видно.

В Дании арендная плата за сельскохозяйственные угодья составляет 15,9 % стоимости предполагаемого урожая; в Швеции – 7 - 9 % стоимости, ежегодно реализуемой фермером продукции или более 40 % валового дохода.

Темпы и эффективность развития арендных отношений в значительной мере зависят от принципов формирования и вида арендных платежей. В зарубежной практике 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 двойную 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. При денежной форме оплаты аренды арендатор выплачивает землевладельцу фиксированную ставку арендной платы, рассчитанной за 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 года. 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 сбытовом 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. Размер 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. 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, 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 рисков 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.

В целом ряде зарубежных стран договор аренды земельного участка относится к регулируемым договорам, при заключении которых обеспечиваются устойчивость арендных отношений и максимальная продолжительность действия договора. Законы запрещают 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, некоторых других стран Европы устанавливает режим наибольшего благоприятствования для предпринимательской деятельности арендатора. 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.

Если договор аренды не предусматривает возможности его продления, ни одна из сторон не обязана давать уведомление о его прекращении 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 месяцев до конца календарного года.

Особые правила 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 месяца. В этом случае заявление о расторжении договора аренды должно быть изложено письменно.

## **8 ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

Эффективность системы управления земельными ресурсами зависит от многих факторов и в значительной степени обусловлена следующими условиями:

- соответствием задач управления на федеральном и региональном уровне;
- системой взаимодействия исполнительных и законодательных органов власти;
- укомплектованностью кадрами органов управления и степенью квалификации специалистов в органах системы управления;
- обеспеченностью актуальной информацией по результатам инвентаризации земель, землеустройства, кадастра, мониторинга и оценки земель;
- уровнем автоматизации процесса управления и ведения государственного кадастра недвижимости;
- возможностью адаптации используемых геоинформационных систем к условиям объекта управления.

Эффект системы управления земельными ресурсами следует рассматривать как результат управленческих действий, выраженный в абсолютных и относительных показателях, а эффективность системы управления земельными ресурсами заключается в повышении качества и уровня использования земельных ресурсов при осуществлении управленческих действий.

Эффективность системы управления земельными ресурсами можно подразделить на правовую, экономическую, экологическую, организационно-технологическую, информационную и социальную составляющие (рисунок 18).

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. Необходим показатель экономической эффективности – единственный комплексный показатель, по которому можно оценить экономическую эффективность системы управления земельными ресурсами, однако, в настоящее время отсутствует методика его расчета.

Эффективность управления земельными ресурсами необходимо рассматривать на уровне:

- Российской Федерации – общехозяйственная;
- региона (область, район) – региональная;
- конкретного землевладения, землепользования – коммерческая эффективность.



Рисунок 18 – Виды эффективности управления земельными ресурсами

**Экономическую эффективность** системы управления земельными ресурсами подразделяют на абсолютную (прямую), фактическую, расчетную.

**Абсолютную (прямую) эффективность** определяют, как реальную экономическую отдачу 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 управления земельными ресурсами с корректировкой в случае получения низкой фактической эффективности.

**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 управления земельными ресурсами – это создание благоприятных условий для улучшения жизнедеятельности населения, социального развития общества, получаемых в результате принятия управленческого решения.

**Организационно-технологическая эффективность** системы управления земельными ресурсами отражает эффективность процесса планирования, организации технико-технологического обеспечения управленческого процесса.

**Информационная эффективность** управления земельными ресурсами – это полное обеспечение актуальной информацией всей системы управления.

Основной критерий эффективности системы управления земельными ресурсами – увеличение доходной части федерального, региональных и муниципальных бюджетов за счет операций, связанных с земельными участками и иными объектами земельных отношений при разумной экономии бюджетных средств, направляемых на осуществление функций управления.

Оценку эффективности системы управления земельными ресурсами следует рассматривать с общехозяйственной (макроэкономической) точки зрения, а также – на региональном уровне (субъектов РФ) и муниципальных образований.

Выделяют затратный и доходный критерии оценки системы управления земельными ресурсами. Критерий может отражать рыночную результативность системы управления земельными ресурсами – соответствие стратегии развития системы управления потребностям земельного рынка, финансовую результативность – соответствие системы управления земельной собственностью критериям эффективности инвестиций, сроку окупаемости, возможности использования налоговых льгот.

Выделяют внешние критерии оценки системы управления земельными ресурсами:

- правовая обеспеченность – соответствие действующему законодательству, общественное мнение по вопросам реализации управленческих решений;

- научно-технические критерии – перспективность принятых решений; возможность применения полученных результатов в процессах управления; воздействие на другие проекты (варианты), представляющие государственный интерес;

- социальные критерии – изменение числа рабочих мест; улучшение

условий труда и жизни, своевременность удовлетворения потребностей в информации;

– производственные – доступность необходимых материалов и дополнительного оборудования; применение новых технологий; характеристика производственного персонала по квалификации и численности; издержки производства.

Важен учет региональных условий – природно-климатических и экономических особенностей, степени обеспеченности земельными ресурсами, возможности их освоения и улучшения, степени инвестиционной привлекательности региона и других.

Эффективность управления земельными ресурсами оценивают в последовательности, отраженной на рисунке 19

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ	
1	Определение вида эффективности и эффекта
2	Выбор критерия эффективности
3	Выбор метода определения эффективности
4	Определение состава показателей
5	Сбор и обработка информации
6	Определение перспективных направлений расчета эффекта
7	Разработка инструментария анализа
8	Определение факторов, оказывающих влияние на управление земельными ресурсами
9	Расчет эффекта и анализ полученных результатов
10	Уточнение системы показателей и (или) метода исследований
11	Выполнение встречного расчета и анализ новых результатов
12	Принятие управленческого решения

Рисунок 19 – Последовательность оценки эффективности управления земельными ресурсами

В качестве критерия эффективности могут быть выбраны: максимум доходов от действий системы управления земельными ресурсами; минимум расходов на функционирование органов системы управления: максимум доходов от действий системы управления земельными ресурсами при определенном уровне финансирования.

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).

При определении эффективности государственного управления земельными ресурсами можно использовать следующие методы: сравнения; индексный; балансовый; графический; экономико-математические (моделирование, кластерный анализ, расчетно-корреляционный анализ, метод нейронных сетей и т. д.).

Эффективность системы управления земельными ресурсами оценивают по следующим основным видам деятельности: ведение ЕГРН, землеустройства, мониторинга и земельного надзора (контроля).

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 и на уровне федерального округа, в который входит данный субъект Российской Федерации.

С целью более детального анализа эффективности системы управления необходимо собрать не только экономические показатели, но и социальные, правовые и экологические, используя различные источники информации.

Современное состояние системы управления и формирование ее на перспективу анализируют следующими методами и приемами: экспертных оценок, анкетирования, факторного анализа, кластерного анализа, группировок.

Инструментарий для оценки финансирования и результативности системы управления земельными ресурсами должен отражать динамику формирования устойчивого функционирования системы. Полученные данные подвергают математической обработке на основе стандартных экономико-математических методов, используют кластерный анализ, факторный анализ, линейную и нелинейную регрессии, анализ временных рядов и др. Часто применяют метод корреляционно-регрессивного анализа. Наиболее проста в использовании линейная форма зависимости, в том числе множественная линейная зависимость. Для моделирования экономического эффекта системы управления земельными ресурсами может быть использован множественный корреляционно-регрессивный 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.

Определение факторов, оказывающих влияние на управление земельными ресурсами, 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 землеустроительных и кадастровых работ; выбор наиболее существенных факторов.

К косвенным показателям функционирования системы управления земельными ресурсами можно отнести степень квалификации сотрудников, уровень образования, степень загруженности и т. д.

Влияние системы управления земельными ресурсами на экономическую деятельность региона устанавливают в следующей последовательности:

- определяют результивный показатель, характеризующий экономическую деятельность региона;
- выбирают факторы, оказывающие наиболее существенное влияние на результивный показатель;
- составляют статистическую модель зависимости результивного показателя от факторов, его обуславливающих;
- строят модели на основе нейросети для аналогичных переменных;
- определяют размер вклада каждого фактора в значение результивного показателя; анализируют результаты.

По исследованиям А. А. Варламова в качестве факторов, оказывающих влияние на размер земельных платежей, могут быть рекомендованы показатели, приведенные на рисунке 20.

Из множества показателей (стоимость промышленной и сельскохозяйственной продукции, рентабельность производства, валовой региональный продукт, поступление платежей за земельные и иные ресурсы и др.) в качестве результивного может быть использован валовой региональный продукт в расчете на единицу площади, так как этот показатель наиболее полно характеризует экономическую деятельность субъектов Российской Федерации.

На результаты экономической деятельности региона влияет много разнообразных факторов: плотность населения; пространственные показатели (например, удельный вес населенных пунктов в общей площади региона, площадь, протяженность и др.); инвестиции в промышленное производство; затраты на отдельные виды землеустроительной и земельно-кадастровой деятельности и др.

По исследованиям А. А. Варламова для проверки проведенных статистических расчетов (с теми же исходными данными) была определена степень влияния факторов на размер валового регионального продукта. Наибольшее значение имели стоимость основных производственных фондов (1,000), финансирование землеустроительных и земельно-кадастровых работ (0,714), инвестиции в регион (0,397).



Рисунок 20 – Основные показатели, используемые для проведения анализа в качестве факторов, оказывающих влияние на размер земельных платежей

## СПИСОК ТЕРМИНОВ

Аренда земельного участка – передача земли во временное владение и пользование за плату на условиях соответствующего договора.

Арендаторы земельных участков – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды, договору субаренды.

Вид разрешенного использования – способы использования земельного участка для осуществления каждого конкретного вида деятельности.

Геоинформационная система – это совокупность программных и аппаратных средств, решающих комплекс задач по архивированию, визуализации, актуализации и мониторингу различной атрибутивной и пространственной информации об объектах исследования. ГИС работает с тремя типами данных: пространственные; семантические; метаданные.

Государственная кадастровая оценка – это комплекс правовых, административных и технических мероприятий, направленных на установление кадастровой стоимости земельных участков по состоянию на определенную дату.

Государственное управление земельными ресурсами – это воздействие государства на формирование и развитие земельных отношений организационно-правовыми и экономическими методами в целях упорядочения использования земельных ресурсов, их сохранения, преобразования, повышения эффективности использования.

Государственный земельный надзор – деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных земельным законодательством, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, анализу и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Государственная собственность на землю – земли, которые не находятся в частной собственности граждан и юридических лиц, либо в муниципальной собственности, являются государственной собственностью. Земли государственной собственности подразделяются на федеральную собственность (федеральные земли) и собственность области (субъекта Федерации).

Государственный кадастровый учет недвижимого имущества – это внесение в ЕГРН сведений о земельных участках, зданиях, сооружениях, помещениях, машино-местах, об объектах незавершенного строительства, о единых недвижимых комплексах, а в случаях, установленных федеральным законом, и об иных объектах, которые прочно связаны с землей, то есть перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (далее – объекты недвижимости), которые подтверждают существование такого объекта недвижимости с характеристиками, позволяющими определить его в качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение его существования, иных предусмотренных Законом № 218-ФЗ сведений об объектах недвижимости.

Единый государственный реестр недвижимости представляет собой свод достоверных систематизированных сведений, которые представлены в текстовой форме и графической форме.

Деление земель на категории – деятельность уполномоченных органов по установлению фактической цели использования земельного участка, изучению природных, социальных, экономических и иных факторов использования земельного участка, направленному на выбор того целевого назначения, которое бы соответствовало эффективному и рациональному использованию земельного участка, издание индивидуального правового акта об отнесении земельного участка к определенной категории.

Земельная доля – часть общей долевой или совместной собственности на земельный участок, границы и местоположение которой определяются при ее выделе на местности.

Земельное правонарушение – противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, нарушающее установленный земельный правопорядок, права и законные интересы собственников земли, землепользователей, землевладельцев, право собственности на земельные ресурсы, порядок управления землей и требования по рациональному использованию и охране земельных ресурсов, за которые действующим законодательством установлена ответственность.

Земельно-правовая ответственность – принудительное прекращение прав на земельный участок собственника, владельца, пользователя, арендатора за совершение нарушений земельного законодательства, предусмотренных законом, путем его безвозмездного изъятия.

Землеустроительная документация – документы, полученные в результате проведения землеустройства.

Земельные отношения – общественные отношения между органами государственной власти, территориальными органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками.

Земли особо ценные – земли, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты,

культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций).

Земельные ресурсы – возобновляемые природные ресурсы, используемые в различных отраслях национальной экономики.

Земельный участок – часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами.

Землевладельцы – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения.

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

Землеустройство – 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, по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (внутрихозяйственное землеустройство).

Земли водного фонда – земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах; занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах.

Земли населенных пунктов – земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные их чертой от земель других категорий.

Земли особо охраняемых территорий – земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим.

Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения – земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач.

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. В их составе выделяют сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, мелиоративными защитными лесными насаждениями, водными объектами (в том числе прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках и используемыми для целей осуществления прудовой аквакультуры), а также зданиями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Земли лесного фонда – лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, – вырубки, гари, редины, прогалины) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота).

Земли фонда перераспределения – участки земной поверхности, оставшиеся свободными после бесплатной передачи в совместную собственность приватизированным сельскохозяйственным предприятиям, земли запаса и земли специального фонда, образованного за счет добровольного отказа и принудительного изъятия земельных участков. Фонд перераспределения состоит из земельных участков сельскохозяйственного назначения, которые предназначены для выделения физическим и юридическим лицам под крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, для садоводства, огородничества, сенокосения, выпаса скота и т. д.

Изъятие земельных участков – принудительное прекращение земельных прав для достижения каких-либо положительных результатов, направленных на удовлетворение государственных или муниципальных, но не частных интересов.

Источники земельного права – изданные компетентными государственными органами в установленном законом порядке нормативные правовые акты, содержащие земельно-правовые нормы.

Кадастровая деятельность – выполнение уполномоченным лицом (кадастровым инженером) работ в отношении недвижимого имущества, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые сведения о таком недвижимом имуществе с присвоением кадастрового номера.

Кадастровый инженер – физическое или юридическое (бюро кадастровых инженеров) лицо имеющее право осуществлять деятельность по формированию объектов кадастрового учета.

Категория земель – часть единого государственного земельного фонда, выделяемая по основному целевому назначению и имеющая определенный правовой режим. Категория земель – это «группирование земельных участков, площадей по каким-либо устойчивым признакам, которые в совокупности определяют правовой режим земли данной категории.

Крестьянское (фермерское) хозяйство – объединение граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную и иную хозяйственную деятельность (производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию сельскохозяйственной продукции), основанную на их личном участии.

Личное подсобное хозяйство – форма непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции.

Межевание земельного участка – мероприятия по определению местоположения и границ земельного участка на местности.

Мониторинг земель – это система наблюдений за состоянием земель для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов.

Муниципальная собственность на земли – земельные участки городов и других поселений, районов (кроме районов в городах), необходимые для решения вопросов местного значения, в том числе земли, ранее переданные и их ведение.

Обладатели сервитута – лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут).

Общая совместная собственность на земли – земельный участок в общей собственности без определения долей каждого из собственников.

Объектом управления является весь земельный фонд Российской Федерации, ее субъектов, административных районов, городов и других муниципальных образований, земельные участки отдельных субъектов земельных отношений, отличающиеся по виду использования, правовому статусу и земельные участки общего пользования.

Организационно-экономический механизм – это совокупность организационных структур, конкретных форм и методов управления, с помощью которых реализуются в действующие в конкретных условиях экономические законы, процесс воспроизводства.

Перевод земель из одной категории в другую – изменение категории и целевого назначения земельного участка, т. е. деятельность уполномоченных органов по установлению фактической цели использования земельного участка, изучению природных, социальных, экономических и иных факторов использования земельного участка, направленному на выбор того целевого назначения, которое бы соответствовало эффективному и рациональному использованию земельного участка, издание индивидуального правового акта об отнесении земельного участка к определенной категории.

Погектарные субсидии – это экономический элемент регулирования земельных отношений, направленный на экономическое стимулирование сельскохозяйственных товаропроизводителей в целях усиления их заинтересованности в сохранении и повышении уровня плодородия сельскохозяйственных угодий.

Право владения земельным участком – возможность фактического обладания земельным участком в соответствии с действующим законодательством.

Право пожизненного наследуемого владения земельным участком – право владения, пользования и распоряжения им в части передачи его в аренду, безвозмездное срочное пользование и по наследству.

Право пользования земельным участком – закрепленная законом возможность хозяйственной эксплуатации земли путем извлечения ее полезных свойств или получения от нее доходов.

Право распоряжения земельным участком – право решать в соответствии с действующим законодательством, кем и каким образом может быть использован этот участок.

Право собственности на земельный участок – право владения, пользования и распоряжения земельным участком. Право срочного пользования земельным участком – право осуществлять в

течение определенного срока владение и пользование им в пределах, установленных законодательством.

Правовой режим земель – ограничение прав собственников или пользователей земельных участков на использование, владение и распоряжение земельными участками, возникающее вследствие отнесения земельного участка к категории земель и установления целевого назначения (разрешенного использования в соответствии с зонированием территории или цели предоставления – в случае отсутствия зонирования территории).

Право удостоверяющий документ – документ, подтверждающий факт государственной регистрации прав на недвижимое имущество и выдаваемый уполномоченным государственным органом по государственной регистрации прав.

Правоустанавливающий документ – документ, на основании которого могут быть зарегистрированы права на недвижимое имущество, содержащий волеизъявление собственника о распоряжении недвижимым имуществом.

Сделка с землей – действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение земельных прав и обязанностей, оформленные и зарегистрированные в установленном порядке.

Сервитут – право ограниченного пользования чужим объектом недвижимого имущества. Например, для прохода, прокладки и эксплуатации необходимых коммуникаций и иных нужд, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Собственники земельных участков – лица, обладающие земельными участками на праве собственности.

Собственность граждан и юридических лиц (частная собственность) на землю – абсолютное право на земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

Собственность на землю (как правовая категория) – право, обеспечивающее удовлетворение интересов управомоченного лица путем

непосредственного воздействия на вещь, которая находится в сфере его хозяйственного господства.

Субъектами управления считают всех, участвующих в земельных отношениях, осуществляющих государственное, региональное, муниципальное управление, начиная от государства до юридического лица и гражданина.

Территориальная зона – часть территории, которая характеризуется особым правовым и природоохранным режимом использования земельных участков и границы которой определены при зонировании земель в соответствии с земельным, градостроительным, лесным, водным законодательством, законодательством о налогах и сборах, об охране окружающей природной среды и иным законодательством РФ и субъектов РФ.

Территориальное планирование – как инструмент проведения земельной политики государства, должно быть взаимосвязанным на всех уровнях государственного управления, увязывая федеральные, региональные и местные интересы через систему логически, информационно и технологически взаимосвязанных документов территориального планирования.

Управление – это серия непрерывных взаимосвязанных действий, т. е. функций (видов деятельности) управления: планирование (прогнозирование), организация, координация, командование (инструктирование) и контроль.

Управление земельными ресурсами – осуществление исполнительными органами государственной власти, муниципальными органами своих полномочий в целях организации рационального использования и охраны всех земель на территории РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, в целях охраны конституционного права на землю.

Управление земельными ресурсами – систематическое, сознательное, целенаправленное воздействие государства и общества на земельные ресурсы путем использования объективных закономерностей и тенденций в использовании земельных ресурсов для обеспечения их эффективного функционирования.

Фонд данных – государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, который формируется на основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о проведении землеустройства.

Целевое назначение земли (земельного участка) – предназначение земельного участка для осуществления определенных видов деятельности.

Частная собственность на земли – граждане и юридические лица вправе иметь землю в частной собственности в порядке, предусмотренным федеральным и областным законодательством.

Эффект системы управления земельными ресурсами следует рассматривать как результат управленческих действий, выраженный в абсолютных и относительных показателях, а эффективность системы управления земельными ресурсами заключается в повышении качества и

уровня использования земельных ресурсов при осуществлении управленческих действий.

Эффективность системы управления земельными ресурсами можно подразделить на информационную, организационно-технологическую, социальную, экологическую и экономическую:

– информационная эффективность управления земельными ресурсами – это полное обеспечение актуальной информацией всей системы управления;

– организационно-технологическая эффективность системы управления земельными ресурсами отражает эффективность процесса планирования, организации технико-технологического обеспечения управленческого процесса.

– социальная эффективность системы управления земельными ресурсами – это создание благоприятных условий для улучшения жизнедеятельности населения, социального развития общества, получаемых в результате принятия управленческого решения;

– экологическая эффективность системы управления земельными ресурсами – это снижение загрязнения, повышение стабильности ландшафта, оптимальные антропогенные нагрузки.

– экономическая эффективность управления земельными ресурсами – это результативность деятельности государственных и муниципальных органов по управлению земельными ресурсами, измеряемую отношением полученного количественного экономического эффекта (результата) к затратам средств на управленческую деятельность;

Экономическую эффективность системы управления земельными ресурсами подразделяют на абсолютную (прямую), фактическую, расчетную.

– абсолютную (прямую) эффективность системы управления определяют как реальную экономическую отдачу от управленческих действий (увеличение сбора земельного налога, плата за информацию и оказание услуг и т. д.). Она складывается из прямого эффекта и части косвенного и опосредованного эффектов, получаемых вследствие принятия экономически эффективного управленческого решения по развитию 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;

– фактическую эффективность системы определяют по осуществленным единовременным затратам и ежегодным издержкам для освоения и ведения системы управления земельными ресурсами с корректировкой в случае получения низкой фактической эффективности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обязательным условием рационального и эффективного использования и охраны земель в России является наличие и функционирование в этой сфере системы управления, ориентированной на обеспечение интересов государства и потребностей населения в земельных ресурсах.

Методы регулирования земельных отношений в значительной степени определяются господствующими формами собственности на землю и включают систему политических, социально-экономических, правовых и организационно-административных мер. Основные из них – землеустройство, кадастр недвижимости и мониторинг земель, а также контроль за использованием и охраной земель. Постоянно растет потребность в информации о земле как основе проводимых земельных преобразований, так как земля является основным источником материального благополучия в частном и общественном секторах. Такая информация является главной для принятия решений, связанных с инвестициями, формированием налоговой системы, развитием и управлением территориями регионов.

Особенность современного развития земельных отношений в России состоит в том, что земельно-кадастровая информация становится одним из главных источников экономического развития территорий, включая муниципальные образования.

Наличие достоверной и полной информации о земельных ресурсах будет способствовать функционированию цивилизованного рынка земель и недвижимости, защите прав граждан и юридических лиц на землю.

## Литература

- 1 Баянова А.А. Управление земельными ресурсами: учебное пособие. Иркутский государственный аграрный университет им. А.А. Ежевского (Молодежный). Иркутск, 2018. – 140 с.
- 2 Управление земельными ресурсами: учебник / Г. Н. Барсукова, Е. В. Яроцкая, К. А. Юрченко. – Краснодар: КубГАУ, 2021. – 288 с.
- 3 Управление земельными ресурсами: учебное пособие / Н. В. Васильева. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2017. – 150 с.
- 4 Управление земельными ресурсами: учебное пособие / А.В.Воробьев, Е.В. Акутнева. – Волгоград: ФГБОУ ВПО Волгоградский ГАУ, 2015. – 212с.
- 5 Управление земельными ресурсами: учеб. пособие / Н. В. Гагаринова, М. В. Сидоренко. – 2-е изд. – Краснодар: КубГАУ, 2017. – 159 с.
- 6 Управление земельными ресурсами: учеб. пособие [Электронный ресурс] / Ю.М. Рогатнев, Т.А. Филиппова. – Электрон. дан. – Омск: ФГБОУ ВО Омский ГАУ, 2018.
- 7 Хасай Н.Ю. Управление земельными ресурсами: учебное пособие / Н. Ю. Хасай, М.С. Мельник, А.В. Лошаков, С.В. Одинцов, Л.В. Кипа - Ставрополь, 2019.- 123 с
- 8 Доклад о состоянии и использовании земель в Ростовской области в 2020 году. Ростов-на-Дону, 2021. – 54 с.

Учебное издание

Мещанинова Елена Германовна

Ткачева Ольга Александровна

## **УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

Учебное пособие

для студентов, обучающихся по направлению 21.02.04 -  
«Землеустройство»

Издаётся в авторской редакции

Подписано к печати

Объем      усл. п.л.

Тираж

Формат 60x84 1/16

Заказ №

Отдел оперативной полиграфии НИМИ ФГБОУ ВО Донской ГАУ  
346428, г. Новочеркасск, ул. Пушкинская