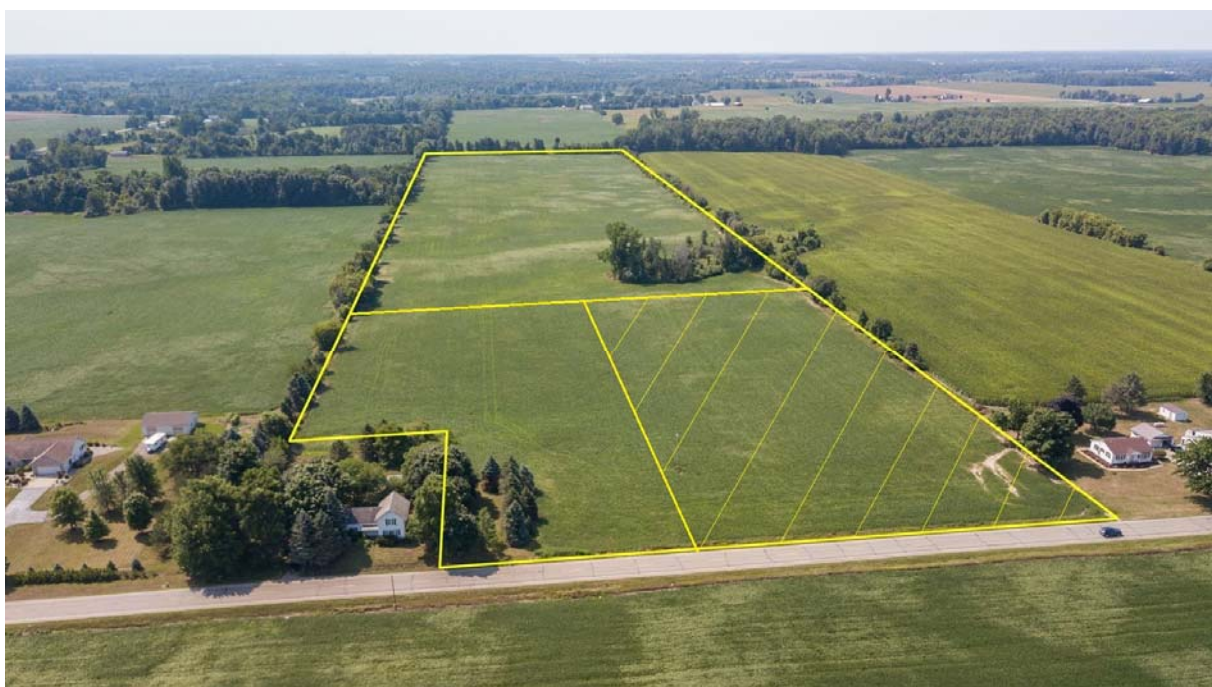


Л. Г. Долматова

ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

КУРС ЛЕКЦИЙ



Новочеркасск
2022

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Департамент научно-технологической политики и образования
Новочеркасский инженерно-мелиоративный институт имени А.К. Кортунова -
филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Донской государственный аграрный университет»

Л. Г. Долматова

ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

КУРС ЛЕКЦИЙ

для магистров направления «Землеустройство и кадастры»

Новочеркасск
2022

УДК 332.334(075.8)
Д 647

Рецензенты: Поляков В.В., кандидат экономических наук
директор ООО «Кадастр-Дон» г. Ростов-на-Дону.
Новиков А.А., доктор сельскохозяйственных наук,
профессор каф. КиМЗ НИМИ Донской ГАУ.

Долматова, Л. Г.
Д 647 Землеустроительное обеспечение пространственного развития территорий:
курс лекций для магистров направления «Землеустройство и кадастры» / Л.
Г. Долматова; Новочерк. инж.-мелиор. ин-т Донской ГАУ. - Новочеркасск,
2022. – 81 с.

В представленном курсе лекций приведены теоретические основы землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий, включающие структуру и содержание землеустройства, роль, значение и место землеустройства и территориального планирования в общей системе государственного управления земельными ресурсами, содержание и методы планирования и организации использования земель, а также особенности определения экономической эффективности проведения организационно-территориальных мероприятий схемы землеустройства.

Данный курс лекций рекомендован для магистров направления «Землеустройство и кадастры».

Ключевые слова: пространственное развитие территорий, схема землеустройства, рациональное использование земель, планирование, землеустроительное обеспечение.

СОДЕРЖАНИЕ

	с.
Введение	6
1 Пространственное развитие территорий - важнейший элемент развития государства	7
1.1 Цели и основные задачи пространственного развития территорий	7
1.2 Нормативно-правовые основы пространственного развития территорий РФ	9
1.3 Принципы и требования землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий	10
2 Методические основы землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий	12
2.1 Предмет и методы землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий	12
2.2 Системный анализ землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий	15
2.3 Основные этапы разработки землеустроительной документации	17
3 Проведение землеустройства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях	23
3.1 Генеральные схемы землеустройства	23
3.2 Территориальные схемы землеустройства (субъектов федерации)	24
3.3 Землеустройство муниципального района. Разработка схемы землеустройства муниципального района	26
4 Необходимость и порядок разработки схемы землеустройства района. Состав документации	30
4.1 Понятие и обоснование необходимости разработки схемы землеустройства административного района	30
4.2 Роль районных органов власти в разработке схемы землеустройства административного района	32
4.3 Порядок составления и основные вопросы, рассматриваемые в схеме землеустройства административного района	35
4.4 Состав документации схемы землеустройства административно-территориального образования	38
5 Подготовительные работы в схемах землеустройства административно-территориальных образований	43
5.1 Основные положения подготовительных работ	43
5.2 Сбор сведений об уровне социально-экономического развития региона, о свойствах земли и природных условиях	44

5.3	Оценка уровня изученности состояния земель	45
5.4	Оценка состояния земельно-ресурсного потенциала	46
5.5	Оценка результатов трансформации правоотношений на землю	47
6	Методика разработки природно- сельскохозяйственного районирования региона	50
6.1	Общие положения о природно-сельскохозяйственном районировании	50
6.2	Классификация и общая характеристика единиц природно-сельскохозяйственного районирования	51
6.3	Специальная характеристика единиц природно-сельскохозяйственного районирования и организационно-хозяйственные признаки территории	54
6.4	Организация контроля качества проектно-изыскательских работ в землеустройстве	53
7	Задачи и содержание зонирования территории муниципального района по пригодности земель. Разработка организационно-территориальных мероприятий и их эффективность	55
7.1	Основные положения и методика разработки зонирования земель на уровне района	55
7.2	Состав, содержание и эффективность разработки организационно-территориальных мероприятий схемы землеустройства административно-территориального образования	60
7.3	Формирование системы землевладений и землепользований	69
7.4	Планирование и организация рационального использования земель сельскохозяйственного назначения	71
8	Состав, содержание и методика разработки мероприятий по охране земельных ресурсов административно-территориального образования	73
8.1	Общие и правовые положения охраны земель	73
8.2	Предотвращение захламливания и загрязнения земель	75
8.3	Особенности рекультивации нарушенных земель	77
	Литература	80

ВВЕДЕНИЕ

«Землеустроительное обеспечение пространственного развития территорий» является научной и учебной дисциплиной, возникшей под влиянием интеграционных процессов в хозяйственном развитии и природопользовании территориальных зон, муниципальных образований, субъектов Российской Федерации и страны в целом.

Экологическая, социальная и экономическая деятельность взаимосвязаны с комплексным использованием и охраной земельных и других природных ресурсов в границах территориальных административно- и национально-территориальных образований. Федеральный закон от 18.06.2001 №78-ФЗ «О землеустройстве» выделяет специальный вид землеустроительных действий - планирование и организация рационального использования земель и их охраны, наряду с межхозяйственным и внутрихозяйственным землеустройством. Результатом осуществления планирования и организации рационального использования земель и их охраны служит землеустроительная документация в виде Генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации, схем землеустройства субъектов Российской Федерации, схем землеустройства муниципальных и других административно-территориальных образований, схем использования и охраны земель.

В учебной дисциплине «Землеустроительное обеспечение пространственного развития территорий» раскрываются основные теоретические и методические положения составления схем землеустройства и схем территориального планирования на крупные территории, обособленные по признаку природного или хозяйственного развития, административной или национальной принадлежности. Они предшествуют разработке проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства, выполняя роль технико-экономического обоснования.

В процессе изучения дисциплины студенты получают необходимые знания по теории, методике и охране земель муниципальных районов, областей, краев, республик, согласованию основных направлений совершенствования земель и природопользования, межотраслевым и внутриотраслевым мероприятиям, проводимых на современном этапе развития земельных отношений.

С целью повышения доступности усвоения учебного материала, данная дисциплина следует после изучения вопросов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства, последовательно расширяя профессиональный кругозор студента.

Изложенные в данном лекционном курсе основные вопросы организации и планирования землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий будут полезны и необходимы при подготовке магистров по направлению «Землеустройство и кадастры».

ТЕМА 1 ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ - ВАЖНЕЙШИЙ ЭЛЕМЕНТ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА

1.1 Цели и основные задачи пространственного развития территорий

Государственная территория существует в пределах, определенных государственными границами, роль которых обусловливается тем, что они обозначают пространственный предел государственной власти. Территорию государства составляют сухопутные пространства, национальные воды, земные недра, территориальные воды (территориальное море) и лежащие над сушей и национальными и территориальными водами воздушные пространства.

Принадлежащие государству сухопутные пространства могут состоять из отдельного сухопутного массива, части земного континента или из частей суши, разделенных территорией другого либо других государств. Независимо от расположения отдельные части сухопутного пространства относятся к нераздельной территории данного государства. Неотъемлемую часть государственной территории составляют также принадлежащие данному государству, расположенные в открытом море острова. Сухопутная территория государства может состоять только из островных владений.

Государственные границы определяют пределы государственной территории, и в этом состоит их основное назначение. Территория понимается как пространственная сфера действия государственного суверенитета, сфера территориальной юрисдикции государства.

Иерархия административно-территориального устройства страны определяет развернутую систему землеустройства и землеустроительной документации. Наряду с межхозяйственным и внутрихозяйственным землеустройством, предусмотрены землеустроительные действия по планированию и организации рационального использования земель и их охраны в виде Генеральной схемы землеустройства РФ, схем землеустройства субъектов РФ, муниципальных образований и других административно-территориальных образований.

Административно-территориальные образования имеют свои специфические особенности экономики, размещения и структуры хозяйства, занимают определенное место в хозяйственном комплексе России и вместе с другими регионами являются частью единого экономического пространства страны. Они обладают большим многообразием и сложностью элементов (флоры, фауны, природных ресурсов, населения и созданных им орудий труда, технологии, инфраструктуры и т.д.) и связей между ними.

Центральное место в системе внешних и внутренних связей региона занимает земля как природный объект, охраняемый в качестве важнейшей составной части природы; природный ресурс, являющийся главным средством производства и основой осуществления хозяйственной и иной деятельности и, одновременно, недвижимое имущество, объекта права собственности и иных прав на землю. В этой связи, в настоящее время создается эффективная система планирования использования земель, обеспеченная современной методологической и нормативной базами, способствующая развитию экономики регионов, повышению её

устойчивости и конкурентоспособности.

Одновременно сформировалась научная дисциплина «Землеустроительное обеспечение пространственного развития территорий». Ее цель заключается в научном обеспечении решения следующих актуальных задач:

- 1) разработка предложений по совершенствованию административно-территориального деления территории субъекта РФ;
- 2) подготовка предложений по перераспределению земель по формам собственности;
- 3) определение по периодам динамики перераспределения земель по категориям и угодьям;
- 4) определение потребности в земельных ресурсах на перспективу для различных отраслей экономики;
- 5) формирование фонда перераспределения земель и иных специальных фондов для обеспечения земельными участками граждан и юридических лиц в целях развития садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства, при расселении беженцев, военнослужащих, продажи на конкурсах и аукционах и др;
- 6) разработка мероприятий по упорядочению структуры землепользований и землевладений;
- 7) разработка мероприятий по совершенствованию планирования рационального использования земель сельскохозяйственного назначения;
- 8) территориальная привязка всей системы природоохранных мероприятий по защите земель от негативных воздействий;
- 9) определение потребности в инвестициях, необходимых для осуществления организационно-территориальных мероприятий, намеченных в схеме землеустройства;
- 10) оценка экологической, экономической и социальной эффективности мероприятий по планированию рационального использования земель в регионе.

Научно обоснованное решение перечисленных и других задач в рамках отдельных организаций и хозяйств (т.е. путем осуществления проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства) крайне затруднительно. Эти задачи должны решаться в ходе разработки основного документа по прогнозированию, планированию и организации рационального использования земель - схемы землеустройства административно-территориальных образований.

Факторы возникновения и развития научной дисциплины «Землеустроительное обеспечение пространственного развития территорий» взаимосвязаны с её задачами. К ним относятся:

- 1) потребность в повышении комплексности и экономической эффективности использования земель;
- 2) необходимость межотраслевого и межрегионального перераспределения земельных угодий;
- 3) содействие организационно-территориальному формированию рационального АПК разных уровней;
- 4) требования стабилизации и улучшения экологической ситуации и окультуривания природных ландшафтов.

1.2 Нормативно-правовые основы пространственного развития территорий РФ

Работы по землеустроительному обеспечению пространственного развития территорий опираются на положения Конституции РФ, Земельного кодекса России, Федерального закона «О землеустройстве», постановлений Правительства РФ, указаний Федерального агентства кадастра объектов и недвижимости и других документов. Они создают для землеустроительной деятельности необходимое правовое пространство.

В Конституции РФ записано, что земля используется и охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Земельный кодекс РФ в качестве одного из основных землеустроительных этапов предусматривает планирование и организацию рационального использования и охраны земельных ресурсов страны, субъектов федерации, муниципальных образований. Землеустройство административно-территориальных образований закрепляется законом "О землеустройстве". Объектами землеустройства называются территории субъектов РФ, муниципальных и других административно-территориальных образований, территориальные зоны.

В настоящее время документами, регламентирующими организацию использования земель, на региональном и местном уровне, являются такие виды землеустроительной документации:

- генеральная схема землеустройства территории РФ;
- схема землеустройства территорий субъектов Российской Федерации;
- схема землеустройства муниципальных образований;
- схема использования и охраны земель;
- карты (планы) объектов землеустройства;
- проекты внутрихозяйственного землеустройства;
- проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий;
- материалы почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель;
- тематические карты и атласы состояния и использования земель.

Таким образом, землеустройство, как инструмент планирования и организации использования и охраны земли распространяется не только на предприятия и хозяйства, но и на административно-территориальные образования всех уровней управления и хозяйственного развития.

Правительственные постановления и ведомственные указания, согласуясь с Конституцией Российской Федерации и Земельным кодексом Российской Федерации, определяют содержание землеустройства административно-территориальных образований в интересах реализации земельной политики государства, эффективного управления землепользованием.

Научно-информационной базой землеустройства, в т.ч. и административно-территориальных образований, служат мониторинг земель, земельный и город-

ской кадастр, материалы съемок обследований и т.д.

«Землеустроительное обеспечение пространственного развития территорий» - это комплексная, межатраслевая научная дисциплина, раскрывающая теорию и методику планирования использования земель в крупных регионах, каковыми являются административные и территориальные образования.

1.3 Принципы и требования землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий

Планирование и организация территории в административно-территориальных образованиях разных уровней должны отвечать основополагающим принципам социально-экономического развития региона: устойчивости, энерго- и ресурсосбережению, экологической безопасности, социальной приемлемости, экономической эффективности и другим.

Традиционные принципы землеустройства сформулированы с учетом изложенных требований: соблюдение общенародных интересов и земельных законов, приоритет охраны природы и сельскохозяйственного производства, соответствие между устройствами земли и организацией производства, перспективность проектных решений, учет природных и экономических условий.

Принципы землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий развивают указанные положения, приобретая при этом некоторый «системный» характер.

1. Основной принцип основывается на положении статьи 1 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 №136-ФЗ, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле, как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы; главном средстве производстве в сельском и лесном хозяйстве; и, одновременно, как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю. Это принцип системности, т.е. учета всех факторов землепользования, функций земли.

2. Объективность и обоснованность. Схема землеустройства в идеале должна быть вневедомственным документом: исходная информация и ее анализ отражают реальную ситуацию, прогноз всегда строго научный, а проектные решения принимаются на основе наиболее эффективного научно-методического обеспечения.

3. Реальность осуществления. Всегда должна существовать принципиальная возможность реализации намеченного схемой.

4. Динамичность явлений. Анализ использования земельных ресурсов и перспективный баланс дается в динамике за прошедшие годы и на планируемый период.

5. Принцип вертикальной и горизонтальной связи. Должны соблюдаться преемственность и взаимосвязь как различных уровней планирования использования земель (от основных направлений по стране до схемы землеустройства му-

ниципального образования и далее до конкретных проектов и мероприятий по их реализации), так и различных прогнозных и проектных документов всех ведомств и органов управления, связанных с проблемами землепользования.

6. Вариантность. Разработка различных вариантов планирования в условиях неопределенности будущей среды объекта планирования.

7. Непрерывность. Корректировка планов по мере поступления новых данных.

8. Территориальная непрерывность. Перспективное планирование землепользования должно проводиться на всей территории субъекта РФ.

9. Рентабельность. Повышение экономической эффективности использования земельных ресурсов.

Принципы землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий определяют требования, которые необходимо выполнять в процессе планирования использования земель и их охраны:

- соблюдение приоритета охраны земли как важного компонента природы и средства производства перед использованием земли в качестве недвижимого имущества;

- соблюдение приоритета охраны жизни и здоровья человека при осуществлении деятельности по использованию и охране земель, предотвращение негативного воздействия на здоровье человека;

- изъятие земель сельскохозяйственного назначения, лесного фонда, особо охраняемых территорий и объектов для иных целей ограничивается в порядке, установленном федеральными законами;

- деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования;

- проведение районирования территории региона как способ выявления территориальных различий земель по эколого-хозяйственным, ландшафтным, агро-экологическим признакам;

- проведение разграничения государственной собственности на землю;

- учёт тенденций и направлений в использовании земель и их охране, определяемых характером земельных отношений в административно-территориальном образовании и темпами развития экономики на его территории;

- согласованное ведение процесса землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий в землеустроительных, градостроительных и природоохранных документах;

- экономия финансовых, материальных и трудовых ресурсов при осуществлении земельных преобразований;

- эффективное и полное использование природного и экономического потенциала административно-территориальных образований.

Вопросы для самопроверки

1. Какие объективные предпосылки обусловили появление землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий различных муниципальных образований?

2. Назовите задачи, решаемые с помощью землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий.

3. В чем заключается правовое обеспечение землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий?

4. Перечислите принципы и требования планирования и организации территории административно-территориальных образований и объясните их содержание.

ТЕМА 2 МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

2.1 Предмет и методы землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий

Предметом землеустроительной науки является изучение закономерностей планирования и организации использования и охраны земель, их устройства в отраслях экономики и природопользования, в границах территорий, земельных участков и хозяйств.

Если при землеустроительном проектировании изучаются закономерности разработки и обоснования проектов землеустройства, то при землеустроительном обеспечении пространственного развития территорий изучаются закономерности разработки и обоснования схем землеустройства территории страны, субъектов РФ, регионов, муниципальных образований и т.д. для целей их социально-экономического развития.

Вопросы методических подходов при планировании рационального использования земель и их охраны изучались целым рядом ученых в области землеустройства и сельского хозяйства. Были предложены такие методы, как балансовый, нормативный, программно-целевой, поисковый, расчетно-конструктивный, экстраполяции, экономико-статистический, экономико-математический, природно-сельскохозяйственного районирования, экспертных оценок и другие.

С помощью этих методов решаются различные задачи планирования рационального использования земель, которые были представлены выше.

Балансовый метод широко используется в практике учета, отчетности и оценки землепользования, так как он координирует и увязывает все показатели, характеризующие состав, соотношение земельных угодий и производимые на них продукты питания. Этот метод может применяться при определении по периодам динамики перераспределения земель по категориям и угодьям.

При *нормативном методе* планирования определяются пути и сроки достижения перспективного состояния использования земель на основе заранее заданных норм. Сегодня этот метод также может быть использован при определении потребности в земельных ресурсах на перспективу для различных отраслей экономики, строительства новых или реконструкции существующих объектов

промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения, которая устанавливается по прогнозным показателям строительства или реконструкции объектов и сооружений, по укрупненным нормативам землеёмкости, разработанных с учётом ожидаемых отраслевых тенденций научно-технического прогресса.

При планировании использования земельных ресурсов распространены методы *экстраполяции*, при которых изучаются сложившиеся в прошлом и настоящем устойчивые тенденции землепользования и переносят их на будущее.

Также широко в настоящее время, особенно при территориальном планировании, применяются методы *экспертных оценок* для определения перспектив развития и совершенствования административно-территориального деления, выявления потенциальных резервов освоения новых и воспроизводства существующих угодий, определения видов и местоположения объектов инфраструктуры на основе опыта и аналогии с хорошо известными исходными явлениями и процессами состояния земельного фонда в регионе.

Следует отметить, что только вышеперечисленными методами непросто решить все задачи землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий целого региона на длительную перспективу.

Так, нормативный метод сложно применить к расчету площадей категорий земель за исключением земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания и иного специального назначения, так как предполагает разработку дополнительных масштабных демографических, экономических, технических и других специальных прогнозов, что соответственно усложнит составление собственного прогноза использования земельных ресурсов.

Метод экстраполяции более условный, не всегда учитывает меняющиеся условия воспроизводства, в результатах прогнозирования проявляется эффект инерционности. Поэтому для повышения научного уровня и качества разрабатываемых мероприятий схемы землеустройства в значительной мере необходимо использовать также программно-целевые, расчетно-конструктивные методы и методы экономико-статистического и экономико-математического моделирования.

При *программно-целевых методах* планирования использования земель ставится цель развития и разрабатывается программа использования земельных ресурсов, содержащая систему программных приоритетов. Эти методы позволяют предварительно определить состав и желательные уровни использования земли. В этом случае прогноз ведется от будущего к настоящему, т.е. определяются земельные ресурсы для реализации цели прогнозирования.

В настоящее время разработан, утвержден и реализуется Приоритетный Национальный проект «Развитие АПК в России», а также такие программы в области землепользования, как «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», «Воспроизводство и использование природных ресурсов» и другие. С помощью этого метода предлагается формирование земельных фондов различного целевого назначения: фонды сельскохозяйственных угодий, достаточные для производства необходимого объема валовой и товарной продукции, фонды земель для обеспечения жилищного и общественно-делового строительства, фонды для консервации и ре-

зервирования земель, фонды перераспределения земель и иные специальные фонды для обеспечения земельными участками граждан и юридических лиц в целях развития садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства, при расселении беженцев, военнослужащих, продажи на конкурсах и аукционах и других целей.

Применение *расчетно-конструктивного метода* заключается в поиске экономически эффективного решения путем рассмотрения и анализа реальных альтернатив с разработкой различных вариантов технико-экономических показателей, материально-денежных затрат, балансовой увязки отраслей и т.д. В данном случае устанавливается влияние некоторых величин (факторов, аргументов) на зависимую переменную (функцию, результат).

В составе схемы объективно возможны и необходимы варианты: при определении структуры земельного фонда и земельных угодий, организации территории административной единицы, совершенствования землепользований и специализации хозяйств.

Экономико-статистическое и экономико-математическое моделирование позволяют определить количественную величину зависимостей результатов использования земель от имеющихся факторов, экономически проанализировать использование земель, установить оптимальный уровень интенсивности использования земли на перспективу, найти оптимальные значения землеустроительных показателей. Будучи одними из системных методов исследования, они дают возможность выявить закономерности организации территории, вскрыть причины ее изменения и т.д., с помощью математических уравнений и неравенств.

Кроме того, с помощью этих методов возможно определять динамику распределения земельного фонда по формам собственности на перспективу, обосновывать оптимальную структуру землевладений и землепользований и оценивать экономическую, экологическую и социальную эффективность организационно-территориальных мероприятий схемы землеустройства.

При планировании рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны, локализации территорий-аналогов для адаптации унифицированных способов, форм и технологий использования и охраны земель эффективнее метод *природно-сельскохозяйственного районирования территории* административно-территориального образования.

В целом систематизация методов землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий представлена в таблице 1.

Таблица 1 - Систематизация методов землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий

№ п/п	Задачи землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий	Методы
1	2	3
1	Разработка предложений по совершенствованию административно-территориального деления тер-	Экспертных оценок

	ритории субъекта РФ	
Продолжение таблицы 1		
1	2	3
2	Подготовка предложений по перераспределению земель по формам собственности	Экономико-статистический, экстраполяции
3	Определение по периодам динамики перераспределения земель по категориям и угодыям	Балансовый, расчетно-конструктивный, экстраполяции
4	Определение потребности в земельных ресурсах на перспективу для различных отраслей экономики	Нормативный, экстраполяции
5	Формирование фонда перераспределения земель для обеспечения земельными участками граждан и юридических лиц в целях развития садоводства, ЛПХ, при расселении беженцев, военнослужащих, продажи на аукционах и др.	Программно-целевой
6	Упорядочение структуры землепользований и землевладений	Экономико-математический
7	Разработка мероприятий по совершенствованию планирования рационального использования земель сельскохозяйственного назначения	Природно-сельскохозяйственного районирования
8	Территориальная привязка всей системы природоохранных мероприятий по защите земель от негативных воздействий	Природно-сельскохозяйственного районирования
9	Определение потребности в инвестициях, необходимых для осуществления организационно-территориальных мероприятий, намеченных в схеме землеустройства	Нормативный
10	Оценка экологической, экономической и социальной эффективности мероприятий по планированию рационального использования земель и их охраны в регионе	Экономико-статистический, экономико-математический

2.2 Системный анализ землеустроительного обеспечения пространственного развития территорий

Землеустроительное обеспечение пространственного развития территорий различных административно-территориальных образований, являясь основой для проведения межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства, имеет существенные отличия от них:

- 1) землеустроительная документация разрабатывается в виде схемы;

2) охватывает значительные территории (100-150 тыс. га- площадь муниципальных районов в центральной части России, несколько миллионов гектаров - площадь субъекта РФ);

3) затрагивает земельные фонды всех отраслей экономики административно-территориального образования, все природные и хозяйственные ресурсы.

Предназначение и содержание планирования и организации территории административно-территориальных образований позволяет на уровне района (области) решать важные задачи перспективного использования земель, совершенствования систем землепользований и земельных отношений. К основным из них относятся:

1) оценка перспективных направлений развития землепользования в районе (области); установление рационального состава категорий земель и угодий в соответствии с пригодностью земель, наличием средств интенсификации производства, трудовых и материально-технических ресурсов;

2) формирование земельно-ресурсной базы АПК, систем землевладений (землепользований) с учетом расселения, организации производства и природопользования;

3) разработка комплексов земельно- и природоохранных мероприятий;

4) координация действий межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства.

Состав землеустроительных действий вытекает из Земельного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О землеустройстве». Их можно разделить на две группы:

- имеющие административно-территориальную, территориальную, национально-территориальную принадлежность;

- относящиеся к земельным участкам хозяйствующих субъектов, (организаций, предприятий и хозяйств).

На уровне административно-территориальных образований разрабатываются схемы землеустройства, прогнозы, программы, схемы использования и охраны земель (прогнозная, предплановая и предпроектная стадия). На уровне земельных участков организаций, предприятий и хозяйств разрабатываются проекты межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства (проектная стадия).

Землеустройство административно-территориальных образований предваряет межхозяйственное и внутрихозяйственное землеустройство, служит для них концептуальной, технико-экономической основой. Оно проводится с учетом долгосрочной перспективы, решает более общие принципиальные вопросы социально-экономического развития, планирования и организации территории, систем землевладений (землепользований), земельных отношений.

Землеустройство проводится:

1) на территории администраций, муниципальных районов, областей, краев, республик - *административный аспект*;

2) на природных территориях и территориальных зонах с ограничениями в использовании: водосборах, районах водной и ветровой эрозии или добычи минерального сырья и топлива, бассейнах рек и озер - *территориальный аспект*;

3) в автомобильной области, национальных округах, национальных районах - *национально-территориальный аспект*.

Названные и другие административные, природные, национальные территории являются *объектами землеустройства*.

По детальности и долговременности принимаемых решений землеустроительные работы и документация делятся на **3 группы**.

1) Прогнозные (генеральная схема землеустройства территории РФ, схемы землеустройства территории субъектов РФ, прогнозы, программы, схемы использования и охраны земель). Объекты: страна, субъекты федерации, регионы. Расчетный срок - до 20 лет.

2) Предплановые и предпроектные (схемы землеустройства муниципальных районов, муниципальных образований, территории сельских администраций). Объекты: административные районы, территории сельских администраций, территориальные зоны, локальные природные и хозяйственные территории. Расчетный срок - до 10-15 лет.

3) Проектные (проекты межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства, рабочие проекты мероприятий на земельные массивы и участки). Расчетный срок - до 3-8 лет. Проекты реализуют землеустроительные разработки по административно-территориальным образованиям.

2.3 Основные этапы разработки землеустроительной документации

Землеустройство- основной механизм государственного управления земельными ресурсами, поэтому землеустроительная документация и землеустроительные действия должны быть вписаны в общую структуру управления и соотноситься с основными его функциями (планированием, организацией и контролем за состоянием и использованием земли, ее охраной).

В этой связи землеустроительная документация разрабатывается в четыре основных этапа.

1. Прогнозирование и планирование.
2. Предпроектный.
3. Землеустроительное проектирование.
4. Осуществление проектов землеустройства.

На первом этапе разрабатывают федеральные и региональные прогнозы использования и охраны земель, Генеральную схему землеустройства территории Российской Федерации, схемы землеустройства территорий субъектов Федерации, федеральные и региональные программы использования и охраны земель. Прогнозы и территориальные схемы данного уровня имеют, как правило, расчетный срок 15—20 лет, а федеральные и региональные программы — от 1 до 5.

Прогнозы использования и охраны земель входят в единую систему прогнозирования и планирования развития и размещения производительных сил страны, ее регионов и предназначены для взаимоувязанного решения проблем организации и повышения плодородия почв и охраны земель в комплексе с другими природоохранными мероприятиями.

Прогнозы бывают общие или частные. Они включают научный анализ состояния, тенденций различных процессов (эрозионных, опустынивания, потерь

почвенного плодородия) и основные направления (сценарии) преодоления негативных явлений.

Федеральные и региональные программы использования и охраны земельных ресурсов представляют собой увязанный по трудовым, денежно-материальным и другим ресурсам, исполнителям и срокам осуществления полный комплекс социально-экономических, производственных и других мероприятий по организации рационального использования и охраны земель. Данные программы разрабатываются по стране в целом, субъектам Федерации, регионам, территориально-производственным комплексам, территориям, находящимся в ведении органов местного самоуправления.

По характеру решаемых проблем их подразделяют на программы освоения новых земель, защиты почв от эрозии, консервации деградированных земель, восстановления земель в районах радиоактивного загрязнения местности, повышения плодородия почв и др.

Для подготовки обоснованных решений по организации рационального использования и охраны земель, формированию новых форм землевладения и землепользования, переселению граждан в районы с низкой обеспеченностью трудовыми ресурсами землеустроительные органы разрабатывают Генеральную схему землеустройства территории Российской Федерации, а также схемы землеустройства территорий субъектов Федерации. Такие схемы могут разрабатываться и для федеральных округов, экономических районов и регионов. Они согласуются с перспективами экономического и социального развития страны (субъекта Федерации), отраслей народного хозяйства, прогнозами развития научно-технического прогресса, в которых содержатся разделы по перспективному использованию земельных ресурсов и их охране, а также с другими схемами рационального использования и охраны природных ресурсов (водных, лесных, биологических).

В основе разработки схем лежат данные природно-сельскохозяйственного и других видов районирования (эколого-хозяйственного, ландшафтного и т.д.). По ним планируют осуществление землеустроительных мероприятий, разрабатывают программы, связанные с использованием и охраной земельных ресурсов.

На втором (предпроектном) этапе разрабатывают:

- схемы землеустройства муниципальных или иных административно-территориальных образований, среди которых наиболее важное значение имеют схемы землеустройства административных районов;
- схемы решения отдельных землеустроительных задач, связанных с развитием и размещением производительных сил, агропромышленного производства и его отраслей, совершенствованием земельных отношений, землевладений и землепользования, проектированием природоохранных мероприятий на землях, входящих в особую территорию (водосборный бассейн, водосборную площадь, фацию и др.);
- технико-экономические обоснования (ТЭО) или технико-экономические расчеты (ТЭР) землеустроительных мероприятий, связанных с использованием и охраной земли по группе землевладений и землепользования и объектам проектирования.

В схемах землеустройства муниципальных и иных административно-территориальных образований, являющихся основной предпроектной документа-

цией, используемой при разработке проектов землеустройства, детализируются общие вопросы организации рационального использования и охраны земель, намеченные в схемах более высокого уровня, с доведением их до конкретных землевладений и землепользования.

При переходе от решения вопросов землеустройства территории субъектов Федерации к уровню административного района возрастает степень территориальной детализации показателей улучшения, использования и охраны земель. Если в областных схемах преобладают исследования и расчеты по анализу природных и экономических условий, выделению ареалов эффективного распространения сельскохозяйственных культур и формированию сырьевых зон, выявлению земель, подлежащих коренному улучшению, экономическому обоснованию совершенствования землепользования, то в районных схемах решаются вопросы непосредственно по устройству территории: размещению населенных пунктов и производственных центров, развитию дорожной сети, организации угодий. Все намечаемые мероприятия конкретизируются по этапам на несколько расчетных сроков вперед, но не более чем на 12—15 лет.

В зависимости от задач, стоящих перед системой землеустройства при осуществлении земельного законодательства, реализации земельной реформы, основных направлений развития АПК и его отраслей, проведении природоохранных мероприятий, в качестве самостоятельного вида работ или в составе схемы землеустройства могут разрабатываться отдельные схемы, связанные с организацией рационального использования и охраной земель. Так, во многих регионах страны проектными и научно-исследовательскими институтами по землеустройству были подготовлены следующие виды схем:

- перераспределения земель на территории района (выделение земельных фондов различного назначения — специального и фонда перераспределения развития землевладения и землепользования);
- развития и размещения крестьянских (фермерских) хозяйств;
- противоэрозионных мероприятий водосборного бассейна (района ветровой эрозии);
- использования земель закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО);
- рекультивации нарушенных земель района при массовой добыче минерального сырья и топлива;
- размещения внутрихозяйственных дорог на территории района;
- размещения участков, предоставляемых беженцам, вынужденным переселенцам и военнослужащим, уволенным в запас;
- размещения, специализации и концентрации сельскохозяйственного производства (в том числе и специальные схемы развития отдельных отраслей — эфиромасличной, виноградарства и садоводства и т.д.);
- размещения коллективных садов и огородов.

Указанные схемы также являлись в определенной степени предпроектными проработками: их материалы так или иначе использовались при составлении проектов землеустройства.

Технико-экономические обоснования и расчеты (ТЭО, ТЭР) в качестве предпроектного вида работ используются, как правило, в районах интенсивной

мелиорации, освоения земель, гидротехнического и производственного строительства, по группе землевладений и землепользования, по большим и сложным объектам проектирования. Их основная задача — обоснование хозяйственной необходимости и экономической целесообразности мелиорации и строительства, выбор наиболее эффективных направлений и способов осуществления работ, их последовательности.

На третьем этапе - в технологической и информационной взаимосвязи со схемами землеустройства административных районов, других муниципальных и административно-территориальных образований разрабатывают проекты землеустройства. К ним относятся:

- проекты межхозяйственного (территориального) землеустройства;
- проекты внутрихозяйственного землеустройства;
- рабочие проекты, связанные с использованием и охраной земель.

Проект землеустройства — основной документ, на базе которого осуществляются конкретные землеустроительные действия: по предоставлению, изъятию и отводам земель, внутреннему устройству территории, улучшению, освоению и благоустройству земельных участков, строительству объектов, связанных с использованием земель (мелиорации, дорожного строительства и т.д.). В зависимости от сложности и объемов освоения, перераспределения и улучшения земель расчетные сроки осуществления проектов изменяются от 1 до 7—8 лет.

На четвертом этапе осуществления проектов землеустройства проводят авторский надзор, а при необходимости — корректировку проектов. Авторский надзор за своевременным и правильным осуществлением проектных решений, соблюдением технологий и сметной стоимости работ, обязательных требований и нормативов по использованию и охране земель ведут землеустроительные организации. Его результаты периодически обобщают, устанавливают причины недостатков в осуществлении проектов, разрабатывают меры по их устранению, включая уточнение, дополнение или изменение отдельных проектных решений.

Перечень и взаимосвязь землеустроительной документации и видов землеустроительных работ на различных этапах показаны на рисунке 1. Характеристика основных видов землеустроительной документации представлена в таблице 2. Из таблицы видно, что землеустроительными проработками охватывается вся территория страны, начиная от ее земельного фонда в целом и заканчивая отдельным земельным участком (контуром).

В связи с тем, что во всех указанных документах переплетаются вопросы, связанные с территориальной организацией и размещением производства, а также организацией рационального использования и охраны земель, методологической основой их разработки являются теория и методы землеустроительного проектирования.

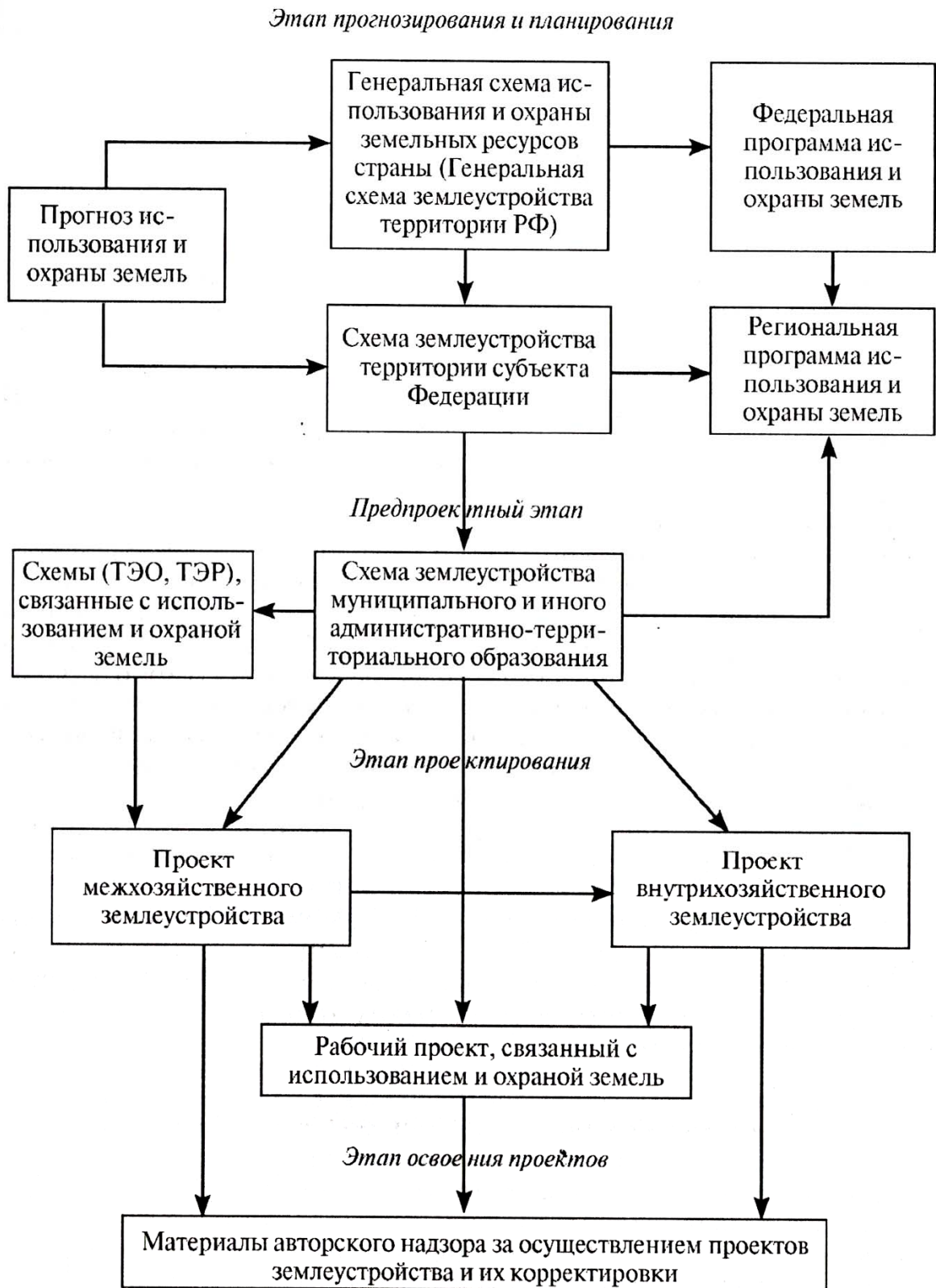


Рисунок 1 – Взаимосвязи видов землеустроительных работ

Таблица 2 – Основные виды землеустроительной документации

Название документа	Объект землеустройства	Расчетный срок, лет	Уровень детализации проектных решений
Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации	Территория РФ (земельный фонд страны)	15—20	Федеральные округа, субъекты Федерации, экономические районы
Схема землеустройства территории субъекта РФ	Территория субъекта РФ (земельный фонд субъекта РФ)	15—20	Административные районы
Схема землеустройства административного района	Территория административного района	12—15	Сельские округа (волости, сельсоветы), землевладения и землепользования
Проект межхозяйственного землеустройства	Массив освоения или группа землевладений нескольких предприятий	5—8	Сельскохозяйственные и иные предприятия
Проект внутрихозяйственного землеустройства	Территория сельскохозяйственного предприятия, общины, родового хозяйства	5—8	Внутрихозяйственные подразделения и производственно-территориальные участки (поля, рабочие участки и т. д.)
Рабочий проект улучшения, устройства, охраны земель	Земельный участок сельскохозяйственного или иного предприятия	1—2	Производственно-территориальные участки

Вопросы для самопроверки

1. Какие методы прогнозирования, планирования и организации территории административно-территориальных образований существуют в землеустроительной науке и какие задачи они решают?
2. В чем отличия прогнозирования, планирования и организации территории административно-территориальных образований от межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства, и какие вопросы оно решает?
3. Назовите землеустроительные действия, относящиеся к прогнозированию, планированию и организации территории административно-территориальных образований.
4. Назовите характерные особенности объектов и документации прогнозирования, планирования и организации территории административно-территориальных образований.
5. Что является предметом прогнозирования, планирования и организации территории административно-территориальных образований?
6. На какие этапы можно подразделить землеустроительные работы?

ТЕМА 3 ПРОВЕДЕНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ, РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

3.1 Генеральные схемы землеустройства

В системе землеустройства на верхнем уровне находится *Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации*. Эта схема имеет долгосрочный предплановый характер с расчетным периодом осуществления до 20 лет и разбивкой по очередям. Материалы схемы предназначены для обеспечения органов государственной исполнительной власти и управления достоверной информацией общегосударственного значения о приоритетных направлениях развития землепользования и землеустройства в стране на перспективу.

Процесс составления Генеральной схемы использования и охраны земельных ресурсов страны разделяют на несколько этапов:

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

В генеральной схеме находят отражение следующие вопросы:

- тенденции и направления использования земельных ресурсов и их охраны, определяемые характером и темпами развития производительных сил в Российской Федерации и ее федеральных округах;
- перераспределение земельного фонда по отраслям народного хозяйства и категориям земель (динамика и пропорции перераспределения должны быть подчинены развитию производительных сил и их совершенствованию);
- определение возможностей увеличения площади сельскохозяйственных угодий для использования в агропромышленном комплексе, повышения эффективности использования земель в сельскохозяйственном производстве;
- внедрение новых организационно-хозяйственных и территориально пространственных форм использования земель в агропромышленном комплексе;
- производство по секторам сельскохозяйственной продукции для удовлетворения потребностей населения и промышленности в сырье;
- потребность в капитальных вложениях для обеспечения эффективного использования земель.

В генеральной схеме выделяют следующие составные части:

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

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

Данные генеральной схемы используются:

- при решении вопросов развития и размещения народного хозяйства и отдельных, особенно землеёмких его отраслей (сельского, водного, лесного хозяйства), организации рационального природопользования;
- для разработки направлений и перспектив экономического и социального развития;
- при составлении схем землеустройства территории субъектов Федерации и других регионов;
- при разработке федеральных и региональных программ использования и охраны земель.

Реализация предложений, содержащихся в генеральной схеме, позволяет повысить эффективность использования земельных ресурсов в комплексе со всем природным и экономическим потенциалом страны, оптимизировать межотраслевое и межрегиональное распределение земельных угодий, территориальную организацию производства, особенно сельскохозяйственного, лучше спланировать мероприятия по охране земель.

3.2 Территориальные схемы землеустройства (субъектов Федерации)

Схемы землеустройства на областном уровне в России начали составляться с конца 60-х годов в связи с необходимостью упорядочения землепользования, рационального размещения элементов инфраструктуры, охраны природной среды. Нужны были новые методы дифференциации мероприятий по отдельным территориальным единицам с учетом их природно-экономического потенциала (прежде всего количества и качества земель), совершенствования систем землепользования, выбора эффективных направлений улучшения, использования и охраны земельных ресурсов.

В настоящее время роль *схем землеустройства территорий субъектов Российской Федерации* в связи с большими земельными преобразованиями, происшедшими в нашей стране в 1991 — 2000 гг., существенно повысилась. Их разрабатывают параллельно или в развитии генеральной схемы. Они также являются долговременными, носят предплановый характер и имеют расчетный период осуществления 15—20 лет.

Их содержание аналогично генеральной схеме, но степень детализации работок выше с доведением до отдельных административных районов. Главной составной частью схемы землеустройства территории субъекта Федерации является система мероприятий, направленных на формирование устойчивого землепользования, межотраслевого распределения земель по категориям, угодьям и формам собственности, обоснованного размещения в соответствии с экологическими и экономическими требованиями компактных и оптимальных по площади землепользования, создание благоприятных условий для эффективного

ведения сельскохозяйственной и иной хозяйственной деятельности, устойчивого развития городов и других поселений в соответствии с градостроительной документацией, а также размещение специальных фондов земель.

При разработке данной схемы особое значение придается охране земель. В схеме должны найти отражение общие направления и основные задачи государственной политики, которые включают систему правовых, организационных, экологических, технологических и других мероприятий, направляемых на рациональное использование земель, сохранение и повышение плодородия почв, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также восстановление продуктивных земель. При этом при решении вопросов планирования использования и охраны земель экологические условия превалируют над экономическими.

В схемах землеустройства территорий субъектов Федерации решаются также вопросы развития и территориальной организации областного агропромышленного комплекса (АПК), размещения объектов капитального строительства, мелиоративных систем, дорожной сети и других объектов производственной и социальной инфраструктуры, намечаются мероприятия по охране природных ресурсов.

Схема включает *текстовую и графическую части*. Текстовая часть состоит из пояснительной записки с необходимыми расчетами и обоснованиями. В пояснительной записке в обязательном порядке приводится экспликация земель по категориям землепользователей, в которой представляется перераспределение земельного фонда по годам (периодам) между категориями землепользователей.

В графической части содержатся обзорные карты субъекта Российской Федерации (существующее состояние и перспективы землеустройства). Масштаб карт определяет заказчик, он указывается в задании на составление схемы.

Схемы разрабатываются по заданиям федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Федерации. Генеральная схема использования и охраны земельных ресурсов страны согласовывается со всеми заинтересованными министерствами и ведомствами.

Схемы землеустройства территории субъектов Федерации согласовываются с государственными учреждениями, ведомствами и комитетами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, после чего представляются на государственную экологическую экспертизу.

Согласованная в установленном порядке генеральная схема рассматривается и утверждается Правительством Российской Федерации, схема землеустройства - органом исполнительной власти субъекта Федерации.

Землеустроительные предприятия (учреждения и иные организации) разрабатывают также региональные схемы использования и охраны земельных ресурсов (схемы землеустройства территории регионов). Их объектом могут быть не только единицы административно-территориального деления РФ, как, например, федеральные округа, но и большие территории, связанные единством экономических отношений, природными и социально-экономическими условиями. Это могут быть схемы землеустройства различных территориально-производственных комплексов (ТПК), экономических районов, регионов Крайнего Севера и т. д. Содержание таких схем определяется конкретными задачами, которые ставит заказчик.

3.3 Землеустройство муниципального района.

Разработка схемы землеустройства муниципального района

Необходимость землеустройства в границах административного района была создана в конце 60-х годов XX в. Стимулом послужили процессы специализации и концентрации производства на базе межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции. В это время научными учреждениями была отработана методика, на основе которой в 70-е годы землеустроительными организациями были составлены схемы землеустройства большинства административных районов страны.

В системе муниципального района деления РФ административный район занимает особо ответственное место. По численности эти административно-территориальные образования уступают только территориям сельских администраций. В административно-правовом положении районы - муниципальные образования, совокупности городских и сельских поселений, объединенные общей территорией, имеют выборные органы местного самоуправления, располагают природными и экономическими ресурсами, собственностью, местным бюджетом.

Территория района включает все земли независимо от целевого назначения и форм собственности. Для управления земельными ресурсами в административных районах разрабатывается схема землеустройства, а на ее основе – целевые программы по использованию земельных ресурсов района, проекты межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства.

Понятие землеустройства муниципального района - социально-экономический процесс мероприятий по организации рационального использования и охраны земель, регулированию систем землевладений, землепользований и земельных отношений, по территориальному устройству предприятий и хозяйств, охране и окультуриванию природных ландшафтов.

Задачи землеустройства муниципального района определяются его предназначением.

1) Создание территориальных предпосылок для социально-экономического развития района на принципах регулируемого рыночного хозяйства.

2) Организация комплексного многоцелевого использования земель путем их межотраслевого и межхозяйственного перераспределения для формирования многоукладной экономики.

3) Организация использования земли в сельском хозяйстве.

4) Охрана природной среды, окультуривание и поддержание устойчивости ландшафтов.

Схема землеустройства муниципального района - это комплекс экономических, технических и иных документов, расчетов и описаний, содержащих научно обоснованные предложения по межотраслевому распределению земель муниципального района с целью их рационального использования и охраны. Технико-экономические и эколого-хозяйственные показатели схемы землеустройства муниципального района являются обоснованием для дальнейших землеустроительных действий по межхозяйственному и внутрихозяйственному землеустройству.

Необходимость разработки схем землеустройства муниципальных районов

обусловлена:

- 1) требованиями производственного освоения научно-технических достижений;
- 2) ролью связующего звена между прогнозированием, планированием и проектированием при организации использования и охраны земель;
- 3) определением состава необходимых мероприятий для осуществления на районном уровне.

Объект районной схемы землеустройства - территория района, полная совокупность всех земельных участков, земли всех категорий, землевладения и землепользования, всех форм собственности и хозяйствования. Территория района при землеустройстве рассматривается как единое экономическое и экологическое пространство. Схемы землеустройства могут разрабатываться на отдельные части, территории муниципальных районов в природных или функциональных зонах, сельских администраций.

Значение схемы землеустройства района:

- 1) научно-техническое, как обобщение научных достижений и передового опыта в землепользовании;
- 2) экологическое, как комплекс природоохранных мероприятий;
- 3) социальное – по развитию сфер, определяющих качество жизни населения;
- 4) экономическое - по формированию систем землевладений (землепользований), земельных отношений, ведения хозяйства и т.д.

Схема землеустройства - основной документ по осуществлению земельной реформы в районе на научной основе и должна отвечать ряду важных требований в интересах социально-экономического развития сельской местности, рационального хозяйствования, земле- и природопользования. К ним относятся:

- наиболее полное использование земель в соответствии с их агроэкологической пригодностью в сельском и лесном хозяйствах;
- строгий режим экономии земель промышленности, энергетики, транспорта, где земля служит только базисом производства;
- повышение хозяйственной роли мелких и средних населенных пунктов;
- развитие интеграционных связей между землепользователями всех форм собственности и хозяйствования;
- комплексное обустройство сельской местности: производство, инфраструктура, рыночное обслуживание;
- соответствие мероприятий по охране земель уровню интенсивности их использования.

Учитывая положения статьи 14 Федерального закона от 18.06.2001 №78-ФЗ «О землеустройстве», структура землеустроительной документации по планированию использования земель включает такие основные блоки, как подготовительные работы, природно-сельскохозяйственное районирование (функциональное зонирование) и разработку предложений по планированию и организации рационального использования земель и их охраны (рисунок 2).

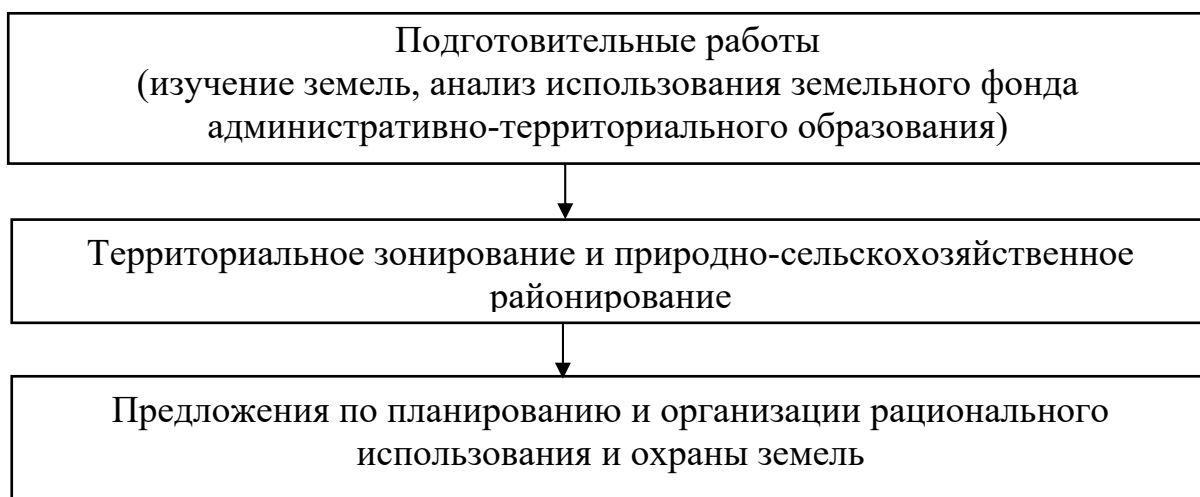


Рисунок 2 - Структура схемы землеустройства административно-территориального образования

Содержание схемы землеустройства муниципального района различается в зависимости от природных и экономических условий, решаемых задач. Схему землеустройства района разрабатывают на перспективу. Расчетный срок 5-15 лет: при устойчивом землепользовании - больше, при нестабильном - короче. Каждые 5 лет в схему землеустройства вносят необходимые изменения.

Обобщение производственного опыта разработки схем землеустройства муниципальных районов страны позволяет представить их содержание в виде типовой структурной модели (таблица 3).

Таблица 3 - Структурная модель схемы землеустройства муниципального района

Основные разделы	Составные части	Содержание
Подготовительные работы	Сбор, анализ и оценка материалов	Уровень социального и экономического развития региона
		Свойства земли (природные условия)
		Степень изученности состояния земель
		Состояние земельно-ресурсного потенциала
		Итоги трансформации правоотношений на землю
		Состояние земель, подвергшихся негативным воздействиям
	Картографические материалы	Административно-территориальное устройство
		Физико-географическое районирование
		Геоботаническая карта
		Почвенная карта
		Структура земельного фонда
		Структура землепользований и землевладений
		Распределение земельных угодий
		Использование земель сельскохозяйственного назначения
		Использование земель лесного фонда
		Сельскохозяйственная освоенность и распаханность земель
		Земли, подверженные эрозии и другим негативным воздействиям

		Зоны ограничений и обременений в использовании земель
		Земли особо охраняемых территорий и объектов
		Структура и распределение особо ценных земель
		Прочие картографические материалы
		Структура и распределение нарушенных земель
Природно-с-х районирование	Характеристика единиц природно-сельскохозяйственного районирования	
	Состав и распределение земель по угодьям в разрезе единиц природно-сельскохозяйственного районирования	
	Организационно-хозяйственные признаки территории (контурность земель, размещение инфраструктуры)	
	Факторы и условия развития сельского хозяйства региона	
	Территории-аналоги по способам и технологиям использования земель	
Мероприятия по рациональному использованию земель и их охране	Текстовые материалы	Совершенствование распределения земель по категориям и угодьям
		Упорядочение системы землевладений и землепользований
		Формирование правового режима использования земель
		Планирование рационального использования земель сельскохозяйственного назначения
		Разработка комплекса мероприятий по охране земель
	Картографические материалы	Планирование использования земель сельскохозяйственного назначения
		Развитие землеёмких отраслей экономики
		Упорядочение системы землевладений и землепользований
		Функциональное назначение и режимы использования земель
		Размещение специализации сельскохозяйственного производства
		Мероприятия по охране земель
		Комплексная схема землеустройства

Вопросы для самопроверки

1. Опишите содержание и порядок разработки генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации.
2. Особенности разработки схемы землеустройства территорий субъектов Российской Федерации.
3. Какие территориальные вопросы решает землеустройство муниципального района?
4. Какую роль при землеустройстве муниципальных районов играют земельные прогнозы и программы, схемы землеустройства территории субъектов Федерации. Их содержание?
5. Дайте понятие схемы землеустройства муниципального района и ее значение для развития территории.
6. Назовите требования, предъявляемые к схеме землеустройства муниципального района.
7. Какова структурная модель схемы землеустройства района?
8. Назовите основные разделы и составные части схемы землеустройства района.
9. Каково содержание составных частей схемы землеустройства района?

ТЕМА 4 НЕОБХОДИМОСТЬ И ПОРЯДОК РАЗРАБОТКИ СХЕМЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА РАЙОНА. СОСТАВ ДОКУМЕНТАЦИИ

4.1 Понятие и обоснование необходимости разработки схемы землеустройства административного района

Для осуществления землеустроительных мероприятий, увязки их с размещением производительных сил и системой земельных отношений административный район представляет собой наилучшую территориальную единицу. Именно здесь сосредоточены административные органы местного самоуправления, обладающие необходимыми финансовыми, организационными и другими возможностями. На этом уровне имеется сложившийся хозяйственно-экономический комплекс, включающий систему предприятий, производственную и социальную инфраструктуру, а также соответствующие природные и экономические ресурсы.

В соответствии с законодательством (Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») административный район представляет собой муниципальное образование – совокупность городских и сельских поселений, объединенных общей территорией, в пределах которой действует местное самоуправление, используют природные и экономические ресурсы, формируют муниципальную собственность и местный бюджет.

В административном районе имеется много собственников земли, землевладельцев и землепользователей, использующих землю для нужд промышленности, транспорта, сельского, лесного, водного хозяйства, а также для других целей. Здесь постоянно предоставляют, изымают и отводят земли, расширяется земельный оборот, в постоянном движении находятся размеры и границы землевладений и землепользования предприятий, организаций и учреждений, изменяются специализация, организационно-правовые формы и земельные площади сельскохозяйственных предприятий.

Для регулирования землевладения и землепользования в административном районе одних только проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства недостаточно, так как они имеют самостоятельные цели, задачи, объекты проектирования и содержание. Поэтому для упорядочения и организации рационального использования и охраны земель в границах района, возможности иметь единую земельную политику на территории данного муниципального образования и направить в нужное русло межхозяйственное и внутрихозяйственное землеустройство, реализовать научно обоснованные принципы планирования использования земель и управления земельным фондом района разрабатывают схему землеустройства административного района.

Схема землеустройства административного района – это комплекс текстовых и графических материалов, имеющих юридическое, техническое и экономическое содержание, включающих научно обоснованные предложения по межотраслевому, межхозяйственному и внутрихозяйственному перераспределению и использованию земель на перспективу.

Схема землеустройства административного района – это предплановый и предпроектный документ, в котором на основе учета природных, экономических и социальных условий разрабатывают комплекс взаимоувязанных мероприятий

по региональному использованию и охране земельных ресурсов, развитию и территориальной организации районного агропромышленного комплекса, установлению инфраструктуры, соответствующей потребностям развития района, регулированию земельных отношений. Схема служит основой для планирования развития АПК, разработки проектов землеустройства, мелиорации земель, объектов капитального строительства, дорожной сети и других элементов инфраструктуры.

Главная задача схемы землеустройства района в условиях глубоких экономических преобразований, изменения форм собственности на средства производства, перехода к экономике рыночного типа, а также осуществления в связи с этим процессов реорганизации сельскохозяйственных предприятий, приватизации собственности заключается в создании условий для научно обоснованного перераспределения земель, экономически выгодного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель, а также в информационно-справочном обеспечении становления элементов рыночных земельных отношений на территории административного района.

При реализации схемы землеустройства района решаются следующие главные задачи:

- эколого-хозяйственное зонирование территории района;
- анализ состояния и использования земель в районе, ход земельной реформы и определение на этой основе главных путей организации рационального использования и охраны земли;
- подготовка информации, показателей и нормативов по регулированию рыночных земельных отношений в части стоимости земли и платы за нее, ценообразования, залоговых, кредитных, налоговых ставок, среднерайонных норм бесплатной передачи или продажи земли, возмещения землевладельцам и землепользователям убытков и потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства при изъятии земель и др.;
- уточнение границ городов и поселков городского типа, а также анализ состояния и использования земель, находящихся в ведении органов местного самоуправления;
- выявление или уточнение площадей земель, используемых не по целевому назначению, неэффективно используемых, выбывших из оборота или переведенных в менее ценные угодья, неиспользуемых земель, формирование или корректировка площадей фонда земель, подлежащего перераспределению;
- выделение земель с различными режимами использования;
- обоснование потребности в земельных ресурсах для развития отраслей народного хозяйства района, определение потребности в земле граждан, кооперативов, ассоциаций, предприятий, организаций и учреждений для сельскохозяйственных и несельскохозяйственных целей;
- выявление резервов земель, пригодных для сельскохозяйственного освоения, мелиорации и улучшения, обоснование включения этих земель в фонд перераспределения и очередности вовлечения новых земель в сельскохозяйственный оборот;
- межотраслевое перераспределение земель;

- разработка рекомендаций по перераспределению земель сельскохозяйственного назначения с учетом устранения недостатков существующих землеуладений и землепользовании, образование новых и упорядочение существующих сельскохозяйственных предприятий с учетом организации и перспектив развития крестьянских (фермерских) хозяйств, сельскохозяйственных кооперативов, расширения личного подсобного хозяйства, развития коллективного огородничества, садоводства и животноводства, подсобного сельского хозяйства предприятий, организаций и учреждений, наличия социального фонда перераспределения;
- обоснование перспектив развития и совершенствование территориального размещения отраслей сельского хозяйства, других отраслей районного агропромышленного комплекса, объектов его производственной и социальной инфраструктуры, включая размещение хозяйственных и производственных центров, дорожной сети и других коммуникаций, разработка предложений по совершенствованию специализации и объемов производства сельскохозяйственной продукции с учетом перераспределения земель;
- уточнение границ территорий (земель) природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- разработка мероприятий по защите земель от эрозии, сохранению, восстановлению и повышению плодородия почв, улучшению ландшафтов, охране окружающей природной среды с учетом образования и упорядочения существующих землеуладений и землепользовании;
- определение потребности в капитальных вложениях, материальных и трудовых ресурсах для реализации намеченных мероприятий, разработка предложений по финансированию и осуществлению мероприятий, намеченных в схеме землеустройства района, за счет средств госбюджета, поступлений от земельного налога и других источников финансирования;
- расчет технико-экономических показателей, экологической и экономической эффективности мероприятий, намеченных в схеме землеустройства района.

4.2 Роль районных органов власти в разработке схемы землеустройства административного района

Полномочия районной администрации по управлению земельным фондом существенно расширяются, а задача планирования использования земель в районе становится еще важнее. В компетенцию районных властей в настоящее время входят практически все вопросы, затрагивающие интересы проживающего здесь населения. К ним относятся:

- владение, использование и распоряжение земельными и другими природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности, контроль за использованием земель в границах района;
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;

- регулирование планировки, застройки, благоустройства и озеленения, использование водных объектов, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, дорожное строительство и содержание дорог;
- охрана окружающей среды.

Административный район как муниципальное образование имеет право принимать устав, определяющий, в частности, порядок владения, пользования и распоряжения земельной и иной собственностью на его территории. К последней относятся все земли района независимо от форм собственности и целевого назначения.

Как и прежде, административный район остается основной территориальной единицей ведения земельного кадастра, регистрации земли и иной недвижимости, хозяйственного развития и природопользования. Соответственно возрастает значение землеустройства административных районов в обеспечении его устойчивого и сбалансированного развития. Так, в ведение районной администрации переданы следующие землеустроительные действия:

- управление земельным хозяйством района;
- изъятие и предоставление земельных участков гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям;
- осуществление землеустройства;
- земельный кадастр и мониторинг земель;
- взимание платы за землю и другие.

Приоритет административных районов распространяется на распоряжение землями специальных фондов перераспределения земель, организацию оборота земельных и имущественных долей, создание крестьянских (фермерских) хозяйств. Это требует единого подхода к землеустройству в рамках данной территории и расширяет задачи схемы землеустройства административного района.

В этой связи в схеме землеустройства административного района необходимо наметить границы, месторасположение и площади земель:

- поселковых и сельских администраций;
- сельскохозяйственных предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств всех организационно-правовых форм и форм собственности;
- земельных фондов специального назначения (перераспределения; для расселения беженцев, вынужденных переселенцев и военнослужащих, уволенных в запас; казачьих обществ и т.д.);
- фонда перераспределения и участков сельскохозяйственных предприятий, передаваемых в аренду;
- подсобных хозяйств промышленных и других предприятий;
- участков, предусмотренных для жилищного строительства;
- территорий для коллективного садоводства и огородничества;
- массивов для организации крестьянских хозяйств собственниками земельных долей;
- черты населенных пунктов;
- участков для выпаса индивидуального скота;
- постороннего несельскохозяйственного использования.

Схема землеустройства координирует все мероприятия, связанные с использованием и охраной земель, а также определяет основные направления ме-

хозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства в районе. Таким образом, предприятия и хозяйства административного района (коллективные и индивидуальные) независимо от их отраслевой принадлежности и форм собственности имеют тесные территориальные связи, единые инфраструктуру, сервисное и рыночное обслуживание.

Обособленное функционирование каждого из них невозможно. Нежелательна также излишняя дифференциация организации природопользования. Поэтому производственная и иная деятельность предприятий и хозяйств должна быть согласована в рамках определенной территории с помощью технико-экономического обоснования ее устройства. Как свидетельствует практика местного самоуправления и землеустройства, наиболее целесообразной сферой пространственного взаимодействия и согласования производственной и природоохранной деятельности граждан, предприятий и хозяйств является территория административного района, а наиболее пригодным и оправдавшим себя на практике видом землеустроительных работ – разработка схемы землеустройства района.

Территорию района составляют земли различных категорий: сельскохозяйственного назначения, городов и поселков, промышленности и транспорта, лесного фонда и др. Организационно-территориальной основой развития любого района служит система землевладения и землепользования, отличающаяся по формам собственности, отраслевой принадлежности, методам хозяйствования. В экологическом отношении территория района выступает как единое и обособленное пространство с неповторимым комплексом природных и экономических условий и особенностями антропогенных воздействий.

С точки зрения социальных факторов административные районы характеризуются системой расселения, демографическими тенденциями, структурой населения, системой культурно-бытового обслуживания. Поэтому схема землеустройства района имеет принципиальные отличия по содержанию и методам осуществления аналогичных действий на областном (краевом, республиканском) уровне или на уровне конкретного предприятия.

По отношению к схемам использования и охраны земельных ресурсов (края, республики) схема землеустройства административного района представляет собой «единичную», частную разработку. Одновременно она является «общей» по отношению к проектам межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства, выполняет функцию реализации стратегических землеустроительных замыслов, разработанных на уровне субъектов Федерации, их преобразования в технические решения землеустроительных проектов. Актуальность схем землеустройства районов определяется их значением как связующего звена между прогнозированием, планированием и проектированием в землеустройстве; необходимостью интеграции землеустроительной науки и производственной практики; локализацией землеустроительных действий на районном уровне.

4.3 Порядок составления и основные вопросы, рассматриваемые в схеме землеустройства административного района

Объектом схемы землеустройства района являются все виды земель в пределах административных границ района, а также земли запредельного пользования. Схему разрабатывают по всем землевладельцам (землепользователям) и категориям земель административного района на основе схемы землеустройства области (края, республики в составе РФ), а в республиках без областного деления – генеральной схемы использования и охраны земельных ресурсов. При этом анализируют ранее составленные схемы и проекты землеустройства, перераспределения земель, а также материалы по мелиорации земель, охране природы, размещению строительства и другие.

При отсутствии схемы использования и охраны земельных ресурсов субъекта Российской Федерации (области, края, республики) схему землеустройства района разрабатывают как самостоятельный документ. Схему землеустройства района разрабатывают на перспективу на период не менее 15 лет с разбивкой по очередям. Первую очередь схемы разрабатывают на 5 лет. Через каждые 5 лет в схему землеустройства вносят необходимые уточнения.

Составляют схему землеустройства района в следующем порядке:

- разрабатывают задание на составление схемы землеустройства;
- проводят подготовительные работы;
- разрабатывают схему землеустройства района;
- оформляют, согласовывают и утверждают материалы схемы землеустройства района;
- изготавливают и выдают материалы схемы землеустройства.

Основанием для разработки схемы землеустройства района является **задание**, которое подготавливает исполнитель с участием специалистов районной администрации. Состав задания уточняют с учетом конкретных условий. При составлении задания на разработку схемы заказчик оговаривает необходимость проработки соответствующих частей схемы в вариантах. Задание на разработку схемы землеустройства района согласовывают с плановыми и сельскохозяйственными органами области (края, республики) и утверждает районная администрация. Изменения могут быть внесены с разрешения органа, утвердившего задание.

Работы по составлению схем землеустройства административных районов выполняют по заказу районной администрации или других заказчиков (федеральных органов власти, субъектов Федерации). Генеральными проектировщиками по разработке схем землеустройства являются землеустроительные организации, имеющие лицензию на выполнение данного вида работ (НИИ). Для выполнения работ по отдельным разделам схемы можно привлекать на субподрядных началах соответствующие проектные, изыскательские и научно-исследовательские организации. Заказчик обязан оказывать помощь проектной организации в подготовке задания и получении исходных материалов, обобщении предложений различных органов по экономическому и социальному разви-

тию района. Работы по составлению схемы можно финансировать за счет средств государственного бюджета на операционные расходы, предусматриваемые на землеустройство, а также за счет средств бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов. При изменении ранее выданного задания или исходных данных заказчик обязан полностью или частично оплачивать выполненные к тому времени работы, подлежащие переделке.

Схема землеустройства по рассматриваемым вопросам должна содержать технико-экономическое обоснование на расчетные периоды, для чего применяют расчетно-конструктивный, балансовый, статистический и другие методы с использованием экономико-математических моделей (ЭММ) и электронно-вычислительных машин (ЭВМ).

Разработке схемы предшествуют **подготовительные работы** по сбору, систематизации и оценке сведений, характеризующих месторасположение района, его природные и экономические условия, материалов земельного кадастра, имеющихся прогнозных, плановых, проектных разработок по развитию и размещению отраслей районного агропромышленного комплекса и предприятий других отраслей народного хозяйства, использованию и охране земель и др.

Схема землеустройства предусматривает решение следующих основных вопросов:

- обоснование потребности в земельных ресурсах для отраслей народного хозяйства с учетом перспективы их развития;
- выявление резервов земель, пригодных для сельскохозяйственного и иного использования;
- обоснование очередности вовлечения новых земель в сельскохозяйственный оборот;
- межотраслевое перераспределение земель и устранение недостатков в землепользованиях;
- дальнейшее повышение уровня интенсивности использования земельных ресурсов района и продуктивности сельскохозяйственных угодий;
- разработка перспектив развития и совершенствование размещения отраслей сельского хозяйства;
- установление перспектив развития других отраслей районного АПК и совершенствование размещения его предприятий;
- совершенствование размещения населенных пунктов производственных центров, дорожной сети и других коммуникаций;
- защита земель от эрозии, сохранение, восстановление и повышение плодородия почв;
- разработка мероприятий по улучшению ландшафтов, защите земель и водных источников от загрязнения, установлению охранных зон, заповедных и рекреационных территорий;
- определение потребности в капитальных вложениях, материальных и трудовых ресурсах для реализации намеченных мероприятий;
- расчет экономической эффективности мероприятий по освоению, улучшению и охране земель, развитию и размещению АПК.

Основные требования, которыми следует руководствоваться при составлении схем землеустройства, следующие:

- комплексность намечаемых мероприятий, предусматривающих взаимосвязанность интересов и удовлетворение потребностей различных отраслей народного хозяйства в земельных ресурсах;
- учет природных, экономических и социальных условий;
- всемерное сохранение сельскохозяйственных угодий и повышение их продуктивности;
- первоочередное вовлечение в сельскохозяйственный оборот плодородных земель независимо от того, в чьем пользовании они находятся;
- создание благоприятных условий для труда и жизни населения;
- охрана природной среды;
- экономия материальных и трудовых ресурсов;
- создание территориальных условий для внедрения индустриальных и интенсивных технологий в сельском хозяйстве;
- эффективное и полное использование всех земель;
- научная обоснованность и экономическая эффективность намечаемых мероприятий.

Практика показала, что разработку схемы землеустройства следует начинать с инвентаризации и ревизии землепользования. Анализируют состояние использования и охраны земель в районе, выделяют особо ценные земли, а также используемые не по целевому назначению в составе менее ценных сельскохозяйственных угодий, с пониженной продуктивностью относительно кадастровой оценки. Уточняют границы земель различных категорий, землевладений и землепользования независимо от отраслевой принадлежности, городов, поселков городского типа, сельских населенных пунктов как в пределах их черты, так и других территорий, находящихся в ведении городских, поселковых и сельских органов самоуправления.

В результате формируют общую концепцию размещения производств и предприятий различных отраслей экономики, реконструкцию системы землепользования района, основные направления улучшения использования и охраны земель.

Конструктивную часть схемы землеустройства административного района составляют разработки по межотраслевому и внутриотраслевому перераспределению земель, реорганизации сложившейся системы землевладений и землепользования с выделением специальных фондов земель для организации крестьянских (фермерских) и других хозяйств нового типа с различными земельными правомочиями. Большое внимание уделяют устранению недостатков землепользования, отрицательные хозяйственные последствия которого особенно резко сказываются на условиях рыночной экономики. Систему землевладения и землепользования органически увязывают с системой расселения с целью создания предпосылок для его децентрализации, освоения всех пригодных для использования земель, восстановления хозяйственного значения заброшенных населенных пунктов. Здесь же решают вопросы о размещении и строительстве предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции, сервисном обслуживании АПК, развитии дорожной сети и средствах связи.

Природоохранное содержание схемы землеустройства района заключается в агроэкологическом районировании, выделении однородных по природным при-

знакам территорий и использовании полученной информации при решении всех без исключения производственно-территориальных вопросов. Уточняют границы особо охраняемых территорий (природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения). Создают эколого-хозяйственную структуру (каркас) организации использования и охраны земель.

В заключительной части схемы разрабатывают ее ресурсное обеспечение – определяют потребность в трудовых ресурсах, капитальных вложениях и иных материально-технических средствах. Выделяют этапы в осуществлении мероприятий, предусмотренных схемой, рассчитывают их экономическую эффективность.

При разработке схемы землеустройства административного района необходимо обеспечить:

- наиболее полное использование земель в соответствии с их агроэкологическим качеством в отраслях, производящих биологическую продукцию, на основе энерго- и ресурсосберегающих технологий;
- строгий режим экономии земель в отраслях промышленного производства;
- повышение хозяйственного значения мелких и средних сельских населенных пунктов;
- развитие интеграционных связей между землепользователями всех форм собственности и хозяйствования;
- комплексное обустройство сельской местности, предполагающее развитую инфраструктуру, эффективную переработку сельскохозяйственной продукции и сырья, тесную связь производства и потребления, рыночное обслуживание.

Содержание схемы может существенно меняться в зависимости от природных и экономических условий, решаемых задач. Так, в начале 80-х годов широкое распространение получила разработка генеральных схем развития внутрихозяйственных дорог колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий как составной части схем землеустройства районов.

В ходе земельной реформы (1991 – 1999 гг.) составляли районные схемы перераспределения земель, размещения крестьянских (фермерских) хозяйств и их ассоциаций, природоохранных мероприятий и другие.

4.4 Состав документации схемы землеустройства административно-территориального образования

Схема землеустройства состоит из текстовой и графической частей. Текстовая часть включает в себя следующие разделы:

- общие сведения о районе;
- характеристика природных и экономических условий, современного состояния и использования земель;
- эколого-хозяйственное зонирование территории района;
- перераспределение земель района по категориям и формам собственности;
- развитие и размещение районного агропромышленного комплекса;

- организация угодий;
- природоохранные мероприятия;
- технико-экономические показатели схемы и эффективность разработанных мероприятий;
- план реализации схемы.

Обязательным условием разработки схемы землеустройства АТО является картографическое сопровождение основных представленных положений, рекомендаций, выводов и других материалов. Вся серия карт готовится на единой географической основе (для большинства муниципальных районов в масштабе 1:50000, 1:75000 или 1:100000, а в многоземельных северных и сибирских регионах принимается картографическая основа в масштабе 1:200000 и мельче).

Перечень карт (число и названия) определяется целью разработки и содержанием схемы землеустройства. Их перечисление дается в задании на выполнение работ. В практике широкое распространение получила серия картографических документов, включающие карты со следующей тематикой (таблица 4).

Таблица 4 - Тематика картографических документов в схемах землеустройства АТО

№ п/п	Раздел схемы землеустройства	Наименование карт (схем)
1	Подготовительные работы, современное использование территории	Административно-территориальное устройство
		Физико-географическое районирование
		Геоботаническая карта
		Почвенная карта
		Структура земельного фонда
		Структура землепользований и землевладений
		Распределение земельных угодий
		Использование земель сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственная освоенность и распаханность земель
		Использование земель лесного фонда
		Структура и распределение нарушенных земель, земли, подверженные эрозии и другим негативным воздействиям
		Зоны ограничений и обременений в использовании земель
		Земли особо охраняемых территорий и объектов
		Структура и распределение особо ценных земель
		Прочие картографические материалы
2	Районирование, зонирование	Природно-сельскохозяйственное районирование
		Территориальное зонирование по режимам использования земель
		Эколого-хозяйственное районирование
3	Мероприятия по рациональному использованию земель и их охране	Планирование использования земель сельскохозяйственного назначения
		Развитие землеёмких отраслей экономики
		Упорядочение системы землевладений и землепользований
		Функциональное назначение и режимы использования земель
		Размещение специализации сельскохозяйственного производства
		Мероприятия по охране земель
		Схема землеустройства
		Прочие картографические материалы

Разрабатывается типовой макет компоновки каждой карты, рассчитанный на автоматизированную технологию изготовления. К обязательным элементам географической основы относятся: границы землевладений (землепользований), контуры населенных пунктов, гидрографическая сеть, дороги, массивы угодий и т.д. Применяются стандартные условные знаки и обозначения, принятые в землеустройстве. Схему землеустройства административного района в натуру не переносят, а реализуют через проекты межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства, землеустроительные рабочие проекты, планы и программы.

Карты (схемы) современного использования земель. Картографические материалы из раздела подготовительных работ играют базовую роль и содержат исходную информацию в соответствии с тематикой карт всей серии. Для выполнения задачи-формирования наиболее полного представления о современном землепользовании АТО сохраняются важнейшие топографические элементы географической основы, наносится информация, характеризующая экономику и природопользование:

- границы землевладений (землепользований) по категориям земель (сельскохозяйственного назначения, поселений, включая земли, переданные в ведение поселковых и сельских администраций, лесного и водного фондов и др.), формам хозяйствования (ООО, АО, кооперативы и т.д.), формам собственности, федеральные, областные и районные земельные фонды, особо охраняемые территории и объекты;
- контуры земельных угодий;
- объекты производственной и рыночной инфраструктуры АПК района;
- виды животноводческих ферм и комплексов.

Дополнительная информация показывается в виде врезок текстовых и табличных: распределение земельного фонда, специализация производства, освоенность земель и распаханность угодий, их продуктивность и другие сведения, необходимые для организационно-территориального устройства АТО.

Карты (схемы) по районированию земель и территориальному зонированию. Законом о землеустройстве предусмотрена в комплексе предпроектных действий разработка природно-сельскохозяйственного районирования территории, что возможно посредством эколого-хозяйственной (агроэкологической) диагностики земель. Карту принято разрабатывать в ходе подготовительных работ. Она предшествует другим перспективным картографическим документам схемы землеустройства района и является их научно-информационной основой. При составлении карты все земли по признаку отраслевой эколого-хозяйственной пригодности (под сельское или лесное хозяйство, для строительства) разделяют на однородные территории и массивы (первый этап). Пригодные для сельского хозяйства земли предназначаются для использования в качестве сельскохозяйственных угодий. Прочие массивы земель относятся к несельскохозяйственным категориям.

На втором этапе агроэкологического районирования выделяются агроэкологически однородные территории по пригодности под отдельные виды сельскохозяйственных культур. Однородные земли фиксируются границами и характеристиками.

На врезках карты даются: агроэкологическая типология земель, их пригод-

ность под отдельные культуры, перечень лимитирующих факторов, площади земель по классам пригодности и другие сведения. Наиболее оптимально, содержательный анализ земельного фонда определяется через территориальное зонирование условий землепользования, определяющих его развитие и функционирование.

Так, например, на картах (схемах) территориального зонирования по пригодности использования земель в сельском хозяйстве должны быть отражены показатели, определяющие сущность землепользования, в т.ч.: качество земель, уровень развития негативных процессов, осложняющих ведение землепользования, хозяйственная пригодность земель, ограничения хозяйственного использования земель. Поэтому и зонирование территории происходит в этой соподчиненности на основе классификации.

Основу классификации земель составляет их группировка по пригодности для использования в сельском хозяйстве, определяемая уровнем потенциального плодородия и лимитирующими негативными факторами.

По пригодности, как правило, выделяются четыре категории земель:

- пригодные для использования под любые сельскохозяйственные угодья;
- малопригодные под пашню и многолетние насаждения, но пригодные под естественные кормовые угодья;
- непригодные или малопригодные для использования в сельском хозяйстве в естественном состоянии;
- уникальные, малопригодные под пашню, но по своим уникальным свойствам пригодные для выращивания некоторых видов технических культур, многолетних насаждений, ягодников (табак, чай, виноград, рис и др.).

Карты (схемы) мероприятий по рациональному использованию земель и их охраны. Карты (схемы) мероприятий по рациональному использованию земель и их охраны предназначены для показа перспективных изменений в составе земельного фонда и организации территории АТО, намечаемых схемой землеустройства на расчетный срок в 10-15 лет. При этом выделяются этапы (продолжительностью до 5 лет) освоения схемы.

Содержание карты:

- перспективные предложения по всем элементам, отображенным на опорной карте совершенствования системы землевладений (землепользований) и расселения, размещения угодий, животноводческих ферм (комплексов) и другой инфраструктуры, разграничению форм земельной собственности, обороту земельных долей и т.д.;
- при необходимости показываются границы внутрихозяйственных производственных подразделений, массивы основных угодий и севооборотов, участки, подлежащие трансформации;
- объекты интенсификации землепользования (осушения, орошения, культурно-технических мероприятий);
- способы использования областных и районных фондов земель.

В форме текстовых и табличных врезок даются: перспективный земельный баланс, специализация производства, освоенность земель и распаханность угодий, структура посевов, перспективная продуктивность земель. Показывается степень соответствия состава угодий и сельскохозяйственных культур агроэколо-

гическому качеству и пригодности земель.

На картах (схемах) по охране земельных ресурсов показывается состав и содержание природо- и земельноохранных мероприятий. На землях всех категорий выделяются природоохранные зоны с ограничением хозяйственной деятельности (вокруг водоёмов, технологических производств и других объектов). Показывается формируемая система особо охраняемых территорий (земли природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения); создаваемый экологический каркас местности.

На сельскохозяйственных угодьях выделяются резервации для естественного воспроизводства полезной фауны и флоры, для защиты диких животных в период массовых полевых работ. Разрабатываются и показываются на карте мероприятия, предотвращающие все виды деградации земель (эрозию, засоление, загрязнение, подтопление и т.д.). Определяются масштабы и направления рекультивации нарушенных земель и землевания малопродуктивных угодий.

Все природоохранные мероприятия дифференцируются по природным территориям. Для этого наносятся границы водосборных бассейнов и районов с различным ветровым режимом, тальвеги и другие водотоки, естественные и искусственные валы и террасы. Текстовой и табличный материал на врезках отражает основные технико-экономические показатели природоохранных мероприятий.

Вопросы для самопроверки

1. В чём необходимость разработки схемы землеустройства административного района?
2. Какие задачи решают в ходе реализации схемы землеустройства района?
3. В чём заключается роль районных органов власти при разработке схемы землеустройства района?
4. Каков порядок составления схемы землеустройства района?
5. Что отражают в задании на составление схемы землеустройства административного района?
6. Какие основные вопросы решают в схеме землеустройства района?
7. Какими основными требованиями необходимо руководствоваться при составлении схемы землеустройства административного района?
8. Что включает в себя текстовая часть схемы землеустройства района?
9. В каком масштабе изготавливают картографические материалы схемы землеустройства административного района?
10. Каков примерный состав картографических материалов в схемах землеустройства?
11. Какие показатели отображаются на картах (схемах) современного использования территории в схемах землеустройства?
12. По какому принципу составляются карты (схемы) по природно-сельскохозяйственному районированию и территориальному зонированию?
13. Какие решения отображаются на картах (схемах) перспективного использования земель в схемах землеустройства.

ТЕМА 5 ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЕ РАБОТЫ В СХЕМАХ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

5.1 Основные положения подготовительных работ

Разработка схемы землеустройства административно-территориального образования (АТО) осуществляется на основе комплекса подготовительных работ.

Содержание подготовительных работ включает землеустроительные действия по:

- сбору, анализу и оценке материалов, характеризующих общие сведения об административно-территориальном образовании, уровень его социального и экономического развития, свойства земли (природные условия), наиболее влияющие на использование и охрану земель, степень изученности состояния земель, состояние земельно-ресурсного потенциала и его динамику, итоги трансформации правоотношений на землю, состояние экологической обстановки, экономическую, социальную и экологическую эффективность использования и охраны земель, другие сведения, характеризующие состояние распределения, использование и охрану земель;
- составлению картографической основы (рисунок 3).

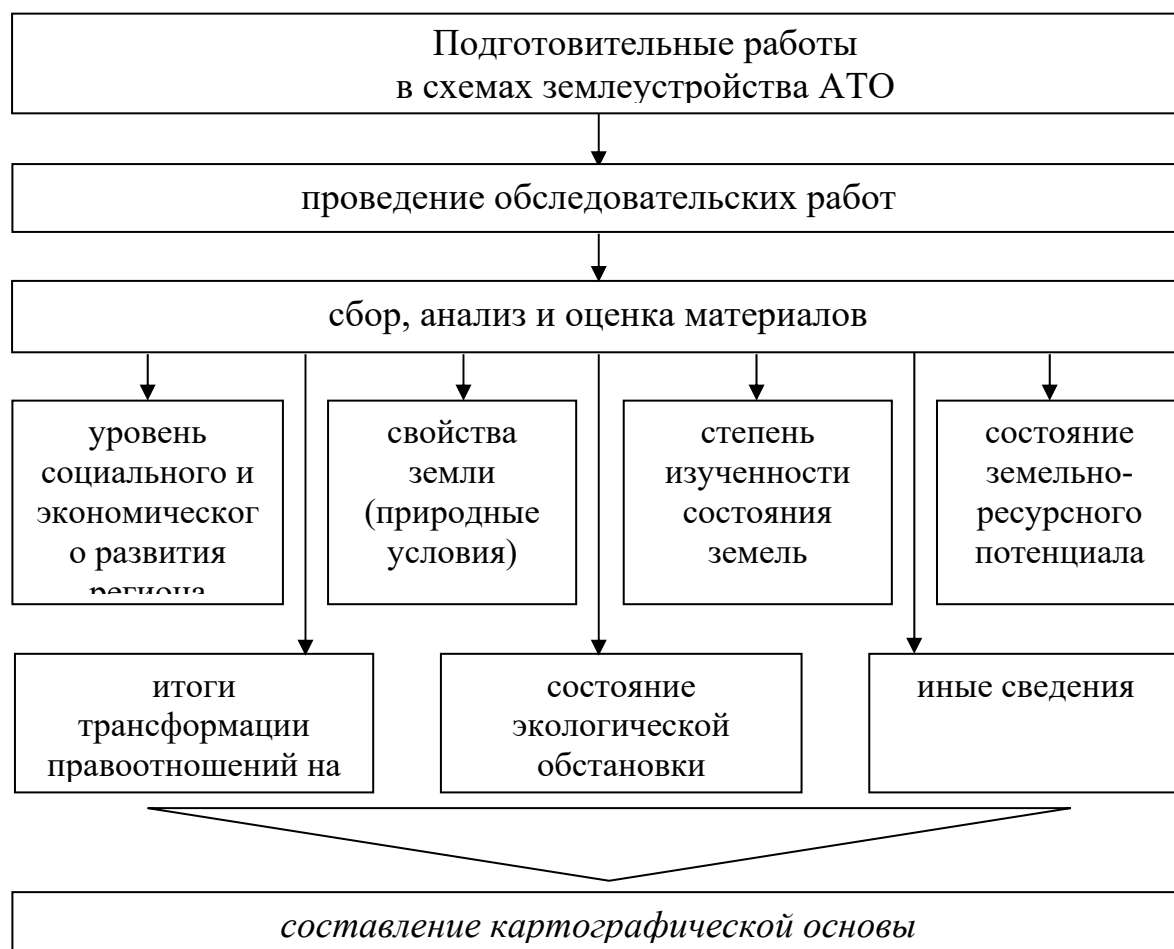


Рисунок 3 - Подготовительные работы в схемах землеустройства АТО

Подготовительные работы подразделяются на камеральные и полевые. В сравнении с проектами землеустройства преобладают камеральные работы, в ходе которых изучаются землепользования предприятий всех отраслей экономики. Полевые выезды производятся на объекты, не обеспеченные камеральной информацией.

5.2 Сбор сведений об уровне социально-экономического развития региона, о свойствах земли и природных условиях

При сборе общих сведений об административно-территориальном образовании и сведений об уровне его социального и экономического развития подбираются материалы, характеризующие:

- содержание и проблемы использования и охраны земель в АТО и обоснование необходимости их решения на основе схемы землеустройства;
- местоположение АТО, размеры его территории, наличие земель запредельного пользования, его роль в экономике России;
- наличие и функционирование ведущих землеёмких отраслей экономики, удельный вес занимаемых ими земель;
- наличие и функционирование особо охраняемых территорий и объектов;
- наличие и функционирование сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, перерабатывающих предприятий, рынков сбыта сельскохозяйственной продукции;
- систему расселения, административно-территориальное деление, наличие городов и сельских поселений, их размещение и социально-экономическая роль, землеобеспеченность по группам поселений;
- уровень урбанизации АТО и его влияние на использование и охрану земель;
- численность и состав населения, в том числе трудоспособного, из них занятого в сельском хозяйстве, направления и интенсивность миграционных процессов, особенности демографических процессов;
- транспортные связи, состояние дорожной сети, энергоснабжения, других элементов социальной и инженерной инфраструктуры.

При сборе *сведений о свойствах земли (природных условиях)*, наиболее влияющих на использование и охрану земель, подбираются материалы, характеризующие:

- климат (продолжительность безморозного и вегетационного периодов, сумма активных температур, влагообеспеченность вегетационного и зимнего периодов, ветровой режим, проявление и повторяемость экстремальных природных явлений);
- рельеф (геоморфологическое районирование территории, типы рельефа, наличие простых форм макро и мезорельефа, расчлененность территории овражной и балочной сетью, влияние рельефа на развитие эрозионных процессов);
- гидрографию и гидрологию (размещение гидрографической сети, её связь с основными геоморфологическими элементами территории, водный баланс, хозяйственное использование водных источников);

- геологию и гидрогеологию (распространение пород по геоморфологическим элементам территории, значение их в почвообразовании и плодородии почв);
- почвы (почвообразующие породы, механический состав, водно-воздушный режим, кислотность, содержание гумуса и питательных веществ, качественная оценка земель, тенденции развития отрицательных воздействий, наличие земель, пригодных для сельскохозяйственного освоения, необходимость проведения мелиоративных работ);
- растительность (типы растительных ассоциаций, видовой состав растений и их кормовые достоинства, продуктивность естественных кормовых угодий, лесистость территории, состав и состояние лесного фонда);
- наличие и размещение местных запасов удобрений, мелиорирующих и строительных материалов, оценка их потенциальных запасов, современное использование.

5.3 Оценка уровня изученности состояния земель

При оценке уровня изученности состояния земель АТО устанавливается наличие информации об их количественном и качественном состоянии, в том числе:

- наличие и качество материалов геодезических и картографических работ, почвенных, геоботанических, агрохимических и других обследований и изысканий;
- наличие и состояние границ субъекта Российской Федерации, административно-территориальных районов и других муниципальных образований на его территории, границ землевладений и землепользований;
- наличие материалов по инвентаризации земель, разграничению государственной собственности на землю, кадастровой оценке земель;
- наличие и качество схем землеустройства муниципальных районов, других муниципальных образований, проектов и схем территориального и внутрихозяйственного землеустройства, схем и проектов перераспределения земель, освоения и улучшения земель, по защите земель, восстановлению и консервации деградированных земель, другой землеустроительной документации;
- наличие и качество схем и проектов мелиорации земель;
- наличие градостроительной документации, в том числе территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территории или частей территории АТО, генеральных планов городских и сельских поселений, схем и проектов областной и районной планировок и застройки городов и сельских поселений;
- наличие схем и проектов по развитию и размещению дорожной сети (федерального, регионального, межрайонного и районного значения), в том числе материалов по резервированию земель для дорожного строительства и реконструкции дорог;
- наличие проектных проработок по созданию (расширению) объектов природоохранного назначения, реабилитации территорий, подвергшихся негативно-

му влиянию хозяйственной деятельности, в том числе радиационному и химическому воздействию;

- наличие материалов по функциональному зонированию территории и природно-сельскохозяйственному районированию АТО, эрозионному, агроландшафтному, агроэкологическому и другим зонированиям территории, агроэкологическому состоянию и агроэкологической оценке земель;
- наличие других проектных проработок, связанных с распределением и рациональным использованием и охраной земель.

5.4 Оценка состояния земельно-ресурсного потенциала

При оценке состояния земельно-ресурсного потенциала и его динамики на территории АТО получают необходимую информацию, проводят её анализ и дают оценку использования земельных ресурсов АТО по следующим показателям:

- наличие и распределение земель по категориям и формам собственности;
- наличие и правовой статус земель, используемых юридическими лицами и гражданами (коллективами граждан), занимающихся сельскохозяйственным производством;
- наличие и распределение земель городов и сельских поселений (распределение земель по составу и формам собственности, площади земель, не вовлеченных в градостроительную и иную деятельность, наличие и использование земель, переданных в ведение сельских администраций и т.д.);
- качественное состояние земель (состояние орошаемых и осушенных земель, характеристика сельскохозяйственных угодий на землях сельскохозяйственного назначения по признакам, влияющим на плодородие, характеристика сенокосов и пастбищ по их культуртехническому состоянию);
- наличие нарушенных земель и их рекультивация, снятие и использование плодородного слоя почвы (площади нарушенных и рекультивируемых земель при разработке полезных ископаемых, при торфопромышленных разработках, при строительстве и т.д.);
- наличие и использование оленьих пастбищ (площадь оленьих пастбищ, в том числе используемых, состав земель, используемых под оленьи пастбища, ресурсная оценка, состояние и использование оленьих пастбищ, негативные воздействия на их состояние, наличие выделенных территорий традиционного природопользования);
- уровень использования земель по всем формам хозяйствования на основе показателей эффективности отраслей сельскохозяйственного производства;
- использование земель реорганизованных сельскохозяйственных организаций (состояние и использование земельных долей, тенденции в их использовании, наличие и состояние использования земельных долей, не востребованных гражданами, и земельных долей, собственники которых не реализовали права по их использованию);
- наличие и состояние земель, включенных в фонд перераспределения в составе земель сельскохозяйственного назначения и специальные земельные фонды (площади земель, их местоположение, состав угодий, культуртехническое

состояние и характеристики по признакам, влияющим на плодородие, фактическое использование, причины не использования таких земель);

- наличие и качественное состояние неэффективно используемых сельскохозяйственных угодий, причины их неэффективного использования;

- наличие ограничений и обременений в использовании земель (наличие дежурных карт ограничений и обременений, нормативных правовых актов, на основании которых должно проводиться введение ограничений и обременений).

Одновременно с качественной характеристикой земель изучаются мероприятия, проводимые по устранению негативных воздействий на землю, их целесообразность и эффективность, а также выявляются предварительные предложения по устранению негативных воздействий, сохранению и повышению плодородия почв.

По видам кормовых угодий отражается их продуктивность, площади коренного улучшения, способы и эффективность использования, проводимые мероприятия по улучшению и т.д.

Показателями характеристики земельно-ресурсного потенциала в разрезе муниципальных районов, других муниципальных образований являются общие площади земель, предоставленных для нужд сельского хозяйства, в том числе сельскохозяйственных угодий, из них пашни, наличие особо ценных земель, орошаемых и осушенных земель, распаханность территории, показатели оценки земель.

Интегральным показателем земельно-ресурсного потенциала муниципальных районов, других муниципальных образований является общая продуктивность пашни, сенокосов, пастбищ, которая складывается из суммарной продуктивности угодий в центнерах кормовых единиц. Подбор сведений, характеризующих земельно-ресурсный потенциал, их анализ проводится в динамике за последние не менее 10 лет.

5.5 Оценка результатов трансформации правоотношений на землю

Оценка результатов трансформации правоотношений на землю в АТО проводится по следующим позициям:

- наличие нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти субъекта Российской Федерации по осуществлению земельных преобразований, а также нормативно-методических документов, регламентирующих технические условия и требования проведения землеустройства, земельного кадастра, мониторинга земель, других работ, связанных с использованием и охраной земель;

- передача земель в ведение сельских администраций;
- обеспечение заявок на выделение земель гражданам для развития садоводства, огородничества, сенокосения и выпаса скота;
- организация крестьянских (фермерских) хозяйств;
- реорганизация сельскохозяйственных предприятий и приватизация их земель, развитие новых форм собственности и хозяйствования;

- процесс и тенденции реализации прав на землю собственниками земельных долей, характер взаимоотношений собственников земельных долей с сельскохозяйственными организациями в части использования земель, причины, приводящие к нереализации прав по распоряжению земельными долями;

- наличие земельного рынка, структура и объемы рыночных операций с земельными участками, наличие инфраструктуры рынка земли;

- продажа земельных участков гражданам и юридическим лицам при продаже государственных и муниципальных предприятий;

- передача земель в частную собственность, в том числе бесплатно и за плату (путем выкупа) в сфере сельскохозяйственного и несельскохозяйственного производства;

- обеспечение юридических и физических лиц документами на право собственности, владения и пользования землей;

- влияние реорганизации бывших колхозов и совхозов и приватизации их земель на характер перераспределения земель и развитие сельского хозяйства;

- нерешенные проблемы земельной реформы и необходимость их учета при составлении схемы землеустройства территории АТО.

Проводится сбор сведений, характеризующих состояние земельного рынка, в том числе динамику и уровень нормативной цены земли, динамику и структуру сделок с земельными участками.

При сборе сведений, характеризующих динамику и уровень нормативной цены земли, изучается величина нормативной цены земли, используемой для нужд сельского хозяйства, для размещения промышленных и коммерческих объектов в городах и сельских поселениях, порядок определения нормативной цены земли (с учетом земельного рынка, кратно ставкам земельного налога, в соответствии с кадастровой стоимостью).

Анализ сделок с земельными участками проводится с учетом следующей структуры сделок:

- аренда государственных и муниципальных земель;
- продажа прав аренды государственных и муниципальных земель;
- продажа государственных и муниципальных земель;
- купля-продажа земли гражданами и юридическими лицами;
- дарение;
- наследование;
- залог.

По каждому виду сделок устанавливается их количество и площади земель, затронутых сделками, а также круг участников земельного рынка в лице граждан и их объединений, юридических лиц и органов местных самоуправлений. Устанавливается региональная структура аренды земель сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначений, средние размеры участков арендуемых земель, а также устанавливаются особенности и закономерности арендного землепользования в разрезе муниципальных районов, других муниципальных образований.

Анализ оборота земель, арендуемых у органов местного самоуправления, проводят по следующим видам целевого назначения земель:

- предприятий, организаций, учреждений промышленности, транспорта, связи, строительства;
- предприятий, организаций, учреждений торговли, общественного питания, бытового и сервисного обслуживания;
- ассоциаций, акционерных обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств и других сельскохозяйственных предприятий;
- лесохозяйственных и лесопромышленных предприятий (земли лесного фонда);
- других предприятий;
- граждан и их объединений, использующих земельные участки для жилищного строительства, личного подсобного хозяйства и дачного хозяйства, садоводства, животноводства;
- граждан и их объединений, использующих земельные участки для гаражного строительства;
- граждан и их объединений, использующих земельные участки для предпринимательской деятельности (кроме сельскохозяйственного производства).

При аренде государственных и муниципальных земель выявляются площади и количество сделок на землях:

- городов;
- сельских населенных пунктов;
- вне населенных пунктов.

Продажа государственных и муниципальных земель анализируется по видам использования:

- гражданам для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, дачного строительства, садоводства, животноводства и иных целей;
- приватизированным предприятиям;
- крестьянским (фермерским) хозяйствам;
- прочим юридическим и физическим лицам.

Устанавливаются средние цены на государственные и муниципальные земли, проданные гражданам и юридическим лицам для различных целей, в том числе на конкурсах и аукционах.

Производится сбор сведений, характеризующих состояние взимания платежей за землю в АТО. При этом определяются платежи за землю разных категорий и в целом, в том числе за счет земельного налога и арендных платежей, доля платежей в бюджеты, возможные резервы поступления платежей, в том числе с учетом упорядочения использования и охраны земель в составляемой схеме.

Проводится сбор сведений, характеризующих состояние осуществления мониторинга земель в АТО, в том числе ведения мониторинга границ, использования земель, качества земель, экономического состояния земель.

Проводится подбор сведений, раскрывающих достижения научно-исследовательских учреждений и опыт землевладельцев и землепользователей в организации использования и охраны земель, а также характеризующих экономическую, социальную и экологическую эффективность мероприятий, осуществляемых в АТО, по использованию и охране земель, совершенствованию организации территории. Устанавливаются факты экономического стимулирования

охраны и использования земель. Одновременно изучается имеющийся опыт составления схем землеустройства и их реализации в других регионах.

Вопросы для самопроверки

1. Какие землеустроительные действия включают подготовительные работы в схемах землеустройства административно-территориальных образований?
2. Какие сведения собираются при анализе уровня социального и экономического развития региона?
3. Какие материалы подбираются при характеристике свойств земли и природных условий региона?
4. Приведите показатели характеристики земельно-ресурсного потенциала АТО и уровня изученности состояния земель.
5. Назовите положения по оценке результатов трансформации правоотношений на землю.

ТЕМА 6 МЕТОДИКА РАЗРАБОТКИ ПРИРОДНО-СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО РАЙОНИРОВАНИЯ РЕГИОНА

6.1 Общие положения о природно-сельскохозяйственном районировании

Природно-сельскохозяйственное районирование на уровне региона является одним из важнейших методов организации природной среды и хозяйственной деятельности. Согласно российскому земельному законодательству, оно входит в сферу планирования и организации рационального использования земель и их охраны.

Природно-сельскохозяйственное районирование территории АТО призвано служить естественно-научной основой выработки стратегии землепользования при землеустройстве на уровне данного региона и его частей и непосредственных действий при территориальном и внутрихозяйственном землеустройстве. Оно позволяет выявить территориальные различия земель по эколого-хозяйственным, ландшафтным, агроэкологическим признакам, локализовать территории-аналоги для адаптации унифицированных способов, форм и технологий использования и охраны земель, установить правовые и организационно-хозяйственные ограничения и режимы землепользования.

Объективная необходимость разработки научной основы для землеустройства и в первую очередь территориального планирования и нормирования использования земель обусловлена многочисленными проблемными ситуациями в сфере землепользования области:

- острыми противоречиями между относительно высоким агроэкологическим потенциалом земель и большой потребностью в земельных площадях для

развития градостроительства и несельскохозяйственных отраслей;

- растущим спросом на продовольствие и сельскохозяйственное сырье и прогрессирующим сокращением земельной площади сельскохозяйственного производства;

- наличием предпосылок для привлечения инвестиций в экономически и социально привлекательные виды деятельности и широким диапазоном ограничений в предоставлении земель для этих целей.

Природно-сельскохозяйственное районирование является:

- интегральным, так как рассматривает объекты районирования в системе взаимодействующих природных и организационно-хозяйственных элементов;

- прикладным, направленным на разработку рекомендаций по организации агроэкологически обоснованного, экономически эффективного и экологически безопасного использования земель;

- типологическим, объединяющим земельные выделы по общности агроэкологических свойств.

На его основе устанавливаются:

- основные природные признаки земель (агроклиматические, геолого-геоморфологические, почвенно-литологические, гидрологические и др.) с учетом предусмотренной масштабом карты генерализации контуров;

- состояние земель (агрокультурное, мелиоративное, эрозионное и иное) в разрезе единиц районирования, выделяемых на карте;

- целевое назначение и приоритеты использования земель в соответствии с их пригодностью под сельскохозяйственные угодья и культуры, градостроительство, рекреационные и иные объекты;

- территории-аналоги по составу земель, способам их использования, технологиям коренного улучшения и повышения производительной способности;

- режимы использования и охраны земель для обеспечения экологической безопасности землепользования.

6.2 Классификация и общая характеристика единиц природно-сельскохозяйственного районирования

За основу природно-сельскохозяйственного районирования на уровне субъекта Российской Федерации должна быть принята система общероссийского районирования, в соответствии с которой по определенным признакам выделены природно-сельскохозяйственные пояса, зоны, округа, районы и ареалы.

Поставленные цели определяют разработку следующих разделов природно-сельскохозяйственного районирования (таблица 5).

При составлении характеристик единиц природно-сельскохозяйственного районирования приводятся данные по следующим показателям:

- преимущественное назначение земель;
- преимущественные виды земельных угодий;
- организационно-хозяйственные признаки территории (характер размещения сельскохозяйственных угодий и сельского расселения);
- преобладающие севообороты;

- основные мероприятия по улучшению земель.

Таблица 5 - Разделы природно-сельскохозяйственного районирования административно-территориального образования

№ п/п	Наименование разделов
1	Характеристика единиц природно-сельскохозяйственного районирования
2	Состав и распределение земель по угодьям в разрезе единиц природно-сельскохозяйственного районирования
3	Организационно-хозяйственные признаки территории (контурность земель, размещение инфраструктуры)
4	Факторы и условия развития сельского хозяйства региона
5	Территории-аналоги по способам и технологиям использования земель

Природно-сельскохозяйственный пояс – высшая единица природно-сельскохозяйственного районирования, где основным признаком выделения является показатель теплообеспеченности, отображаемый суммами температур выше 10°C. По данному признаку в Российской Федерации выделены три пояса: холодный, умеренный, теплый субтропический.

Природно-сельскохозяйственная зона – основная единица природно-сельскохозяйственного районирования, которая характеризуется определенным балансом тепла и влаги, режимом почвообразования и минерального питания, соотношением угодий. Каждой зоне соответствуют свои особенности сельскохозяйственного производства, определенное соотношение между пашней, кормовыми и лесными угодьями.

Природно-сельскохозяйственный округ – часть зоны, характеризующаяся специфическими особенностями почвенного покрова, связанными с микроклиматом внутри зон, с годовым ходом его элементов.

Для природно-сельскохозяйственного округа характерны:

- перечень сельскохозяйственных культур и сортов, отвечающий местным условиям;
- особенности агротехники, определяемые условиями рельефа и почвенного покрова;
- соотношение сельскохозяйственных угодий, а также естественных и агрокультурных ландшафтов при определенной степени освоенности территории;
- определенные виды мелиорации и соотношение мелиорируемых и немелиорируемых площадей;
- система севооборотов;
- состав мероприятий по охране земель.

Границы природно-сельскохозяйственных районов установлены по общности геолого-геоморфологических, мезоклиматических и почвенно-литологических признаков территории, определяющих баланс тепла, влаги, в том числе почвенно-грунтовой, потенциальную продуктивность земель, агрохимическое и агрофизическое состояние почв (таблица 6).

Таблица 6 – Характеристика и признаки выделения единиц природно-сельскохозяйственного районирования

№ п/п	Единицы природно-сельскохозяйственного районирования	Характеристика и признаки выделения
1	Природно-сельскохозяйственный пояс	Высшая единица ПСХР. Основной признак выделения - сумма температур выше 10°C. Выделены три пояса: холодный, умеренный, теплый субтропический
2	Природно-сельскохозяйственная зона	Характеризуется определенным балансом тепла и влаги, режимом почвообразования и минерального питания, соотношением угодий
3	Природно-сельскохозяйственный округ	Характеризуется: - перечнем сельхозкультур, отвечающим местным условиям; - особенностями агротехники; - соотношением сельхозугодий; - видами мелиорации; - системой севооборотов; - составом мероприятий по охране земель
4	Природно-сельскохозяйственный район	Признак выделения - общность геолого-геоморфологических, мезоклиматических, литологических признаков территории, определяющих баланс тепла, влаги, потенциальную продуктивность земель, агрохимическое и агрофизическое состояние почв
5	Агроэкологически однотипные ареалы	Признак выделения - экологическая совместимость земель. Границами однотипных ареалов выступают внешние границы объединяемых в один ареал агроэкологически однородных участков
6	Агроэкологически однородные участки	Признак выделения - агроэкологическая совместимость культивируемых растений. Границы установлены совмещением геологической, почвенной, геоботанической и другой информацией

Выделение природно-сельскохозяйственных районов создает основу для выравнивания экономических условий функционирования сельского хозяйства, создания территориальных предпосылок для развития зон специализации, повышения устойчивости растениеводства к проявлению неблагоприятных факторов и рисков обстоятельств, повышения конкурентной способности сельского хозяйства посредством снижения издержек сельскохозяйственного производства на районном и областном уровнях.

Агроэкологически однотипные ареалы выделены по признаку экологической совместимости земель, создающей предпосылки для формирования угодий с близкими агроэкологическими свойствами и производственных подразделений –

с оптимальной структурой взаимно дополняющих угодий. Важную особенность агроэкологически однотипных ареалов составляет внутреннее сходство организационно-хозяйственных признаков земель, что указывает на однообразие базисных условий для организации конкурентной рыночной среды. Различия территорий по организационно-хозяйственным признакам дают основание для выделения самостоятельных ареалов, несмотря на сходство всех остальных свойств земель. Границами однотипных ареалов выступают внешние границы объединяемых в один ареал агроэкологически однородных участков.

Выделение агроэкологически однотипных ареалов создает основу для выравнивания условий производства продукции и снижения издержек на уровне сельскохозяйственных предприятий. Агроэкологически однородные участки выделены по признаку агроэкологической совместимости культивируемых растений, позволяющей формировать при землеустройстве производственные участки, равнокачественные по составу технико-технологических мероприятий и способам обработки земель. Границы однородных участков установлены совмещением геоморфологической, геологической, почвенной, геоботанической и другой информации на единой топографической основе.

6.3 Специальная характеристика единиц природно-сельскохозяйственного районирования и организационно-хозяйственные признаки территории

Одним из основополагающих элементов для разработки рекомендаций по главным направлениям использования земель региона является более детальная специализированная характеристика выделяемых в данном регионе единиц природно-сельскохозяйственного районирования.

Как правило, приводится такая информация, как преимущественное назначение земель, организационно-хозяйственные признаки территории (характер сельского расселения, характер размещения сельскохозяйственных угодий), преобладающие севообороты и т.д. в разрезе агроэкологически однотипных ареалов.

Агроэкологически однотипные ареалы земель в пределах муниципального района служат основанием разработки моделей устойчивого жизнеобеспечения населения посредством:

- многоцелевого использования земельных угодий и организации экологически безопасного их использования;
- создания территориальных предпосылок для внутрирайонной специализации сельского хозяйства и повышения его конкурентной способности за счёт лучшей адаптации сельскохозяйственных технологий к условиям среды.

Определяется состав и распределение земель по единицам природно-сельскохозяйственного районирования. К агроэкологически значимым отнесены организационно-хозяйственные признаки территории, определяющие возможность интенсификации растениеводства (размер, контурность и взаимное расположение угодий, наличие или отсутствие производственной инфраструктуры).

Вопросы для самопроверки

1. В чем состоит необходимость разработки природно-сельскохозяйственного районирования?
2. В чем состоит значение природно-сельскохозяйственного районирования?
3. Назовите основные разделы природно-сельскохозяйственного районирования?
4. Приведите краткую характеристику и признаки выделения единиц природно-сельскохозяйственного районирования на уровне субъекта РФ.
5. По каким организационно-хозяйственным признакам территории характеризуют единицы природно-сельскохозяйственного районирования.

ТЕМА 7 ЗАДАЧИ И СОДЕРЖАНИЕ ЗОНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА ПО ПРИГОДНОСТИ ЗЕМЕЛЬ. РАЗРАБОТКА ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И ИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

7.1 Основные положения и методика разработки зонирования земель на уровне района

Зонирование земель на уровне муниципального района является необходимым элементом для обеспечения единого подхода по организации использования земель сельскохозяйственного назначения в пределах Российской Федерации. Зонирование реализует положение ст.12 Земельного Кодекса РФ по охране земель. Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Результаты зонирования земель муниципального района позволяют:

- выделить особо ценные и ценные для производства продукции сельского хозяйства земли федерального, регионального и местного значения;
- установить соответствие фактического состояния земель их целевому назначению;
- определить перечень ограничений и регламентировать использование земель с учётом этих ограничений;
- усовершенствовать размещение, специализацию и концентрацию производства основных сельскохозяйственных культур;
- разработать мероприятия по охране земель сельскохозяйственного назначения.

Одним из инструментов организации рационального использования земельного фонда с вовлечением максимального объема земельных ресурсов в хозяйственный оборот и определением наиболее эффективных режимов землепользования для различных по назначению и расположению территориальных зон является разработка проектов комплексного землеустройства муниципальных обра-

зований на основе землеустроительного зонирования сельских территорий.

Согласно методике, разрабатываемой специалистами Государственного университета по землеустройству, в данных проектах рассматриваются вопросы организации территории сельскохозяйственных земель на основе адекватных современным условиям территориального развития, способов и методов землеустройства, обеспечивающих более жёсткий подход по установлению регламентов использования конкретных земельных участков в сельском хозяйстве, возможностей их использования для развития территорий муниципальных образований и иных целей.

К основным разделам проекта относятся:

- инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения муниципального района;
- землеустроительное зонирование земель сельскохозяйственного назначения муниципального района по их пригодности для использования в сельском хозяйстве;
- перераспределения земель сельскохозяйственных организаций в составе муниципального района.

Целью проведения инвентаризации земель является установление фактического состояния границ и использования земель по видам угодий, размеров и правового статуса земельных участков, используемых сельскохозяйственными организациями, а также установление размеров, границ и качественного состояния по видам угодий земельных массивов, выделяемых в счёт земельных долей.

Инвентаризация сельскохозяйственных угодий и уточнение границ земельных участков включает:

- уточнение местоположения земельных участков, границ контуров и состава сельскохозяйственных угодий (корректировка планово-картографической основы), а также земельных участков, занятых производственными центрами;
- уточнение границ земельных участков, переданных в собственность, пользование и аренду гражданам и юридическим лицам, а также включенным в фонд перераспределения земель;
- вычисление площадей земельных угодий;
- уточнение правового статуса земель, находящихся в фактическом пользовании и собственности сельскохозяйственных организаций и граждан;
- выявление неиспользуемых земель;
- составление акта инвентаризации земельных угодий.

В процессе инвентаризации устанавливается видовая и хозяйственная принадлежность угодий, их культуртехническое состояние, характеристика мелиорированных земель, производственных центров и качественное состояние угодий (степень зарастания, заболачивания, эрозионной опасности). При инвентаризации земель проводятся работы по согласованию границ со смежными землепользователями и посторонними пользователями, находящимися на территории сельскохозяйственных организаций. Уточняются формы собственности используемых земельных участков, находящиеся в границах сельскохозяйственных организаций.

На основе данных инвентаризации земель, составляется землеустроительное зонирование земель сельскохозяйственного назначения, предусматривающее на

уровне муниципального района проведение работ по классификации земель по их пригодности, выделению зон по ценности земель для сельскохозяйственного производства, созданию картографических материалов и других видов работ (рисунок 4).

Классификация земель муниципального образования (административного района) проводится на основе:

- методических рекомендаций по оценке качества и классификации земель по их пригодности для использования в сельском хозяйстве, утверждённых Росземкадастром (2004 г.);
- справочника агроклиматического оценочного зонирования субъектов Российской Федерации (под ред. С.И.Носова, 2010 г.);
- результатов государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения;
- фондовых материалов почвенного обследования сельскохозяйственных земель в масштабе 1:50000 на муниципальное образование¹ (при отсутствии почвенной карты муниципального района) используются имеющиеся крупномасштабные почвенные карты земель сельскохозяйственных организаций.



Рисунок 4 - Состав работ при разработке землеустроительного зонирования земель сельскохозяйственного назначения

На основе почвенных материалов формируется окончательный список почв района, их сочетаний и комплексов, устанавливаются свойства почв (мощность

¹ Материалы хранятся в субъекте РФ в государственном фонде данных, полученных в результате проведения землеустройства

гумусового горизонта, содержание в почвах гумуса) и другие характеристики и параметры, необходимые для проведения расчётов. Почвенная информация и характеристики зоны (подзоны), к которым относится объект классификации, являются основой для проведения классификации земель.

Технология классификации земель позволяет все почвенные разновидности сгруппировать в 9 классов земель по их пригодности для использования в сельском хозяйстве (таблица 7, рисунок 5).

Таблица 7 - Схема классификации земель по пригодности для использования в сельском хозяйстве

Класс земель	Зерновой эквивалент ²	Балл бонитета	Степень пригодности
1	55-66	81-100	Пригодные для использования под пашню, любые другие сельскохозяйственные угодья
2	46-54	62-80	
3	38-45	43-61	
4	30-37	24-42	
5	22-29	5-23	
6	23-34	6-24	Малопригодные для использования под пашню, многолетние насаждения, но пригодные под естественные кормовые угодья
7	20-22	1-5	
8	Менее 20	Менее 1	Непригодные или малопригодные под сельскохозяйственные угодья в естественном состоянии
9	Не определяется	Не рассчитывается	Уникальные земли. Пригодны для выращивания некоторых видов технических культур, винограда и т.д.

Установленные регламенты по территориальным зонам района позволяют определить по каждой конкретной сельскохозяйственной организации виды разрешенного использования, которые должны быть утверждены на уровне органов местного самоуправления (таблица 8).

² Зерновой эквивалент – интегральный показатель качества земель, учитывающий их плодородие и технологические свойства

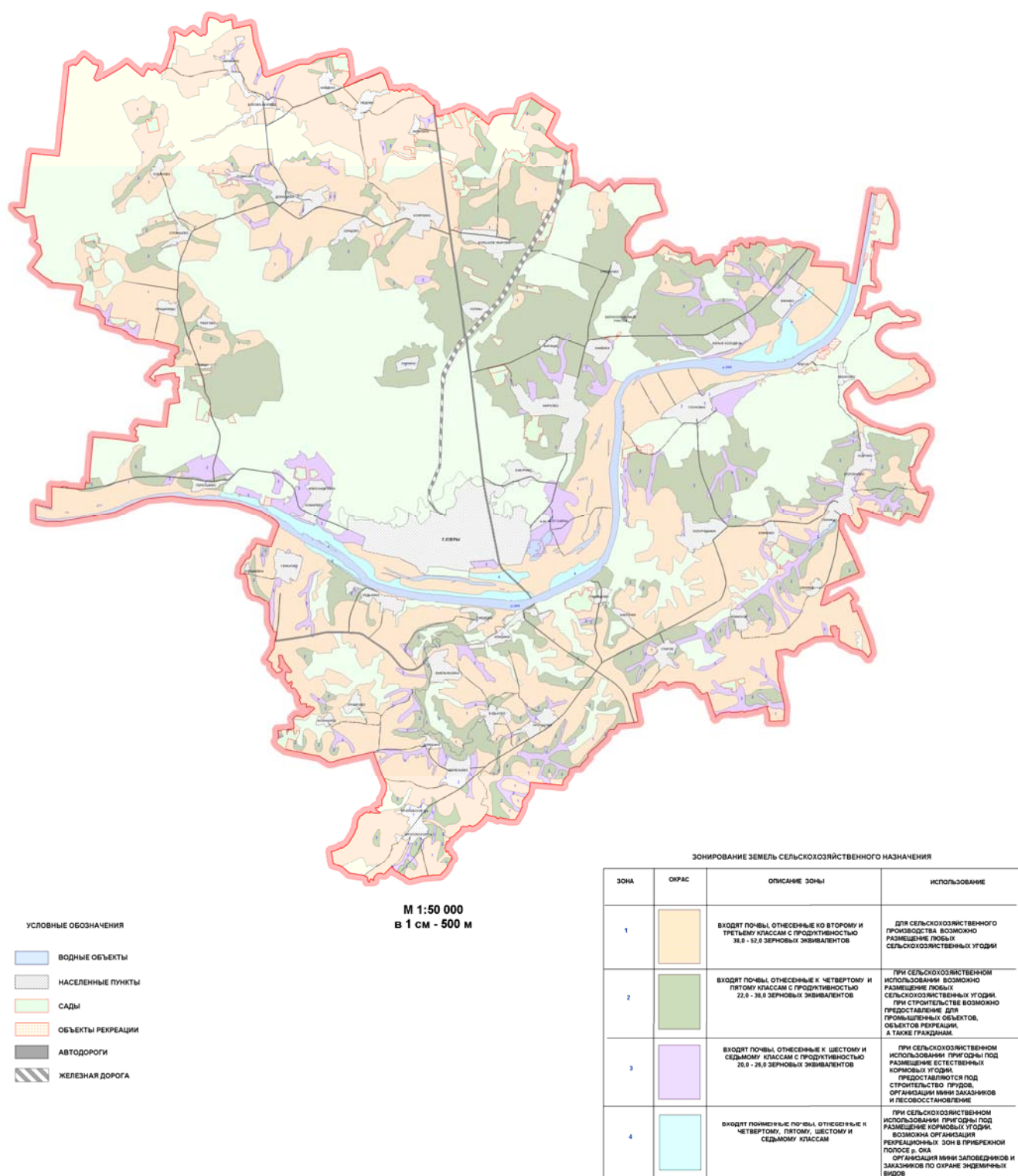


Рисунок 5 – Пример схемы зонирования земель сельскохозяйственного назначения муниципального района

Далее, используя материалы инвентаризации и зонирования земель, в рамках проведения межхозяйственного землеустройства готовятся проектные предложения по упорядочению существующих, перераспределению существующих и образованию новых землепользований сельскохозяйственных организаций.

Таблица 8 - Виды разрешенного использования земельных участков в пределах границ определённой территориальной с/х зоны района (пример)

№ зоны	Название зоны	Виды разрешенного использования	
		Основные	Вспомогательные
1	Высокопродуктивные земли, пригодные для использования под любые сельскохозяйственные угодья	Для ведения сельскохозяйственного производства под пашню; многолетние насаждения (сады, ягодники и др.); орошаемые культурные пастбища на пашне	Под защитные лесные насаждения, полевые дороги
2	Продуктивные земли, пригодные под пашню, многолетние насаждения и кормовые угодья	Для ведения сельскохозяйственного производства под пашню, улучшенные сенокосы и пастбища	Под защитные лесные насаждения, полевые дороги, скотопрогоны, летние лагеря, источники пастбищного водоснабжения
3	Малопродуктивные земли, малопригодные или непригодные для использования в сельском хозяйстве в естественном состоянии	Для ведения сельскохозяйственного производства под сенокосы и пастбища, под консервацию	Под защитные лесные насаждения, дороги, скотопрогоны, летние лагеря, под строительство прудов. Допускается для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства и лесовосстановления, а также для иных видов хозяйственной деятельности. Возможно исключение из сельхоз оборота и перевод в другие виды угодий
4	Пойменные земли	Для ведения сельхоз производства под овощные севообороты на пашне, улучшенные сенокосы	Под дороги, тарные площадки, участки рекреации, для организации микрозаповедников и заказников по охране эндемичных видов растений

7.2 Состав, содержание и эффективность разработки организационно-территориальных мероприятий схемы землеустройства административно-территориального образования

Схема землеустройства административно-территориального образования, с одной стороны, должна синтезировать народно-хозяйственные, межотраслевые и отраслевые требования к распределению и использованию земельных ресурсов, а с другой – учитывать региональные и местные условия, отражая коллективные и личные интересы собственников земли, землевладельцев и землепользователей; выполнять координирующую функцию землеустройства районов АТО, определять место района АТО в территориальной организации экономики и природопользования целого региона.

Схема землеустройства административно-территориального образования, как главный документ планирования рационального использования земель в регионе, относится к долговременной плановой документации, ее необходимо разраба-

тивать на перспективный период, составляющий, как правило, 15-25 лет с возможностью внесения корректив в виду трансформации природной среды, земельных отношений и социально-экономической ситуации в стране и регионе, а также на расчётный период – от 3-х до 5-ти лет.

На *перспективный период* разрабатываются предложения по созданию завершённой системы землевладений и землепользований, рационального использования и охраны земель, полному мелиоративному, природоохранному и инженерному обустройству территории АТО, обеспечивающих реализацию ресурсного потенциала земли.

На *расчётный период* предложения разрабатываются исходя из оценки сложившейся системы земельных отношений, системы землевладений и землепользований и тенденций в их развитии, эффективности использования земель и их агроэкологического состояния, реальных экономических возможностей органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций и граждан по осуществлению мероприятий по планированию рационального использования земель и их охране на ближайшую перспективу.

Материалы схемы должны быть предназначены для обеспечения органов государственной исполнительной власти и управления достоверной информацией общегосударственного значения о приоритетных направлениях развития землепользования и землеустройства в регионе. В этой связи в состав мероприятий схемы землеустройства АТО должны быть включены следующие:

- перераспределения земель по категориям, угодьям, землевладениям, землепользованиям и формам собственности в соответствии с потребностями развития экономики, сохранения и восстановления природно-ресурсного потенциала и требованиями охраны земель;
- упорядочение системы землевладений и землепользований;
- организация рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, развитие и размещение агропромышленного комплекса;
- установление ограничений и обременений прав в использовании земель;
- формирование режимов использования земель в разрезе единиц ПСХР и территориального зонирования;
- разработка комплекса мероприятий по охране земель.

Центральным вопросом разработки схемы землеустройства административно-территориального образования является перераспределения земель, по категориям, уточнения их площади и размещения с целью формирования эффективной и оптимальной межотраслевой системы использования территории. На информационной основе съемок, обследований, классификаций и районирования устанавливается соответствие между отраслевой пригодностью земель и их фактическим использованием. При необходимости предлагаются изменения сложившегося назначения земель.

Перераспределение земель сельскохозяйственного назначения решает задачи:

- 1) выявления непригодных для использования в сельском хозяйстве площадей;
- 2) передачи малопродуктивных угодий в лесное, водное хозяйство или иное

использование;

- 3) выявления резерва продуктивных земель для сельского хозяйства;
- 4) выделения особо ценных сельскохозяйственных угодий, со специальным режимом использования;
- 5) определения особо охраняемых территорий и объектов;
- 6) установления объёмов и размещения мероприятий по улучшению угодий (осушение, орошение, рекультивация и т.д.).

Земли сельскохозяйственного назначения, должны по своему качеству обеспечивать рентабельное ведение отраслей растениеводства и животноводства.

Земли лесного фонда при перераспределении анализируются с позиции:

- 1) оптимальных параметров лесистости территории и комплексного многоцелевого использования лесных земель;
- 2) увеличения воздействия леса на окружающую природную среду, возрастания его роли в организации территории и создании экологического каркаса;
- 3) возможностей и целесообразности расширения площади лесов или их сокращения при организации подсобных хозяйств, предприятий коллективных садов и граждан и т.д.;
- 4) предоставления лесных земель для сенокошения и пастбы животных без ущерба для лесного хозяйства.

Перераспределение земель поселений учитывает коренные изменения в этой категории, произошедшие за годы земельной реформы (правового статуса, площади, размещения). В частности оцениваются:

- 1) фактическая землеобеспеченность различных населенных пунктов;
- 2) соответствие способов использования земель населенных пунктов целевому назначению;
- 3) состояние сервисного обслуживания граждан при обработке приусадебных участков, улучшении сенокосов и пастбищ.

Дефицит земель поселений восполняется за счет фонда перераспределения, а избыток земель подлежит изъятию для передачи гражданам и предприятиям.

Земли промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения при перераспределении характеризуют соответствие использования целевому назначению уровень отрицательного воздействия объектов на природную среду:

- 1) соответствие площади землеёмких объектов нормативам, аналогам, типовым проектам;
- 2) возможности изъятия неиспользуемых земель для других отраслей;
- 3) выделения при необходимости дополнительных площадей вне городов и поселков;
- 4) сокращение и устранение выбросов вредных веществ и производственных отходов;
- 5) проведение работ по рекультивации нарушенных земель;
- 6) установление экологически безопасных режимов использования земель, в т.ч. особо охраняемых территорий и объектов;

Организация использования земель водного фонда может включать:

- 1) передачу для водохозяйственного использования дополнительных площадей, занятых водными объектами;

2) определение перспективной площади для нового водохозяйственного строительства;

3) защиту водохозяйственных объектов от загрязнения, а смежных территорий от подтопления и т.д.

Передаваемые в состав земель водного фонда участки должны иметь хорошие гидрогеологические свойства.

Земли запаса при перераспределении оцениваются с целью:

1) установления пригодности земель для эффективной производственной деятельности;

2) выделения территорий с особым охранном режимом пользования;

3) передачи земель конкретным землевладельцам и землепользователям;

4) разработки мероприятий по повышению плодородия земель запаса, орошению, осушению, обводнению.

Земли особо охраняемых территорий выделяются с 1991 г. Их формирование далеко не закончено. Поэтому при перераспределении необходимо:

1) проверить земельно-учетные данные по наличию особо охраняемых территорий и объектов и сравнить их с фактическим положением;

2) оценить правильность их выделения на землях других категорий;

3) установить режим их использования и охраны.

Разработка этой составной части схемы землеустройства завершается составлением земельного баланса района, отражающего наличие земель по категориям назначения, перспективный их состав, изменения за расчетный период, формы собственности на землю (примерная форма приведена в таблице 9).

Таблица 9 - Прогноз распределения земельного фонда района по категориям

№ п/п	Категории земель	Площадь фактическая, тыс. га			Измене- ния 1990- 2011, +, –	Площадь прогнозная, тыс. га		Измене- ния 2011- 2025, +, –
		1990	2000	2011		2015	2025	
1	Земли сельскохозяйственного назначения	101,06	88,88	86,74	-14,32	85,50	84,80	-1,94
2	Земли населенных пунктов	0,55	13,74	15,32	14,77	15,40	15,90	0,58
3	Земли промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения	9,62	7,74	8,23	-1,39	8,30	8,60	0,37
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	-	0,50	0,94	0,94	2,60	4,10	3,16
5	Земли лесного фонда	55,76	55,08	54,92	-0,84	53,80	50,20	-4,72
6	Земли водного фонда	-	-	0	0	0,90	3,31	3,31
7	Земли запаса	0,22	1,17	0,96	0,74	0,61	0,20	-0,76
Всего земель в АТО		167,21	167,11	167,11	-0,1	167,11	167,11	0

В результате разработки схемы землеустройства административно-территориального образования обеспечивается сбалансированность, количественная и качественная пропорциональность основных факторов производства – земли, труда и инвестиций, осуществляется взаимоувязанная организация терри-

тории производства и расселения.

Полезность тех или иных мероприятий схемы оценивается в связи с различной ролью земли в общественном производстве, различными видами эффективности: экологической, экономической и социальной.

Экономическая эффективность характеризуется созданием условий для включения земельных ресурсов в экономику страны, увеличением поступлений в бюджет административно-территориального образования платежей за землю, ростом валового внутреннего продукта за счёт оптимизации структуры производства и его территориального размещения, улучшения и развития землевладения и землепользования, земельного оборота, ипотеки, более интенсивного использования земель при выполнении природоохранных требований.

Экономический эффект в схеме землеустройства административно-территориального образования будет достигнут за счёт следующих организационно-территориальных мероприятий:

- изучение состояния всех земель области, что позволит выявить неучтенные и самовольно захваченные земельные участки, поставить их на кадастровый учет и, таким образом, увеличить размер налогооблагаемой базы региона, дифференцировать кадастровую стоимость земельных участков, размеры земельного налога, убытков и потерь, включая упущенную выгоду при предоставлении и изъятии земель;

- установление границ муниципальных образований и других административно-территориальных образований, что создаст единое экономическое пространство на их территориях и обеспечит улучшение использования земли;

- разграничение земель государственной собственности на собственность РФ, субъектов РФ и муниципальных образований путем создания развитой информационной структуры, позволяющей обеспечить эффективное использование земель и иной недвижимости;

- вовлечение в активный сельскохозяйственный оборот неиспользуемых пахотных земель, что повысит валовые сборы сельскохозяйственных культур, выручку от реализации товарных сельскохозяйственных культур, обеспечит устойчивость кормовой базы животноводства;

- упорядочение землевладений и землепользований, при котором предусматривается устранение недостатков в использовании земли (чересполосицы, дальнотелья, вклиниваний и др.), что увеличивает годовую прибыль организаций за счет снижения издержек производства;

- образование новых землевладений и землепользований, при котором предусматривается перераспределение земель, находящихся на сегодняшний момент в ведении хозяйств населения в пользу более эффективных коллективных общественных сельскохозяйственных организаций;

- совершенствование структуры угодий и посевных площадей на основе природно-сельскохозяйственного районирования, позволяющего размещать их на более пригодных землях;

- развитие оборота земельных участков, вследствие чего повысятся регистрационные сборы за сделки и увеличатся размеры пошлин за юридически значимые действия с земельными участками;

- предотвращение ущерба и потерь за счет деградации земель и вывода их из

сельскохозяйственного использования.

Финансирование схемы землеустройства осуществляется за счет средств РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и сельскохозяйственных организаций, отчислений от продажи государственных земель в частную собственность и продажи прав их аренды и средств субъектам прав на землю.

Расчёт экономического эффекта реализации некоторых организационно-территориальных мероприятий схемы землеустройства административно-территориального образования производится следующим образом.

1. При проведении сплошной инвентаризации земель района выявляются резервы для увеличения земель сельскохозяйственного назначения, земель промышленности, особо охраняемых территорий и объектов, водного фонда и других категорий, не облагаемых налогами. Соответственно:

$$\mathcal{E}_и = P_{кат} \cdot \alpha \cdot N_{кат} - Z_{кат}, \quad (1)$$

где $\mathcal{E}_и$ – экономический эффект от проведения инвентаризации земель определенной категории, руб.;

$P_{кат}$ – площадь категории земель, га;

α – доля земель категории, не облагаемых налогами, выявленная в процессе инвентаризации земель;

$N_{кат}$ – средняя ставка земельного налога на земли данной категории, руб./га;

$Z_{кат}$ – затраты на проведение инвентаризации земель данной категории, руб.

2. Посредством проведения оценки качества земель обеспечивается дифференцированный подход к налогообложению земельных участков. Заложенные в новой системе налогообложения принципы позволят с учетом реальной ценности земель более гибко перераспределять налоговое бремя между административно-территориальными образованиями, максимально пополняя бюджет. Проведение кадастровой оценки земель на территории РФ в 1997-2003 гг. позволило ежегодно собирать земельных платежей в консолидированный бюджет страны на 11% больше. Таким образом, расчет экономического эффекта от проведения оценки качества земли будет следующим:

$$\mathcal{E}_{ок} = ZN_{ато} \cdot \beta - Z_{ок}, \quad (2)$$

где $\mathcal{E}_{ок}$ – экономический эффект от проведения оценки качества земель, руб.;

$ZN_{ато}$ – размер ежегодно собираемого земельного налога в бюджет административно-территориального образования, руб.;

β – процент увеличения поступлений земельных платежей в связи с проведением оценки качества земель, %;

$Z_{ок}$ – затраты на проведение оценки качества земель, руб.

3. Экономический эффект от разграничения земель государственной собственности на собственность РФ, субъектов РФ и муниципальных образований достигается за счёт проведения структурных изменений в экономике на основе создания развитой информационной структуры, позволяющей обеспечить эффек-

тивное использование земель и иной недвижимости, что дает возможность привлекать инвестиции более крупного порядка. Инвестиции в предприятия, перешедшие в собственность РФ, субъектов РФ и муниципальных образований увеличатся не менее чем на 4-5% от сегодняшнего уровня инвестиций в государственный сектор экономики:

$$\mathcal{E}_{\text{раз1}} = I_{\text{гос}} \cdot \eta - Z_{\text{раз}}, \quad (3)$$

где $\mathcal{E}_{\text{раз1}}$ – экономический эффект от проведения разграничения государственной собственности на землю посредством привлечения инвестиций, руб.;

$I_{\text{гос}}$ – размер ежегодных инвестиций в предприятия и организации, использующие землю в государственной собственности, руб.;

η – отношение величины инвестиций в частный сектор экономики к инвестициям в государственный сектор экономики;

$Z_{\text{раз}}$ – затраты на проведение разграничения государственной собственности на землю, руб.

Кроме того, предусматривается предоставление земельных участков, которые при разграничении государственной собственности будут отнесены к собственности РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, гражданам и юридическим лицам на торгах. Стоимость 1 га установлена, исходя из кадастровой стоимости земельных участков различных категорий. Доходы от проведения данного мероприятия рассчитаны следующим образом:

$$\mathcal{E}_{\text{раз2}} = P_{\text{пр}} \cdot S_{\text{кат}}, \quad (4)$$

где $\mathcal{E}_{\text{раз2}}$ – экономический эффект от проведения разграничения государственной собственности на землю посредством предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам на торгах, руб.;

$P_{\text{пр}}$ – площадь предоставляемых земель гражданам и юридическим лицам данной категории, га;

$S_{\text{кат}}$ – кадастровая стоимость земельного участка данной категории, руб./га.

Общий экономический эффект от проведения разграничения земель государственной собственности:

$$\mathcal{E}_{\text{раз}} = \mathcal{E}_{\text{раз1}} + \mathcal{E}_{\text{раз2}} \quad (5)$$

4. Проектами *упорядочения землевладения и землепользования* предусматривается проведение комплекса землеустроительных работ по установлению фактического количественного состава угодий, их местоположения, принадлежности и правового статуса с учетом сложившихся земельных отношений и форм собственности, владения и пользования землей, а также выявление и устранение недостатков землепользования: вклинивания, вкрапливания, дальнотемелья и мелкоконтуры и других.

В результате будут созданы условия для снижения транспортных издержек, издержек по дополнительному строительству производственных, административных центров и иных объектов капитального строительства:

$$\mathcal{E}_{уп1} = T_1 - T_2 - Z_{уп}, \quad (6)$$

где $\mathcal{E}_{уп1}$ – экономический эффект от проведения упорядочения землевладения и землепользования посредством снижения транспортных издержек, руб.;
 T_2 – размер ежегодных транспортных издержек до разработки проекта упорядочения землевладения и землепользования, руб;
 T_1 – размер ежегодных транспортных издержек по итогам реализации разработки проекта упорядочения землевладения и землепользования, руб;
 $Z_{уп}$ – затраты на проведение упорядочения землевладения и землепользования, руб.

$$\mathcal{E}_{уп2} = B_{пр} + B_{адм} + B_{кап}, \quad (7)$$

где $\mathcal{E}_{уп2}$ – экономический эффект от проведения упорядочения землевладения и землепользования посредством экономии на затратах по дополнительному строительству производственных, административных центров и иных объектов капитального строительства, руб.;
 $B_{пр}$ – затраты на дополнительное строительство производственных центров, руб;
 $B_{адм}$ – затраты на дополнительное строительство административных центров, руб;
 $B_{кап}$ – затраты на дополнительное строительство иных объектов капитального строительства, руб.

Общий экономический эффект от проведения упорядочения землевладения и землепользования:

$$\mathcal{E}_{уп} = \mathcal{E}_{уп1} + \mathcal{E}_{уп2} \quad (8)$$

При освоении временно неиспользуемых плодородных земель сельскохозяйственного назначения и оформлении их в собственность эффективно использующих землю сельскохозяйственных организаций будет увеличено производство зерна, кормов, другой сельскохозяйственной продукции за счёт расширения посевных площадей.

Экономический эффект от мероприятия является разницей между выручкой от реализации сельскохозяйственной продукции и затратами на освоение земель, оформление их в собственность, приобретение горюче-смазочных материалов, минеральных удобрений, выплату заработной платы механизаторам и оплату услуг по севу и уборке урожая:

$$\mathcal{E}_{осв} = \sum_{i=1}^n P_i \cdot Y_i \cdot D_i - Z_{осв} - Z_{оф} - Z_{сх}, \quad (9)$$

где $\Theta_{\text{осв}}$ – экономический эффект от освоения временно неиспользуемых плодородных земель под посевы сельскохозяйственных культур, руб.;

P_i – площадь i -той сельскохозяйственной культуры, вводимой в сельскохозяйственный оборот на осваиваемых землях, га;

i – номер сельскохозяйственной культуры;

n – количество сельскохозяйственных культур, вводимое в сельскохозяйственный оборот на осваиваемых землях;

U_i – урожайность i -той сельскохозяйственной культуры на расчетный период, ц/га;

D_i – стоимость реализации i -той сельскохозяйственной культуры, руб/ц;

$Z_{\text{осв}}$ – затраты на освоение земель, культуртехнические работы и обработку почвы, руб;

$Z_{\text{оф}}$ – затраты на землеустроительные работы по постановке земельных участков на государственный кадастровый учет и оформлению их в собственность сельскохозяйственных организаций, руб;

$Z_{\text{сх}}$ – затраты на приобретение горюче-смазочных материалов, минеральных удобрений, выплату заработной платы механизаторам и оплату услуг по севу и уборке урожая, иные сельскохозяйственные нужды, необходимые для освоения земель, руб.

Экономический эффект на основе использования результатов зонирования межселенных территорий и природно-сельскохозяйственного районирования определяется повышением урожайности и ростом объёма производства продукции за счёт совершенствования специализации и структуры посевных площадей, размещения товарных культур на лучших землях, учитывая затраты на разработку документации по территориальному зонированию, а также на реализацию мероприятий, предлагаемых в данных документах, по производству дополнительной продукции:

$$\Theta_{\text{зон}} = \sum_{i=1}^m P_j \cdot U_j^1 \cdot D_j - \sum_{i=1}^m P_j \cdot U_j \cdot D_j - Z_{\text{зон}} - Z_{\text{доп}}, \quad (10)$$

где $\Theta_{\text{зон}}$ – экономический эффект от использования результатов зонирования межселенных территорий и природно-сельскохозяйственного районирования, руб.;

P_j – площадь j -той сельскохозяйственной культуры, га;

j – номер сельскохозяйственной культуры;

m – количество сельскохозяйственных культур;

U_j^1 – урожайность j -той сельскохозяйственной культуры на расчетный период, ц/га;

U_j – фактическая урожайность j -той сельскохозяйственной культуры, ц/га;

D_j – стоимость реализации j -той сельскохозяйственной культуры, руб/ц;

$Z_{\text{зон}}$ – затраты на разработку документации по зонированию межселенных территорий и природно-сельскохозяйственному районированию, руб;

$Z_{\text{доп}}$ – затраты на реализацию предлагаемых мероприятий по производству дополнительной продукции, руб.

7.3 Формирование системы землевладений и землепользований

Использование и охрана земель осуществляется в границах землевладений и землепользований. Их система – это основа производственной деятельности и природопользования в административном районе.

Формирование и совершенствование системы землевладений и землепользований включает:

- 1) реорганизацию существующей системы сельскохозяйственных землевладений в целях образования новых предприятий и хозяйств;
- 2) устранение недостатков землевладений и землепользований;
- 3) образование новых землепользований предприятий несельскохозяйственного назначения.

Как известно, преобладающее число сельскохозяйственных землевладений имеет совместную долевую форму собственности на землю и имущество. Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (2002 г.) устанавливает новые правила и ограничения сделок с земельными участками и долями в праве общей собственности. На практике выполнения закона ведет к расширению работ по территориальному (межхозяйственному) землеустройству, изменению сложившихся районных систем землевладений. Те же последствия ожидаются в связи с предстоящим укрупнением крестьянских (фермерских) хозяйств. Совершенствование системы землевладений и землепользований в административном районе предполагает:

- 1) уточнение межотраслевого и внутриотраслевого распределения земель с необходимой трансформацией;
- 2) сопряжение агроэкологического качества земель с соотношением отраслей, объемами производства, размерами землевладений;
- 3) размещение границ землевладений с учетом наличия усадеб и других инфраструктурных элементов;
- 4) размещение объектов по переработке продукции и обслуживанию производства;
- 5) разработка природоохранных требований, режимов и ограничений в использовании земель.

Система землевладений органически связана с системой расселения. При разработке указанной составной части схемы землеустройства решаются вопросы:

- 1) классификации поселений по функциональному назначению и перспективной хозяйственной роли;
- 2) эффективного использования имеющихся капитальных построек;
- 3) размещения усадеб создаваемых землевладений, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, восстановления исчезающих деревень;
- 4) использование земель сельских населенных пунктов.

При размещении несельскохозяйственных землепользований соблюдается приоритет сельского хозяйства и охраны природы. В целом сведения о формировании сельскохозяйственных землевладений и землепользований в АТО приводятся по форме таблицы 10. Одним из важнейших вопросов формирования зем-

левладений и землепользований является организация территории АТО. Эта составная часть схемы землеустройства административного АТО имеет наибольшую связь с проектами территориального и внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных организаций.

Таблица 10 - Распределение землевладений и землепользований по формам собственности, тыс. га (пример)

№ п/п	Наименование хозяйствующих субъектов, использующих землю	Общая площадь	Собственность					
			граждан	юридических лиц	государственная ³	РФ	субъекта РФ	муниц. образования
1	Хозяйственные товарищества и общества	22,90	0	15,76	6,85	0,19	0	0
2	Производственные кооперативы	36,09	3,83	21,51	10,11	0,64	0	0
3	Государственные и муниципальные унитарные сельскохозяйственные предприятия	8,89	0	0	6,14	2,37	0,12	0,26
4	Научно-исследовательские и учебные учреждения и заведения	0,13	0	0	0,13	0	0	0
5	Подсобные хозяйства	8,01	0	0	7,28	0,22	0,51	0
6	Прочие предприятия, организации и учреждения	1,01	0	0,24	0,68	0	0,09	0
7	Граждане (КФХ, ЛПХ, садовод., огород. и др. объединения)	14,51	11,90	0,60	2,01	0	0	0
	Итого	91,54	15,73	38,11	33,20	3,42	0,72	0,26

Основные цели организации территории района:

- 1) повышение уровня использования земель в соответствии с их агроэкологической пригодностью;
- 2) обеспечение устойчивого развития организаций и предприятий всех отраслей экономики на основе достаточности земельных и иных ресурсов;
- 3) рациональное размещение объектов экологической, социальной и производственной инфраструктуры;
- 4) оптимизация способов использования земли, состава и соотношения угодий и сельскохозяйственных культур;
- 5) энерго- и ресурсосбережение, воспроизводство плодородия почв, повышение производительности труда;
- 6) создание рыночного фонда продукции растениеводства и прочной кормовой базы;
- 7) охрана и окультуривание ландшафтов.

Реализация целевого содержания организации территорий района достигается последовательным решением определенных землеустроительных задач:

- 1) установлением параметров районной системы расселения, размещения хозяйственных центров, дорожной сети и других объектов;
- 2) выделением массивов земель одинаковой агроэкологической пригодности

³ - земли, находящиеся в государственной собственности, считаются неразграниченными

для сельскохозяйственных угодий и посевов;

3) уточнением природоохранных зон, границ особо ценных, среднего качества и малоценных угодий, а так же земель с ограничениями прав собственности и режимов использования;

4) установлением состава и размещения угодий, объёмов трансформации и улучшения земель, структуры посевов, типов и видов севооборотов в разрезе сельскохозяйственных организаций и предприятий;

5) формирование районных комплексов землеохранных мероприятий.

Научно-информационная основа организации территории района – это картосхемы агроландшафтного и агроэкологического микрорайонирования, материалы съёмок и обследований, агроэкологические паспорта сельскохозяйственных культур и т.д.

7.4 Планирование и организация рационального использования земель сельскохозяйственного назначения

Важнейшей отраслью прямого природопользования в большинстве регионов России является сельскохозяйственное производство, сопровождаемое значительными привлекаемыми земельными ресурсами, перерабатывающими и обслуживающими предприятиями, рыночным сервисом. Перспективная задача аграрной политики заключается в консолидации всех составляющих регионального агропромышленного комплекса, органичном сопряжении имеющимися земельными ресурсами сельскохозяйственной отрасли, потребностями для ее развития, а также наиболее обоснованного использования данных ресурсов с экономической, социальной и экологической точки зрения.

Качественное состояние земель характеризует рассмотренное выше природно-сельскохозяйственное районирование. Оно в свою очередь служит и научно-информационной основой перспективного развития землепользования, в том числе и сельскохозяйственного назначения.

Характеристика агроэкологически однотипных ареалов по пригодности под сельскохозяйственные угодья и культуры, а также по производственно-технологическим признакам территории даёт возможность разработать рекомендации по основным направлениям в использовании земель, адаптивному размещению культивируемых растений в зависимости от природных характеристик земель. По землям различного качества в зависимости от агроэкологических факторов размещения сельскохозяйственных культур (достаток или недостаток тепла, влаги и т.д.), рекомендованы севообороты с определённым набором культур, а также культуртехнические, противозерозионные, агро- гидромелиоративные и другие мероприятия.

Посредством характеристики выделенных единиц районирования определяются хозяйственные и правовые режимы использования земель и функциональное назначение территории. Выделяются общий, строгий и особый режимы использования земель; сельскохозяйственное, сельскохозяйственное, лесохозяйственное, природоохранное, урбанизированное назначение земель.

Мероприятия по планированию и организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения реализуются на основе проанализированных данных природно-сельскохозяйственного районирования через установление оптимальной структуры посевных площадей основных сельскохозяйственных культур. При этом учитываются потребности населения в продовольствии, а отрасли животноводства в различных видах кормовых ресурсов.

Одной из задач планирования и организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения является обоснование развития и размещения агропромышленного комплекса АТО. В рамках данной задачи проводится детальный анализ растениеводства и животноводства по основным показателям: качество земли, структура угодий, посевные площади, урожайность и себестоимость продукции, поголовье животных и их продуктивность, потребительский спрос и доходность.

Обоснование перспективных направлений развития и размещения АПК включает:

- 1) определение площади и структуры земельно-ресурсной базы сельского хозяйства;
- 2) определение масштабов внутриотраслевой трансформации земель: низкого агроэкологического качества – в экстенсивные угодья, высокого – в интенсивные;
- 3) дифференциацию сельскохозяйственных угодий по качеству (особо ценные, ценные, малоценные) и ограничениям использования с выделением водохранных и других зон;
- 4) организацию взаимодействия с землями сельских поселений и использования земель районного фонда перераспределения;
- 5) установление рационального соотношения между уровнем интенсификации использования земель, обеспеченностью трудовыми и материально-техническими ресурсами;
- 6) размещение специализации сельскохозяйственного производства на территории АТО.

К сфере АПК, наряду с сельским хозяйством, относятся предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции, по производственному обслуживанию сельского хозяйства и рыночному сервису. При этом рассматривается охват обслуживанием, качество и стоимость услуг, сокращение потерь продукции.

В административных районах высокой урбанизации, добычи и переработки минерального сырья и топлива, первостепенное внимание уделяется при разработке схемы землеустройства совершенствованию земельно-ресурсной базы ведущих наиболее землеёмких отраслей.

Вопросы для самопроверки

1. Каково значение зонирования земель сельскохозяйственного назначения?
2. Какие разделы включают проекты комплексного землеустройства муниципальных образований на основе зонирования сельскохозяйственного назначения?
3. На основе чего проводится классификация земель муниципального образования по пригодности для использования в сельском хозяйстве?
4. Каков состав работ при разработке землеустроительного зонирования земель

сельскохозяйственного назначения?

5. Приведите примеры видов разрешенного использования земельных участков в пределах границ соответствующей территориальной сельскохозяйственной зоны?

6. Какие организационно-территориальные мероприятия по формированию перспективного землепользования входят в состав схемы землеустройства АТО?

7. Какие задачи решаются при перераспределении земель сельскохозяйственного назначения?

8. Назовите организационно-территориальные мероприятия, за счет которых достигается экономический эффект схемы землеустройства.

9. Каким образом рассчитывается экономический эффект от проведения инвентаризации земель и оценки качества земель?

10. Каким образом рассчитывается экономический эффект от разграничения государственной собственности на землю?

11. Каким образом рассчитывается экономический эффект от упорядочения структуры землевладений и землепользований и от освоения временно неиспользуемых плодородных земель?

12. Приведите состав землевладений и землепользований в АТО, назовите наиболее существенные вопросы формирования системы землевладений и землепользований в АТО.

13. Какие задачи решаются при планировании и организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения?

14. Каково содержание размещения агропромышленного комплекса и других ведущих отраслей района?

ТЕМА 8 СОСТАВ, СОДЕРЖАНИЕ И МЕТОДИКА РАЗРАБОТКИ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОХРАНЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

8.1 Общие и правовые положения охраны земель

Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности. В связи с этим охрана земельных ресурсов является одним из важнейших вопросов, исследуемых при планировании и организации земель АТО.

Нормативно-правовое обеспечение охраны земель регламентируется положениями Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (глава II).

Целями охраны земель являются:

- 1) предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности;
- 2) обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деграда-

ции, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

- сохранению почв и их плодородия;
- защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;
- защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защите растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред деревьям, кустарникам и иным растениям);
- ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;
- сохранению достигнутого уровня мелиорации;
- рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;
- сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

В целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий.

Оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы и иных норм и требований. Внедрение новых технологий, осуществление программ мелиорации земель и повышения плодородия почв запрещаются в случае их несоответствия предусмотренным законодательством экологическим, санитарно-гигиеническим и иным требованиям.

При проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель. Для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством Российской Федерации устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ.

Для проведения проверки соответствия почвы экологическим нормативам проводятся почвенные, геоботанические, агрохимические и иные обследования. В целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота в установленном порядке.

8.2 Предотвращение захламления и загрязнения земель

В регионах России отходы производства и потребления населения превратились в наиболее опасный фактор загрязнения всех сфер окружающей природной среды. В большинстве регионов преобладают твердые бытовые отходы (ТБО), включая осадки сточных вод, образующиеся в процессе производства и в быту. Их использование в местах образования при современном уровне технического и технологического развития или невозможно или нецелесообразно.

На протяжении последнего периода (15 лет) прослеживается устойчивая тенденция увеличения образования отходов. Среднегодовой прирост объемов отходов составляет 3-5%. Значительное количество промышленных и сельскохозяйственных отходов накоплено и хранится на территориях производственных организаций. Сведения об условиях хранения отходов, о мероприятиях по их обезвреживанию, переработке и использованию фрагментарны. Поэтому работа по предотвращению захламления и загрязнения земель начинается с комплексной экологической, земельно-ресурсной и правовой оценки объектов размещения отходов производства и потребления.

Заполняется следующая форма (таблица 11). Приводится характеристика по следующим показателям:

- количеству действующих объектов размещения отходов, в том числе официально учтенных и функционирующих с нарушением природоохранного законодательства;
- данные по общей площади объектов, объему захоронения отходов, лимиту размещения отходов.

Таблица 11 - Установленные лимиты и наличие лицензий на полигонах и карьерах по приему ТБО на 200 _ г.

№ п/п	Наименование полигона, карьера, район расположения	Принадлежность полигона, свалки	Наличие лимита размещения на 20 _ г.	Проводимые мероприятия	Площадь, га	Объем, тыс. м ³	Срок действия лицензии, № лицензии
1	...	...	...				
2	...						

По каждому объекту приводятся следующие данные:

- адрес объекта;
- населенные пункты, осуществляющие вывоз отходов;
- владелец;
- площадь полигона, мощность отходов;
- состав отходов;
- техническое состояние полигона;
- способ складирования и начало эксплуатации;
- положение в рельефе и относительно водотоков и водопунктов;
- объекты, попадающие в санитарно-защитную зону (СЗЗ);
- геологический разрез участка, наличие водоупоров;

- характеристика водоносных горизонтов;
- почвенный состав и растительность;
- наличие очистных сооружений;
- оценка воздействия объекта на окружающую среду.

По итогам анализа полученных результатов в целях принятия наиболее обоснованных решений по планированию и организации территорий под объектами размещения ТБО необходимо провести следующие обобщения по характеристике обследованных объектов (таблицы 12-14).

Таблица 12 - Характеристика объектов размещения отходов по площади

№ п/п	Тип объектов	Площадь объектов, га	Количество объектов
1	Крупные	...	...
2	Средние		
3	Мелкие		
Итого			

Таблица 13 - Характеристика объектов размещения отходов по способу складирования

№ п/п	Способ складирования	Площадь объектов, га
1	В карьерах	...
2	В виде насыпи	
3	В карьере + насыпь	
4	В оврагах	
5	В биокомпостных рвах	
6	На иловых площадках и полях фильтрации	
Итого		

Таблица 14 - Соблюдение зон особого режима использования и мониторинг окружающей среды на объектах размещения отходов, га

№ п/п	Вид зоны	Соблюдается	Не соблюдается	Всего
1	Санитарно-защитная			
2	Водоохранная			
Проведение мониторинга окружающей среды		Проводится	Отсутствует	

В настоящее время практически повсеместно сложилась ситуация, при которой каждый район и город имеет свою локальную систему обезвреживания ТБО. Из-за отсутствия средств районы стремятся решать проблемы ТБО наиболее дешёвым путём – за счёт своих собственных свалок, что создает напряжённую

экологическую ситуацию в регионе, не позволяет создать оптимальные условия для внедрения современных методов переработки мусора. В результате состояние 70% действующих полигонов требует немедленного решения вопроса по реконструкции и рекультивации имеющихся площадей, а также необходимости строительства новых полигонов.

Таким образом, при планировании и организации рационального использования земель и их охраны необходимо учитывать осуществление следующих мероприятий, направленных на оздоровление экологической обстановки и повышение качества обращения с твердыми бытовыми отходами:

- рекультивация потенциально опасных полигонов, стихийных несанкционированных свалок отходов производства и потребления, мелких переполненных полигонов, что позволит не только улучшить экологическую обстановку близлежащих территорий, снять экологическую напряженность в этих районах, но и получить экономический эффект от дальнейшего использования рекультивированных земель, что немаловажно в условиях складывающегося дефицита земель;
- реконструкция и расширение некоторых существующих полигонов в целях продления срока их службы;
- создание межрайонных территориально-производственных комбинатов по утилизации отходов (ТПК), куда будут входить мусоросортировочный или мусороперерабатывающий комплекс, полигон для депонирования неутилизированной части отходов, комплекс сооружений по сбору фильтрата и поверхностного стока и их очистке, система пассивной дегазации биогаза на полигоне и др. (как правило для отдельных районов, где полигоны уже исчерпали свой ресурс).

8.3 Особенности рекультивации нарушенных земель

Развитие промышленности и строительства связано с нарушением земель. По данным государственного учета нарушенные площади в целом по Российской Федерации занимают более 1,0 млн. га. Нарушение земель сопровождается добычу твердых полезных ископаемых при освоении месторождений торфа, фосфоритов, доломитов, стекольных и формовочных песков, тугоплавких и огнеупорных глин, карбонатных пород, извести, буровых растворов, легкоплавких глин и суглинков для производства кирпича, песчано-гравийно-валунных смесей и песков для производства строительных материалов.

Неблагоприятные воздействия карьерных разработок на окружающую среду выражаются в необратимости истощения ресурсов, локальном территориальном характере воздействия на глубину до 30 м, затрагивающему как поверхностные, так и геологические горизонты. Пользование недрами неизбежно связано с уничтожением почвенного покрова, нарушением режима подземных и поверхностных вод, загрязнением гидросферы и атмосферы. В ряде случаев временно или безвозвратно теряются лесные массивы и пахотные угодья.

Значительные площади нарушенных земель составляют выработанные торфяники. Добыча торфа осуществляется как крупными торфопредприятиями, так и мелкими предприятиями агропромышленного комплекса. Выработанные торфяники – старые и нереккультивированные участки, где торфяные залежи от-

работаны разными способами, находящиеся в зависимости от срока вывода из эксплуатации в разном культуртехническом состоянии. Используемые рекультивируемые участки составляют примерно 30% от площади всех выведенных из эксплуатации торфоразработок. Использование земель торфяного фонда продолжает оставаться не рациональным. Выработанные торфяники следует полнее использовать под лекарственные растения и ягодные культуры для создания культурных сенокосно-пастбищных угодий.

Формирование зональных дерново-подзолистых почв на осушенных торфяниках позволяет отнести ранее заболоченные площади в состав земель, пригодных для использования в сельском хозяйстве. Такими в первую очередь являются площади, выработанные фрезерным способом. По запасам элементов питания, по физическим и химическим свойствам грунтов они отвечают основным требованиям сельскохозяйственных культур и потому рассматриваются как возможный резерв продуктивных угодий.

Старые карьерные разработки, где происходит процесс заболачивания, пригодны для расширения болотных массивов с местами обитания охотничьих промысловых животных и редких видов растений.

Часть бывших торфоразработок можно использовать при размещении активно организуемых дачных кооперативов и коллективных садов. Поскольку промышленная разработка торфа часто осуществлялась машинно-формовочным и гидроспособом, рекультивация этих земель представляет собой более трудоемкий процесс. Они имеют значительное линейное расчленение территории, более низкое положение днищ выемок относительно господствующей поверхности, слабую дренированность площадей, высокую залесенность и засоренность пнями и гиблым лесом. Большая глубина выработок способствует затоплению рекультивированной площади грунтовыми водами. Существующий опыт рекультивации указывает на пригодность этого типа нарушенных земель для водохозяйственного и рыбохозяйственного использования.

Экономическая эффективность рекультивации выработанных торфяников наиболее высока в первые годы после выработки торфяной залежи, когда площади свободны от лесной поросли. В последующем мелиоративное состояние выработанных площадей ухудшается, и трудоемкость работ по их рекультивации значительно возрастает.

Рекультивация торфокарьерных выемок является составным (замыкающим) звеном общей проблемы комплексного использования торфяников. Достижение комплексности в их использовании возможно на основе решения некоторых существенных организационных задач, главной из которых является разработка и обеспечение правовой и экономической основы технологического совмещения торфодобычных и сельскохозяйственных работ.

Торфопредприятие должно представлять своего рода промышленно-аграрный комплекс, сочетающий:

- 1) добычу торфа;
- 2) его переработку на удобрения;
- 3) кормопроизводство на незанятых торфодобычей площадях, а также площадях, высвободившихся после торфодобычи.

При такой организации хозяйственного использования торфяников строи-

тельство дренажных систем и других долговременных элементов устройства территории (дорог, линий связи и т.д.) производилось бы с учетом полного, комплексного и постоянного хозяйственного освоения земельных массивов, а на стадии рекультивации земель отпадала бы необходимость переустройства дренажной сети.

Вопросы для самопроверки

1. В чем состоит нормативно-правовое обеспечение охраны земель?
2. По каким показателям проводится комплексная оценка земель в работах по предотвращению захламления и загрязнения земель?
3. Какие мероприятия охраны земельных ресурсов направлены на оздоровление экологической обстановки и повышение качества обращения с твердыми бытовыми отходами?
4. Каковы особенности рекультивации нарушенных земель в АТО?

ЛИТЕРАТУРА

- 1 Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016). – URL : <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 20.09.2022). - Текст : электронный.
- 2 Федеральный закон «О Землеустройстве» от 18.06.2001 N 78-ФЗ (действующая редакция, 2016). – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 20.09.2022). - Текст : электронный.
- 3 Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002, № 7-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 20.09.2022). - Текст : электронный.
- 4 Алексеева, Н. С. Землеустройство и землепользование: учебное пособие / Н.С. Алексеева.- Санкт-Петербург: Изд-во Политехн. ун-та, 2012
- 5 Долматова, Л. Г. Социо-эколого-экономические аспекты территориального планирования использования и охраны земельных ресурсов [Текст]: [монография] / Л. Г. Долматова; Новочерк. гос. мелиор. акад. - Ростов н/Д.: СКНЦ ВШ ЮФУ, 2012.-260 с.
- 6 Груздев, В. М. Территориальное планирование: Теоретические аспекты и методология пространственной организации территории : учебное пособие / В.М. Груздев.- Нижний Новгород: ННГАСУ, 2014
- 7 Буров, М. П. Региональная экономика и управление территориальным развитием: учебник для магистров / М.П. Буров.- Москва: Дашков и К, 2021
- 8 Боробов, В. Н., Марков А. К., Можаяев Е. Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учебное пособие / В.Н. Боробов и др. - Москва ; Берлин: Директ- Медиа, 2020
- 9 Стифеев, А. И. Система рационального использования и охрана земель : учебное пособие / А. И. Стифеев, Е. А. Бессонова, О. В. Никитина. - 2-е изд., стер. - Санкт-Петербург : Лань, 2021. - 168 с. - URL: <https://e.lanbook.com/book/171875>. (дата обращения: 25.09.2022). - Текст : электронный.
10. Гилёва, Л. Н. Современные проблемы землеустройства, кадастра и рационального землепользования : учебное пособие / Л. Н. Гилёва. — Тюмень : ТИУ, 2020. — 93 с. — ISBN 978-5-9961-2254-7. — Текст : электронный // Лань : электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/188810> (дата обращения: 27.09.2022). - Текст : электронный.
- 11 Землеустроительное проектирование : Учебное пособие для студентов, обучающихся по направлению подготовки 21.03.02 Землеустройство и кадастры Ч. 2 : Межхозяйственное (территориальное) землеустройство. - Пенза : ПГАУ, 2019. - 107 с. - URL: <https://e.lanbook.com/book/142024>. (дата обращения: 10.10.2022). - Текст : электронный.
- 12 Симонова, Л. А. Территориальное землеустройство в случае перераспределения сельскохозяйственных угодий, используемых сельскохозяйственными предприятиями и находящихся в общей долевой собственности : учебное пособие / Л. А. Симонова, Е. А. Виноградова. - Нижний Новгород : НГСХА, 2018. - 56 с. - URL: <https://e.lanbook.com/book/138574>. (дата обращения: 10.10.2022). - Текст : электронный.

Учебное издание

Долматова Людмила Георгиевна

**ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

КУРС ЛЕКЦИЙ

для магистров направления «Землеустройство и кадастры»

Издаётся в авторской редакции

Подписано к печати

Формат 60х84 1/16

Объем _____ Тираж _____ Заказ _____

Отдел оперативной полиграфии НИМИ ФГБОУ ВО Донской ГАУ

346428, г. Новочеркасск, ул. Пушкинская, 111.