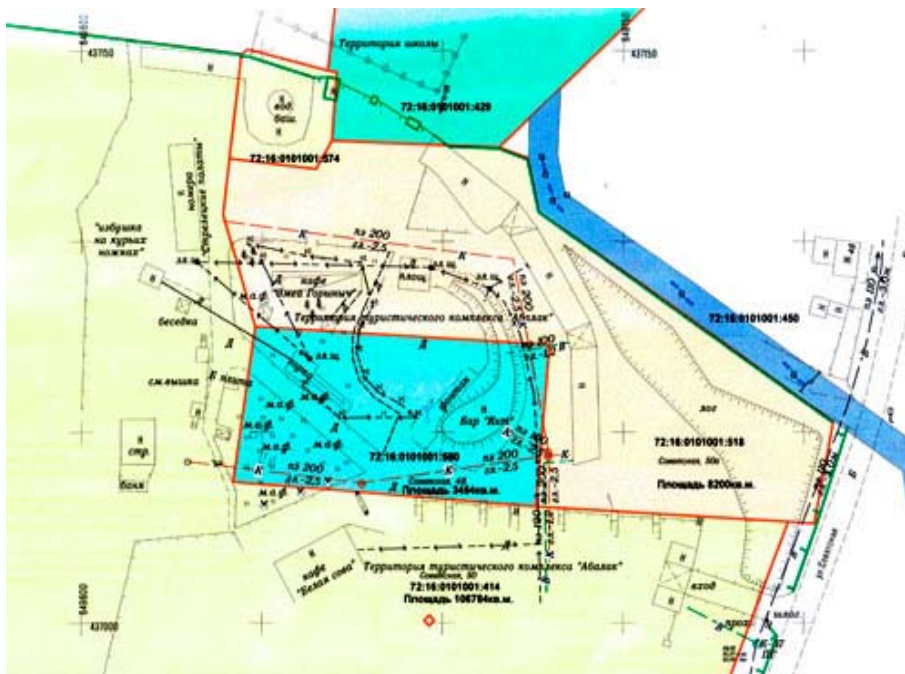


Л.Г. Долматова, А.С. Чешев

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРОВ

КУРС ЛЕКЦИЙ



Новочеркасск
2023

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

Л.Г. Долматова, А.С. Чешев

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРОВ

КУРС ЛЕКЦИЙ

для магистров направления «Землеустройство и кадастры»

2-е издание, переработанное

Новочеркасск
2023

УДК 631.111 (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 Современные проблемы землеустройства и кадастров : курс лекций для магистров направления «Землеустройство и кадастры» / Л.Г. Долматова, А.С. Чешев; Новочерк. инж.-мелиор. ин-т Донской ГАУ. - 2-е изд. перераб. – Новочеркасск, 2023. – 91 с.

В курсе лекций рассматриваются основные вопросы развития землепользования, землеустройства и кадастров в современной экономике рыночного типа, принципы использования земельных ресурсов, особенности создания землепользований крестьянских хозяйств, а также мониторинга земель и управления земельными ресурсами.

Рекомендовано для магистров направления «Землеустройство и кадастры».

Ключевые слова: землеустройство, земельный кадастр, землепользование, управление земельными ресурсами, формирование, организация работ.

СОДЕРЖАНИЕ

	с.
ВВЕДЕНИЕ	6
1 ЗЕМЕЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ, ЕЁ ВИДЫ И ФОРМЫ	7
1.1 Виды и формы земельной собственности	8
1.2 Назначение и режим использования земель	8
1.3 Организация использования земли в системе землевладений и землепользований	9
2 ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ	10
2.1 Научные подходы к формированию эффективного землепользования	10
2.2 Методические подходы формирования землепользований и землевладений сельскохозяйственных предприятий	11
2.3. Инновационные проблемы современного землепользования	12
3 ОБРАЗОВАНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЙ И ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЙ	18
3.1 Методика образования землепользований	18
3.2 Размещение и формирование землевладений и землепользований	19
3.3 Установление видов и площадей угодий в составе землевладений и землепользований	21
4 ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЙ КРЕСТЬЯНСКИХ (ФЕРМЕРСКИХ) ХОЗЯЙСТВ (КФХ)	22
4.1 Задачи, решаемые при создании землевладений КФХ	22
4.2 Требования к формированию землевладения крестьянского хозяйства	24
4.3 Севообороты крестьянского хозяйства	27
5 ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ	30
5.1 Организация работ по выбору земельного участка при формировании землепользования	30
5.2 Выбор и предоставление земельного участка	31
5.3 Образование землепользования на основе сформированных земельных участков	33
6 ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА	35
6.1 Землеустройство и землеустроительное проектирование на современном этапе. Цели, задачи, содержание и условия их проведения	35
6.2 Методические основы составления землеустроительных проектов и их экономическое обоснование	37
6.3 Методы решения проектных задач и экономическое обоснование проектов	39
7 МЕЖХОЗЯЙСТВЕННОЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ	40
7.1 Подготовительные работы при проведении межхозяйственного землеустройства	40
7.2 Составление и рассмотрение проектов межхозяйственного землеустройства	42
7.3 Перенесение проекта межхозяйственного землеустройства в	

натуру, оформление и выдача документов	44
8 ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	45
8.1 Цели и задачи территориального землеустройства муниципальных образований. Составление схемы территориального землеустройства	45
8.2 Землеустроительные действия при разработке схемы территориального землеустройства района	47
8.3 Развитие и размещение районного агропромышленного комплекса. Совершенствование системы расселения в районе	49
8.4 Организация угодий. Природоохранные мероприятия	50
8.5 Уточнение на местности границ административно-территориальных образований	51
9 ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ КАДАСТРА ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ	52
9.1 Сущность кадастра объектов недвижимости	52
9.2 Характеристика земельного фонда	54
9.3 Земельный кадастр, его цели и задачи на современном этапе развития земельных отношений	57
10 МОНИТОРИНГ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ	59
10.1 Основные положения мониторинга объектов недвижимости	59
10.2 Почвы и почвенный покров	60
10.3 Классификация и систематика городских почв и почвоподобных поверхностных образований	62
10.4 Мониторинг городских почв	64
10.5 Региональный и локальный почвенный мониторинг. Задачи и содержание мониторинга городских почв	65
11 ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОРОДСКИХ ЗЕМЕЛЬ	69
11.1 Показатели эффективности использования земель городов	69
11.2 Оценка негативных процессов на городской территории	72
11.3 Характеристика земельного фонда города	74
11.4 Государственный контроль за использованием и охраной земель. Экологическая экспертиза	76
12 ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ	77
12.1 Правовая охрана земель	77
12.2 Приоритет земель сельскохозяйственного назначения. Охрана продуктивных земель	79
12.3 Экологическая защита земель	80
12.4 Экономическое стимулирование охраны и рационального использования земель. Ответственность за несоблюдение законодательства об охране земель	81
13 УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ	83
13.1 Система управления земельными ресурсами	83
13.2 Компетенции органов управления земельным фондом	84
13.3 Устойчивое развитие, как фактор управления земельными отношениями	87
13.4 Землеустройство в системе управления	88
ЛИТЕРАТУРА	90

ВВЕДЕНИЕ

Каждому этапу развития общественного производства соответствуют определенные земельные отношения и обусловленная ими система мероприятий по использованию земель, организации и размещению производства. Основой земельных отношений в современных условиях явилось разгосударствление земельной собственности и введения на этой основе частной и других видов собственности на землю. При этом ставится задача по организации планомерного ее использования в интересах развития и укрепления демократических форм хозяйствования, удовлетворения экономических и социальных потребностей каждого гражданина.

Сегодня в нашей стране устанавливается конституционное право предоставления земли в чью-либо собственность и пользование конкретизируется и регулируется положениями земельного, гражданского и иного закона права, что осуществляется в процессе земельно-кадастровых и регистрационных действий.

Землеустроительные мероприятия оказывают непосредственное влияние на процесс производства, создают организационно-территориальные условия для высокопроизводительного использования сельскохозяйственных машин и орудий борьбы с водной и ветровой эрозией, повышения плодородия почв путем химизации и мелиорации земель на основе эффективной организации угодий и севооборотов.

Земельно-кадастровые и регистрационные мероприятия предполагают проведение работ по подготовке документов для постановки земельных участков и других объектов недвижимости на кадастровый учет и осуществления регистрации прав по объектам землеустройства.

В земельном законодательстве (Земельный кодекс РФ, Федеральный закон «О землеустройстве», Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»), указывается, что основными задачами в области землепользования и землеустройства является организация наиболее полного научно обоснованного рационального и эффективного использования и охраны земель с учетом различных видов и форм земельной собственности, и хозяйствования. Землеустройство – это наука об изучении свойств земли и функционирования её как средства производства и пространственного базиса, совокупности земельно-правовых отношений и закономерностей по организации рационального и наиболее эффективного использования и охраны земель с учетом конкретных природных, экономических, агротехнических мелиоративных социальных и других условий.

Общепризнано, что землеустройство – это, прежде всего, социально-экономическое явление. Его главная функция – организация взаимодействия различных социальных групп по поводу распределения и использования земли. Как правило, в землеустроенных сельскохозяйственных предприятиях экономическая эффективность производства выше. Данный курс лекций рекомендован магистрам направления «Землеустройство и кадастры».

ТЕМА 13ЗЕМЕЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ, ЕЁ ВИДЫ И ФОРМЫ

1.1 Виды и формы земельной собственности

В соответствии с Конституцией РФ земля в Российской Федерации может находиться в частной, государственной и иных формах собственности.

Земельные участки могут находиться в частной собственности, как отдельных граждан, так и их юридических формирований (лиц) АО, ООО, СПК, ПАО, крестьянских и кооперативных хозяйств.

В собственности граждан и их юридических лиц находятся земли, предназначенные для:

- а) ведения личного подсобного хозяйства;
- б) ведения крестьянского хозяйства;
- в) жилищного, дачного и гаражного строительства;
- г) садоводства, огородничества, животноводства;
- д) других целей, связанных с сельскохозяйственным производством, в т.ч. и предпринимательской деятельности.

Земельный собственник, образующий юридические лица, является собственником земельных участков, переданных ему в качестве вкладов (взносов) его учредителями (участниками, членами), а также земельных участков, приобретенных им в собственность по другим основаниям.

В частную собственность не могут передаваться: земли городских территорий общего пользования; прибрежные земли любых водоёмов государственного значения; земли особо охраняемых территорий и подверженных заражению; земли государственных инфраструктурных образований; земли, предназначенные для нужд обороны и обеспечения безопасности; земли лесного фонда и др. земель, установленных законодательством. Эти земли не могут быть предметом купли-продажи, залога и обращения на них взысканий третьих лиц.

Государственную земельную собственность можно подразделить на три вида.

1. Федеральная собственность на землю, объектами которой являются земельные участки, предназначенные для нужд обороны и обеспечения безопасности страны, для организации заповедников, национальных парков, памятников природы, дендропарков, ботанических садов, оздоровительных местностей, земельные участки энергетических и транспортных систем, атомной энергетики, историко-культурного наследия, лесного фонда, федерального земельного запаса, объектов водного фонда, а также иными федеральными объектами;

2. Земельная собственность субъектов РФ (республик, краев, областей), объектами права которой являются земельные участки региональных заповедников, природных парков, оздоровительных учреждений, историко-культурного наследия, промышленности, транспорта и других объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, запасного фонда и др.;

3. Право муниципальной земельной собственности (декларируется как самостоятельное право, не входящая в государственную собственность), объек-

тами которой выступают земли, находящиеся в пределах черты городских и сельских поселений, а также земли за пределами их черты, переданные в их собственность другими муниципальными образованиями, земельные участки которых не преданы в собственность федерации, ее субъектов и граждан.

Если земельный участок находится в собственности двух и более лиц, то он принадлежит им на праве (общей долевой и совместной) собственности. Порядок наделения долями владения, пользования и распоряжения устанавливается Гражданским и Земельным кодексом РФ.

Если земельный участок принадлежит членам крестьянского хозяйства на праве общей совместной собственности, то при выходе одного из его членов он не подлежит разделу, а размер его доли компенсируется в денежном выражении.

Существуют также такие формы как общая совместная собственность супругов, аренда, субаренда, сервитуты, обременения и др.

1.2 Назначение и режим использования земель

Общая площадь земель, находящаяся во владении, пользовании, в государственной и частной собственности составляет 1712,5 млн. га. Наибольший удельный вес занимают земли сельскохозяйственного назначения (379,678 млн. га или 22,2 %) и государственного лесного фонда (1127,915 млн.га, или 65,9 %), а наименьший – земли промышленности, связи и иного специального назначения (1,1%).

По основному целевому назначению все земли Российской Федерации подразделяются на следующие категории.

1. Земли сельскохозяйственного назначения (земли АО, ООО, СПК, крестьянских (фермерских) хозяйств и других сельскохозяйственных предприятий);
2. Земли поселений (земли городов, поселков, сельских населенных мест);
3. Земли промышленности, транспорта, линий связи и электропередач, обороны страны и иного специального несельскохозяйственного назначения;
4. Земли особо охраняемых территорий и объектов природоохранного, природозаповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
5. Земли лесного фонда (земли как покрытые, так и не покрытые, но находящиеся в границах лесохозяйственных предприятий);
6. Земли водного фонда (крупные водоемы и реки);
7. Земли запаса (земли неиспользуемые, непригодные, а также пригодные и переданные в краткосрочное и долгосрочное пользование или аренду).

Земли сельскохозяйственного назначения используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Перевод земель этой категории в другие с изменением их целевого назначения осуществляется в порядке, установленном законодательством РФ.

Отнесение земель к категориям, а также перевод их из одной категории в

другую осуществляется:

- в отношении земель, находящихся в федеральной собственности - Постановлением Правительства РФ;

- в отношении земель, находящихся в собственности субъектов, муниципальной собственности и земель сельскохозяйственного назначения – постановлением исполнительной власти субъектов РФ, а земель иного целевого назначения – постановлением местного органа самоуправления.

Целевое использование земель соответствующей категории определяется, конкретными видами деятельности, для которых предоставляется земельный участок либо конкретными видами пользования в городах и сельских поселениях.

1.3 Организация использования земли в системе землевладений и землепользований

Непосредственное использование земель осуществляется государственными и кооперативными организациями, учреждениями НИИ, крестьянскими хозяйствами, их ассоциациями, АО и ООО, которые имеют землю в собственности, на правах пользования и аренды в форме землевладения и землепользования.

Понятие «землевладение» и «землепользование» не имеют однозначного характера, и они обладают многочисленными аспектами:

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

- б) вещественный – содержанием землепользования являются земельные угодья, их количественная и качественная характеристика, правильное размещение и внутреннее устройство;

- в) правовой – устанавливает порядок, условия, формы использования и распоряжения землей. Поэтому с правовой точки зрения – землепользование и землевладение – это ограниченная земельная площадь, переданная в пользование или собственность, на территории которой регламентируется хозяйственный и правовой режим использования земли;

- г) экологический – содержание землепользования и землевладения выражается в обеспечении рационального использования земли с учетом поддержания экологического равновесия на конкретной территории;

- д) социальный – содержание землепользования и землевладения выражается в улучшении условий труда и отдыха работников сельхозпредприятий;

- е) природный – специфические природные условия (климат, рельеф, почвы, растительность и др.) каждого конкретного землепользователя и землевладения оказывают существенное влияние на размеры и специализацию хозяйств.

Поэтому землепользование или землевладение – это деятельность по целенаправленному использованию земли на отграниченной площади с установ-

ленным порядком владения и пользования землей и принципами управления земельными ресурсами и организацией производственными процессами, которые заключаются в следующем.

ТЕМА 2 ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ

2.1 Научные подходы к формированию эффективного землепользования

Современные подходы к формированию рационального и эффективного землепользования должны базироваться на использовании конкретных направлений эколого-экономического развития и создания устойчивых форм хозяйствования в рыночных условиях.

Институциональные аспекты при формировании землепользований должны, прежде всего, учитывать:

- разнообразные виды и формы собственности на землю;
- способы и методы приватизации земель;
- оборотоспособность земель различного целевого назначения;
- сложившиеся формы хозяйствования на земле;
- платность за использование земельных ресурсов.

Управленческие аспекты: при планировании рационального землепользования важную роль играет учет управленческих функций, к которым можно отнести:

- распределение и перераспределение земель по формам собственности и хозяйствования;
- землеустроительные работы;
- земельно-кадастровые работы;
- мониторинг земель;
- контроль за использованием и охраной земель

Социальные аспекты: важное значение при формировании новых и упорядочении существующих землепользований приобретает учет социальных условий, к которым следует отнести:

- повышение заинтересованности граждан в использовании земли;
- повышение самостоятельности в деле организации землепользования и ведения хозяйства;
- свободу землепользования.

Экономические аспекты: при создании рационального землепользования сельскохозяйственных и несельскохозяйственных предприятий осуществляется обязательный учет следующих экономических факторов:

- введение платного землепользования;
- повышение материальной заинтересованности землепользователей;
- налогообложение, льготы по налогам;

– финансы, кредит, ипотека и залог, инвестиции, направляемые на создание рационального землепользования.

Правовые аспекты: в современных условиях реформирования законодательной и нормативной базы по совершенствованию земельных отношений, важное значение имеет учет правовых аспектов при организации землепользований:

- создание законодательной и нормативной базы для планирования землепользования;
- предоставление прав гражданам на земельный участок и организацию землепользования;
- предоставление прав юридическим лицам на организацию землепользований;
- защита прав собственности и пользования землей;
- создание условий для разрешения споров судебными инстанциями.

Экологические аспекты: большое влияние при формировании и размещении землепользований различных предприятий в условиях становления рыночной экономики в аграрном секторе должно быть уделено экономическим факторам, к которым можно отнести:

- создание условий для экологической безопасности;
- защиту земель от разрушения (эрозия, деградация и т.д.);
- защита земель от загрязнения, заражения, захламления;
- нанесение ущерба окружающей среде и прилегающим территориям.

Рыночные аспекты: планирование рационального и эффективного землепользования предприятий в современных условиях практически невозможно без учета требований и условий складывающегося земельного рынка, которые должны включать:

- факторы рынка земли (сделки с землей, цена земли, спрос на земельные участки, предложения и т.д.);
- создание маркетинга по рынку земли и планированию землепользования;
- менеджмент в планировании землепользования.

Следовательно, при планировании рационального и эффективного землепользования следует в обязательном порядке учитывать эколого-экономические, социальные, организационно-правовые и другие аспекты организации использования земельных ресурсов в современных условиях.

2.2 Методические подходы формирования землепользований и землевладений сельскохозяйственных предприятий

Организация землепользований и землевладений сельскохозяйственных предприятий может осуществляться при проведении следующих землеустроительных действий.

1. Образование землевладений и землепользований – это подготовка зе-

мельного участка для создания нового хозяйства или предприятия на любых землях.

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

3. Упорядочение землевладений (землепользований) – это целенаправленные, землеустроительные действия по улучшению конфигурации, параметров земельных участков на ликвидацию любых недостатков пространственного характера.

4. Отвод и изъятие земельных участков.

Отвод – это землеустроительные действия по оформлению и установлению на местности границ земельного участка, предоставленного в собственность, владение, пользование.

Предоставление земель – это оформление землеустроительных документов и принятие решения о передаче земельного участка в собственность, владение, пользование и аренду гражданам и юридическим лицам.

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

5. Установление черты населенных пунктов – это подготовка проекта установления черты и перенесение её на местность.

Поэтому образование землевладений или землепользований сельскохозяйственных предприятий представляет собой землеустроительные действия, включающие составление, обоснование, утверждение проекта и перенесение в натуру, в результате которых создают и оформляют новую земельную территорию, ограниченную на местности для ведения сельскохозяйственного производства. Землевладение и землепользование при этом размещают и формируют как составную часть системы землепользований района.

2.3 Инновационные проблемы современного землепользования

Система комплексного эколого-экономического развития и обустройства сельскохозяйственного землепользования и производства должна сопровождаться наиболее эффективными достижениями науки и передового опыта в области развития агропромышленного комплекса, обеспечивая при этом наибольшую эффективность научно-технического прогресса в области рационального землепользования, улучшение комфортности проживания жителей сельской местности, а также создание экологического равновесия на прилегающих территориях.

Важным условием в этом процессе должно стать внедрение инновационных технологий или нововведений, основанных на прогрессивных формах использования и охраны земельных ресурсов.

Инновационный характер рационального землепользования мотивирует развитие конкретных новаций, обладающих направленными действиями, примерами которых могут быть:

- совершенствование технологических процессов по улучшению использования сельскохозяйственных земель, организации рационального землепользования с учетом природоохранных требований, а также специфики конкретных агроландшафтов;
- улучшение использования сельскохозяйственных земель, внедрение природоохранных мероприятий на основе применения высоких технологий;
- рациональная организация территории сельскохозяйственных земель с применением действий комплексного землеустройства.

Следует отметить, что в аграрной сфере развитие и совершенствование комплексного обустройства сельскохозяйственного землепользования обуславливается необходимостью повышения производственных свойств земельных ресурсов, вовлечение в интенсивный сельскохозяйственный оборот неэффективно используемых земель засушливых регионов и на этой основе активизаций человеческого фактора, который обеспечивает ускоренное развитие малообжитых районов с низкой отдачей земель.

Следовательно, инновационная деятельность в области организации сельскохозяйственного землепользования должна быть ориентирована, прежде всего, на формирование эффективного эколого-экономического потенциала, наиболее производительного выполнения всех производственных процессов, введения интенсивного использования агроландшафтов.

Конструктивные и технологические решения, при внедрении инновационных подходов в организацию сельскохозяйственного землепользования должны быть направлены на создание высокопродуктивных земель, на внедрение энергосберегающих технологий, на охрану природной среды агроландшафтов и обеспечивать наилучшую привлекательность для потенциальных инвесторов в экономику землепользования. Наряду с обеспечением рационального сельскохозяйственного землепользования основанного на повышении плодородия почв, улучшении качества сельскохозяйственных угодий, осуществляются мероприятия по внедрению высокопроизводительной техники и высоких технологий, примерами которых могут быть энерго- и ресурсосберегающие системы для выращивания сельскохозяйственных культур.

Такие нововведения и усовершенствования повышают капитальные затраты, но дают более существенную экономию ежегодных издержек при организации сельскохозяйственного землепользования за счет внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий. При этом инновации в управлении процессом проектирования и обустройства сельскохозяйственного землепользования могут быть связаны с разработкой и реализацией соответствующих моделей. Ускоренное развитие геоинформационных технологий, интенсивное оснащение производственных процессов современной оргтехникой, создание баз и банков данных на электронных и бумажных носителях по количественной и качественной оценке исходных материалов на основе программного обеспечения обуславливают в проектной деятельности переход на системы автоматизиро-

ванного проектирования, а в управлении процессами обустройства сельскохозяйственного землепользования – преимущественно на программно-целевое моделирование.

Сущность подобных инновационных подходов можно охарактеризовать следующими положениями.

1. В управлении процессом формирования сельскохозяйственного землепользования математическая модель принимает вид целевой функции, которая достигает экстремума при оптимизации среды в системе сельскохозяйственной деятельности и при использовании каждого гектара земельных угодий.

2. Процесс управления проектированием организации сельскохозяйственного землепользования можно определить как целенаправленное воздействие на объект в конкретных организационно-правовых и социо-эколого-экономических формах, с учетом достижения заранее поставленных целей и получения намеченных результатов в соответствии с определенной программой сельскохозяйственного развития.

3. Создание условий для эффективного обмена информацией в автоматическом режиме, способствующих повышению производительности труда и эффективной работе всех соответствующих звеньев сельскохозяйственного землепользования.

4. Реализация основных функций управления в программно-целевой модели осуществления посредством отдельных функциональных блоков (сбор, систематизация, накопление, хранение, учет, контроль, анализ, обработка и передача информации). При этом само землепользование как объект управления, органы управления и регулирования, управляющие параметры перспективного и оперативного планирования, информационная система с блоком данных в совокупности образуют комплексную процессную систему технического, программного, организационно-правового и эколого-экономического обеспечения управленческой деятельности в области рационального землепользования.

5. Значение целевых функций каждого блока информационных систем, определенных проектом организации землепользования и другими документами по развитию и функционированию сельскохозяйственного землепользования, позволяет выполнить описание их моделей, являющихся составными частями всей моделируемой системы хозяйствования.

6. Использование имитационных и других видов моделей, позволяющих оценить варианты организации сельскохозяйственного землепользования, охрану окружающей природной среды и выработать оптимальное управленческое решение с учетом эколого-экономических и природоохранных требований в рамках рационального землепользования.

7. Формируются задачи оптимизации, на основе чего составляются алгоритмы их решения и осуществляются расчеты с применением экономико-математических методов и оцениваются итоговые показатели эффективности сельскохозяйственного землепользования.

Моделирование процессов управления на практике состоит в том, что управляемое сельскохозяйственный землепользование, органы управления в области сельского хозяйства, «внешняя среда» и окружающая природа тесно

взаимодействуют, и на этой основе регулируются информационные потоки, по которым принимаются соответствующие решения.

Автоматизированная модель эффективного управления процессом организации сельскохозяйственного землепользования предполагает наличие определенной иерархической системы, в которой периодически повторяются процессы получения и переработки информации о состоянии сельскохозяйственных земель, осуществляется принятие определенных решений, направленных на улучшение сельскохозяйственной деятельности. Поэтому одна из основных задач в этой области состоит в совершенствовании методов формирования и преобразования информационных сведений о состоянии сельскохозяйственных земель, качестве и количестве сельскохозяйственной угодий, инфраструктуры и других объектах сельскохозяйственного землепользования в рамках управления между различными последовательно подчиненными уровнями иерархии автоматизированной системы как комплекса взаимодействующих и взаимосвязанных структурных образований.

В современных условиях освоение методов автоматизации производственных, социальных, экологических, технологических, экономико-правовых, институционально-рыночных процессов связано с широким использованием компьютерных технологий, программных продуктов, а также с автоматизацией определения оптимального варианта размещения сельскохозяйственного землепользования на основе системной организации всех процессов сельскохозяйственной деятельности.

В свою очередь системная организация производственных процессов сельскохозяйственного землепользования должна, прежде всего, базироваться на гибком и оперативном взаимодействии всех компонентов землепользования и охраны окружающей природной среды.

В ходе комплексного социо-эколого-экономического обеспечения устойчивого развития и обустройства сельскохозяйственного землепользования и прилегающих территорий решаются следующие задачи инновационного характера:

- комплексная организация сельскохозяйственного землепользования с использованием автоматизированных технологий;
- осуществление проектных работ на основе современных ГИС-технологий, способных обеспечить высокое качество проектирования;
- разработка и использование процессных методов при организации сельскохозяйственного землепользования;
- создание разветвленной производственной, социальной, природоохранной инфраструктуры;
- создание рационального сельскохозяйственного землепользования в процессе территориального землеустройства;
- создание эффективной системы управления в области организации сельскохозяйственного землепользования;

- разработка более совершенных и высокоэффективных методов использования сельскохозяйственных угодий и организации рационального сельскохозяйственного землепользования;

- многофакторный анализ влияния природно-климатических, эколого-экономических, гидрологических, организационно-хозяйственных, экономико-правовых факторов на рациональное использование сельскохозяйственной техники, установление норм и режима посева сельскохозяйственных культур, охрану окружающей природной среды, рациональное использование сельскохозяйственных земель;

- привлечение для участия в комплексном проектировании сельскохозяйственного землепользования землеустроителей, агрономов, экономистов и других специалистов, а также менеджеров по развитию сельскохозяйственных территорий.

Активной формой инновационной деятельности, освоения новаций в сельскохозяйственном производстве является консалтинг, т.е. консультирование работников отрасли по экономическим, хозяйственным, мелиоративным, экологическим, правовым и другим вопросам с целью повышения уровня их знаний для принятия наиболее эффективных решений по развитию сельскохозяйственного землепользования.

Важным направлением работы информационно-консультативной службы аграрного комплекса должно стать искоренение неверных представлений о возможности изменить ситуацию в развитии сельского хозяйства к лучшему, что в рыночной экономике не следует вкладывать больше инвестиций в сельское хозяйство, что рынок сельскохозяйственной продукции будет заполнен импортом продовольственных товаров, а так же в распространении передового опыта эколого-экономического образования и развития сельскохозяйственного землепользования, освоение новых энергосберегающих систем, инженерного оборудования, приборов, эффективных технических и технологических устройств для выполнения сельскохозяйственных работ и повышение производительности в области сельскохозяйственной деятельности.

С учетом опыта создания и функционирования информационно-консультативных служб в отдельных направлениях АПК представляются целесообразными следующими предложениями по совершенствованию этой работы в системе землепользования:

1. Создание в ходе развития информационно-консультативной службы в системе сельскохозяйственного землепользования позволит эффективнее использовать необходимо полнее использовать сложившиеся кадровые, производственные, материально-технические, информационные (базы данных) и другие ресурсы в этой отрасли. В ряде случаев в рамках региональных информационно-консультативных служб следовало бы создавать локальные базы информационных данных, которые позволило бы значительно повысить оперативное управление сельскохозяйственным землепользованием.

2. В новых условиях экономики управленческие кадры всех уровней и другие специалисты отрасли сельского хозяйства должны быть переориентированы, прежде всего, на развитие сельскохозяйственного землепользования, на

освоение малопродуктивных земель, на внедрение в производство прогрессивных технологий, эффективных методов организации трудовых процессов, достижений научно-технического прогресса в области использования и охраны сельскохозяйственных земель. В этой связи, прежде всего, в действующих подразделениях сельскохозяйственной отрасли всех уровней было бы целесообразным определить конкретных специалистов, выполняющих информационно-консультативную работу.

3. Организационное построение информационно-консультативной службы в области сельского хозяйства, в том числе и в использовании земельных ресурсов, не следует ограничивать тремя уровнями – федеральный, региональный, местный (районный), а доводить информацию до работников отдельных сельскохозяйственных предприятий различных форм собственности, других сфер многоукладной экономики и охватывать не только сельскохозяйственное производство, но также материально-технический сервис, социальную и производственную инфраструктуру, систему природопользования и охраны окружающей природной среды, рациональное использование всех ресурсов в пределах обустраиваемых агроландшафтов, переработку и реализацию продукции.

4. Содержательную сторону информационно-консультативных служб целесообразно направлять, в первую очередь, на реализацию федеральных законов и других нормативно-правовых актов в области регулирования земельных отношений, действующих целевых программ федерального и регионального уровней путем их детализации на местном уровне в эффективные социально-эколого-экономические механизмы, в наибольшей мере отвечающим конкретным условиям функционирования сельскохозяйственного землепользования.

Необходимыми содержательными разделами информационно-консультативной службы могут быть:

- механизмы осуществления аграрной и земельной реформ, обеспечивающие достижение целевого приоритета на продукцию сельского хозяйства и продовольственные товары, осуществление антикризисных программ;

- необходимые и неотложные меры эффективного выполнения сезонных работ (вспашка, полив орошаемых площадей, уборка урожая и т.д.)

- содействие и реализация инновационных разработок, внедрение научных результатов, развитие инвестиционной деятельности в области формирования сельскохозяйственного землепользования, в направлении повышения отдачи основных фондов, эффективности инженерного и социального обустройства сельскохозяйственных территорий;

- анализ инновационных и инвестиционных предложений, бизнес-планов с целью получения финансовых средств, укрепления межхозяйственной кооперации и интеграции в, создание рыночной инфраструктуры в системе сельского хозяйства.

В содержательной части информационно-консультативной службы важнейшей составляющей должна быть поддержка приоритета инновационной направленности, обеспечивающей успешное развитие сельского хозяйства и организации использования земельных ресурсов.

ТЕМА 3 ОБРАЗОВАНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЙ И ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЙ

3.1 Методика образования землепользований

Размеры и состав землевладений и землепользований зависят от зон их расположения, каждая из которых характеризуется природными и экономическими условиями. При этом площадь землепользования и размеры производства должны быть взаимосвязаны и взаимообусловлены. В тоже время размер хозяйства влияет не только на возможный объём произведённой продукции, но и на разного рода затраты и потери, которые в свою очередь зависят от величины территории, на которой осуществляется производство, например на транспортные расходы.

От площади землевладения или землепользования, его размещения, компактности зависят объём продукции, затраты на ее производство и управляемость хозяйства. Компактность землевладения или землепользования, его конфигурация, расположение усадьбы на территории хозяйства определяют дальнейшую внутрихозяйственную организацию территории и производства сельскохозяйственного предприятия. Поэтому образование землевладения или землепользования – задача первостепенной важности, которая решается составлением экономического обоснования проекта.

Все выше названные основные вопросы, составляющие собой содержание проектов, называют его составными частями, которые имеют тесную взаимосвязь, но в тоже время каждая из них имеет свою относительную самостоятельность и решает задачи по специальной методике.

Площади устанавливают одновременно с определением размеров производства. Рациональной следует считать такую площадь землевладения или землепользования, на которой возможно размещение производства сельскохозяйственного предприятия в управляемых размерах (без чрезмерных затрат на преодоление расстояний) при обеспечении его отраслей необходимым составом площадей угодий.

При определении размеров хозяйства используют различные методы:

1. Балансовый метод, при котором рассчитывается потребность в кормах, зеленого конвейера, площадей под все посевные культуры и др. Трудоемкость ведения таких расчетов не позволяет широко использовать этот метод.

2. Расчетно-конструктивный метод имеет множество модификаций и заключается в анализе различных вариантов показателей. Один из способов расчета исходных размеров хозяйства является построение экономико-статистических моделей типа:

$$U_3 = a - a_1x_1 + a_2x_2 - \dots - a_3x_3 - a_4x_4 + a_5x_5 - a_6x_6, \quad (1)$$

где: U_3 – площадь хозяйства;

a – свободный член управления;

$a_1, a_2, a_3, a_4, a_5, a_6$ – коэффициенты регрессии;

x_1 – доля сельскохозяйственных угодий в общей площади хозяйства;

x_2 – площадь с/х угодий в переводе на условную пашню;

x_3 – продуктивность 1 га условной пашни;

x_4 – платность поголовья (условных голов) на 1 га;

x_5 – доля земель хозяйства в общей площади района;

x_6 – доля привозимых кормов.

Кроме того, используют экономико-математические методы с использованием производственных функций, например:

$$P_3 = f(C, U, B, T, M, \Phi), \quad (2)$$

где: P_3 – функция многих факторов;

C – специализация хозяйства;

U – доля сельскохозяйственных угодий и пашни;

B – продуктивность земель;

T – трудообеспеченность;

M – фондообеспеченность;

Φ – объем инвестиций.

Помимо этого, при определении размеров сельскохозяйственных предприятия используют рекомендации научных учреждений, метод аналогов.

После определения расчетной площади хозяйства устанавливают его окончательный проектный размер с учетом конкретных условий.

3.2 Размещение и формирование землевладений и землепользований

Размещение хозяйства заключается в определении места его расположения с учетом придания этому участку целесообразной конфигурации.

При размещении землевладений и землепользований выполняют следующие требования.

1. Учет существующей организации и состояния территории.
2. Экономное расходование ранее произведенных капитальных вложений.
3. Расположение и экономическое значение существующих населенных пунктов.
4. Производить формирование землевладения или землепользования в виде единого компактного массива, удобной конфигурации.
5. Обеспечить наименьшую протяженность землевладения или землепользования.
6. Создать благоприятные условия для последующей внутрихозяйствен-

ной организации территории.

7. Создание условий для обеспечения территории новых хозяйств инженерным оборудованием.

8. Создать территориальные условия для межхозяйственной кооперации крестьянских (фермерских) хозяйств и других сельскохозяйственных предприятий.

9. Обеспечить экологическое равновесие на прилегающих ландшафтах.

Выполнение этих правил делает землевладение или землепользование компактным. Компактным считается землепользование, имеющее при данной площади наименьший периметр. В этой связи используют коэффициент компактности, представляющий частное от деления фактического периметра границ хозяйства на периметр квадрата той же площади:

$$K_k = \frac{P}{4\sqrt{p}}, \quad (3)$$

где P – периметр границ хозяйства, м;

$\sqrt{p}$ – периметр квадрата той же площади, м².

Для расчета величины транспортных затрат определяют среднее и средневзвешенное расстояние до земельных участков и земельных массивов в целом. Средним считается расстояние от центра земельного участка до усадьбы, а средневзвешенным – частное от деления суммы произведений средних расстояний на площадь земельных участков и на сумму площадей данных земельных участков.

Размещение усадьбы хозяйства производится, как правило, при образовании новых сельскохозяйственных предприятий.

При размещении усадьбы следует соблюдать следующие требования.

1. С размещением усадьбы целесообразно вести образование нового землевладения или землепользования.

2. Место под усадьбу имело надежное водоснабжение.

3. Местоположение усадьбы должно обеспечить удобную и наикратчайшую связь со всеми производственными центрами и земельными угодьями.

4. Обеспечить по возможности размещение усадьбы в существующем населенном пункте, что обеспечит экономию капитальных вложений на создание новых поселений.

5. По возможности не занимать пахотные угодья или экономно расходовать такие площади.

6. Учет санитарных, противопожарных и экологических требований при размещении усадьбы.

3.3 Установление видов и площадей угодий в составе землевладений и землепользований

Земли, включаемые в состав новых землевладений и землепользований по площади, видам и качеству должны соответствовать потребностям хозяйства, его специализации.

Установление проектного состава и соотношения угодий выполняют на основании расчетов экономических показателей обоснования проекта межхозяйственного землеустройства при образовании нового хозяйства. Кроме того, природные условия должны обеспечить организацию и развитие всех отраслей хозяйства. Например, в составе овощеводческих хозяйств должны преобладать плодородные пахотные земли с источниками воды для полива, для зерновых – плодородные земли, удобные по площадям и рельефу для эффективного использования техники и т.д.

При размещении землевладений и землепользований включают исходный состав угодий, который может не полностью соответствовать потребностям создаваемого хозяйства, однако путем трансформации в последующем можно достичь потребные площади.

В состав угодий отдельных специализированных хозяйств не следует включать земли, рациональное и эффективное использование которых в таких хозяйствах невозможно. Например, в хозяйствах со свиноводческим или птицеводческим направлением нецелесообразно в состав угодий включать пастбища и т.д.

Границы землевладений или землепользований должны быть расположены на местности так, чтобы создавались хорошие условия для последующей организации территории, а также правильного использования и охраны земель.

Границы сельскохозяйственных предприятий проектируют и размещают по следующим правилам:

1. На открытой местности размещение прямолинейное, без изломов и с углами поворотов 90^0 .
2. Совмещение с естественными рубежами (живыми урочищами) – реками, ручьями, оврагами, балками, опушками леса и т.д.
3. Размещение, согласованное с рельефом, исключающее возможность возникновения эрозионных процессов, предусматривающее проложение границ по водоразделам, тальвегам, элементам гидрографической сети, на склонах – по линии стока.
4. В районах с орошаемым земледелием границы совмещают с оросительными и другими каналами.

Правильно сформированное и наилучшим образом размещённое на местности землевладение или землепользование в полной мере обеспечивает наилучшие условия для внутрихозяйственной организации территории нового хозяйства.

В схеме решаются следующие вопросы внутрихозяйственной организации территории: размещение производственных подразделений и производственных центров, размещение внутрихозяйственных дорог, сельскохозяй-

ственных угодий и различных типов севооборотов и др. Все эти мероприятия проектируются с учетом сложившегося расселения, рационального использования земли и связанных с ней средств производства. Намеченные в схеме элементы наносятся на проектный план.

ТЕМА 4 ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЙ КРЕСТЬЯНСКИХ (ФЕРМЕРСКИХ) ХОЗЯЙСТВ (КФХ)

4.1 Задачи, решаемые при создании землевладений КФХ

При образовании землевладения крестьянского (фермерского) хозяйства решаются следующие задачи:

- установление площади землевладения крестьянского хозяйства;
- размещение и формирование землевладения;
- размещение усадьбы крестьянского хозяйства;
- установление необходимых видов и площадей сельскохозяйственных угодий в составе землевладения;
- размещение границ землевладения;
- составление схем внутрихозяйственной организации территории.

Каждое крестьянское хозяйство представляет собой систему, в которой количественно и качественно соединяются труд, земля и материально-денежные ресурсы. Наиболее целесообразное сочетание этих факторов обеспечивает наименьшую себестоимость сельскохозяйственной продукции, а следовательно, и наибольший доход. Любое нарушение этого сочетания приводит к понижению производительности затрат труда и материально-денежных средств и в конечном счете нормы прибыли.

При расчётах структуры и объёмов производства в крестьянском хозяйстве, площади его землевладения следует иметь в виду, что один из названных выше факторов практически не является фиксированным. Это связано с тем, что Земельным кодексом и Законом "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" предусмотрено следующее:

- в случае производственной необходимости крестьянскому хозяйству разрешается использовать наемный труд;
- кроме полученного безвозмездно в собственность, пользование и аренду в пределах установленных норм земельного участка, крестьянское хозяйство может дополнительно получить землю за плату, в аренду или во временное пользование;
- материально-денежные ресурсы, кроме собственных средств, могут включать долю стоимости производственных фондов, приходящихся на одного работника при выходе его из колхоза или совхоза, а также банковские кредиты или помощь спонсоров.

Поэтому, какая бы последовательность расчетов ни была принята, сбалансировать в целостную систему все факторы производства в крестьянском

хозяйстве можно путам постепенного и повторного уточнения расчетов, с применением соответствующих компьютерных, программ.

Каждое крестьянское хозяйство в РФ, основанное на праве владения или собственности земельного участка, в соответствии с принятыми законами может самостоятельно определять направления своей деятельности, структуру и объемы производства, исходя из собственных интересов.

Задача же проектировщиков состоит в том, чтобы на основе этих пожеланий разработать и обосновать такую модель организации производства, которая бы обеспечивала оптимальное сочетание всех производственных факторов с учетом почвенных и климатических условий зоны расположения крестьянского хозяйства, удаленности его от пунктов реализации сельскохозяйственной продукции, степени развития производственной инфраструктуры и рыночной конъюнктуры.

В рассматриваемом методическом примере в качестве фиксированного фактора производства принято количество трудоспособных членов крестьянского хозяйства. Исходя из этого постановка задачи выглядит следующим образом: при заданной специализации требуется установить такие размеры землевладений крестьянского хозяйства, которые бы обеспечивали полное использование имеющейся у него рабочей силы без привлечения наемного труда.

Последовательность расчетов для хозяйства животноводческой специализации выглядит следующим образом.

- из задания для составления проекта определяют заданные объемы производства отдельных видов продукции растениеводства и животноводства;
- из справочно-нормативных материалов по сельскохозяйственному предприятию берут урожайность сельскохозяйственных культур; нормативы затрат кормов на 1 ц продукции животноводства; среднюю продуктивность 1 га сельскохозяйственных угодий в хозяйстве; нормативы затрат труда на производство 1 ц сельскохозяйственной продукции.

Затем путем умножения количества трудоспособных на годовой норматив затрат труда рассчитываются планируемые ежегодные затраты труда в крестьянском хозяйстве.

Разделив планируемые объемы производства продукции растениеводства на нормальную урожайность, определяют посевные площади сельскохозяйственных культур. Затем устанавливают нормативы затрат труда - общие затраты труда в растениеводстве.

Затраты труда, относимые на производство продукции животноводства, рассчитываются как разность между планируемыми затратами труда в целом по хозяйству и затратами труда в растениеводстве.

Общий фонд затрат труда в животноводстве распределяется между отдельными видами продукции и путем деления на соответствующие нормативы определяются расчетные объемы производства животноводческой продукции.

По нормативам затрат кормов определяется общая потребность в кормах. Путем деления этой потребности на среднюю продуктивность одного гектара угодий рассчитывается требуемая для производства кормов площадь сельскохозяйственных угодий.

Суммируя эту площадь с посевными площадями товарных культур в растениеводстве, можно определить площадь сельскохозяйственных угодий, необходимую для ведения крестьянского хозяйства с заданной структурой и объемами производства.

Практически аналогично выполняются расчеты для крестьянских хозяйств растениеводческого направления.

Размещение и формирование землевладений крестьянских хозяйств - один из наиболее сложных вопросов, при разработке проекта. Это обусловлено тем, что, с одной стороны, каждому хозяйству должны быть созданы оптимальные условия для производства сельскохозяйственной продукции, а с другой - должен соблюдаться принцип создания (сохранения) равных условий хозяйствования на земле других землепользователей, земледельцев, собственников и арендаторов.

4.2 Требования к формированию землевладения крестьянского хозяйства

Общие требования к формированию землевладения крестьянского хозяйства заключается в следующем:

- каждое землевладение по возможности должно быть сформировано в виде единого компактного массива несложной конфигурации, не расчлененного естественными и искусственными преградами (реками, оврагами, лесами, болотами, железными и шоссейными дорогами, каналами и т. п.). Необходимо обеспечить наименьшую протяженность земельного массива. В тех случаях, когда землевладение вынуждено формируется на нескольких участках, их взаимная удаленность должна быть минимальной, а связь между ними удобной. При включении в землевладение обособленных массивов пастбищ важно обеспечить допустимые расстояния перегона скота на них с фермы. Не следует дробить между хозяйствами отдельные, водосборные площади. В условиях поверхностного орошения землевладение крестьянского хозяйства желательно размещать на целом поле или поливном участке. При дождевании для крестьянского хозяйства целесообразно отводить площадь, занимаемую одной дождевальной машиной. Первичным элементом, который можно выделить крестьянскому хозяйству на осушенных землях, следует считать площадь, опирающуюся на один закрытый или открытый.

Усадьба крестьянского (фермерского) хозяйства, в зависимости от сложившихся к моменту его создания условий, может размещаться в границах существующих сельских населенных пунктов либо вне существующих поселений в виде отдельно стоящего хутора. При размещении в границах существующих населенных пунктов наиболее распространенным может быть вариант использования имеющегося фонда жилых и производственных зданий, реже - вариант нового строительства усадьбы на свободных землях поселения. При строительстве хуторов как правило, в них должны размещаться все необходимые в хозяй-

стве постройки, как жилые, так и производственные.

Потребная площадь для размещения усадьбы крестьянского хозяйства мясо-молочной специализации составит: при площади хозяйства в 30 га - 0,5га; 60 га - 0,8-0,9 га; 100га - 1,0-1,2га; 150 га - 1,5-1,6 га.

Состав и площади сельскохозяйственных угодий в крестьянских хозяйствах непосредственно определяются его специализацией и размером. Так, в хозяйствах, специализирующихся на производстве продукции полеводства, в составе угодий должна преобладать пашня, в хозяйствах животноводческого направления - пастбища и сенокосы.

Состав, и площади угодий устанавливаются по плану внутрихозяйственной организации территории крупного хозяйства (СПК, АО, ООО и др.) с использованием материалов кадастровой оценки земель.

Площадь пахотных земель должна формироваться на прилегающих друг к другу контурах пашни с целью создания достаточно крупных и компактных массивов. При этом, надо стремиться не ломать сложившуюся организацию территории (рабочие участки, отдельно обрабатываемые массивы).

Площадь пастбищ устанавливается с учетом их наличия и потребности в зеленом корме в период максимального отрастания травостоя.

Под сенокосы выделяются наиболее продуктивные заливные, низинные и лиманные луга, на которых возможна механизированная уборка сена.

Общая площадь сельскохозяйственных угодий при этом должна соответствовать расчетной (отдельно от земель, выделяемых в виде пая и предоставляемых в аренду) с учетом кадастровой оценки.

За крестьянским хозяйством должны закрепляться все виды угодий, размещаемые в пределах юс землевладений или тяготевшие к ним, включая элементы социальной и производственной инфраструктуры (дороги, лесные полосы, полевые станы, гидротехнические сооружения) и другие объекты, за исключением тех, которые имеют межхозяйственное или общехозяйственное назначение. Массив земель крестьянского хозяйства должен также включать и несельскохозяйственные угодья, создающие нормальные условия для отдыха и жизнедеятельности людей, существования животного и растительного мира (участки леса и кустарники, болота, водоемы и др.).

Установление рационального состава и площадей угодий в крестьянском хозяйстве с учетом природных особенностей территории достигается на основе их трансформации.

Трансформация угодий имеет многоцелевое назначение - приведение их состава в соответствие со специализацией хозяйства, укрупнение массивов угодий и охрану природных ландшафтов.

Одной из главных причин трансформации угодий в крестьянском хозяйстве могут быть экологические ограничения. Так, в целях охраны малых рек от загрязнения, засоления и истощения на их берегах устанавливается специальный режим использования земель. Он предполагает организацию водоохраных зон и прибрежных водоохраных полос /ПВП/.

Ширина ПВП принимается:

для рек длиной до 50 км- не менее 20 м;

- от 50 до 100 км- около 50 м;
- . - от 100 до 200 км - около 100 м.

Площадь ПВП должна использоваться только для создания берегозащитных лесных насаждений или залужения под сенокосы.

На участках берегов, подверженных размыву, в пределах ПВП следует формировать берегозащитную лесную полосу, которая располагается вдоль меженного уровня воды. Ширина этой полосы может быть принята в следующих размерах:

- 15-20 м при длине реки до 50 км;
- 20-30 м при длине реки от 50 до 100 км;
- 30-50 м при длине реки от 100 до 200 км;

При решении вопросов трансформации следует иметь в виду, что часть пашни хозяйства после устройства ее территории будет занята полевыми дорогами. Площадь их составит около 0,35% от площади пашни.

Дополнительно в сельскохозяйственные угодья могут быть освоены земли, занятые малоценными лесами и кустарниками, не имеющими почвозащитного и водоохранного значения.

Проектирование границ землевладения крестьянского хозяйства выполняется по следующим правилам:

- в открытой местности (особенно на пашне) границы размещаются - прямолинейно, без изломов, с углами поворота, близкими к 90°;
- границы совмещают с естественными рубежами - живыми урочищами (реками, ручьями, оврагами, опушками леса и т.п.) и искусственными преградами (каналами, дорогами и т.п.), при этом не допускается неоправданное дробление угодий, особенно пашни;
- размещение границ согласовывается с рельефом; с целью исключения возникновения и развития эрозионной опасности их приурочивают к водоразделам, тальвегам, элементам гидрографической сети, на склонах - к линиям стока.

Для правильного решения вопросов образования землевладения крестьянского хозяйства необходимо схематично проработать основные вопросы внутрихозяйственного землеустройства, то есть составить схему внутрихозяйственной организации территории.

Эта схема включает: размещение внутрихозяйственных дорог, организацию севооборотов- размещение полей и полевой дорожной сети.

В крестьянском хозяйстве внутрихозяйственные дороги проектируются в дополнение к существующей капитальной дорожной сети. Они должны обеспечить: круглогодичное и своевременное выполнение транспортных работ при наименьшей их себестоимости; сокращение потерь сельскохозяйственного производства от бездорожья; условия от рациональной организации территории; минимум капитальных вложений в строительство.

Прежде всего, намечаются подъезды к дорогам общего пользования. Затем, при необходимости, решается вопрос о проектировании дорог, связывающих основной земельный массив крестьянского хозяйства с его усадьбой и с пунктами реализации основной продукции. Как правило, это должны быть до-

роги с шириной проезжей части 3,5 м с щебеночным или гравийным покрытием.

4.3 Севообороты крестьянского хозяйства

Основой рационального использования пахотных земель, сохранения и восстановления почвенного плодородия является введение и освоение севооборотов.

Севооборот - научно обоснованное чередование сельскохозяйственных культур и паров во времени и в пространстве или только во времени.

Для проектирования севооборотов в крестьянском хозяйстве сначала определяется потребность в кормах. Расчет производится на запланированные объемы продукции животноводства с использованием норм затрат кормов на производство единицы продукции. По отдельным видам кормов рассчитываются необходимые страховые запасы.

Для определения потребных площадей культур на зеленый корм составляется зеленый конвейер. Разработка его начинается с определения потребности всего поголовья скота в зеленой корме по месяцам пастбищного периода. Затем подсчитывается, сколько зеленого корма можно получить в каждом месяце пастбищного периода с имеющейся площади пастбищ. Недостающее количество зеленых кормов в каждом месяце восполняется посевами таких культур, которые дают наибольшее количество поедаемой зеленой массы в необходимые сроки.

В случае избытка зеленой массы пастбищ в период наибольшего обрастания травостоя следует планировать использование его на сено.

Площади посевов других кормовых культур, а также зерновых, технических и овощных, устанавливаются исходя из потребности в соответствующих видах кормов, запланированных объемов реализации товарной продукции растениеводства, урожайности возделываемых культур, наличия и продуктивности кормовых угодий.

При определении площадей посевов культур на сено необходимо прежде всего учесть его выход с имеющихся в хозяйстве сенокосов и пастбищ (в случае избытка зелёной массы в отдельные месяцы пастбищного периода).

Следует иметь в виду, что при определении площадей посева всех сельскохозяйственных культур должна использоваться их урожайность, дифференцированная в зависимости от качества сельскохозяйственных угодий крестьянского хозяйства, которая вычисляется по формуле:

$$Y_{\text{диф}} = \frac{Y_n B_{\text{кр}}}{B_{\text{к}}}, \quad (4)$$

где $Y_{\text{диф}}$ - дифференцированная, в зависимости от качества сельскохозяйственных угодий, урожайность культур и продуктивность кормовых угодий в крестьянском хозяйстве, ц/га;

U_n - нормальная урожайность культур и кормовых угодий в сельскохозяйственном предприятии, на территории которого создается крестьянское хозяйство, ц/га;

$B_{кр}$, B_k - кадастровая оценка сельскохозяйственных угодий соответственно в крестьянском хозяйстве и сельскохозяйственном предприятии, балл.

После определения площадей посевов сельскохозяйственных культур устанавливаются типы, виды, количество и размеры севооборотов.

Типы севооборотов - это севообороты различного производственного назначения, отличающиеся главным видом производимой продукции. К ним относятся полевые, кормовые и специальные (льняные, картофельные, свекловичные и др.) севообороты. Виды севооборотов различаются соотношением сельскохозяйственных культур и трав. Различают зерно-паровые, зерно-пропашные, плодосменные, травопольные, пропашные, травно-пропашные, овощные, сидеральные, и др. севообороты.

Типы и виды севооборотов в крестьянском хозяйстве определяются научно обоснованной системой земледелия для данных условий, специализацией сельскохозяйственного производства, планируемой структурой посевных площадей, природными особенностями территории (плодородием почв, степенью их эродированности, рельефом местности и др.). Количество и размеры севооборотов, в основном, зависят от площади пашни в хозяйстве и природных особенностей отдельных ее массивов.

Как правило, ввиду относительно небольших (по площади пашни) размеров крестьянских хозяйств и их узкой специализации, в них вводятся по одному севообороту. При необходимости дополнительно могут размещаться специальные севообороты.

При кооперации и совместном использовании сельскохозяйственной техники несколькими крестьянскими хозяйствами могут создаваться крупные севообороты или системы специализированных севооборотов.

Типовые схемы различных видов севооборотов подбираются в соответствии с зональными системами земледелия.

Средний размер поля севооборота устанавливается путем деления площади севооборота, на количество полей исходя из принятой схемы чередования культур.

Каждое поле, по возможности, должно быть занято одной культурой. Однако добиться этого в крестьянских хозяйствах затруднительно. Поэтому в ряде случаев посевы отдельных культур целесообразно размещать на внесевооборотных участках.

К внесевооборотным участкам относятся участки пашни, на которых чередование культур осуществляется во времени или выращивается бессменная культура. В качестве бессменных культур на внесевооборотных участках целесообразно выращивать кукурузу на -силос, травы - на сенаж, травяную муку и зеленый корм.

Поля севооборота представляют собой равновеликие части севооборотного массива» предназначенные для поочередного возделывания на них

сельскохозяйственных культур и выполнения работ, необходимых для этой цели. Основные требования к размещению полей заключаются в следующем.

Поля должны быть равновеликими по площади. Это позволяет в течение всей ротации севооборота обеспечить ежегодный запланированный выход продукции и равномерное использование рабочей силы, техники, удобрений и т.п. А в сложных условиях допускается отклонение площадей отдельных полей от их среднего размера на 10-12 процентов. Однако, в крестьянском хозяйстве при небольших размерах посевных площадей отдельных культур такие допуски могут оказаться недопустимыми. Поэтому при проектировании неравновеликих по площади полей следует составлять на каждый год план размещения посевов и рассчитывать валовой выход продукции.

Наиболее приемлемой считается прямоугольная форма полей с длиной, обеспечивающей производительное использование сельскохозяйственной техники.

Как правило, поля следует размещать длинной стороной поперек склона. Тем самым создаются условия для предотвращения или уменьшения процессов развития эрозии почв, для эффективного использования тракторных агрегатов и комбайнов.

Наилучшим решением следует считать, когда каждое поле размещается на одной или нескольких почвенных разностях, близких по агротехническим характеристикам. Это обеспечивает, проведение полевых работ по смену ухода за посевами и уборке сельскохозяйственных культур одновременно по всему полю в лучшие агротехнические сроки.

Полевые дороги проектируются таким образом, чтобы обеспечить транспортную доступность всех полей севооборота и внесевооборотных участков. При этом следует иметь в виду, что затраты на перевозки грузов автомобильным транспортом по полевым дорогам в среднем в 2-2,4 раза меньше, чем по бездорожью.

Ширина дорог зависит от интенсивности перевозок.

В процессе размещения полей севооборотов может возникнуть необходимость изменения ранее запроектированных границ землевладения крестьянского хозяйства. Эти изменения должны быть согласованы с земледельцами и землепользователями смежно расположенных земель.

Вышеописанные традиционные системы севооборотов рассчитываются на стабильную структуру посевных площадей, принятую на определенную перспективу. Однако, на практике в силу возникающих погодно-климатических неблагоприятных условий (вымокание, вымерзание посевов и т.п.), а также конъюнктуры рынка (спроса на сельскохозяйственную продукцию и выгоды ее получения крестьянином) структура посевов может претерпевать частые изменения, и землевладельцу (агроному) ежегодно приходится самостоятельно размещать сельскохозяйственные культуры, существенно отклоняясь от намеченного севооборота.

Однако, даже в случае полного освоения севооборотов при разном - качественности почвенного покрова на отдельных пахотных массивах невозможно получить наибольший урожай из-за того, что культуры, более требовательные к

почвам обязательно должны попадать на те участки, где почвенно-экологические условия для них не совсем благоприятны.

В силу изложенного, более приемлемым является размещение сельскохозяйственных культур во времени на каждом участке пашни, имеющем однородный почвенный покров.

ТЕМА 5ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

5.1 Организация работ по выбору земельного участка при формировании землепользования

При размещении объекта затрагиваются государственные интересы, интересы муниципальных образований, юридических и физических лиц, производится следующее:

1) на стадии предварительного согласования места размещения объекта органом местного самоуправления, как правило, создается комиссия, и все заинтересованные лица привлекаются к работе комиссии по выбору земельного участка, а также участвуют в составлении и подписании акта выбора и графического приложения к акту выбора земельного участка;

2) по запросу органа местного самоуправления государственные органы, органы местного самоуправления, муниципальные организации в двухнедельный срок предоставляют информацию:

- о разрешенном использовании земельных участков;
- об обеспечении земельных участков объектами инженерной, транспортной и социальной инфраструктур;
- технические условия подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения;
- дежурные кадастровые карты (планы), содержащие сведения о местоположении земельных участков.

В состав комиссии по выбору земельного участка включаются: представители органа местного самоуправления, собственники земельных участков, землевладельцы, землепользователи, арендаторы, представители соответствующих государственных служб, предприятий, учреждений и организаций, специально уполномоченных по использованию и охране земель, недр, лесных и водных объектов, животного мира и среды обитания, а также в обеспечении безопасности эксплуатации объекта, лица представляющие интересы заказчика, заинтересованного в предоставлении земельного участка для строительства, представители проектной организации.

При выборе земельного участка для строительства объекта затрагиваются земельные, правовые, экономические, экологические и социальные отношения: инвесторов, желающих получить земельные участки для строительства, обладателей права на земельные участки и населения, проживающего на данной тер-

ритории. Таким образом, выбор земельного участка включает решение неразрывно связанных между собой блоков вопросов.

При подготовке землеустроительной документации учитываются экологические, градостроительные и другие последствия предполагаемого занятия земель, перспективы использования данной территории и ее недр требования эколого-ландшафтной организации территории. Размещение и строительство автомобильных дорог не должно нарушать эффективное функционирование мелиоративных систем, режим использования водных объектов, особо охраняемых территорий и объектов, памятников истории и культуры, существующих подземных, наземных и надземных сооружений и объектов.

Акт о выборе земельного участка входит в состав проекта территориального землеустройства по предварительному согласованию места размещения объекта строительства (первый этап), который включает:

- проект границ земельного участка, для разработки которого используются картографические материалы масштаба 1:10000-1:25000 по трассе автомобильной дороги и масштаба 1:500-1:5000 для отдельных элементов дороги;
- расчёты убытков собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов;
- расчёты потерь сельскохозяйственного производства и (или) лесного хозяйства, связанных с изъятием земельного участка.

5.2 Выбор и предоставление земельного участка

В соответствие с требованиями Земельного законодательства предоставление земельного участка для строительства, с предварительным согласованием места размещения объекта, осуществляется в следующем порядке:

- выбор земельного участка и принятие в порядке, установленном статьей 31 Земельного кодекса РФ, решения о предварительном согласовании места размещения объекта;
- проведение работ по формированию земельного участка;
- государственный кадастровый учет земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 70 Земельного кодекса РФ;
- принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в соответствии с правилами, установленными статьей 32 Земельного кодекса РФ.

Решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей 29 настоящего Кодекса, о предоставлении земельного участка для строительства или протокол о результатах торгов (конкурсов, аукционов) является основанием:

- 1) государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования при предоставлении земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование;
- 2) заключения договора купли-продажи и государственной регистрации права собственности покупателя на земельный участок при предоставлении зе-

мельного участка в собственность;

3) заключения договора аренды земельного участка и государственной регистрации данного договора при передаче земельного участка в аренду.

Предварительное согласование места размещения объекта не проводится при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий) в двух случаях:

- если размещение автомобильной дороги предусмотрено зонированием территории и градостроительной документацией;
- если земельный участок выставлен на торги (конкурс, аукцион) по продаже в собственность или права аренды и предназначен для строительства частной автомобильной дороги или объектов дорожного сервиса, то есть перед выставлением на торги проведены необходимые согласования.

С целью выбора земельного участка для формирования землепользования различной специализации заинтересованное лицо обращается в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 Земельного кодекса РФ, с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта. В заявлении должны быть указаны:

- назначение объекта,
- предполагаемое место его размещения,
- обоснование примерного размера земельного участка;
- испрашиваемое право на земельный участок;
- сведения о заявителе, о наличии финансирования по возмещению убытков и потерь сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства, сроках начала и окончания работ; о рекультивации и сдаче ранее предоставленных земель.

К заявлению могут прилагаться обоснование инвестиций (ОИ) или другие необходимые расчеты по всем конкурентоспособным вариантам размещения объекта строительства.

При выборе вариантов размещения землепользования необходимо учитывать, что земельные участки могут находиться в различной собственности: государственной (федеральной и собственности субъекта Российской Федерации), муниципальной собственности и частной собственности (граждан и юридических лиц).

При принятии решения о формировании и создании землепользования собственник земельного участка, в том числе по вновь приобретенным земельным участкам путем совершения сделки купли-продажи, должен учитываться правовой режим земельного участка.

- разрешенного использования в соответствии с зонированием территории. Полномочия органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления по переводу земель из одной категории в другую и изменению разрешенного использования земельного участка установлены в статье 8 Земельного кодекса РФ.

Согласно п. 5 «Положения о проведении территориального землеустрой-

ства», утвержденного постановлением Правительства РФ от 07.06.02 № 396 «Образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства проводится с учетом таких характеристик, как принадлежность к той или иной категории земель по целевому назначению, разрешенное использование, осуществляемое в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства Российской Федерации, площадь, местоположение границ, ограничения в использовании земель, обременения правами иных лиц (сервитуты)». Поэтому при выборе земельного участка для строительства в городских и сельских поселениях обязательно учитываются, установленные в землеустроительной и градостроительной документации виды использования территории (виды территориальных зон перечислены в п.1 ст. 85 Земельного кодекса РФ и ст. 40-48 Градостроительного кодекса РФ), а также ограничения по использованию территории (виды зон ограничений согласно п.10 ст. 85 Земельного кодекса РФ и ст.37 Градостроительного кодекса РФ).

В зависимости от цели строительства и назначения объекта определяется зона его размещения, условия строительства и использования земельного участка, а также иных объектов недвижимости, расположенных на земельном участке или на смежной территории.

В соответствии с видом территориальной зоны разрешается или запрещается строительство объекта на конкретном земельном участке, а в соответствии с зоной ограничения устанавливаются условия использования, охранные зоны и режим их использования.

5.3 Образование землепользования на основе сформированных земельных участков

Формирование земельных участков включает землеустроительные действия по подготовке проекта границ земельного участка и установление его границ на местности.

Формирование земельного участка может производиться при предварительном согласовании места размещения объекта, изъятии и предоставлении земельного участка для строительства, обмену земельных участков, совершении сделок, предоставлении земельных участков под служебные земельные наделы, аренде, приватизации жилых помещений, передаче объектов на баланс муниципальных образований, установлении сервитутов и иных случаях.

Выбор и формирование земельных участков для размещения землепользования производится по нескольким вариантам. Лучший вариант выбирается на основании сравнения технико-экономических показателей.

Формирование земельных участков должно предшествовать и обеспечивать совершение сделок с землей, изъятие (выкуп) предоставление (передачу) земельных участков, находящихся в частной собственности, в государственной или муниципальной собственности и включает следующие разделы:

- определение вариантов размещения земельных участков, входящих в состав землепользования;

- установление границ зон с особым режимом использования: ограничениями (обременениями), сервитутами;
- установление обладателей прав на изымаемые земельные участки, условий и сроков их изъятия, занятия и использования предоставляемых земель;
- определение размера потерь сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства, убытков, включая упущенную выгоду;
- определение условий и сроков снятия, хранения (консервации) плодородного слоя почвы и порядка рекультивации нарушенных земель;
- определение размера земельного налога или арендной платы с предоставляемых земель;
- размер землепользования должен устанавливаться (или уточняться) с учетом действующих норм предоставления земель для заявленных целей и особенностей территории;
- при проектировании границ земельных участков под объектами недвижимости в них включаются площади, непосредственно занятые этими объектами, а также прилегающие территории, необходимые для обеспечения функционирования (обслуживания, эксплуатации) конкретного объекта недвижимости в соответствии с установленными нормами. Одновременно устанавливаются границы земель, ограниченных в использовании и обремененных правами иных лиц;
- к каждому земельному участку обеспечивается безусловный доступ (проезд). Доступ к участкам обеспечивается как за счет земель общего пользования, так и за счет земель формируемых участков, а также путем установления сервитута для прохода или проезда;
- размеры и площади земельных участков должны соответствовать требованиям по их использованию согласно целевому назначению.

В процессе формирования нового землепользования производятся работы по разделению, объединению земельных участков, принадлежащих разным лицам (гражданам, юридическим лицам), государственным органам или муниципальным образованиям.

При разделе земельных участков необходимо учитывать пожелания обладателей прав на смежные земельные участки, а именно: производить обмен земельных участков и изменение границ в целях устранения недостатков в их расположении (чересполосица, вклинивание, вкрапливание, дальнотемелье, изломанность и неудобство в использовании).

В ходе выполнения работ по формированию земельного участка разрабатывается проект его границ.

Состав и объемы землеустроительных работ устанавливаются в каждом конкретном случае, в зависимости от наличия материалов ранее проведенных землеустроительных работ, однако обязательно должно проводиться сличение имеющихся геодезических данных по границам участка с реальным их положением.

При разделе земельного участка, по решению суда, формирование земельного участка и установление его границ на местности производится согласно границам, определенных решением суда.

После проведения инженерных изысканий и разработки проекта строительства объекта, при необходимости, производится корректировка проекта границ земельного участка, его согласование и утверждение.

ТЕМА 6 ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

6.1 Землеустройство и землеустроительное проектирование на современном этапе. Цели, задачи, содержание и условия их проведения

В законе о землеустройстве записано: землеустройство - мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых коренными народами ряда регионов РФ для обеспечения их традиционного образа жизни (главным образом внутрисельскохозяйственное землеустройство).

В настоящее время установлена обязательность в проведении землеустройства, которое осуществляется в случаях:

- изменения границ объектов землеустройства;
- предоставления и изъятия земельных участков;
- определение границ ограниченных в использовании частей объектов - землеустройства;
- предоставления используемых гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства;
- выявления нарушенных земель, а также земель подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям;
- проведения мероприятий по восстановлению и консервации земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления и т.д.

В современных условиях проведения землеустройства осуществляется:

- на основании решения государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- на основании договоров о проведении землеустройства;
- на основании судебных решений.

Проведение землеустройства регулируется органами государственной власти. Так к полномочиям органов власти РФ относятся:

- установление порядка проведения землеустройства;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- проведение землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности;
- принятие нормативных, правовых актов о землеустройстве;
- установление порядка государственной экспертизы землеустроительной документации;
- организация и осуществление контроля за проведением землеустройства;
- разработка, согласование и реализация генеральной схемы землеустройства территории РФ;
- управление государственным фондом данных, полученных в результате проведения землеустройства;
- и др. полномочия

Контроль за проведением землеустройства осуществляется Правительством РФ.

На современном этапе экономического развития и становления рыночных отношений землеустройство должно обеспечить следующее.

1. Планирование и организацию рационального использования и охраны земель независимо от собственности и форм хозяйствования.

2. Разработку федеральных и региональных программ повышения плодородия почв, использования и охраны земель с учетом градостроительных, экономических, социальных, экономических и иных особенностей территории.

3. Межевание земель с установлением (восстановлением) на местности границ административно-территориальных образований, границ земельных участков собственников, владельцев, пользователей и арендаторов по единой государственной системе и их техническое оформление.

4. Отвод земельных участков в натуре (на местности), оформление планов земельных участков, подготовку документов для удостоверения прав на землю.

5. Разработку схем и проектов межхозяйственного землеустройства в связи:

- а) с перераспределением земель по формам собственности;
- б) образованием крестьянских и иных форм хозяйствования;
- в) перераспределением земель между отраслями народного хозяйства;
- г) образования новых или совершенствования существующих землепользований или землевладений;
- д) образованием водохранилищ, строительством крупных промышленных предприятий, линейных сооружений и т.д.

6. Разработку проектов внутрихозяйственного землеустройства и других проектов использования и охраны земель.

7. Разработку рабочих проектов по рекультивации нарушенных земель, защите почв от водной и ветровой эрозии, улучшению сельскохозяйственных угодий и т.д.

8. Обоснование размещения и установления границ особо охраняемых территорий.

9. Закрепление и изменение на местности черты населенных пунктов.

10. Проведение топографо-геодезических, картографических, почвенных, агрохимических, геоботанических, историко-культурных и других обследовательских и изыскательских работ для целей землеустройства.

11. Разработку землеустроительной документации по ресурсной оценке, использованию и охране земель, сохранению и развитию исторически сложившейся хозяйственной деятельности коренных народов.

12. Проведение инвентаризации всех земель и систематическое выявление неиспользуемых или используемых не по целевому назначению земель;

13. Составление кадастровых и тематических карт и атласов состояния и использования земельных ресурсов.

14. Проведение мероприятий по оценке и мониторингу земель.

6.2 Методические основы составления землеустроительных проектов и их экономическое обоснование

Землеустроительное проектирование осуществляет свои мероприятия через систему проектно-сметной документации.

Но любому проекту предшествуют более крупные проработки: генеральные схемы, специальные схемы, схемы развития областей, районов, отдельных ландшафтных территорий и т.д.

В таких проработках решаются общие задачи, представляющие развитие конкретного региона или использованные земли в нем в укрупненных (прогнозных) показателях и на более далекую перспективу.

К примеру, схема землеустройства области или района решает следующие задачи.

1. Совершенствование распределения земельных ресурсов во взаимной увязке с развитием и размещением всех отраслей;

2. Совершенствование специализации и концентрации сельскохозяйственного производства;

3. Разработка предложений по увеличению производства продукции в зависимости от природных и экономических условий соответствующих регионов;

4. Совершенствование землепользований независимо от форм собственности и хозяйствования на земле;

5. Разработка мер по охране земель и окружающей среды;

6. Определение экономической эффективности и очередности осуществления предусматриваемых мероприятий.

Также, если в размерах и размещении землепользований района имеются различные недостатки, а финансов на быстрое осуществление не хватает, в этом случае разрабатывается схема межхозяйственного землеустройства как предпроектный документ.

Проекты землеустройства классифицируются следующим образом: *выделяются 2 группы.*

1. Проекты межхозяйственного землеустройства (проекты образования новых хозяйств, проекты упорядочения землепользований, проекты предоставления земель и рабочие проекты по рекультивации земель и охране природы);

2. Проекты внутрихозяйственного землеустройства (проекты землеустройства сельскохозяйственных предприятий для всех зон страны за счет бюджета, проекты землеустройства сельскохозяйственных предприятий с частной формой собственности на землю, а также рабочие и технорабочие проекты по: мелиорации солонцов, на коренное улучшение естественных кормовых угодий, на посадку защитных лесонасаждений, проекты по защите почв от эрозии, по закладке садов, ягодников, по устройству лиманов, по размещению сельскохозяйственных культур по полям севооборотов, по выполаживанию оврагов и др.).

Из этого следует, что I группа: во первых создаёт основу для разработки проектов внутрихозяйственной организации территории сельскохозяйственных предприятий и во-вторых - создание пространственного базиса для размещения и нормального функционирования несельскохозяйственных предприятий.

Вторая же группа проектов предусматривает проведение всех мероприятий в границах землепользований с решением задач сельского хозяйства.

Исходя из вышеизложенного, система землеустроительного проектирования складывается следующим образом:

1. Предпроектные проработки;
2. Межхозяйственное землеустройство;
3. Внутрихозяйственное землеустройство;
4. Рабочее проектирование;
5. Технорабочее проектирование;
6. Осуществление проектов
7. Авторский надзор.

Такая система землеустроительного проектирования в полной мере обеспечивает эффективную организацию использования земли.

Главной стадией землеустроительного проектирования является составление и экономическое обоснование и ведется по системе от общего (схемы) к частному (проекты).

При межхозяйственном землеустройстве образования новых хозяйств проект требует немедленного осуществления, т. к. новое хозяйство должно иметь границы. Поэтому этот проект доводится до технического состояния.

Иначе обстоит дело с внутрихозяйственным землеустройством. Здесь разрабатывается комплексный проект, в котором отдельные разделы доводятся до рабочей стадии (размещение севооборотов, пастбищеоборотов), другие (размещение лесополос, дорог, гидротехнических сооружений, орошаемых земель)

разрабатываются в схеме с последующей разработкой одностадийных рабочих проектов и технорабочих проектов.

Таким образом, проектные решения в зависимости от сложности поставленных задач, условий объекта, сроков реализации могут приниматься в виде лишь схемы, одностадийного проекта или проекта, выполненного в две стадии - комплексное проектирование и изготовление рабочей документации (рабочего проекта), отдельных составных частей и элементов по наиболее важным и сложным объектам.

6.3 Методы решения проектных задач и экономическое обоснование проектов

Составление и экономическое обоснование проекта, являясь важным процессом землеустроительного проектирования, ведется (как мы указывали выше) по определенной системе - методом последовательных приближений от общего к частному, от предварительных проработок до более точных и окончательных решений с уточнением решений от частного к общему (на возвратной основе).

Расчетно-вариантный метод сочетается с нормативным, т.к. при разработке вариантов используются различные нормативы (например, расход горючего, стоимость перевозок т/км и т.д.). При разработке вариантов используют метод оптимизации.

Формирование землепользований с помощью линейного программирования позволяет наиболее правильно определить состав сельскохозяйственных угодий, структуру посевов, поголовье животных, потребность в рабочей силе и капитальных вложениях на основе бизнес-планов.

Варианты проектирования характеризуются техническими и экономическими показателями.

1. Технические характеризуют: расстояние (линейные и средние), размеры полей, рабочих участков, относительные величины и различные коэффициенты, характеризующие землепользование (степень освоенности территории, распаханность сельскохозяйственных угодий, эрозионные коэффициенты и т.д.).

2. Экономические включают единовременные капитальные вложения, ежегодные расходы и приведённые затраты, и срок окупаемости капитальных вложений через ожидаемый дополнительный чистый доход.

Наилучший вариант выбирается по величине приведённых затрат.

К задачам землеустроительного проектирования относятся:

- учет различных форм собственности на землю при решении всех вопросов землепользования;
- соблюдение приоритета сельского хозяйства на землю при учете требований всех заинтересованных сторон;
- повышение уровня жизни сельского труженика, социально-культурного обслуживания;

- обеспечение устойчивости землепользований;
- тщательный учет природных, экономических, социальных, экологических условий, а также всех свойств, в т. ч. И пространственных свойств земли.

Исходя из изложенного, при проектировании необходимо учитывать следующие требования:

- не допускать расточительства в использовании земли для несельскохозяйственных нужд;
- предусматривать повышение интенсификации использования земли с целью получения наибольшего количества продукции с 1 га с одновременным повышением плодородия почв;
- увязывать проектирование мероприятий с реальными экономическими условиями развития;
- разрабатывать противоэрозионные и другие природоохранные мероприятия;
- использовать все имеющиеся материалы, проектные проработки и прогнозы развития отрасли;
- разрабатывать мероприятия по сокращению затрат и внедрению прогрессивных способов использования земель;
- обеспечивать взаимную увязку проектируемых мероприятий со всеми имеющимися разработками;
- максимально использовать имеющиеся исследовательские и изыскательские материалы.

На основе поставленных задач и обозначенных требований можно сформулировать основные принципы землеустроительного проектирования:

1. Высокая экономическая, социальная и экологическая эффективность проектных предложений.
2. Охрана земли от расточительного расходования в результате нерациональной хозяйственной деятельности и неблагоприятных погодных условий.
3. Комплексность в решении проектных задач.
4. Зональность, т.е. тщательный учет при проектировании зональных условий.

ТЕМА 7МЕЖХОЗЯЙСТВЕННОЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

7.1 Подготовительные работы при проведении межхозяйственного землеустройства

Подготовительные работы состоят из камеральной землеустроительной подготовки и полевого землеустроительного обследования.

В состав камеральной землеустроительной подготовки входят:

- установление состава участников, затрачиваемых землеустройством;
- выявление, получение и изучение пожеланий заинтересованных землевладельцев и землепользователей;

- сбор и изучение документов удостоверяющих право собственности и пользования землей, планом землепользований, материалы землеустройства прежних лет и др.;

- материалы различного рода обследований (почвенные геоботанические и др.);

- проекты дорожного и мелиоративного строительства;

- система ведений сельского хозяйства, область, района;

- проекты перераспределения земель административных районов;

- материалы инвентаризации земель и экономической оценки сельскохозяйственных угодий;

- основные экономические показатели развития сельскохозяйственного производства землеустраиваемых хозяйств;

- материалы по охране природы;

- генеральные планы поселков;

- материалы по обременению землеустраиваемых хозяйств;

- законодательные акты по использованию и охране земель.

Как правило, все указанные материалы собираются на месте в областных ведомствах, институтах, организациях и учреждениях.

При необходимости проводят полевое землеустроительное обследование, для чего создается специальная землеустроительная комиссия, которая утверждается администрацией района.

В процессе полевого землеустроительного обследования:

- изучается взаимосвязь, подлежащих перераспределению земель с усадебными центрами, фермами и т.д.;

- выявляются земельные участки постороннего пользования и уточняются их границы;

- восстанавливаются площади и уровень плодородия земель;

- производится предварительное распределение земель между участниками;

- выявляются убытки и потери землеустраиваемых предприятий;

- проводится натуральное обследование земель, подлежащих освоению;

- уточняется размещение севооборотов и культур в них.

- определяются участки освоения, орошения, осушения, земли, требующие рекультивации, улучшения, проведения почвозащитных и других охранных мероприятий;

- выявляются недостатки землепользований и землевладений (несогласованность границ с рельефом, неправильное распределение водосборов, эрозийное расчленение территорий, чересполосица, дальнотемелье и т.д.);

- определяются неиспользованные затраты, капитальные вложения и незавершенное производство на участках, намечаемых к отводу, передаче и обмену.

К акту прилагается чертеж обследования, на котором показываются:

- существующие границы, затрагиваемых хозяйств;

- существующие границы производственных подразделений;

- существующие границы и площади земель постороннего землепользо-

вания;

- границы земель сельских администраций;
- границ сельскохозяйственных угодий и севооборотов;
- границы крестьянских, фермерских хозяйств;
- границы нарушенных и загрязненных земель;
- ограничения и обременения земельных участков;
- населенные пункты, производственные центры, фермы, полевые станы

и т.д.;

- магистральные дороги, скотопрогоны;
- естественные и искусственные водные источники;
- защитные лесонасаждения;
- плодово-ягодные насаждения;
- участки, пригодные к вовлечению в пашню, для коренного улучшения кормовых угодий и участки, подлежащие рекультивации.

Акт и чертеж подписываются членами комиссии, а подготовительные работы завершаются составлением краткой пояснительной записки, в которой освещаются результаты обследований, и даются предложения к проекту. Все это оформляется в землеустроительное дело.

После завершения камеральной и полевой подготовки составляется задание на проектирование, которое должно быть согласовано с райисполкомом и заинтересованными сторонами и утверждено. Оно содержит: основание для проектирования, объект проектирования, стадии и расчетные сроки, характер и направление совершенного землепользования, состав угодий на год землеустройства и перспективу, мероприятия по основанию земель, показатели по развитию отраслей сельскохозяйственного производства, размещение и специализация сельского хозяйства, размещение животных комплексов, межхозяйственные связи, межхозяйственные мероприятия и объединения, размещения инфраструктуры АПК, охрану земель и природы, состав, проектной документации, разработку вариантов проекта.

После этого составляется проект межхозяйственного землеустройства.

7.2 Составление и рассмотрение проектов межхозяйственного землеустройства

На основе проведенных подготовительных работ и утвержденного задания на проектирование составляется научно-обоснованный проект межхозяйственного землеустройства, в состав которого входят:

- а) графическая часть - чертеж проекта, рабочие чертежи, планы землепользований и другие чертежи;
- б) пояснительная записка;
- в) материал экономического обоснования;
- г) экспликации земель в разрезе хозяйств;
- д) материалы правового обоснования.

В большинстве случаев при разработке проектов межхозяйственного землеустройства решаются следующие основные вопросы.

1. Определение или уточнение размеров предприятий.
2. О размещении землепользований и землевладений.
3. Установление по каждому землепользованию и землевладению состава и площадей угодий.
4. Устранение недостатков в конфигурации и размещении границ, затрачиваемых предприятий и организаций.
5. Проведение экономических расчетов для обоснования проектных решений.
6. Доказательство целесообразности и эффективности производимых территориальных изменений хозяйств.
7. Анализ современного состояния и перспектив развития хозяйств.
8. Анализ технико-экономических показателей по вариантам.
9. Использование установок Генеральной схемы использования земельных ресурсов и других схем и прогнозов по использованию земли в различных формах хозяйствования.
10. При организации новых хозяйств, в необходимых случаях, определяются места их центральных усадеб.

Юридическое оформление проектов межхозяйственного землеустройства заключается в рассмотрении, согласовании и утверждении его положений.

Рассмотрение и утверждение проектов межхозяйственного землеустройства аналогичны для всех видов проекта, несмотря на их специфику и различия между собой.

Проекты межхозяйственного землеустройства образования новых хозяйств, упорядочению землепользований и землевладений и по отводу и изъятию земель для государственных, общественных и гражданских надобностей предъявляются и рассматриваются в каждом, затрачиваемом хозяйстве: на направлении колхоза, на совещании при директоре совхоза, на совете или собрании акционерных обществ, товариществ, обществ, крестьянских хозяйств и их ассоциаций, гражданами, а также на всех заинтересованных предприятиях и на предприятиях, организациях и учреждениях, от которых берутся заключения по проекту. На этой стадии проект рассматривается, согласовывается и рекомендуется для дальнейшего рассмотрения в более высоких инстанциях.

На следующем этапе проект рассматривается и согласовывается в управлении сельского хозяйства района и районном комитете¹ по земельным ресурсам и землеустройству, а также в районном или территориальном комитете по охране окружающей среды.

В случаях, когда проектом затрагиваются земли, расположенные на территории муниципальных образований, то проект утверждается постановлением главы городской или районной администрации.

В случаях, когда затрачиваются земли субъектов федерации или земли из муниципальных образований передаются предприятиям федерального уровня, постановление об утверждении проекта выносит президент республики в составе РФ, глава администрации, края, области.

В случаях, когда затрачиваются земли федеральной собственности, а также образование природных заповедников, санитарно-курортных зон, зон отдыха, предприятий особого федерального назначения (обороны, связи и др.) постановление об утверждении проекта выносит правительство РФ при согласовании республиканских, краевых, областных администраций и ведомств, а также заинтересованных министерств и комитетов.

Проекты по образованию крестьянских хозяйств, личных подсобных хозяйств, малых предприятий, отводу и изъятию земельных участков, в пределах земельных территорий сельских администраций подготавливаются, рассматриваются и утверждаются главами сельских администраций и дальнейшему утверждению не подлежат.

7.3 Перенесение проекта межхозяйственного землеустройства в натуру, оформление и выдача документов

Утвержденный в установленном порядке проект межхозяйственного землеустройства переносится в натуру и производится оформление границ новых землепользований и землевладений.

Для целей перенесения проекта в натуру составляется рабочий чертеж с нанесением всех необходимых геодезических данных, позволяющих проложить на местности новые границы хозяйств с необходимой точностью, закрепить границы межевыми знаками и произвести привязку границ новых формирований. Границы землепользований и землевладений привязываются к пунктам государственной геодезической сети. Проложенные на местности границы показываются и сдаются в натуре представителям затрагиваемых хозяйств. Перенесение проекта оформляется протоколом, в котором описывается положение границ на местности, к которому прилагается чертеж установленных границ.

Владельцам земельных участков выдается Свидетельство на право собственности на землю, которое выдается соответствующим государственным органом. К Свидетельству на право собственности на землю прилагается план (чертеж границ) землевладения.

Землепользователям выдаются:

- а) свидетельство о праве постоянного (бессрочного) пользования землей в границах определенного земельного участка;
- б) право временного пользования и право аренды землей удостоверяется договором.

К Свидетельству на право собственности и договора на право временного пользования и аренды прилагаются планы (чертежи границ) землепользований.

Документы подлежат обязательной государственной регистрации в порядке, определенном Законом о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Проект межхозяйственного землеустройства считается освоенным, если:

- предприятие и граждане перешли к полному использованию, предос-

тавленных им земельных участков;

- выполнены все мероприятия, намеченные проектом.

В более сложных ситуациях составляется план осуществления проекта. Это мероприятие намечается в тех случаях, когда те или иные проектные предложения невозможно выполнить в короткие сроки. В этом случае такой план устанавливает следующее.

1. Сроки и порядок перенесения проекта в натуру.
2. Очередность поэтапного осуществления мероприятия.
3. Осуществление мероприятий по использованию и охране земель.

Сроки и объемы, как правило, устанавливаются при проведении следующих работ:

- переход к использованию предоставленных земельных участков;
- освоение, улучшение и охрана земель;
- возмещение потери сельхозпроизводства;
- возмещение убытков сельхозпроизводства;
- перенесение поселков или отдельных строений;
- рекультивация земель;
- выполнение основных условий Пользования землей, установленных действующим законодательством;
- осуществление предложений по реорганизации территории и производства.

ТЕМА 8 ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

8.1 Цели и задачи территориального землеустройства муниципальных образований. Составление схемы территориального землеустройства

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "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 осуществляется местное самоуправление, используются природные и экономические ресурсы, формируется муниципальная собственность и местный бюджет.

В компетенцию районных властей входят практически все вопросы, затрагивающие интересы землепользователей и всего населения:

- владение, пользование и распоряжение земельными и др. природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности, а также контроль за использованием земель в границах района;
- комплексное социально-экономическое развитие района;
- регулирование вопросов планировки и застройки благоустройства дорожного и водохозяйственного строительства, использование полезных ископа-

емых и т.д.;

- участие в охране окружающей среды и др.

Кроме того, в ведение районной администрации такие землеустроительные действия:

- управление земельным хозяйством района;
- изъятие и предоставление земельных участков предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам;
- осуществление землеустроительных мероприятий;
- ведение земельного кадастра и мониторинга земель;
- взимание платы за землю и др.

Главная цель схемы землеустройства района – создание рациональных и эффективных землепользований и землевладений, осуществление территориальной организации и размещения производства, проведение природоохранных мероприятий.

Задачами схемы землеустройства административного района в этой связи являются:

- создание благоприятных территориальных условий для социально-экономических преобразований на селе с учетом перехода к рыночной экономике;
- организация многоцелевого использования земельных ресурсов района посредством их наилучшего перераспределения по отраслям и предприятиям с различной формой хозяйствования, обеспечивая при этом реальные условия для формирования многоукладной экономики;
- совершенствование методов и способов использования земель в сельском хозяйстве и др. отраслях агропромышленного комплекса в соответствии с действующим законодательством и требованиями по охране природной среды, размещения населения и инфраструктурного обеспечения;
- окультуривание и поддержание агроландшафтов, организация охраны земель от разрушений и различного рода деградации.

Таким образом, землеустройство района представляет собой совокупность организационно-хозяйственных, административных, экономических, социальных, правовых и экологических мероприятий, направленных на рациональное перераспределение, использование и охрану земель, сохранение окружающей среды, развитие народного хозяйства.

Схема территориального землеустройства района, являясь предпроектным этапом землеустроительного проектирования, решает крупные по содержанию и территориальному охвату проблемы организации, использования и охраны земель.

Поэтому концептуальность схем землеустройства района определяется прежде всего такими обстоятельствами:

- ролью схем как связующего звена в системе – «прогноз – планирование – организация» использования земли;
- необходимостью интеграции землеустройства как науки и как хозяйственного механизма;
- необходимостью выполнения многих землеустроительных действий на

уровне административного района;

- необходимостью создания целостной системы по охране земель и других природных ресурсов в границах административно-территориального образования;
- необходимостью создания эффективной системы расселения и создания благоприятных условий для труда и отдыха сельского населения;
- ролью схем в создании эффективной системы землепользований, землевладений различных хозяйствующих субъектов;
- необходимость установления единого оценочного критерия по использованию и охране земель и организации хозяйственной деятельности.

Следовательно, схема землеустройства района представляет собой «общее» по отношению к проектам межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства и рабочему проектированию. Одновременно она является «единичным» по отношению схем землеустройства субъектов РФ.

При разработке схем территориального землеустройства административного района следует соблюдать следующие требования:

- обеспечение наиболее полного использования земель в соответствии с их предназначением, месторасположением и качественной характеристикой;
- соблюдение приоритета сельскохозяйственного производства в распределении и перераспределении земель;
- обеспечение экономного расходования ценных земельных угодий для несельскохозяйственных нужд и строгого режима использования земель отраслями несельскохозяйственного производства;
- создание условий для повышения роли средних и мелких сельских населенных пунктов в социально экономической деятельности предприятий и района в целом;
- создание условий для развития интеграционных связей между хозяйствующими субъектами всех форм собственности;
- создание организационно-территориальных условий для комплексного обустройства сельской местности на основе развитой инфраструктуры;
- обеспечение создания эффективной системы перерабатывающих сельскохозяйственное сырье предприятий во взаимоувязке производства и потребления в условиях рыночного механизма.

8.2 Землеустроительные действия при разработке схемы территориального землеустройства района

Землеустроительные действия при разработке схемы территориального землеустройства района выполняются в следующей последовательности:

1. Оформление заказа на проведение работ.
2. Проведение подготовительных работ.
3. Составление задания на проектирование.
4. Разработка схемы землеустройства административного района.
5. Рассмотрение и утверждение схемы землеустройства района.

6. Установление границ административно-территориальных образований на местности.

7. Оформление материалов и документов схемы землеустройства.

8. Реализация схемы.

Содержание подготовительных работ при составлении схемы землеустройства района включает разнообразные действия по сбору, систематизации, изучению и анализу сведений и материалов, позволяющих дать комплексную характеристику всей территории и отдельным ее частям, обосновать перспективное направление использования земли, развития предприятий, организаций, учреждений и экономики района.

В обобщенном виде подготовительные работы включают решение следующих вопросов:

1. Сбор, систематизация и анализ данных о природном и хозяйственном положении района, его территориальных образованиях (города, сельские поселения, предприятия и т.д.).

2. Изучение и обработка данных, полученных из проектных и аналитических материалов прошлых лет.

3. Природно-хозяйственное и экологическое изучение территории района, обработка полученных сведений и проведение агроландшафтного и агроэкологического районирования территории района.

4. Проведение выборочного обследования территории района с выездом на местность.

5. Выявление резервов и изучение перспектив развития сельскохозяйственного производства и других отраслей народного хозяйства, использования и охраны земельных ресурсов.

6. Анализируется состояние различных природоохранных объектов и охраняемых территорий.

7. Изучают особенности функционирования предприятий лесного хозяйства, промышленности, транспорта и других несельскохозяйственных отраслей, а также средств связи, воздействия их на природную и хозяйственную среду.

Последний этап подготовительных работ заключается в сборе и анализе предложений и пожеланий. На заключительном этапе подготовительных работ составляются чертежи и акт землеустроительного обследования. В качестве картографической основы используют районные карты М 1:50000 или 1:100000 в зависимости от площади землеустраиваемого района.

По итогам подготовительных работ составляется задание на проектирование, в котором отражается следующее.

1. Основание для разработки.

2. Генеральный проектировщик и субподрядчики.

3. Перечень используемых материалов для составления схемы.

4. Финансирование работ и сроки их выполнения.

5. Предложения по перераспределению земель между отраслями, внутри отраслей, между землепользователями.

6. Предложения по организации и размещению крестьянских хозяйств.

7. Предложения по совершенствованию землепользований и освоению

новых земель.

8. Прогнозируются объемы производства растениеводческой и животноводческой продукции, урожайность сельскохозяйственных культур и продуктивность животных и птицы, а также обеспечение техникой, удобрениями и т.д.

9. Предложения по совершенствованию расселению.

10. Предложения по совершенствованию организации территории района.

11. Предложения по охране земельных ресурсов, улучшению ландшафтов и защите окружающей среды от загрязнения.

12. Стоимость и эффективность проектируемых мероприятий.

13. Особые условия проектирования.

Задание рассматривается и утверждается в установленном порядке.

Содержательная часть схемы территориального землеустройства административного района характеризует состояние, перераспределение и перспективы использования земельных ресурсов.

В этой части схемы дается анализ и оценка состояния, использования и охраны земель, проводится характеристика и распределение земельного фонда района по отраслям, категориям землепользователей, формам собственности и хозяйствования и угодьям, его динамика за последние 10-15 лет, дается эффективности использования земель по каждой категории, производится выделение специальных земельных фондов, выявляются резервы земель для сельскохозяйственного и иного использования, разрабатываются мероприятия по повышению плодородия земель, рациональному их использованию и охране, составляется сводный межотраслевой баланс земель.

8.3 Развитие и размещение районного агропромышленного комплекса. Совершенствование системы расселения в районе

При рассмотрении этого вопроса в схеме землеустройства устанавливаются:

- место и роль АПК в народном хозяйстве района;
- состав, размеры и мощность предприятий;
- производственно-экономические связи между предприятиями АПК различных форм собственности и их влияние на использование земли и на организацию территории района;
- перспективы развития фермерских, крестьянских хозяйств, кооперативных объединений и других хозяйствующих субъектов;
- перспективы развития и размещения предприятий АПК;
- состояние инфраструктуры АПК и меры по ее совершенствованию.

При разработке совершенствования землепользований и землевладений района рассматриваются следующие вопросы:

- анализ существующей организации территории района;
- образование новых и реорганизация существующих землепользований сельскохозяйственных предприятий;

- образование крестьянских и фермерских хозяйств;
- образование землепользований предприятий несельскохозяйственного назначения;
- устранение недостатков землепользований сельскохозяйственных и других предприятий.

Совершенствование развития и размещения населённых пунктов включает решение следующих вопросов.

1. Обоснование функционального назначения населенных пунктов и перспектив их развития.
2. Определение градообразующих групп и численности населения в поселках.
3. Расчет объемов жилищного, культурно-бытового строительства.
4. Определение площади земель для развития населенных пунктов.
5. Обоснование системы расселения.
6. анализ состояния дорожной сети, обеспечивающей удобную связь внутри района.
7. Разработка предложений по развитию и размещению сети дорог на перспективу.

8.4 Организация угодий. Природоохранные мероприятия

Решая вопросы организации угодий, необходимо обеспечить:

- достижение наивысших показателей по производству продукции, развитие сельскохозяйственного производства в соответствии с условиями рыночной экономики;
- полное и высокоэффективное использование пахотных и других ценных угодий, повышение плодородия почв и увеличение выхода продукции с единицы земельной площади;
- внедрение научно-обоснованных систем земледелия и землеустройства;
- создание прочной кормовой базы;
- совершенствование организации и размещение угодий.

Целью выполнения данного раздела «Природоохранные мероприятия» в схеме землеустройства является, в первую очередь, разработка предложений по охране земельных ресурсов и улучшения на этой основе состояния водных источников. В этой связи в схеме рассматриваются следующие вопросы:

- защита земель от различного рода деградаций (эрозии, засоления, заболачивания и т.д.).
- охрана земель от разрушения и антропогенных негативных воздействий.
- рекультивация нарушенных земель.
- охраняемые территории и объекты, размещение границ особо охраняемых территорий и установление особых режимов их использования.
- охрана вод от загрязнения.

Для обоснования перспектив использования земель и определения эконо-

мической эффективности, предусмотренных мероприятий по освоению, улучшению и организации угодий, а также охране земель, развитию и размещению районного АПК, решению вопросов природоохранного назначения осуществляются технико-экономические расчеты и оформление технико-экономических показателей схемы землеустройства.

Схема землеустройства района реализуется через:

- проекты межхозяйственного землеустройства;
- проекты перераспределения по отраслям и категориям землепользований;
- проекты внутрихозяйственного землеустройства и системы земледелия;
- проекты районной планировки и планировки населенных пунктов;
- рабочие проекты по улучшению использования земли и защите ее от деградации и разрушений;
- планирование развития сельскохозяйственного производства, развития перерабатывающих и др. предприятий;
- проекты природоохранного назначения, а также инфраструктурного характера.

Схема землеустройства района должна содержать следующие текстовые и графические материалы:

- задание на разработку схемы;
- пояснительную записку с технико-экономическими показателями;
- графические материалы;
- материалы согласования, экспертизы и утверждения схемы;
- основные положения схемы.

8.5 Уточнение на местности границ административно-территориальных образований

Поскольку административный район остается основной территориальной единицей хозяйственного развития и природопользования, то значительно возрастает роль землеустройства в обеспечении устойчивого и сбалансированного развития его территории. Особое место в схемах землеустройства занимают мероприятия по уточнению границ:

а) территорий природоохранного, природозаповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения. При этом приводится перечень материалов и нормативных документов, на основании которых установлены границы территорий этой категории земель и их охранных зон, где устанавливается особый режим использования земель, а также организации и ведомства, с которыми согласованы границы этих территорий.

б) населённых пунктов, где даётся обоснование необходимости изменения существующей черты и передачи земель в ведение муниципальных органов для целей индивидуального жилищного строительства, огородничества, сенокосения, выпаса скота.

в) земель, передаваемых в ведение сельских администраций на основе обобщенных данных результатов передачи земель в их ведение.

г) земель специального районного фонда в связи с его перераспределением и передачей для его пополнения новых земель.

д) земель, предназначенных для организации крестьянских и фермерских хозяйств, расширения их землепользований и т.д.

Схема землеустройства района оформляется в виде текстовых и графических материалов.

Текстовые материалы включают:

- задание на составление схемы;
- пояснительную записку с расчетными таблицами;
- основные технико-экономические показатели схемы землеустройства;
- материалы согласования и утверждения схемы;
- основные положения схемы землеустройства.

Графический материал включает:

- карту современного использования и распределения земель;
- карту организации территории административного района с врезками таблиц по распределению земель по формам собственности и категориям, землепользователям и земельным угодьям;
- карту по улучшению земель с врезками по характеристике основных мероприятий по улучшению земель и технико-экономических показателей по улучшению земель;
- карту природоохранных мероприятий;
- карту эколого-хозяйственного использования и агроэкологического районирования территории района.

Порядок согласования и утверждения схемы землеустройства определяют районные органы самоуправления.

Схема землеустройства административного района реализуется поэтапно. Осуществление мероприятий ведется путем их включения в целевые комплексные программы, бизнес-планы предпринимательской деятельности, проекты землеустройства предприятий, планировки и застройки населенных пунктов, системы видения агропромышленного комплекса, земледелия и другие документы.

ТЕМА 9 ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ КАДАСТРА ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ

9.1 Сущность кадастра объектов недвижимости

Важное значение в использовании и охране земель с учётом их качественного состояния и оценки имеет государственный земельный кадастр, ведение которого регулируется Федеральным законом "О кадастровой деятельности" от 24.07.2007 N 221-ФЗ, ФЗ от 13 июля 2015 года N 218-ФЗ "О государ-

ственной регистрации недвижимости" и другими нормативными актами Президента и Правительства Российской Федерации.

В названных документах указывается, что для обеспечения рационального использования и охраны земельных ресурсов вводится государственный земельный кадастр, содержащий совокупность достоверных и необходимых сведений о хозяйственном, правовом и природном положении земель. Земельный кадастр включает следующие составные части:

- земельная регистрация;
- количественный учет земель;
- учет земель по качественным признакам;
- бонитировка почв, или качественная оценка земель;
- экономическая оценка земель;
- изготовление земельно-кадастровых документов и материалов.

Исходя из этого, государственный земельный кадастр создается и ведется в целях:

- обеспечения признания факта существования объекта кадастрового учета и оценки;
- ведения государственного учета земель, контроля за их использованием и охраной;
- планирования и регулирования использования земельных ресурсов;
- оценки земель и установления обоснованной платы за землю;
- обеспечения государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- защиты прав граждан и юридических лиц на землю;
- информационного обеспечения гражданского оборота земли.

В соответствии с поставленными целями основной задачей государственного земельного кадастра является получение достоверной и объективной информации об объектах учета, их местоположении и обеспечение этой информацией заинтересованных юридических лиц и граждан.

Материалы земельного кадастра широко применяются при решении многих вопросов, связанных с организацией использования и охраны земель, управлением земельным фондом страны, проведением землеустройства, мониторинга земель с установлением платности землепользования, совершением сделок с землей.

В зависимости от того, что является объектом учета и оценки, различают следующие кадастры: земельный, лесной, водный, кадастр недр и др. Земельный кадастр отличается от других видов кадастров своим объектом, в качестве которого выступает земельный фонд, земельный массив, земельный участок, земельное угодье, т. е. земля как источник материальных благ, как средство производства и пространственный базис. Поэтому специфические особенности методики составления земельного кадастра во многом обуславливаются особыми свойствами земли. В отличие от других средств производства земля имеет ряд специфических черт.

Земля ограничена в пространстве и уникальна, в то время как другие средства производства по мере развития производительных сил количественно

изменяются, менее совершенные заменяются более производительными, экономически выгодными.

Исходя из требований экономических законов, принципов земельной собственности и характера сложившихся земельных отношений, земельный кадастр представляет собой систематизированный свод сведений о земле, составляемый периодически или путем непрерывных наблюдений (мониторинга) за состоянием или изменением земельно-кадастрового объекта. Это характеризует земельный кадастр как комплекс организационно-хозяйственных, экономических, социальных, технических и юридических мероприятий, направленных на обработку и получение достоверных сведений о земле и землепользованиях. Такие сведения отражаются в реестрах, поземельных книгах и соответствующих регистрах, где содержатся данные о природных, хозяйственных, экологических, правовых, технологических характеристиках того или иного земельного участка или землепользования в целом.

9.2 Характеристика земельного фонда

Сбор и систематизация сведений о земле осуществляется по единой методике и определенной системе, в полной мере и на достаточном уровне обеспечивая характеристику земельного фонда по следующим направлениям.

1. *Учет природного положения земель.* При этом подразумевается, что каждое земельное угодье, земельный участок, массив, территория, землепользование характеризуются климатическими условиями, почвами, рельефом, растительным покровом, биоклиматическим потенциалом местности. Каждый из этих факторов в отдельности и комплексно оказывает существенное влияние на состояние окружающей среды, рост и развитие растений, на величину и качество сельскохозяйственной продукции, на размещение объектов строительства, на режим использования и охраны земель и т. д. Поэтому при составлении и ведении земельного кадастра производится сбор, анализ, систематизация и обработка сведений о природном состоянии земель. От того, насколько полно, правильно и обоснованно произведен сбор сведений о природном положении земельных территорий, зависит, насколько достоверны и объективны данные земельного кадастра, насколько пригодны они для оценки, сельскохозяйственных земель, градостроительной ценности городских территорий и т. д. Сведения о природном положении земель достаточно широко применяются при внутрихозяйственной оценке сельскохозяйственных угодий, различных сельскохозяйственных предприятий.

2. *Хозяйственное состояние земель.* При этом устанавливается организационно-территориальное положение земель, которое включает местоположение земельных угодий, участков, массивов и землепользовании в целом относительно различных сфер деятельности и экологически устойчивых ландшафтных территорий. Изучаются сервитуты и обременения земельных территорий, конфигурация и компактность размещения земельных участков, а также зоны их расположения. По этим параметрам производится сбор и изучение све-

дений о хозяйственном положении земель.

Определяются виды и формы хозяйственного использования земельного фонда в зависимости от:

- распределения земель по видам и формам собственности и по субъектам права на нее;
- распределения земель по целевому назначению, или по категориям земель, т. е. сведения о том, в чьем пользовании находится земля, как используется, какова степень пригодности ее для использования в соответствии с естественноисторическими свойствами этих земель;
- распределения земель по видам, подвидам и классам угодий;
- распределения и классификации земель по определенным природным признакам, имеющим существенное влияние на их пригодность для использования в различных отраслях народного хозяйства, т. е. сведений о качественном состоянии земельных угодий (в сельском хозяйстве - об уровне плодородия почв и степени пригодности их для выращивания той или иной сельскохозяйственной культуры; в строительстве - по степени пригодности и надежности водно-физических, гидрогеологических, геологических свойств почвогрунтов для производства строительных работ и т. д.);
- установленной степени экономической эффективности производства в зависимости от использования земель в отраслях народного хозяйства, т. е. сведений об урожайности сельскохозяйственных культур, валовой продукции, валовом, чистом и дифференциальном доходе, стоимости и себестоимости продукции, затратах труда и материальных средств на освоение земельных участков и выращивание урожаев, а также сведений о фондовооруженности, фондообеспеченности, энергетической оснащенности, о количестве и видах вносимых удобрений и т.д.;
- изученности имеющихся сведений о качественной и экономической оценке земель, об оценке стоимости земельных участков, о состоянии налогообложения, арендной платы за землю и величине нормативной цены земли.

3. *Нормативно-правовое положение земель*, основой которого являются Конституция Российской Федерации, Земельный и Гражданский кодексы Российской Федерации и другие законодательные акты. Правовое положение отдельных земельных участков и землепользовании в целом определяется правом (собственность, владение, пользование, аренда) на тот или иной земельный участок. Нормативное состояние земель определяется условиями, порядком использования и охраны земель, а также их предоставлением для различных хозяйственных нужд, т. е. осуществляется сбор и изучение сведений о правовом характере объекта производства работ.

4. *Экологическое положение земельных участков*, показатели которого характеризуют состояние окружающей среды, степень её загрязнения, источники экологически негативных процессов, т. е. сбор, систематизация и обработка сведений о степени загрязнения воздуха, воды, почвы, растительности, подстилающих пород, характере такого загрязнения, мероприятиях по охране земель и окружающей среды от воздействия загрязняющих и отравляющих источников, степени экологической безопасности прилегающих агроландшафтов

и др.

5. *Энергетическое состояние земель на прилегающих агроландшафтах*, которое характеризует степень насыщенности почв питательными веществами, упругость, прочность и устойчивость почвогрунтов, воднофизическое и агрохимическое состояние почвенного покрова, и ряд других характеристик энергоёмкости поверхности земельного участка.

Все полученные сведения об объекте земельного кадастра являются основой количественной, качественной и экономической оценки земель, а также общей системы земельного кадастра. Поэтому земельный кадастр представляет собой совокупность необходимых и достоверных сведений о природном, хозяйственном, правовом и экологическом положении земель, которые обеспечивают характеристику местоположения, количественного и качественного состояния земельных участков, правового режима землепользования, данных об оценке земельных участков, а также других сведений о земле. В этом отношении земельный кадастр представляет собой стройную систему мер, направленных на эффективное использование и охрану земельных ресурсов, на защиту прав собственников, владельцев и пользователей земельных участков.

В этих условиях складывающаяся система земельного кадастра должна соответствовать нижеприведённым требованиям.

1. Ведение земельного кадастра должно осуществляться по единой методике, в тесной связи с территориальными и отраслевыми кадастрами.

2. Система земельного кадастра должна быть унифицирована в каждой из его основных частей для всех уровней кадастров - от предприятия, района до федерации.

3. Ведение учёта количества и качества земель целевого назначения должно осуществляться одновременно с классификацией земель по угодьям, категориям пригодности по их экологическим, технологическим и градостроительным свойствам.

4. Оценка земель различного целевого назначения должна завершаться установлением для каждой категории земель конкретной системы натуральных, стоимостных и относительных показателей с целью обеспечения наиболее эффективного использования земель и установления платы за них.

5. Обоснование и установление системы качественных показателей, связанных с охраной земель, целесообразно осуществлять на основе комплексного подхода к угодьям как к сложным природным образованиям с учетом их зональной и региональной особенности.

6. Признание статуса юридических документов за земельно- кадастровой документацией.

Соответствие перечисленным условиям, составляющим содержание всей системы земельно-кадастровой информации, требует использования компьютерной техники и технологии, что позволит обеспечить оперативность, объективность и достоверность земельного кадастра.

9.3 Земельный кадастр, его цели и задачи на современном этапе развития земельных отношений

Основной целью земельного кадастра является создание организационно-территориальных, экономических, социальных, правовых и экологических условий, обеспечивающих рациональное использование и охрану всех земель общего земельного фонда Российской Федерации, защиту прав собственников земли, землепользователей и землевладельцев, объективный подход к установлению платного землепользования и функционирование земли в гражданском и рыночном обороте.

Земельный кадастр содержит данные об объектах (земельных участках) и субъектах (гражданах, юридических лицах) земельной собственности, землепользователях, арендаторах, о целевом назначении земли, характере ее использования, местоположении земельных участков. Запись этих данных производится в регистрационных документах на основании решения компетентных органов власти о предоставлении земельных участков с определением их границ на местности, после оформления и выдачи документов, удостоверяющих право собственности, владения, пользования и аренды на земельный участок, т. е. правоустанавливающих документов.

Земельный кадастр содержит данные количественного учета земель, которые характеризуют фактическое состояние и использование всех земель. Количественный учет подразумевает сведения о распределении земель по формам и субъектам земельной собственности, землепользователям и арендаторам, распределенные по категориям земель, видам и подвидам угодий по районам, субъектам федерации и стране в целом. В условиях проведения земельной реформы одновременно с учетом основных угодий потребовалось выделить земель особо охраняемых территорий, земельных территорий малочисленных народов, проживающих на землях Российской Федерации, малоценных, нарушенных и нерационально используемых землях, а также деградировавших в сельском хозяйстве земельных угодий и земель, загрязненных экологически опасными веществами. Кроме того, отдельно выделяются особо ценные или высокопродуктивные угодья - орошаемые земли, осушенные земли и т. д. Все изменения количественных показателей фиксируются в учетной документации после их совершения в натуре, т. е. получения землями юридического статуса, правового оформления. Любые другие изменения в площадях, не закрепленные юридически (плановые, прогнозные, проектные), не могут служить основанием для внесения их в учёт. Основной учётной, официально установленной классификацией, является угодье.

В земельном кадастре также содержатся сведения о качественном состоянии земель. Учёт качественных характеристик производится по природным признакам на основе данных, полученных в результате проведения классификации земель по категориям пригодности и использования, классам и подклассам, агропроизводственным группам, а также в результате земельно-кадастрового районирования, зонирования оценочных территорий агро - ландшафтов. При этом учитываются их природные (естественные) свойства и при-

знаки (механический состав почв, подстилающие породы, рельеф, негативные процессы (эрозия, дефляция, засоление, солонцеватость, каменистость, переувлажненность, заболоченность и т. д.), технологические, градостроительные, экологические, энергетические и другие свойства.

С использованием количественной и качественной характеристик в земельном кадастре каждому земельному участку, группе почв или почвенной разновидности даётся качественная оценка земельных угодий в баллах, что определяет сравнительную ценность (бонитировку) земель по их природным (естественноисторическим) свойствам.

В документах земельного кадастра производится экономическая оценка земель, тем самым определяется их сравнительная ценность. Критерии экономической оценки устанавливаются в зависимости от целевого назначения земель. Общим для всех земель является их местоположение. Наряду с этим, например, для экономической оценки земель сельскохозяйственного назначения в качестве основного критерия выступают производительные свойства земли, для земель лесного фонда - продуктивность земель, природоохранное, рекреационное, оздоровительное значение, для земель населенных пунктов - градостроительные условия, степень социальной и инженерной обустроенности территории, а также функциональное использование поселенческих земель и экологическая ситуация. Экономическая оценка земель выражается в системе натуральных (ц/га), стоимостных (руб/га, руб/руб) и относительных (баллы) показателей, которые характеризуют степень использования одних земель по сравнению с другими по доходности.

При земельном кадастре ведётся специальная земельно-кадастровая документация, которая подразделяется на текстовую, планово-картографическую и электронно-графическую. Текстовая документация представляется в виде книг, карточек, ведомостей, отчетов, пояснительных записок, в которых земельно-кадастровые данные отражаются в натуральных показателях. В планово-картографических документах географическое изображение учитываемой территории дается на бумаге в определенном масштабе и оформляется в виде планов, карт, схем, картограмм и других документов.

В свою очередь, земельно-кадастровые документы в зависимости от содержания и назначения подразделяются на основные, вспомогательные, первичные и документы, являющиеся основанием для ведения земельного кадастра. Основные земельно-кадастровые документы подразделяются на учетные и отчетные. Основным учетным земельно-кадастровым документом районного и городского уровней управления является государственная земельно-кадастровая книга района (города), в которой зарегистрированы все землепользования и землевладения, ведётся учёт количества и качества земель, содержатся данные бонитировки почв и экономической оценки земель. Вторым по важности документом является районная карта землепользования, которая дает наглядные представления о пространственном положении землепользователей, землевладельцев и собственников земли. Связь между государственной земельно-кадастровой книгой и картой землепользования обеспечивается вспомогательным документом - списком землепользователей, землевладельцев и

собственников земли. Основным отчётным документом земельного кадастра является земельный баланс района.

Основные земельно-кадастровые документы - это документы, в которых производится учёт всего землепользования и землевладения и систематическое отражение происходящих в них изменений. К ним относятся государственный акт на право пользования землей, свидетельство о праве собственности на землю и землевладение, выдаваемое всем собственникам земли, землевладельцам и землепользователям, земельно-кадастровая книга предприятия, организации, учреждения и планы землевладений и землепользования. Юридическое значение земельной регистрации имеют государственная земельно-кадастровая книга, государственный акт на право пользования, владения землей и на право собственности на землю.

К вспомогательным земельно-кадастровым документам относятся рабочие тетради, списки землепользователей, землевладельцев и собственников земли, приложения к отчетам, пояснительная записка, очерки, картограммы, диаграммы и т. п.

Таким образом, общее содержание земельного кадастра заключается в решении следующих вопросов, которые являются его составными частями:

- 1) осуществление земельной регистрации;
- 2) количественный учет земель;
- 3) учет земель по качественным признакам;
- 4) качественная оценка (бонитировка) земельных ресурсов;
- 5) экономическая оценка земельных ресурсов;
- 6) земельно-кадастровая документация.

В связи с углублением рыночных отношений в сфере земельной собственности и землепользования земля стала выступать не только как объект хозяйствования, но и как объект недвижимого имущества с вовлечением её в гражданский и рыночный оборот и применением в отношении неё всех имеющихся экономических рыночных атрибутов: нормативной цены земли, земельного налога, арендной платы за землю, разрешения различных сделок с землей. В этой связи земельно-кадастровая информация должна стать основой для проведения оценки стоимости земельных участков как объектов недвижимого имущества и нормального функционирования их в гражданском и рыночном обороте.

ТЕМА 10 МОНИТОРИНГ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ

10.1 Основные положения мониторинга объектов недвижимости

Как известно, почвенный покров является основой для существования наземных экосистем (биогеоценозов). Городская территория не является исключением из этого правила. На территории городов почвы также выполняют свои многообразные функции — как глобальные (общебиосферные), так и эко-

системные, присущие им в природных условиях. Можно упомянуть различные функции почвы, которые она выполняет в городской экосистеме, кроме, пожалуй, функции производства урожая сельскохозяйственных культур. К основным функциям почв в городской среде можно в первую очередь отнести комплекс функций, связанный с обеспечением существования зеленых насаждений; функции, связанные с депонированием загрязнителей в своей толще и препятствованием их выходу в водную и воздушную среды.

Таким образом, почва является необходимым субстратом для растений, и от ее свойств зависит благополучие их существования.

Загрязняющие вещества попадают в почву из атмосферы (заводы, фабрики, ТЭЦ и автотранспорт) и с твердыми продуктами человеческой деятельности (отходы строительства, противогололедные соединения, бытовой мусор, экскременты домашних животных, осадки сточных вод). Там они задерживаются и частично нейтрализуются благодаря химическим реакциям и биологическим процессам. Однако возможно и вторичное попадание загрязнителей и загрязнение сопредельных сред (в воздух с пылью, в водоемы с осадками) или непосредственное отравление человека при контакте с почвой.

Кроме того, синлитогенный характер почвообразования (почвообразование протекает одновременно с аккумуляцией свежего минерального материала) в городе приводит к тому, что субстраты почвенного происхождения составляют немалую долю материала культурного слоя, являющегося твердым основанием для строительства зданий и инженерных коммуникаций в центре города. Мощность техногенного, культурного слоя на территориях древнейших городов достигает 10-20 м, что позволяет говорить о рельефообразующей роли процесса формирования техногенных грунтов.

Проведенные научными и научно-производственными организациями исследования почв Москвы показали, что состояние городского почвенного покрова от года к году ухудшается в результате интенсивного антропо-техногенного воздействия (загрязнение, рекреация, захламление поверхности и др.).

В городах не только ухудшается качество почвы, но и образуется дополнительный источник загрязнения подземных и поверхностных вод, происходит гибель зеленых насаждений, а открытые участки почвы становятся источником вторичного загрязнения атмосферного воздуха. Постоянное ухудшение качества почвы вследствие устойчивого техногенного воздействия, миграция токсиантов из загрязненных участков почвы в воздух, растения, подземные и поверхностные воды приводят не только к ухудшению качества окружающей среды города, но и в конечном итоге к ухудшению здоровья населения.

10.2 Почвы и почвенный покров

Почвы, особенно их верхняя часть, являются долговременным аккумулятором техногенного загрязнения окружающей среды, которое формируется вследствие интенсивного воздействия транспорта, промышленных и комму-

нально-бытовых предприятий, объектов теплоэнергетики, чрезвычайных ситуаций, а также вследствие применения антигололёдных средств и перемещения участков почвенного покрова в процессе градостроительной деятельности. Для почв больших городов характерны:

- изменение кислотно-щелочного баланса;
- высокая загрязненность тяжелыми металлами и нефтепродуктами;
- наличие включений строительного и бытового мусора;
- изменение физико-механических свойств (пониженная влагоемкость и воздухоемкость, повышенная уплотненность, каменистость);
- неравномерная обеспеченность основными питательными элементами (Na, P, K);
- перемещение профиля почвы вверх в результате интенсивного привноса материала на поверхность;
- другие особенности, возникшие в результате интенсивной техногенной нагрузки.

Вышеперечисленные свойства можно найти и по отдельности во внегородских почвах (вулканических, аллювиальных, горных и др.), но в совокупности только в почвах городов, контрастно отличающихся от окружающих почв.

В отличие от природных направление развития городских экосистем определяется не столько естественными природными процессами, сколько деятельностью человека. Поэтому в городе имеет место значительное преобразование всех факторов почвообразования (почвообразующих пород, климата, рельефа, растительности).

Например, более 800 лет назад местность Москвы и ее окрестностей была покрыта хвойно-широколиственными лесами с островками полей, озер, болот и заливных лугов долины р. Москвы. Здесь формировались разнообразные лесные подзолистые и дерново-подзолистые почвы, перемежаясь заболоченными или пойменными почвами. Постепенно из столетия в столетие площадь естественного почвенно-растительного покрова уменьшалась, город расширялся, захватывая близлежащие деревни, монастыри, посадки, почвы преобразовывались и трансформировались, становясь верхней частью культурного слоя.

Современное экологическое состояние Москвы формировалось в результате градостроительного развития, главным образом в течение XVIII-XX вв. Рост города и его расширение за счет пригородных территорий происходили скачкообразно. До XVIII в. Москва была в границах Земляного города и осваивала менее 2,0 тыс. га. В XVIII в. город располагался в придолинном Москворецко-Яузском комплексе на площади 7,2 тыс. га. С конца XIX в. началось расширение города на восток в сторону Мещерского междуречья, а с начала XX в. — на север до р. Лихоборки, в середине столетия — освоение южного Теплостанского возвышенного междуречья, а в 60-е годы освоение распространялось на запад.

Вокруг Москвы располагается ближайший пригород, на который с 1935 г. распространяется статус лесопаркового защитного пояса с 13 городами, кото-

рые составляют с Москвой единое целое. Между ними — сильно урбанизированная сельская местность с элементами естественной природы.

Процесс урбанизации, который начался еще во второй половине XIX в., привел к слиянию московских и околomosковских территорий.

Естественные почвы остались лишь островками в городских лесах (Лосинный остров, Фили-Кунцево и т. д.). Остальные территории претерпели значительные изменения состава и структуры почвенного покрова, в результате чего сформировались специфичные строения морфологического профиля почв на разных уровнях его организации.

Современные городские почвы, конечно, значительно отличаются от естественных природных. Городские почвы формируются на естественных почвообразующих породах, на культурном слое, на насыпных и перемешанных грунтах.

10.3 Классификация и систематика городских почв и почвоподобных поверхностных образований

Территорию города можно разделить на открытую, частично озелененную и закрытую, застроенную и заасфальтированную.

Поверхностные тела первого типа территории разделяются на грунты почв естественных ненарушенных, естественно-антропогенных поверхностно-преобразованных (естественных нарушенных), антропогенных глубоко преобразованных почв - урбаноземов и искусственно созданных поверхностных почвоподобных образований - техноземов. На открытых поверхностях города также залегают непочвенные образования - насыпные, перемешанные, намывные, техногенные и природные грунты.

На заасфальтированной территории второго типа под асфальтобетоном или другим дорожным покрытием формируется особая группа почв — «экраноземы» и запечатанные грунты.

Естественные ненарушенные почвы сохраняют нормальное залегание горизонтов естественных почв и приурочены к городским лесам и лесопарковой территории, расположенной в черте города. Почвы определяются по принятым в Российской Федерации классификациям.

Антропогенно-поверхностно преобразованные — это естественные почвы в городе, подвергшиеся поверхностному изменению почвенного профиля менее, чем на 50 см мощности. Они сочетают в себе горизонт «урбик» мощностью менее 50 см и ненарушенную нижнюю часть профиля. Почвы сохраняют типовое название с добавлением «урбо-» (урбодерново-подзолистая почва, урбоаллювиальная дерновая и т.д.)

Антропогенно-глубоко преобразованные почвы образуют группу собственно городских почв - урбаноземов, в которых урбиковый горизонт имеет мощность более 50 см. Почвы формируются за счет процессов урбанизации на культурном слое или на насыпных, намывных и перемешанных грунтах. Урбаноземы подразделяются на собственно урбаноземы; агроурбаноземы или куль-

туроземы- городские почвы фруктовых и ботанических садов; индустрizeмы- почвы промышленно- коммунальных зон, сильно загрязнены токсичными веществами техногенного происхождения (название условно, их иногда называют «поллютозем»); интруземы- почвы формируются в результате постоянного проникновения в них нефтепродуктов (масло, мазут, бензин и др.), происходящего из-за аварий транспортных систем или нарушений при бесхозяйственной деятельности человека вблизи бензозаправочных станций и автомобильных стоянок; некроземы- почвы, входящие в комплекс почв городских кладбищ. Перемешанность грунтов более 200 см.

Кроме этого, на территории городов формируются почвоподобные техногенные поверхностные образования (техноземы). Подобные почвы ранее в городах назывались «почвогрунт», «плодородный грунт». Техноземы различаются по качественному составу, мощности и свойствам органогенного слоя (гумусированные, перегнойные, торфокомпостные), составу и свойствам подстилающей породы и почвообразующего материала.

Техноземы подразделяются на:

- реплантоземы- почвы, состоящие из маломощного гумусового слоя, слоя торфокомпостной смеси или слоя органоминерального вещества, нанесенных на поверхность рекультивируемой породы из смеси насыпных или других свежих грунтов. В основном формируются в районах, городских промышленных и селитебных новостроек, на новых газонах;

- конструкторземы- искусственно целенаправленно создаваемые почвогрунты, состоящие из серии слоев грунта разного гранулометрического состава и происхождения и плодородного насыпного гумусированного слоя в результате конструирования (создания) профиля по природной модели почвы.

Кроме этих почвоподобных образований, в городах имеются участки с безгумусными природными и техногенными открытыми грунтами, а также территории муниципальных мусорных свалок со слабогумусированными или негумусированными минеральными грунтами, частично задерновывающимися. Природные фунты могут быть рыхлыми (насыпные, перемешанные, намывные, карьерные выемки и т. д.), различающиеся по генезису и гранулометрическому составу (водно-ледниковые, аллювиальные, моренные, покровно-суглинистые и т. д.), а также грубообломочные, щебнистые и скальные. Первые преобладают в равнинных областях. Техногенные грунты промышленного и урбаногенного происхождения, не встречающиеся в природе, представлены инертными и токсичными отходами промышленного производства (шлаки, золы, горелая земля, иловые осадки со станций аэрации и т. д.) и твердыми бытовыми отходами городских свалок.

При современном градостроительстве до 70-90% открытой территории города закрыто асфальтобетоном и другим дорожным покрытием, а также зданиями и строениями. Под покрытиями могут быть запечатаны разнообразные почвы, почвоподобные тела и грунты. «Запечатанные» почвы и грунты — неотъемлемая часть города.

Отдельная группа почв, запечатанных под дорожным асфальтобетонным и каменными покрытиями -экраноземы, экранированные почвы. Их называют

также мощные, запечатанные почвы. Также при дорожном строительстве часто происходит срезание почвенного профиля до нижележащих грунтов с (или) последующим наложением нового материала. В этом случае появляется группа «запечатанный грунт».

Урбанизация и производственная деятельность человека оказали значительное влияние на формирование разнообразного и пестрого почвенного покрова. Это обусловлено также значительно расчлененным рельефом, создающим различия в условиях дренированности и характере увлажнения отдельных районов города. Сложность почвенного покрова вызывается и различием в возрасте территорий, от древнего центра города с эволюцией почв на мощном культурном слое до новых районов жилого строительства, где почвообразование развивается на свежих насыпных или перемешанных грунтах. Контрастность и неоднородность почвенного покрова вызваны также сложной историей развития древних городов, перемешанностью культурных слоев с их сериями погребенных разновозрастных исторических почв. %

Специфичность организации территории города вызвала неравномерность распределения почв. Площадь открытых незапечатанных участков с собственным почвенным покровом в зависимости от степени урбанизации сильно различается в разных районах города — от 3-5% в центре до 70-80% на его окраинах.

10.4 Мониторинг городских почв

В настоящее время разработан ряд нормативных и методических документов по химическому и биологическому загрязнению земель. Анализ действующей документации показан отсутствие методических указаний по комплексной характеристике качества почв, дающих возможность оценить их общее экологическое состояние. Не разработаны показатели оценки общегородского, производственного, агрохимического и физико-механического состояний почв. В городе не проводятся комплексных исследований почвенного покрова.

Исследуется в основном роль загрязнения городских земель (почв и ландшафтов в целом) химическими веществами, чаще в крупных промышленных городах и агломерациях. Из достаточно многочисленных положительных примеров заслуживает внимания немецкий опыт, а в нашей стране, кроме московского - опыт Астрахани, Новосибирска, Томска, Ярославля.

Всесторонний анализ состояния объектов природного комплекса, экологического каркаса города, включая почвы, проведен природоведами Нижнего Новгорода.

В настоящее время экологическая оценка базисной составляющей городских экосистем - почв проводится на основе изучения загрязнения верхних 5-20 см субстрата. Тогда как в условиях постоянного перемещения и накопления почвенного материала в городе для всесторонней экологической оценки требуется комплексное профильное обследование почв. Необходимо заметить, что для характеристики условий существования экосистемы также необходимо

знать распределение свойств почвы на глубину, по крайней мере, проникновения корней растений. Бесспорно, что оценка экологического риска в отношении состояния почв и почвенного покрова должна входить в общую структуру мониторинга земель и невозможна без сведений об изменении со временем функционального зонирования территории, характера и интенсивности запечатанности поверхности зданиями и дорожными покрытиями, а также других архивных данных.

Объектом мониторинга почв является почвенный покров города в целом и отдельные выделы естественных и техногенно-преобразованных почв, как на открытых, так и на запечатанных участках (находящихся в данный момент под застройкой и твердым покрытием), независимо от функционального назначения, формы собственности на землю и цели использования данных земельных участков; а также почвенный покров, перемещаемый в процессе градостроительной деятельности.

Мониторинг почв является составной частью государственного мониторинга земель и должен входить в единую систему экологического мониторинга городов развиваясь, как их подсистема. Для проведения работ по мониторингу требуется разработка как краткосрочных, так и долгосрочных программ на городском уровне.

В зависимости от целей мониторинга, функциональной принадлежности земель и размеров наблюдаемой территории, на наш взгляд, необходим региональный и локальный мониторинг почв.

10.5 Региональный и локальный почвенный мониторинг. Задачи и содержание мониторинга городских почв

Региональный почвенный мониторинг охватывает площадь в пределах городской черты на участках земель, ограниченных административными границами территориальных округов и границами функционального зонирования городского градостроительного плана. Целью регионального почвенного мониторинга является периодическое регулярное получение достоверных сведений о годовом и сезонном изменении качества почв в целом по городу, по административным округам, градостроительным и ландшафтно-геохимическим зонам.

Локальный почвенный мониторинг ведется в границах территории отдельных участков. Цель локального мониторинга - оперативное (регулярное и разовое) получение достоверных сведений об изменениях почв на земельных участках, в разное время подвергшихся негативным изменениям в результате развития негативных процессов, а также перемещенных в результате градостроительной деятельности.

Для мониторинга почв крупных городов предложены подсистемы, соответствующие:

1. Отдельным видам территориальных зон:
 - мониторинг почв жилых зон;

- мониторинг почв общественно-деловых зон;
- мониторинг почв производственных зон;
- мониторинг почв природных территорий;
- мониторинг почв рекреационных зон;
- мониторинг почв особо охраняемых природных территорий;
- мониторинг почв земель, покрытых лесной растительностью;
- мониторинг почв земель сельскохозяйственного использования;
- мониторинг почв земель водного фонда.

2. Участкам почвенного покрова, подвергшимся деградационным изменениям в результате развития негативных процессов, в том числе:

- чрезвычайных экологических ситуаций;
- загрязнения, захламления (несанкционированные свалки, захоронения) и других видов хозяйственной деятельности;
- воздействия противогололедных реагентов;
- любых процессов, повлекших за собой деградацию и гибель зеленых насаждений;
- других негативных процессов, повлекших за собой ухудшение состояния почвенного покрова и качества земельного фонда.

3. Перемещаемым массам почвенного материала, в том числе:

- перемещаемых вместе с грунтами в ходе строительства на территории города;
- ввозимых на территорию города с целью обновления почвы и высадки зеленых насаждений;
- ввозимых на территорию города с целью рекультивации и осуществления ландшафтного дизайна.

Интегральным выражением антропогенного фактора на городской территории является тип функционального использования земельного участка, который определяет спектр загрязнения и пути воздействия на почвенные тела. Адекватная интерпретация знаний о природных объектах в черте города невозможна без постоянного слежения за антропогенной составляющей природной среды.

Координацию работ по созданию и развитию мониторинга почв в рамках мониторинга земель должны осуществлять специализированные организации (в Москве - «Мосэкомониторинг») под эгидой природоохранной и земельной служб совместно с органами градостроительства и архитектуры.

Результаты регионального и локального мониторинга земель должны оформляться по единым формам и форматам представления данных. При разработке и заполнении форм, содержащих результаты мониторинга почв, необходимо основываться на принципах объективности, достоверности, сопоставимости и оперативности подготовки информации. Результаты анализа данных должны использоваться органами управления городом при планировании его развития. Изменения в экологическом состоянии почв представляются в виде: сведений о рекультивации земель, снятии и использовании плодородного слоя; сведений о развитии техногенных и природных процессов, негативно влияющих на качество почвенного покрова в городах; сведений об объёме и ка-

честве перемещаемых почв на территории города; рекомендаций по устранению развития негативных процессов и взысканию ущерба с виновников нарушения почвенного покрова; откорректированной программы мониторинга городских земель на последующие годы.

Обобщенная информация о состоянии земельного фонда может быть опубликована в специальных периодических изданиях, она отображается на тематических картах и атласах, издаваемых картографическими предприятиями по заказам земельных комитетов.

Основными задачами мониторинга городских почв являются:

- своевременное выявление изменений почвенного покрова, их оценка; прогноз и выработка рекомендаций по предупреждению, локализации и устранению последствий негативных процессов, влияющих на состояние почв;
- ландшафтно-экологическое районирование территории города;
- выделение ареалов развития природных и техногенных процессов, негативно влияющих на состояние почвенного покрова, ухудшая экологическую обстановку в городе и качество земельного фонда;
- мониторинг почв на участках распространения основных негативных процессов и выработка рекомендаций по их предупреждению, локализации и устранению;
- выявление причин и источников негативных процессов, приводящих к ухудшению качества почвы подготовка информационной основы для компенсации нанесённого ущерба;
- разработка рекомендаций по рациональному использованию и охране почв для последующего проектирования и реализации планируемых мероприятий в целях предупреждения и устранения последствий негативных процессов хозяйственной деятельности;
- содействие формированию банка данных, характеризующих экологическое состояние почвенного покрова как элемента земельного фонда и одновременно как важнейшего компонента природного комплекса города, для обеспечения реализации генерального плана и генеральных схем развития отраслей городского хозяйства, проектов детальной планировки и застройки;
- мониторинг почв, перемещаемых в результате градостроительной деятельности.

Мониторинг почв, перемещаемых в результате градостроительной деятельности, включает:

- анализ и обобщение характера нарушений и подготовка предложений по совершенствованию нормативных актов с целью повышения эффективности их действия;
- подготовку докладов, тематических карт и атласов состояния почвенного покрова;
- разработку и реализацию программ развития системы мониторинга почв в городе.

Город - это место, где природная и антропогенные среды существуют в более тесном контакте, чем где-либо и, только имея информацию и о той и о другой, можно оценить степень экологического благополучия для жизни чело-

века. Оценка и анализ состояния почвенного покрова как компонента земель и природного комплекса выполняются на основании наблюдений: периодических (многолетних, годовых и сезонных); оперативных (дежурных); ретроспективных (предшествующих).

Первичные данные, получаемые при наблюдениях за состоянием почвенного покрова земельных участков, обобщаются по границам земельных участков, территориальных зон, административным округам и по городу в целом, а также по ландшафтно-экологическим комплексам с выделением ареалов распространения основных негативных процессов.

С целью получения унифицированных сведений ведение мониторинга почв выполняется в соответствии с требованиями нормативно-технических и методических документов, утверждаемых властными структурами города по согласованию с земельными комитетами и государственными природоохранными организациями.

Разработка документации по направлениям работ в области мониторинга почв и техническое обеспечение мониторинга почв должны осуществляться с привлечением ведущих профильных научно-исследовательских и научно-производственных организаций.

Для получения необходимой информации при мониторинге почв применяются:

- наземные наблюдения — опробование почвенного покрова на глубину от 10 см до 1-2,5 м;
- дистанционное зондирование (аэрокосмическая съемка и наблюдения);
- фондовые (архивные) данные (цифровые и графические), накопленные ведомствами и организациями в процессе природоохранной и иной деятельности на территории города.

Таким образом, для крупных мегаполисов, таких, как Москва, Санкт-Петербург, необходима комплексная система мониторинга, отражающая прошлое и современное состояние как всех природных сред и компонентов городских экосистем, так и информацию об антропогенных факторах (выражающихся в негативных экологических процессах) влияния на экосистемы.

Основные средозащитные и средовосстанавливающие свойства земель определяют зеленые насаждения и соответственно тот фактор, который влияет на состояние зелени — почвы. Т. е. косвенно почвы определяют средозащитные и средовосстанавливающие и средоформирующие свойства земель. Поэтому почвы важны не только для природного комплекса города, но и для прочих территориальных (функциональных) зон, где они наиболее сильно изменены. Тем более что островки зелени вне природного комплекса немногочисленны и поэтому особенно ценны.

Регулярный мониторинг почвенного покрова в системе комплексного мониторинга городской среды позволит дать исчерпывающую характеристику состояния почв и земель. Актуальность методики обусловлена возрастающей ролью учета качества земель в связи с ростом требований к освоению земельного фонда города при осуществлении политики устойчивого развития.

ТЕМА 11 ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОРОДСКИХ ЗЕМЕЛЬ

11.1 Показатели эффективности использования земель городов

Концепция эффективности городских земель должна комплексно отражать количественные и качественные характеристики и социальную значимость данных территорий.

В качестве интегрального показателя эффективности использования городских земель необходимо рассматривать величину *суммарного дохода от производственной и коммерческой деятельности на единицу площади при условии сохранения нормативного качества окружающей среды обитания человека*.

Можно выделить следующие подходы к оценке эффективности городских земель: экономический, правовой, градостроительный, природоохранный и социальный.

Подходы к оценке эффективности городских земель.

- Экономический: стоимость земельных участков; максимальная сумма собираемых платежей.
- Правовой: эффективная реализация права собственности на землю; режимы использования земли.
- Градостроительный: создание пространственных условий развития материальной базы многоотраслевого комплекса города.
- Природоохранный: максимальное сохранение ценных природных ландшафтов; обеспечение экологического равновесия, положительно сказывающегося на здоровье человека.
- Социальный: уровень обеспечения населения города учреждениями обслуживания.

Для повышения эффективности использования земель в городе предлагаем провести мероприятия по следующим направлениям.

1. Стабилизация собственности на землю: совершенствование процедуры приватизации земель для государственных и муниципальных предприятий; установление порядка управления и распоряжения землями, находящимися в областной и муниципальной собственности.

2. Совершенствование системы земельных платежей. Переход от существующей системы земельных платежей к взиманию единого налога со всего комплекса недвижимого имущества, включающего в себя земельный участок и расположенные на нем строения.

3. Совершенствование способов и методов ведения государственного земельного кадастра в городах. К основным мероприятиям в этой области относятся: система передачи кадастровых данных на основе единых общероссийских стандартов, форматов обмена данными, классификаторов и технологических процедур; организация взаимодействия государственного земельного ка-

дастра с отраслевыми кадастрами (градостроительным, лесным, водным и др.) на основе единых принципов, форм и процедур; организация системы защиты информации от несанкционированного доступа, обеспечение безопасности баз кадастровых данных.

4. Оценка земель. Для создания в Ростовской области современной системы оценки земель необходим учет реальных цен с землей и отражение полученных данных в государственном земельном кадастре.

5. Комплекс работ по землеустроительному обеспечению.

Для осуществления земельных преобразований необходимо:

- уточнить целевой земельный фонд для предоставления казачьим обществам;
- составить дежурные карты ограничений использования земель и обременении (сервитутов) земель;
- установить (восстановить) в натуре границы вновь предоставленных и перерегистрируемых земельных участков;
- установить границы территорий с особым правовым и природоохраным режимом использования земель;

6. Мониторинг земель. В целях своевременного выявления изменений состояния земель необходимо обеспечить:

- выявление негативных процессов и оценку их изменений;
- прогноз и выработку рекомендаций о предупреждении и устранении последствий негативных процессов.

7. Усиление контроля за использованием и охраной земель. Повышению уровня охраны земель препятствует несовершенство нормативной и правовой базы осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель. В связи с таким положением необходимо:

- улучшить профилактическую работу по предотвращению нарушений земельного законодательства и информированность населения о деятельности органов государственного контроля за использованием и охраной земель;
- укрепить взаимодействие органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, и органов прокуратуры, юстиции, внутренних дел путем проведения совместных комплексных целевых проверок по соблюдению земельного законодательства.

8. Учет экологических факторов в земельной политике города.

В работе предлагается ввести систему мер по учету экологического фактора в земельной политике г. Ростова-на-Дону.

Система мер по учету экологического фактора в земельной политике г. Ростова-на-Дону следующая.

1. Сохранение ценных территорий методами градостроительного регулирования.

2. Внедрение методов экономического воздействия на землепользователей, нарушающих установленные ограничения и режимы использования территории, а также природоохранное и земельное законодательство.

3. Установление земельных платежей адекватно природной ценности территории и степени воздействия землепользователей на природную среду горо-

да.

В сложившейся ситуации возможно несколько вариантов разработки данного направления.

Первое направление - это включение экологических требований и ограничений деятельности землепользователей в договоры аренды.

Наиболее важным фактором стоимости земельного участка, как правило, считают: местоположение и окружение; целевое назначение, разрешенное использование, права иных лиц на земельный участок; физические характеристики: рельеф, размер, форма и др.; транспортная доступность; доступная инфраструктура (наличие или близость инженерных сетей, условия подключения к ним и т.п.).

Среди вышеперечисленных факторов стоимости земельного участка нет ни одного экологического фактора.

Предлагаем ввести следующий экологический фактор в корректировку стоимости земельного участка - озелененность территории.

В общем виде зависимость цены объекта от его параметров можно представить в виде:

$$V=f(x_1, x_2, \dots, x_n), \quad (5)$$

где V - цена объекта;

$x_1, x_2, \dots, x_n$ - параметры (местоположение, рельеф и т.п.).

На основе проведенного анализа формулу определения рыночной цены продажи с учетом вышеприведенного коэффициента экологического состояния городской территории можно представить в следующем виде:

$$PC_3 = BPM_{cp} \times BD_{ncp}, \quad (6)$$

где PC_3 - рыночная цена земельного участка с учетом коэффициента экологического состояния городской территории, тыс. руб.;

BPM_{cp} - средняя арифметическая валового рентного мультипликатора, тыс. руб.;

BD_{ncp} - средняя арифметическая потенциального валового дохода, тыс. руб.

Важно отметить, что показатель при $K_3 > 1$ снижает стоимость земельного участка с учетом негативных экологических факторов. Если $K_3 < 1$, цена земельного участка будет выше рыночной, что, в свою очередь, повлечёт увеличение стоимости земельных участков в районах города с относительно благоприятной экологической ситуацией.

Проведенные расчёты показали, что наличие зелёных насаждений на земельных участках в городе не только улучшает экологическую ситуацию, но и повышает их экологическую ценность.

Целью разработки научно - методических основ создания системы МГЗ в современных условиях управления землепользованием является подготовка базы для ведения МГЗ по единой методологии. Для реализации цели предлага-

ется сконцентрировать усилия на решении следующих первоочередных задач:

- разработать понятийный аппарат и методологию анализа негативных процессов в городской среде;
- разработать принципы и методику оценки степени освоения городских земель и эффективности их использования;
- разработать перечень приоритетных параметров, фиксируемых на региональном и локальном уровнях МГЗ и основные способы получения, хранения и обработки информации по мониторингу городских земель.

Под эффективностью использования городских земель понимается степень соответствия использования земель их целевому назначению. Фактически это рациональность, оптимальность размещения на городских землях разнообразных объектов с учетом специфики положения и уровня развития различных районов города, а также сочетания общегородских и местных интересов землепользования. В качестве одного из возможных путей оценки эффективности использования городских земель можно предложить комплексную оценку использования земель по уровням диспропорций в использовании наиболее значимых для города ресурсов.

11.2 Оценка негативных процессов на городской территории

При разработке научно - методических основ создания системы мониторинга земель особое внимание следует обратить на негативные процессы на городских землях. Эти процессы предлагается рассматривать как комплекс динамических природных и антропогенных явлений, приводящих к отрицательным изменениям состояния городских земель, ухудшению их качественных и количественных характеристик, показателей, параметров, а также к несоответствию городского земельного фонда требованиям освоения, снижению эффективности использования и степени освоения городских земель и, в конечном итоге, к снижению кадастровой стоимости земель.

К процессам в городской среде относят любые изменения направленного или векторного характера. Они, протекая на земельных участках, влияют на изменение качества и стоимости земли. В конкретных условиях одни и те же процессы могут иметь как отрицательные, так и положительные последствия. Так, подъем уровня грунтовых вод, с одной стороны, снижает устойчивость подземных частей зданий и сооружений, а с другой стороны уменьшает риск проявления карстово - суффозионных процессов. Оценка городских земель в значительной мере является оценкой негативных процессов. Для каждой из категорий городских земель характерно свое сочетание негативных процессов.

Оценка негативных процессов и их воздействия на состояние земель в городских условиях происходят на фоне непрекращающейся социальной активности и деятельности в городе; выявляются процессы, происходящие во всех городских средах, но проецирующиеся и изменяющие состояние именно земельного фонда. При этом осуществляется дифференцированный подход к

оценке и выделению на картах различных масштабов негативных процессов в зависимости от конкретных видов и степени проявления процесса.

В качестве основных единиц организации городской территории выступают уровни:

- административно - территориального (отдельное землепользование землевладение; муниципальный округ; административный округ) деления города;
- природно - территориального (ландшафтно - функциональный комплекс) деления города.

Анализ негативных процессов осуществляется в процессе следующих оценок:

- а) воздействий на городские земли и среды (выбросы в атмосферу, сбросы сточных вод, строительные работы и т.п.);
- б) изменений состояния городских земель и сред (уровень загрязнения атмосферы, водных объектов, границ землепользований и т.п.);
- в) последствий (деградация зданий и сооружений, суммарные затраты времени на передвижение населения, состояние здоровья жителей и т.п.);
- г) устойчивости природных компонентов и комплексов к антропогенным воздействиям (самоочищающая способность атмосферы, почв, вод и т.п.).

На основе анализа негативных процессов разрабатываются контрмеры по предупреждению и устранению последствий этих процессов.

Комплексная оценка негативных процессов интегрируется на основании детальных оценок с трёх точек зрения: экономической, социальной, экологической.

Показатели анализа негативных процессов и оценки эффективности использования городских земель следует использовать в практике нормативно - правового (например, при проведении государственной экспертизы негативных процессов, консервации земель при недопустимой степени развития отдельных негативных процессов) и экономического регулирования землепользования (для применения штрафных санкций за развитие и для экономического стимулирования за недопущение негативных процессов).

Негативные процессы - частный, приоритетный случай, характеризующий отрицательный итог всех процессов, протекающих на городских землях. Для каждой из категорий городских земель будет характерным свое сочетание негативных процессов.

В зависимости от причины, явившейся толчком к развитию негативных процессов, вся их совокупность может быть подразделена на четыре группы:

- 1) природные негативные процессы;
- 2) природно - техногенные негативные процессы;
- 3) техногенные негативные процессы;
- 4) социальные негативные процессы.

В зависимости от характера последствий негативных процессов должны быть рассмотрены их отдельные виды, объединяемые в следующие большие классы.

1. Процессы, отрицательно воздействующие на нормативно - правовое состояние городских земель (самовольное занятие, самовольное строительство

и т.п.).

2. Процессы, отрицательно воздействующие на архитектурно - градостроительное состояние городских земель (нерациональная организация территории строительства и эксплуатация объектов, отрицательно влияющих на состояние земель, нарушение существующих нормативов и т.п.).

3. Процессы, отрицательно воздействующие на инженерно - строительное состояние городских земель (экзогенные и эндогенные инженерно - геологические процессы: карстово - суффозионные явления, просадки, подтопление, заболачивание и т.п.).

4. Процессы, отрицательно воздействующие на экологическое и санитарно - гигиеническое состояние городских земель (уничтожение растительного покрова, загрязнение и заражение земель различными веществами, захламление и т.п.).

5. Процессы, отрицательно воздействующие на состояние почвенного покрова городских земель (снижение почвенного плодородия в результате нарушения плодородного слоя, эрозии почв, ощелачивание почвенного профиля и т.п.).

Дифференциация конкретных негативных процессов по степени их проявления осуществляется по уровням воздействия негативных процессов на состояние земель. Необходимо учитывать как пространственно - временные показатели уровней воздействия негативных процессов (точечные - линейные — площадные; краткосрочные - длительные), так и показатели интенсивности (медленно текущие процессы - сильно выраженные процессы).

В настоящее время ряд факторов (негативных процессов) не учитывается при экономической оценке земель. Работа над созданием системы мониторинга земель даст толчок к необходимости разработки более научно обоснованной методики оценки земель. Реализация задач по обновлению сведений о правовом режиме земель, информационному обеспечению функционирования рынка земли неизбежно приведет к выделению самостоятельного крупного раздела мониторинга - маркетинга земель.

11.3 Характеристика земельного фонда города

Основными требованиями к освоению земельного фонда города являются такие, как сохранение нормативного качества окружающей среды обитания человека и устойчивость ландшафтов и геологической среды при различных формах освоения и эффективного использования. Соответствие земельного фонда требованиям городского освоения служит исходной оценкой его состояния.

Требования к земельному фонду города дифференцируются по основным категориям земель, следующим образом:

- земли городской застройки: экологическая безопасность (допустимость), устойчивость к воздействиям, условия для воспроизводства растительности и длительного существования материального и исторического наследия;
- земли городской инфраструктуры и земли для коммунальных нужд го-

рода: устойчивость к воздействиям и экологическая допустимость, соответствие стандартным требованиям по параметрам;

- земли с особым режимом использования: сохранение условий для самовосстановления биоценозов, экологическая безопасность, условия для длительного существования исторического наследия, соответствие стандартным требованиям по размерам.

Результаты мониторинга земель должны оформляться в виде, предусмотренном соответствующей нормативно - технической документацией и отвечать требованиям объективности, достоверности, сопоставимости, оперативности.

В обобщенном виде основные результаты можно представить в виде совокупности таблиц различного содержания для различных фиксированных моментов времени, где в «шапке» (ось абсцисс) будут расположены контролируемые параметры и показатели, а в «боковике» (ось ординат) - категории и подкатегории земель и отдельные участки.

Результаты МГЗ будут учтены при разработке рекомендаций по рациональному использованию и охране земель для последующего проектирования и реализации планируемых мероприятий, выводу вредных производств, некоторых градообразующих отраслей.

Показатели анализа негативных процессов и оценки эффективности использования городских земель должны быть использованы в практике нормативно - правового регулирования земельных отношений. Например, при проведении государственной экспертизы негативных процессов, консервации земель при недопустимой степени развития отдельных негативных процессов.

Развитие МГЗ должно осуществляться с учетом создания автоматизированной системы земельного кадастра и ориентироваться на актуализацию и обновление всей информации банка данных создаваемого земельного кадастра.

Системы мониторинга земель за рубежом начали создаваться в большинстве стран с развитым земельным рынком по мере формирования земельных кадастров. В России мониторинг земель как целостная система наблюдений за состоянием земельного фонда начал создаваться с 1991года. До этого велись фрагментарные наблюдения за состоянием земель по отдельным процессам и явлениям.

Мониторинг земель тесно связан с рядом тематических систем мониторинга: экологическим мониторингом, мониторингом геологической среды (литомониторингом), рекреационным мониторингом, гидромониторингом, и другими, являясь для них своего рода базовым мониторингом.

В настоящее время существует Единая государственная система экологического мониторинга, куда мониторинг земель входит в качестве подсистемы.

Разнообразные параметры и показатели мониторинга определяются с различной, зависящей от характера конкретных наблюдений, периодичностью. Наблюдения при ведении мониторинга земель могут быть базовыми (исходные наблюдения, фиксирующие состояние объектов наблюдения на момент начала ведения мониторинга), оперативными (дежурные - систематические наблюдения, фиксирующие состояние объектов наблюдения на текущий момент); периодическими, (проводимыми через определенный промежуток времени: неделю,

месяц, год и т.д.); ретроспективными (проведенными до момента начала ведения мониторинга). функционально - планировочной ее структурой и в тесной взаимосвязи с природным окружением.

Жилая зона города обычно размещается на территории с наиболее благоприятными климатическими, ландшафтными и антропогенными условиями с зонированием этажности строительства типа зданий и приема их размещения.

На размещение зданий наиболее активно влияет рельеф. Во избежание сложных земляных работ более выгодно строительство на водораздельных пространствах и пологих склонах, а этажность может определяться с учетом несущей способности грунта. Однако, в отдельных случаях, могут быть интересные решения и на крутых склонах (например, ступенчатые здания).

Во всех случаях, эффективность и метод ведения строительных работ выбирается так, чтобы не нарушить водный режим территории.

На основе специализированных изысканий (в прошлом) создана обширная информационная база данных состояния всех компонентов биосферы и ландшафтных особенностей территории страны, в конечном счете, привязанная к определенным ее регионам и ландшафтным образованиям.

Отчётные материалы и картоосновы тематические могут служить исходной ступенькой оценки состояния окружающей среды. Однако, уточнение и корректировка вышеуказанных информационных показателей, на современном этапе, осуществляется результатами экологического мониторинга и мониторинга всех сфер природной и антропогенной деятельности.

Получение информации на этом этапе происходит путем систематического наблюдения за изменением состояния природной урбанизированной сред, репрезентативных (типичных) территориях (полигоны, участки наблюдений, посты и др.).

Поступающая информация с учетом анализа сведений, полученных в прошлом, на начальной стадии формируется в виде ГИС и хранится как «базовая» характеристика любого тематического мониторинга, служащая исходной информацией для выработки управленческих решений во всех сферах народно-хозяйственной деятельности.

Полученные результаты мониторингов накапливаются в архивах (фондах) и банках данных ГИС. Предприятия, организации и учреждения, граждане, международные организации могут пользоваться данными мониторинга земель в установленном порядке.

11.4 Государственный контроль за использованием и охраной земель. Экологическая экспертиза

В соответствии с Положением о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в РФ, государственный земельный контроль осуществляют соответствующие органы законодательной и исполнительной власти, а также специально уполномоченные государственные органы. Задача госземконтроля - обеспечить соблюдение физическими, долж-

ностными и юридическими лицами требований земельного законодательства. Они осуществляют проверку и экспертизу изменения количественного состояния земель и функционального зонирования городов, принимают меры к устранению нарушений земельного законодательства, учитывают в подготовке нормативных и законодательных актов, касающихся использования и охраны земель, вносят изменения и предложения о консервации деградированных и загрязненных земель, участвуют в согласовании градостроительной и землеустроительной документации.

Это оценка уровня возможных негативных воздействий намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду, природные ресурсы и здоровье человека.

То есть оценка хозяйственных и иных проектов на предмет их соответствия требованиям экологической безопасности в системе рационального природопользования на основе Федерального закона «Об экологической экспертизе» (1995 г.).

Объектами экологической экспертизы являются:

- проекты и ТЭО строительства и эксплуатации хозяйственных сооружений, а также действующих предприятий;
- нормативно - техническая документация на создание новой техники, технологий материалов, а также на работающее оборудование.

Государственную экологическую экспертизу проводят на Федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. ГЭЭ проводится экспертной комиссией (руководитель, ответственный секретарь и эксперты). Результатом работы комиссии является заключение ГЭЭ. Проводится Министерством природой РФ и субъектов и Комитетами по охране окружающей среды тех же уровней.

Общественная экологическая экспертиза проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления.

ОЭЭ может проводиться в отношении тех же объектов, что и ГЭЭ, за исключением объектов, сведения о которых составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну. Цель экологических экспертиз - предупреждение возможных неблагоприятных воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду и их последствий.

ТЕМА 12ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ

12.1 Правовая охрана земель

Под охраной земель в широком смысле понимается система правовых, экономических, организационно-технических и других мероприятий, направленных на рациональное использование, предотвращение необоснованного уменьшения площади продуктивных земель, защиту от вредных воздействий и ухудшения качественного состояния, а также на восстановление и улучшение качества нарушенных земель.

Среди этих мероприятий самостоятельное и важное место принадлежит правовой охране, которая представляет собой систему нормативных актов, направленных на обеспечение правовой основы для реализации экономических и иных мероприятий по охране земель. Ущерб качественному состоянию земель наносится двумя причинами:

- а) вредной нерациональной деятельности людей в процессе использования земель;
- б) негативным воздействием на землю некоторых природных процессов (эрозия, засорение, заболачивание).

В связи с этим, основными направлениями охраны земель являются следующие.

1. Максимально предотвратить уменьшение продуктивных земель, происходящее либо путём изъятия их для несельскохозяйственных нужд, либо за счёт перевода в непродуктивные или малопроductive земли, вследствие ухудшения их качественного состояния.

2. Устранить причины ухудшения качественного состояния земель и не допустить возможности такого ухудшения.

3. Если все же произошло уменьшение площади продуктивных земель или ухудшения их качественного состояния, то необходимо принять меры по компенсации потерь за счёт прекращения негативных процессов и восстановления качества земель или освоения новых, взамен вышедших из оборота земельных участков.

4. Обеспечить рациональное использование земель, как условия их сохранения и защиты.

Таковы основные направления и общая задача охраны земель. В соответствии с ними, законодательство устанавливает и содержание охраны земель, которое включает следующие элементы:

- недопущение нерациональной организации территории;
- защиту земель от водной и ветровой эрозии, подтоплений, заболачивания и сушения, уплотнения, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами и других процессов разрушения;
- защиту земель от заражения карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания кустарником, мелколесьем, сорняками;
- рекультивацию нарушенных земель и вовлечение их в хозяйственный оборот.
- снятие и использование плодородного слоя почв при проведении работ, связанных с нарушением работ.

При невозможности проведения восстановительных мероприятий по различным причинам законодательство предусматривает в установленном порядке консервацию земель, под которой понимается временный вывод земель из процесса использования и установления для них особого правового режима, с целью восстановления их производительных свойств. Порядок консервации нарушенных земель установлен Постановлением Правительства РФ от 10.07.2018 N 800 (ред. от 07.03.2019) "О проведении рекультивации и консервации земель".

12.2 Приоритет земель сельскохозяйственного назначения. Охрана продуктивных земель

Под приоритетом земель сельскохозяйственного назначения понимается предание им преимущественной значимости перед землями других категорий. С правовой точки зрения приоритет земель сельскохозяйственного назначения выражается в установлении особого правового режима их использования и охраны, направленного на максимальное сохранение этих земель в сфере сельскохозяйственного производства и не ухудшения их качества.

Конкретно, приоритет земель сельскохозяйственного назначения выражается в следующем:

- в установлении особого порядка изъятия этих земель для использования в иных целях;
- в установлении особого порядка компенсации ущерба, возникающего в связи с уменьшением их площади и ухудшением их качества;
- в установлении особых мер по восстановлению нарушенных земель сельскохозяйственного назначения;
- в установлении особых мер ответственности за нарушение законодательства об использовании и охране земель.

Особый порядок изъятия и предоставления земель сельскохозяйственного назначения выражается в том, что земли пригодные для нужд сельского хозяйства должны предоставляться, прежде всего, для сельскохозяйственных целей. Для не сельскохозяйственных целей должны предоставляться в основном земли несельскохозяйственного назначения или непригодные для сельскохозяйственного использования, либо сельскохозяйственные угодья худшего качества. Предоставление для несельскохозяйственных нужд высокопродуктивных земель, имеющих кадастровую оценку выше среднерайонного уровня, возможно только в строго установленных случаях: для строительства линейных сооружений общегосударственного значения, добычи полезных ископаемых, строительства объектов культуры, здравоохранения, образования и объектов, связанных с обязательствами по международным договорам.

Изъятие особо ценных продуктивных земель с целью использования их для несельскохозяйственных нужд вообще не допускается. К ним могут быть отнесены как высокопродуктивные сельскохозяйственные угодья, так и земли природно-заповедного, историко-культурного и иного назначения. Во всех случаях изъятия продуктивных земель для несельскохозяйственных целей, а также в случаях ухудшения качества земель в связи с деятельностью промышленных и других несельскохозяйственных производств и объектов, подлежат возмещению в полном объеме все убытки землепользователей и землевладельцев, включая упущенную выгоду, а также потери сельскохозяйственного производства по специальным расценкам рынка. В случаях деградации и иного серьезного нарушения сельскохозяйственных угодий они подлежат консервации и воздействия специальных мер по восстановлению их

плодородия, включая рекультивацию, снятие верхнего плодородного слоя и т.п. (Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 N 800 (ред. от 07.03.2019) "О проведении рекультивации и консервации земель" (вместе с "Правилами проведения рекультивации и консервации земель").

Законодательством предъявляется повешенное требование к соблюдению экологических и санитарно-гигиенических условий строительства промышленных объектов. С целью поощрения рационального использования и охраны земель законодательство предусматривает ряд мер экологического стимулирования собственников земли, землевладельцев и землепользователей, а также меры административной ответственности за нарушение земельного законодательства.

12.3 Экологическая защита земель

Научно-технический прогресс и развитие на этой основе промышленных производств породили проблему экологической санитарно-гигиенической проблемы окружающей природной среды в том числе земельных ресурсов.

В связи с этим, земельное законодательство, предусматривает ряд мер защитного характера. Эти меры относятся, прежде всего, к принуждению собственников земли, землевладельцев и землепользователей к соблюдению экологических и санитарно-эпидемиологических требований при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых объектов, строений и сооружений, а также новых технологий, отрицательно влияющих на состояние земель. Отрицательное влияние этих объектов на состояние этих земель обширно и разнообразно. Они загрязняют и заражают почву химическими и радиационными веществами, захламляют и засоряют земельные участки производственными отходами, загрязняют их промышленно сточными водами и т.п. Требования законодательства заключаются в необходимости оснащения строящихся объектов современно улавливающими, обеззараживающими очистными сооружениями, а также в том, чтобы не допускать проектирование и строительства объектов без проработки мер экологической и санитарной безопасности. При этом оценка отрицательного влияния по состоянию земель и эффективности предусмотренных защитных мероприятий производится по результатам санитарно-гигиенической и экологической экспертизы, заключение которой является обязательными для исполнения.

При нарушении указанных требований наступает не только юридическая ответственность виновных, но и возможна приостановка строительства объектов или их производственной деятельности; прекращение права землепользования или землевладения в связи с изъятием земельного участка. При этом юридическая ответственность может наступить в виде дисциплинарной административной и уголовной. К административной ответственности в виде штрафов привлекаются граждане и юридические лица.

12.4 Экономическое стимулирование охраны и рационального использования земель.

Ответственность за несоблюдение законодательства об охране земель

В условиях хозяйственной самостоятельности субъектов рыночных отношений всё большее значение начинают приобретать меры экономического стимулирования собственников земли, землевладельцев, землепользователей за рациональное использование и охрану предоставленных им земель. Такое стимулирование следует понимать как побуждение к активным действиям и как поощрение за достигнутые результаты.

В Земельном кодексе РФ установлены конкретные виды экономического стимулирования рационального землепользования:

- выделение средств республиканского или местного бюджета для восстановления земель нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли (например, рекультивация земель, ранее предоставляющихся для горных разработок);
- освобождение от оплаты за земельные участки, находящиеся в стадии сельхозосвоения, на период, предусмотренный проектом производства этих работ;
- частичная компенсация из средств бюджета размера снижения доходов в связи с временной консервацией земель нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли - поощрением граждан, занимающихся крестьянским хозяйством, кооперативных, акционерных, государственных и иных сельскохозяйственных предприятий, а также их руководителей и специалистов, а также повышение плодородия почв и продуктивности земель личного фонда;
- установление повышенных закупочных цен на экологически чистый продукт.

Однако, практическое применение мер экономического стимулирования связано с необходимостью разработки соответствующего финансового административного механизма, т.е. порядка применения этих норм, который в настоящее время недостаточно разработан.

Наряду с экономическим стимулированием законодательство предусматривает и другую жесткую ответственность за несоблюдение собственниками земли, землевладельцами и землепользователями законодательства об охране и рациональном использовании предоставленных им земель.

Основным, наиболее часто применяемым видом правовой ответственности, является административная ответственность, налагаемая в виде штрафа с изъятием в установленных случаях земельных участков.

Установлены следующие виды нарушения законодательства об охране и рациональном использовании земель, за которые субъекты могут быть привлечены к штрафу:

- граждане от 100 до 50000 тыс. руб.
- юридические лица от 5 тыс. руб. до 1 миллиона руб.

За захламливание земли, за загрязнение земель химическими радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами, заражение бактериально-паразитическими и карантинными вредными организмами,

за порчу и уничтожение плодородного слоя почвы, за проектирование, размещение строительства и ввод в эксплуатацию объекта, отрицательно влияющего на состояние земель.

За указанные выше правонарушения может быть применена и уголовная ответственность. Установлено также, что нерациональное использование земель, а также использование их способами, приводящими к снижению плодородия почв или ухудшению экологической обстановки, является основанием для принудительного изъятия или выкупа, если земля находится в частой собственности. Принудительное изъятие или выкуп земельного участка осуществляется без возмещения соответствующим субъектом стоимости произведённых на ее улучшение затрат.

Указанный выше перечень правонарушений, за который предусмотрено административная ответственность, дополнен следующими видами:

- за нарушение утвержденной градостроительной документации при отводе земель;
- за противоправные действия должностных и юридических лиц, повлекших за собой самовольное занятие земель;
- за нарушение установленного режима использования земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного назначения, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
- за нерациональное использование сельскохозяйственных земель;
- за невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;
- за использование земельных участков не по целевому назначению;
- за использование земель способами, приводящими к порче земель;
- за систематическое не внесение платежей за землю;
- за уклонение от исполнения или несвоевременное выполнение предписания, выданные органами, осуществляющими госконтроль за использованием и охраной земель, по вопросам устранения нарушений земельного законодательства.

За указанные правонарушения устанавливаются штрафы, выраженные в количестве минимальных окладов зарплаты. С целью унификации штрафов применительно к инфляционным условиям, установлен порядок перерасчёта размеров штрафов.

ТЕМА 13 УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

13.1 Система управления земельными ресурсами

Земли, находящиеся в пределах Российской Федерации, составляют единый земельный фонд страны. Хотя собственность и иные права на земельные участки осуществляются в разных формах «государство несет ответственность за их состояние, использование и охрану, т.е. государство осуществляет управление земельным фондом».

Под управлением земельным фондом понимается выполнение государственными и иными органами функций, связанных с распоряжением, использованием и охраной земель. Государственным органом принадлежит ведущая роль в управлении земельным фондом: они организуют и осуществляют распределение и перераспределение земель землеустройство, земельный кадастр и мониторинг земель, а также государственный контроль за использованием и охраной земель. И в этом смысле практически складываются понятия «государственное управление земельным фондом» и «государственное регулирование земельных отношений». При совпадении их функций эти понятия приобретают однозначный характер и взаимозаменяемость. Поэтому во многих случаях функции государственного регулирования земельных отношений одновременно приобретают и функции государственного управления земельным фондом. При этом основой государственного управления земельным фондом является принцип устойчивого развития, который включает предоставление широких земельных полномочий региональным органом исполнительной власти, субъектов РФ, органам местного самоуправления и их правомочным органам на всех властных уровнях.

В этой связи государственное управление земельным фондом подразделяется:

- на функции общегосударственного назначения;
- на функции специального (ведомственного) назначения.

Под *общегосударственным управлением* следует понимать управление административными органами власти. Этот вид управления имеет, как правило, территориальный характер, т.е. каждый административный орган власти, осуществляет управление в пределах своих административных границ (сельская администрация - в пределах границ населенного пункта, районная администрация - в пределах административных границ района и т.д.).

Функции *специального управления* могут быть ведомственными и межведомственными и зависят от того, какими органами они осуществляются. Специальное управление имеет отраслевой характер, т.е. оно осуществляется в пределах конкретной отрасли, независимо от местоположения земельных участков или массивов.

Метод государственного управления земельным фондом является в основном административным, т.е. оно осуществляется государственными органами в порядке издания государственных актов управления, содержащих обязательные для исполнения указания.

Важной составляющей государственного управления земельным фондом страны является классификация земель по категориям в зависимости от их целевого назначения. Такое положение обеспечивает государству:

- находиться у истоков определения целевого назначения земель;
- не допускать без достаточных оснований перевода земель из одних категорий в другие;
- осуществлять контроль за режимом использования земель в зависимости от целевого назначения;
- сохранять стабильность целевого характера земель;
- сохранение сельскохозяйственных земель и недопущение их необоснованного перевода в менее эффективные формы использования или в менее ценные угодья.

Целевое назначение земель - это установленный правовой порядок, условия и предел использования земель в соответствии с их конкретным предназначением. Режим использования земель целевого назначения определяется совокупностью правил эксплуатации, включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга. Целевое назначение и режим земель-отражаются в землеустроительных и градостроительных документах и не являются неизменными, систематически пересматриваются в государственных органах и органах местного самоуправления. В отношении каждого вида земель предусматривается полномочный орган, имеющий право перевода земель из одной категории в другую. Весь земельный фонд страны разделён на 7 целевых категорий, каждая из которых по признаку естественно - исторического состояния и хозяйственного использования подразделяется на виды и подвиды угодий (пашня, сенокосы и др.).

13.2 Компетенции органов управления земельным фондом

К органам управления земельным фондом относятся:

- органы государственного управления;
- органы местного самоуправления;
- органы межведомственного и ведомственного управления.

В компетенции органов государственной власти по управлению земельным фондом входит решение следующих вопросов:

- разработка и совершенствование земельного законодательства;
- разработка и организация выполнения соответствующих программ, генеральных и региональных схем рационального использования и охраны земель;
- установление принципов и методов платы за землю и расчета ставок земельного налога, размеров арендной платы и величины нормативной цены земли и т.д.;
- организация и проведение государственного контроля за использованием и охраной земель;
- организация и осуществление мероприятий по землеустройству, земельному кадастру и мониторингу земель;
- защита прав собственности, землевладения и землепользования;
- установление границ особо охраняемых территорий.

К компетенции органов местного самоуправления или к органам местной исполнительной власти относятся:

- предоставление земельных участков в собственность и пользование и регистрация соответствующих прав на земельные участки;
- изъятие земельных участков, в т.ч. и выкуп их для государственных и общественных нужд;
- планирование использования земель в соответствии с их целевым назначением и характером хозяйственного использования;
- организация проведения землеустройства, земельного кадастра, мониторинга земель генеральных планов и проектов планировки и застройки населенных пунктов;
- взимание платы за пользование землей;
- государственный контроль за использованием и охраной земель;
- разрешение земельных споров;
- охрана права собственности, землевладения и землепользования.

К органам межведомственного управления земельным фондом относятся различные государственные комитеты и в частности, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) в компетенцию которого входит:

- изъятие и предоставление земельных участков для государственных и общественных надобностей, а также нужд граждан и их объединений;
- организация, методическое руководство и непосредственное выполнение работ, связанных с ведением государственного земельного кадастра, землеустройства и мониторинга земель;
- организация и проведение обследовательских, изыскательских, топографо-геодезических, почвенно-мелиоративных, геоботанических и других работ, обеспечивающих обновление планово-картографического материала, качественного и количественного состояния земель;
- установление на местности границ земельных участков, предоставленных гражданам и юридическим лицам на праве собственности или пользования землей;
- изготовление землеустроительных и кадастровых документов и осуществление их регистрации;
- государственная регистрация правоустанавливающих документов в органах юстиции;
- контроль за правомерностью совершения гражданско-правовых сделок с земельными участками и регистрация этих сделок;
- государственный контроль за использованием и охраной земель;
- контроль за соблюдением собственниками земли, землевладельцами и землепользователями земельного законодательства;
- рассмотрение земельных споров;
- выявление нарушений земельного законодательства и привлечение собственников и пользователей земельными участками к административной и иной ответственности за нарушения;

- создание фондов перераспределения земель и организация их использования;
- организация и осуществление работ, связанных с проведением земельной реформы;

- выполнение всех работ, связанных с регулированием земельных отношений совместно и под руководством местных администраций.

К вопросам местного значения, связанных в той или иной степени с земельными отношениями, относятся:

- принятие и изменение уставов муниципальных образований;
- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью на землю и иные неуязвимые имущества;
- организация работ и их выполнение по формированию, утверждению и осуществлению местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других вопросов финансового значения;
- комплексное планирование социально-экономического развития муниципального образования;
- организация и осуществление работ по планировке и застройке территорий муниципальных образований;
- контроль за использованием и охраной земель в границах муниципального образования;
- регулирование использования местных и водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых а также недр с целью строительства подземных сооружений местного значения;
- благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
- участие в охране окружающей среды на территории муниципальных образований.

Нормативной базой, закрепляющей полномочия местных администраций в области регулирования земельных отношений являются:

- Конституция Российской Федерации;
- Постановление Правительства РФ от 09.04.2022 № 629 «Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022 году»;
- Земельный кодекс РФ;
- Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 N 7-ФЗ;
- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Водный кодекс РФ;
- Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.

13.3 Устойчивое развитие, как фактор управления земельными отношениями

Управление в области использования и охраны земельных ресурсов основывается на принципах устойчивого развития территории, т.е. сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды. В соответствии с этим требованием Указом Президента РФ «О концепциях перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» от 01.04.1996г. утверждена разработанная Правительством РФ - концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию.

Согласно положениям Концепции необходимо осуществить в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в интересах нынешних и будущих поколений людей.

Основными направлениями перехода Российской Федерации к устойчивому развитию являются:

- создание правовой основы перехода к устойчивому развитию, включая совершенствование действующего как общего, так и земельного законодательства, определяющего, в частности, экономические, социальные и экологические механизмы регулирования природопользования и его составных - землепользования и др.;

- разработка систем стимулирования хозяйственной деятельности, установление пределов ответственности за ее результаты, при которых биосфера должна восприниматься не только как поставщик ресурсов, но и как фундамент жизни, сохранение которого должно стать неотъемлемой составляющей социально-экономической системы, системы землепользования;

- оценка хозяйственной емкости локальных и региональных экосистем страны, определение допустимого антропогенного воздействия на них, обеспечивающих формирование эффективной системы информационного обеспечения устойчивого развития и создание соответствующей системы воспитания и обучения;

- скоординированность переориентации социальных, экономических, экологических, земельных институтов государства, регулирующая роль которых на устойчивом развитии является основополагающей;

- обеспечение прав и свобод граждан, движение к которым предполагает формирование открытого общества, включающего в качестве системных элементов: правовое государство, рыночное хозяйство и гражданское общество;

- разработка программных и прогнозных документов по государственной стратегии действий долгосрочного и среднесрочного характера, включающих в качестве составляющего компонента прогнозы использования земельных ресурсов в результате хозяйственной деятельности, а также краткосрочные прогнозы и программы отраслевого, регионального (территориального) и федерального уровней;

- обеспечение устойчивого развития всех регионов, т.е.обеспечить эффективный региональный аспект этой системы, предусматривающий в частности:

- формирование регионального хозяйственного механизма, регулирующего социально-экономические условия создания эффективных земельных отношений;
- выполнение земельно-охранных и природоохранных мероприятий на застроенных и незастроенных территориях городов и других поселений и пригородных зонах, включая их санитарную очистку, рекультивацию земель, озеленение и благоустройство;
- осуществление мер по оздоровлению населения и развитию социальной инфраструктуры;
- развитие сельского хозяйства на основе внедрения адаптивных технологических процессов на агроландшафтной основе;
- реконструкция региональной промышленной системы с учетом хозяйственной и экономической целесообразности и потребностей аграрного производства.

В деле устойчивого развития Российской Федерации важное значение имеет разработка направлений международного сотрудничества по вопросам сохранения земельных богатств, охране лесов и проведению работ по лесовосстановлению, борьбе с опустыниванием, предотвращению антропогенных изменений и другой деятельности.

13.4 Землеустройство в системе управления

Землеустройство представляет собой систему мероприятий, направленных на реализацию положений земельного законодательства и решений государственных органов по организации рационального использования и охраны земель, на создание благоприятной экологической среды и улучшение природных ландшафтов (ЗК РФ). Главной задачей землеустройства, определенной законодательством, является организация рационального использования земель во всех отраслях народного хозяйства и создания условий для поддержания устойчивых ландшафтов и охраны земель. При этом землеустройству отводится ведущая роль в практическом осуществлении задач земельной реформы, т.к. посредством землеустроительных действий решаются также ключевые вопросы земельной реформы как перераспределение земель, реорганизация сельскохозяйственных предприятий, внедрение новых видов и форм земельной собственности. В составе землеустройства осуществляется:

- разработка прогнозов и программ, генеральных схем использования и охраны земель, схем землеустройства;
- установление на местности границ административно - территориальных образований;
- проведение обследовательских и изыскательных работ по изучению состояния и использования земельных ресурсов;
- составление проектов образования новых и совершенствование существующих землепользований с устранением неудобств в использовании зе-

мель, отвод земельных участков в натуру, подготовка документов, удостоверяющих право собственности на земельные участки;

- разработка проектов внутрихозяйственного землеустройства;
- разработка рабочих проектов по улучшению и рекультивации нарушенных земель, защите почв от эрозии и дефляции и др.;
- обоснование размещения и установления границ территорий с особыми природоохранными, рекреационными и заповедными режимами;
- установление и изменение городской и поселковой черты и черты сельских населённых пунктов;
- проведение мероприятий по осуществлению проектов и схем землеустройства.

Землеустройство как система мероприятий по рациональной организации территории включает экономический, юридический и технический аспекты, каждый из которых имеет свою характеристику и содержание.

Производство землеустроительных работ осуществляется в определённой последовательности, т.е. процессе. Землеустроительный процесс представляет собой законодательно установленный порядок совершения землеустроительных работ, который включает:

- возбуждение землеустроительного дела;
- проведение подготовительных работ;
- разработка прогнозов, схем и проектов землеустройства;
- рассмотрение, согласование и утверждение землеустроительной документации;
- перенесение проектных предложений в натуру (на местность);
- оформление и выдача землеустроительных документов и материалов;
- оформление и выдача правоустанавливающих документов;
- осуществление проектов и схем землеустройства.

ЛИТЕРАТУРА

1. 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>.
2. Гилёва, Л. Н. Современные проблемы землеустройства, кадастра и рационального землепользования : учебное пособие / Л. Н. Гилёва. - Тюмень : ТИУ, 2020. - 93 с. - URL: <https://e.lanbook.com/book/188810>.
3. Чешев, А.С. Правовое обеспечение землеустройства и кадастров. учебное пособие / А.С. Чешев, О.В. Погребная, К.В. Тихонова. -Ростов-на-Дону: изд. «Феникс», 2015. - 429 с.
4. Поляков, В.В., Сухомлинова, Н.Б., Чешев, А.С., Земельно-имущественный комплекс муниципального образования: социо-эколого-экономические аспекты: монография / В.В Поляков, Н.Б., Сухомлинова, А.С. Чешев. –Ростов-на-Дону: Изд-во СКНЦ ВШ, 2015. – 232 с.
5. Чешев, А.С., Поляков, В.В., Тихонова, К.В. Организационно-хозяйственные аспекты городского землепользования: монография /А.С. Чешев, В.В Поляков, К.В. Тихонова. -Ростов-на-Дону, ЗАО «Книга», 2016.-221 с.
6. Веселова, М. Н. Территориальная организация природопользования : учебное пособие / М. Н. Веселова, Ю. М. Рогатнев, С. Ю. Комарова. - Омск : Омский ГАУ, 2015. - 134 с. - URL: <https://e.lanbook.com/book/159620>.
7. Варламов, А.А. Основы кадастра недвижимости : учебник для вузов по направлению подготовки «Землеустройство и кадастры» / А. А. Варламов, С. А. Гальченко. - М.: Академия, 2013. – 220 с.
8. Варламов, М. Г.Правовое обеспечение инновационной деятельности : учебное пособие / М. Г. Варламов. - Казань : Казанский научно-исследовательский технологический университет (КНИТУ), 2014. - 441 с. - URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=428285>.

Учебное издание

**Долматова Людмила Георгиевна
Чешев Анатолий Степанович**

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРОВ

КУРС ЛЕКЦИЙ

для магистров направления «Землеустройство и кадастры»

Издаётся в авторской редакции

Подписано к печати

Формат 60х84 1/16

Объём усл. п. л.

Тираж

Заказ №

Отдел оперативной полиграфии НИМИ ФГБОУ ВО Донской ГАУ

346428, г. Новочеркасск, ул. Пушкинская 111