

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
ФГБОУ ВО «Иркутский государственный аграрный университет
имени А.А. Ежевского»

Кафедра Землеустройства, кадастров и сельскохозяйственной мелиорации

Современные проблемы землеустройства и кадастров

(Учебное пособие)

Часть 1. Землеустройство

Афони́на Т.Е.

Учебное пособие для магистров очного и заочного обучения
направления подготовки 21.04.02 – Землеустройства и кадастров

п. Молодежный, 2019

УДК 504.064.36

*Утверждено на заседании научно-методического Совета ИрГАУ
имени А.А. Ежевского протокол № 3 от 23 декабря 2019 г.*

Составитель:

Афони́на Т.Е. – д.г.н, профессор кафедры
землеустройства, кадастров и сельскохозяйственной
мелиорации

*Современные проблемы землеустройства и кадастров : учебное пособие
для студентов очного и заочного обучения агрономического факультета по
направлению подготовки 21.04.02 /Иркутский государственный аграрный
университет имени А.А. Ежевского; сост. Т.Е. Афони́на. – Молодежный : Изд-во
ИрГАУ, 2019.*

Ч.1 : Землеустройство. – 108 с. –Библиогр : с. 105-108.

Рецензенты:

Рысюк Дмитрий Васильевич начальник отдела земельно-кадастровых работ
МУП «БТИ г. Иркутска»

Зайцев Александр Михайлович к.с/х.н., доцент,
декан агрономического факультета ФГБОУ ВО Иркутский ГАУ

© Афони́на Т.Е., 2019

© Иркутский государственный
аграрный университет имени
А.А. Ежевского, 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ПРОБЛЕМЫ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ	6
1.1 Характеристика современного состояния и использования земельного фонда по основным категориям земель, землевладениям, землепользованиям и угодьям... ..	6
1.2 Проблемы рационального использования земельного фонда в современных условиях.....	31
1.3 Эффективность использования земельных ресурсов и ее показатели	40
1.4 Земельная реформа. Основные итоги земельной реформы в ходе реализации государственных программ	45
ГЛАВА 2. АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ И ПРОВЕДЕНИЯ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА.....	51
2.1 Цели и задачи землеустройства	51
2.2 Роль землеустройства в реформировании земельных отношений	56
2.3 Требования к организации внутрихозяйственного землеустройства	67
2.4 Межхозяйственное землеустройство в процессе перераспределения земель	80
2.5 Методические рекомендации к проведению землеустроительных работ по перераспределению земель (образование и упорядочение землепользований)	86
2.6 Концепция современного землеустройства и основные направления правового и технического регулирования отношений при проведении землеустройства сельских территорий	91
2.7. Планирование в землеустройстве	98
Рекомендуемая литература.....	105

ВВЕДЕНИЕ

Учебное пособие по дисциплине «Современные проблемы землеустройства и кадастров» предназначено для студентов по направлению подготовки 21.04.02 - Землеустройство и кадастры. В данном учебном пособии рассмотрены вопросы, связанные с землеустройством и его проблемами на современном этапе, с проблемами рационального использования земельного фонда в современных условиях, эффективность использования земельных ресурсов, и ее показатели. Также рассмотрены аспекты развития и проведения землеустройства, роль землеустройства в реформировании земельных отношений и требования к организации, как внутрихозяйственного землеустройства, так и межхозяйственного землеустройства в процессе перераспределения земель.

Задачами дисциплины являются:

- определение основных способов и подходов в получении достоверной земельно-кадастровой информации для использования при решении современных проблем землеустройства;
- обоснование необходимости проведения землеустроительных работ, соответствующих уровню развития экономики страны и поставленным задачам;
- определение приоритетов в землеустройстве, позволяющих развивать научно-методическое обеспечение земельных отношений в стране;
- подготовка магистров к решению задач научно-исследовательского плана по землеустройству и формированию земельно-кадастровой информации.

В основу преподавания дисциплины положены основные законодательные акты и положения по землеустройству, сложившаяся система земельных отношений и исторический опыт.

В процессе преподавания дисциплины особое внимание уделено роли и значению землеустройства в управлении земельными ресурсами и их охране и рациональному использованию.

При изучении дисциплины магистрант должен **знать**:

- социально-экономическую сущность земельных отношений;
- количественные и качественные изменения использования земельных ресурсов различных административно-территориальных образований и страны в целом;
- современные проблемы землеустройства, земельного кадастра;
- принципы и методы управления земельными ресурсами;
- нормативно-правовую базу регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами.

Уметь:

- формулировать комплекс задач, решение которых позволит изменять кризисную ситуацию в использовании земли и выводить этот процесс на новый качественный уровень;
- использовать современные методы проектирования и обоснования проектных решений;
- использовать земельно-кадастровые данные, материалы мониторинга при разработке землеустроительных проектов.

Владеть:

- определением экономических, технических и природоохранных показателей для обоснования проектных решений и проведения научных исследований;
- проведением проектных работ по землеустройству и ведению кадастра с использованием современных компьютерных технологий и геоинформационных систем, а также с учетом природных и зональных особенностей конкретных территорий.

ГЛАВА 1. ПРОБЛЕМЫ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ.

1.1 Характеристика современного состояния и использования земельного фонда по основным категориям земель и угодьям

Характеристика современного состояния и использования земельного фонда по основным категориям земель и угодьям приведена по Государственному (национальному) докладу "О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году[1].

В состав Российской Федерации входят 85 субъектов Российской Федерации. В соответствии с данными федеральной статистической отчетности площадь земельного фонда Российской Федерации на 1 января 2018 года составила 1 712 519,1 тыс. га без учета внутренних морских вод и территориального моря (рисунок 1).

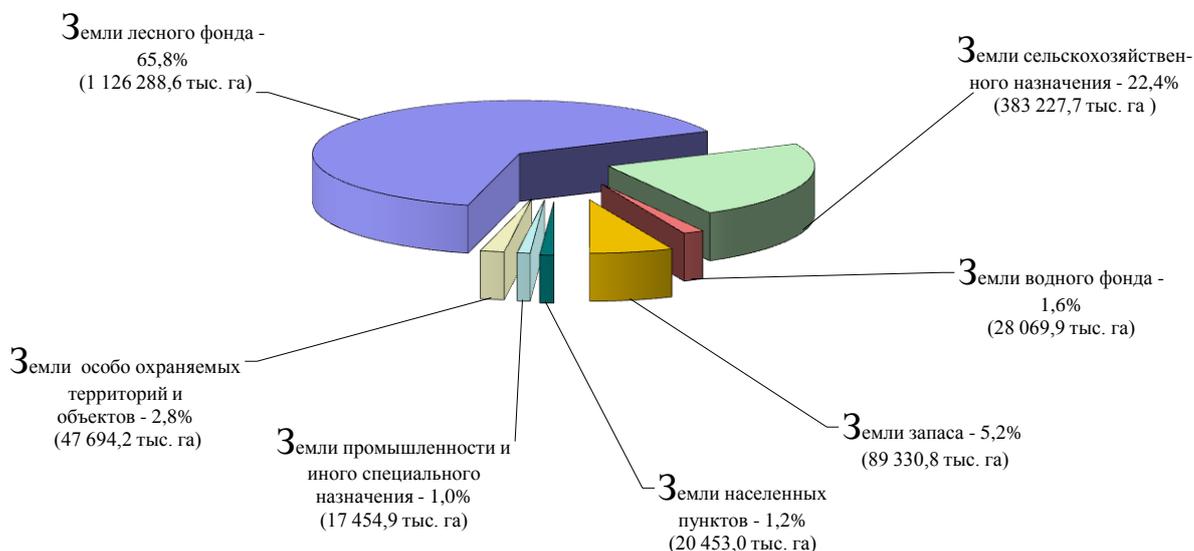


Рисунок 1- Структура земельного фонда Российской Федерации по категориям земель

Земельный фонд делится на несколько категорий земель в соответствии с их целевым назначением:

- земли сельскохозяйственного назначения;

- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения;
- земли природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Анализ данных, полученных в результате государственного статистического наблюдения за земельными ресурсами, и докладов о состоянии и использовании земель в субъектах Российской Федерации показал, что в 2017 году значительные площади земель были вовлечены в гражданский оборот, а также продолжались процессы установления (изменения) границ населенных пунктов.

В течение 2017 года переводы земель из одной категории в другую затронули все категории земель, в большей степени это коснулось земель особо охраняемых территорий и объектов, земель сельскохозяйственного назначения и земель запаса (таблица 1).

Правовое регулирование земельных отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, осуществлялось в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации [2], Федеральным законом от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [3], законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Таблица 1 - Распределение земельного фонда Российской Федерации по категориям земель, (тыс. га)

№ п/п	Наименование категорий земель	на 1 января 2017 г.	на 1 января 2018 г.	2017 г. к 2016 г. (+/-)	Изменения
-------	-------------------------------	---------------------	---------------------	-------------------------	-----------

					В проце н-тах
1	Земли сельскохозяйственного назначения	383 612,0	383 227,7	- 384,3	- 0,10
2	Земли населенных пунктов, в том числе:	20 377,5	20 453,0	75,5	0,37
2.1	городских населенных	8 380,1	8 400,4	20,3	0,24
2.2	сельских населенных	11 997,4	12 052,6	55,2	0,46
3	Земли промышленности и иного специального	17 420,2	17 454,9	34,7	0,20
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	47 251,0	47 694,2	443,2	0,93
5	Земли лесного фонда	1 126 259	1 126 288	29,1	0
6	Земли водного фонда	28 070,4	28 069,9	-0,5	0
7	Земли запаса	89 528,5	89 330,8	-	-
Итого земель в Российской Федерации		1 712 519 ,1	1 712 519 ,1	-	-

Земли сельскохозяйственного назначения

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за границами населенных пунктов, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей.

Земли данной категории выступают как основное средство производства в сельском хозяйстве, имеют особый правовой режим и подлежат особой охране, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных процессов и повышение плодородия почв.

На 1 января 2018 года площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 383 227,7 тыс. га. В сравнении с предшествующим годом площадь категории земель в составе земельного фонда Российской Федерации уменьшилась на 384,3 тыс. га.

Наибольшее уменьшение площади земель сельскохозяйственного назначения отмечено в Ненецком автономном округе – на 290,7 тыс. га, Омской области – на 87,6 тыс. га, Кировской области – на 49,6 тыс. га, Республике Башкортостан – на 33,1 тыс. га, Рязанской области – на 23,3 тыс.

га, Ярославской области – на 17,4 тыс. га, Амурской области – на 10,3 тыс. га.

К данной категории отнесены земли, предоставленные различным сельскохозяйственным организациям (товариществам и обществам, кооперативам, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, научно-исследовательским учреждениям). В нее входят также земельные участки, предоставленные гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокосения и выпаса сельскохозяйственных животных. Кроме этого, к категории земель сельскохозяйственного назначения отнесены земли, выделенные казачьим обществам и общинам коренных малочисленных народов (общинно-родовые хозяйства).

В состав категории земель сельскохозяйственного назначения вошли земельные участки сельскохозяйственного назначения, ранее переданные в ведение сельских администраций и расположенные за границами населенных пунктов. С целью перераспределения земель на первом этапе земельной реформы эти земли были изъяты у реорганизуемых сельскохозяйственных организаций для предоставления их гражданам.

В общую площадь категории земель сельскохозяйственного назначения вошли площади, занятые земельными долями (в том числе не востребованными), а также земельные участки, выделенные в счет земельной доли, права на которые не зарегистрированы в установленном порядке.

В течение 2017 года в составе земель сельскохозяйственного назначения продолжал формироваться фонд перераспределения земель.

В целях перераспределения земель земельные участки, не предоставленные заинтересованным лицам для сельскохозяйственного производства, но предназначенные для нужд сельского хозяйства, включались, согласно Земельному кодексу, в фонд перераспределения земель

для создания и расширения крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, сенокошения, выпаса скота.

Основанием включения земельных участков в фонд перераспределения являлось решение исполнительного органа власти о переводе в указанный фонд земель сельскохозяйственного назначения в случае отказа от земельного участка, если нет наследников ни по закону, ни по завещанию. Значительные площади земель переведены в фонд в результате ликвидации сельскохозяйственных организаций.

За отчетный период общая площадь категории земель сельскохозяйственного назначения, не предоставленных в использование и включенных в состав земель фонда перераспределения, уменьшилась на 246,9 тыс. га и на отчетную дату составила 43 361,7 тыс.га. Площадь сельскохозяйственных угодий, вошедших в фонд перераспределения, уменьшилась на 197,7 тыс. га и составила 11 546,2 тыс. га, в том числе площадь пашни уменьшилась на 63,4 тыс. га и составила 3394,0 тыс. га (таблица 2).

Таблица 2 - Сведения о фонде перераспределения земель в Российской Федерации на землях сельскохозяйственного назначения (2016–2017 годы)

№ п/п	Состав земель	2016 год тыс. га	2017 год тыс. га	2017 г. к 2016 г. (+/-)
1	2	3	4	5
1	Земли фонда перераспределения,	43 608,6	43 361,7	-246,9
2	из них: сельскохозяйственные угодья	11 743,9	11 546,2	-197,7
3	в том числе пашня	3 457,4	3 394,0	-63,4

Отмечался добровольный отказ сельскохозяйственных предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств и других производителей

сельскохозяйственной продукции от предоставленных им ранее земельных участков, связанный с их неудовлетворительным экономическим состоянием. Как и прежде, ликвидировались сельскохозяйственные предприятия, крестьянские (фермерские) хозяйства. При этом часто нерешенным оставался вопрос дальнейшей судьбы земельных участков. Вследствие этого в ЕГРН сведения о таких земельных участках учтены как земли сельскохозяйственного назначения, принадлежащие ликвидированным сельскохозяйственным организациям и крестьянским (фермерским) хозяйствам (физическим лицам). По данным статистических наблюдений, общая площадь земельных участков, принадлежащих ликвидированным сельскохозяйственным организациям и крестьянским (фермерским) хозяйствам (физическим лицам) в результате их банкротства, по состоянию на 1 января 2018 года составила 15 733,2 тыс. га.

Земли категории земель сельскохозяйственного назначения в установленном порядке предоставлялись под строительство новых и расширение территории уже действующих предприятий промышленности, транспорта и связи (в категорию земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения переведено земельных участков площадью 37,0 тыс. га). Из состава земель сельскохозяйственного назначения передавались земельные участки лесохозяйственным предприятиям (в категорию земли лесного фонда переведено земельных участков площадью 197,3 тыс. га). За счет земель сельскохозяйственного назначения увеличили в прошлом году свои площади также предприятия, занимающиеся природоохранной деятельностью (в категорию земли особо охраняемых территорий и объектов переведено земельных участков площадью 289,8 тыс. га).

Для расширения и строительства населенных пунктов из состава земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель населенных

пунктов было переведено земельных участков площадью 72,6 тыс. га. Значительные площади земель сельскохозяйственного назначения для этих целей в отчетном году переведены в Республике Башкортостан – 29,4 тыс. га, Московской области – 6,9 тыс. га, Краснодарском крае – 4,7 тыс. га, Ставропольском крае – 4,6 тыс. га, Белгородской области – 4,2 тыс. га.

Площадь сельскохозяйственных угодий в составе категории земель сельскохозяйственного назначения составила 197 785,1 тыс. га.

Площадь несельскохозяйственных угодий в структуре земель сельскохозяйственного назначения составила 185 442,6 тыс. га. Такими несельскохозяйственными угодьями являются земли под зданиями, сооружениями, внутрихозяйственными дорогами, лесными насаждениями, поверхностными водными объектами, а также земельными участками, предназначенными для обслуживания сельскохозяйственного производства. В состав угодий «под лесом» и «под водой» данной категории включены земли, занятые участками леса, а также земли под поверхностными водными объектами, которые в установленном порядке не переведены в соответствующие категории земель. Распределение земель категории сельскохозяйственного назначения по угодьям представлено в таблице 3.

Таблица 3- Распределение земель сельскохозяйственного назначения по угодьям

№ п/п	Наименование угодий	Площадь (тыс. га)	В процентах от категори
1	Сельскохозяйственные угодья, в том числе:	197 785,1	51,6
1.	пашня	116 235,1	58,8
1.	залежь	4 336,3	2,2
1.	многолетние насаждения	1 231,3	0,6
1.	сенокосы	18 718,4	9,5
1.	пастбища	57 264,0	28,9
2	Лесные площади	24 513,9	6,4
3	Земли под лесными насаждениями	19 225,7	5,0

4	Земли под дорогами	2 294,2	0,6
5	Земли застройки	1 095,9	0,3
6	Земли под водой	13 134,1	3,4
7	Другие земли	125 178,8	32,7
Итого		383 227,7	100,0

В целом по Российской Федерации за 1990 – 2017 гг. площадь сельскохозяйственных угодий сократилась на 396,6 тыс. га. Сокращение площади земель, используемых под пашню, за данный период составило 9 576,8 тыс. га (таблица 4).

Таблица 4 - Динамика площади сельскохозяйственных угодий в границах Российской Федерации за период с 1990 по 2017 год (тыс. га)

Год	Сельскохозяйственные угодья (с землями личного пользования), всего	в том числе		
		пашня	сенокосы и пастбища	залежь
1990	222 409,2	132 304,2	87 899,5	347,2
1991	222 407,9	132 068,7	86 860,2	374,7
1992	222 486,3	132 004,6	88 081,1	393,4
1993	222 122,0	131 587,3	88 248,8	481,2
1994	221 794,6	130 656,2	88 012,4	1097,8
1995	221 985,2	130 197,6	88 229,2	1456,4
1996	221 634,2	128 870,9	88 783,0	2003,1
1997	221 491,6	127 822,8	89 220,9	2501,9
1998	221 161,8	126 488,6	89 943,8	2874,6
1999	221 151,3	125 331,9	90 585,6	3360,8
2000	221 088,8	124 373,8	90 923,4	3927,2
2001	221 003,6	123 859,6	91 143,0	4143,3
2002	220 896,2	123 464,4	91 351,4	4245,0
2003	220 832,6	122 558,4	91 903,6	4556,3
2004	220 729,7	122 146,0	92 023,7	4750,2
2005	220 679,0	121 780,9	92 098,8	4998,9
2006	220 632,7	121 573,9	92 117,1	5144,3
2007	220 567,9	121 573,5	92 094,5	5105,7
2008	220 491,6	121 648,9	92 052,0	4998,0
2009	220 461,6	121 648,7	92 053,0	4965,2
2010	220 396,3	121 433,9	92 059,5	5103,3
2011	220 272,1	121 444,9	92 028,3	4996,9
2012	220 220,8	121 459,6	91 996,7	4960,2
2013	220 204,0	121 473,1	91 965,1	4955,1
2014	220 205,8	121 489,9	91 967,0	4922,1
2015	222 066,3	122 752,6	92 501,9	4910,9
2016	222 040,2	122 706,6	92 509,0	4923,6
2017	222 012,6	122 727,4	92 479,2	4896,4

Земли населенных пунктов

В соответствии с действующим законодательством землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. Границы городских и сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий.

При этом если границы населенных пунктов не были установлены, в состав обобщенных сведений вошли утвержденные компетентными органами власти результаты инвентаризации земель, где площадь населенных пунктов определена по фактической застройке, включая примыкающие к домам приусадебные участки (последнее особенно характерно для земель сельских населенных пунктов).

Основанием для внесения изменений в статистический учет земель категории в 2017 году являлись утвержденные в установленном порядке документы об изменении (установлении) границ территорий населенных пунктов и муниципальных образований, а также состава земель, вошедших в их границы.

Уточнение площадей по видам использования земель в границах населенных пунктов осуществлялось по результатам кадастровых работ, в том числе, в процессе осуществления мероприятий по разграничению земель государственной собственности. Сплошная инвентаризация земель с целью получения обобщенных показателей, характеризующих земли в границах территориальных образований, осуществлялась лишь в отдельных субъектах Российской Федерации.

По состоянию на 1 января 2018 года площадь земель, отнесенных к данной категории, в целом по России составила 20 453,0 тыс. га. Увеличение площади на 75,5 тыс. га. в сравнении с предшествующим годом отражает результаты проведенных работ по упорядочению, установлению и утверждению границ городских и сельских населенных пунктов. Большая доля площадей отражена по категории земель населенных пунктов в

соответствии с распоряжениями (постановлениями) органов власти субъектов Российской Федерации о включении земельных участков в границы населенных пунктов с целью их расширения и развития при формировании территорий муниципальных образований. Наибольшее увеличение площади земель населенных пунктов отмечено в Республике Башкортостан – на 28,6 тыс. га, Московской области – на 10,8 тыс. га, Краснодарском крае – на 5,1 тыс. га, Ставропольском крае – на 4,6 тыс. га, Белгородской области – на 3,8 тыс. га, Рязанской области – на 1,8 тыс. га. В тоже время отмечено и уменьшение данных земель. Наибольшее уменьшение наблюдалось в Пермском крае (на 1,0 тыс. га, перевод земель в категорию земель промышленности и иного специального назначения).

На 1 января 2018 года площадь городских населенных пунктов составила 8 400,4 тыс. га, сельских населенных пунктов – 12 052,6 тыс. га. К городским населенным пунктам отнесены города и поселки, к сельским – села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки и иные населенные пункты. Общая площадь городских населенных пунктов в течение года увеличилась на 20,3 тыс. га, сельских – на 55,2 тыс. га.

Распределение земель категории населенных пунктов по территориальным зонам предоставлено в таблице 5.

Таблица 5 - Состав земель населенных пунктов

№ п/п	Наименование территориальных зон	Площадь (тыс. га)	В процентах от категории
1	Жилая	1 817,0	8,9
2	Общественно-деловая	870,9	4,3
3	Производственная	1 086,9	5,3
4	Инженерная и транспортная инфраструктура	536,3	2,6
5	Рекреационная	1 203,0	5,9
6	Сельскохозяйственного использования	8 787,3	43,0
7	Специального назначения	71,6	0,3
8	Военных объектов	228,2	1,1
9	Иные	5 851,8	28,6
Итого		20 453,0	100,0

Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения

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

Общая площадь земель рассматриваемой категории на 1 января 2018 года составила 17 454,9 тыс. га.

Земли промышленности и иного специального назначения в зависимости от характера специальных задач, для решения которых они используются или предназначены, подразделяются на: земли промышленности, земли энергетики, земли транспорта, земли связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны и безопасности, земли иного специального назначения (рисунок 2).

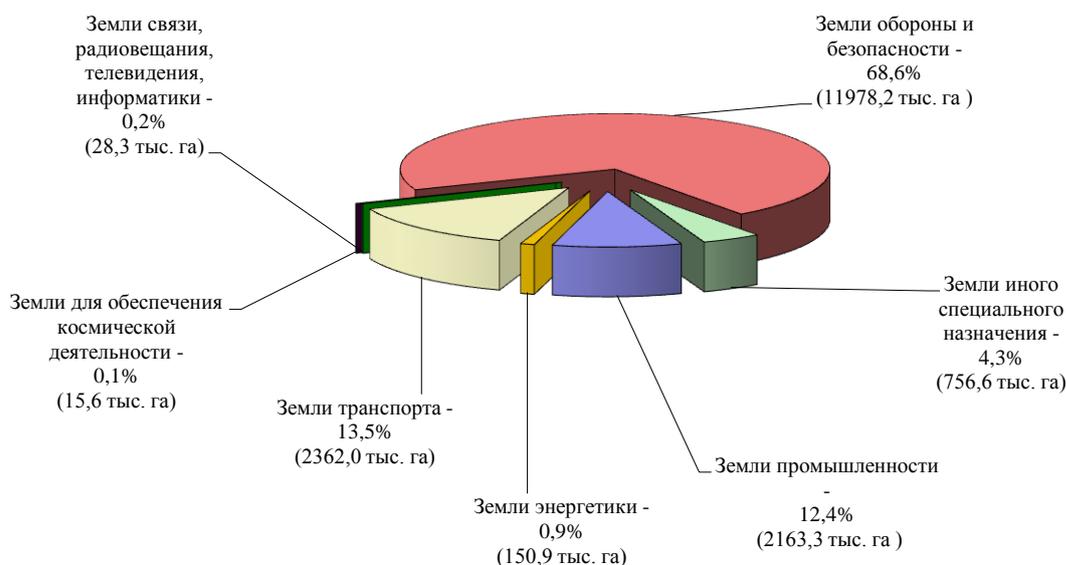


Рисунок 2 - Структура земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения

К землям промышленности отнесены земельные участки, предоставленные для размещения административных и производственных зданий, сооружений и обслуживающих их объектов, а также земельные участки, предоставленные предприятиям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности для разработки полезных ископаемых. Общая площадь земель промышленности составила 2163,3 тыс. га.

В 2017 году в категорию земель промышленности и иного специального назначения в установленном порядке переведено 58,1 тыс. га земель других категорий земель. В сравнении с предшествующим годом площадь земель категории промышленности и иного специального назначения увеличилась на 34,7 тыс. га. Наибольшее увеличение площади земель категории промышленности и иного специального назначения наблюдалось в Амурской (на 7,4 тыс. га), Кемеровской (на 5,2 тыс. га) областях, Красноярском крае (на 4,8 тыс. га), Ханты-Мансийском автономном округе (на 4,1 тыс. га), Республике Башкортостан (на 3,7 тыс. га). Переводы земель в основном осуществлялись из категории земель сельскохозяйственного назначения

(переведено 37,0 тыс. га), земель запаса (переведено 10,3 тыс. га) и земель лесного фонда (переведено 8,8 тыс. га).

Земли особо охраняемых территорий и объектов

В соответствии с действующим законодательством к землям категории особо охраняемых территорий и объектов относятся земли, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение.

В состав земель категории особо охраняемых территорий и объектов входят особо охраняемые природные территории, занимаемые государственными природными заповедниками, в том числе биосферными, национальными и природными парками, государственными природными заказниками, памятниками природы, дендрологическими парками, ботаническими садами, лечебно-оздоровительными местностями и курортами. Для этих земель установлен режим особой охраны. В целях обеспечения их сохранности они изымаются из хозяйственного использования полностью или частично.

Кроме особо охраняемых природных территорий, в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов входят земельные участки лечебно-оздоровительных местностей и курортов, предназначенные для лечения и отдыха граждан, земельные участки рекреационного назначения, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан, земельные участки, предоставленные под объекты культурного наследия народов Российской Федерации (памятники истории и культуры), в том числе под объекты археологического наследия, достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел, военных и гражданских захоронений.

Правовой режим земельных участков, отнесенных к данной категории, зависит от правового режима территорий, на которых они находятся, или объектов, которые на них располагаются.

Общая площадь (земельных участков) учтенных в ЕГРН в рассматриваемой категории, на 1 января 2018 года составила 47 694,2 тыс. га (рис.3).

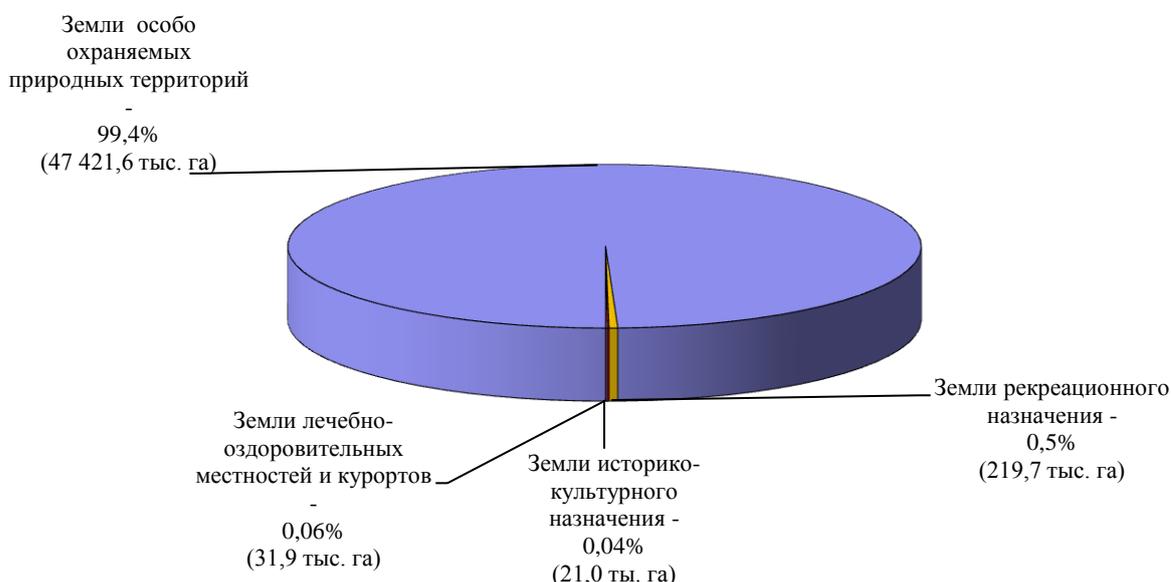


Рисунок 3- - Структура земель особо охраняемых территорий и объектов

В 2017 году земли особо охраняемых природных территорий, вошедшие в данную категорию и составляющие большую ее часть, занимали 47 421,6 тыс. га (рисунок 3). Значительные площади этих земель сосредоточены в Красноярском крае (9,6 млн. га), республиках Саха (Якутия) (12,2 млн. га), Коми (2,6 млн. га) и Бурятия (2,1 млн. га),

Площадь земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов составила в целом по стране 31,9 тыс. га.

Площадь земель рекреационного назначения составила 219,7 тыс. га.

Удельный вес земель историко-культурного назначения в общей площади земель, отнесенных к данной категории, невелик. Их общая площадь составляет всего 21,0 тыс. га.

По сравнению с предшествующим годом общая площадь земель, отнесенных к категории земель особо охраняемых территорий и объектов, увеличилась на 443,2 тыс. га.

В 2017 году переведено из категории земель сельскохозяйственного назначения в Ненецком автономном округе 289,0 тыс. га для размещения

памятника регионального значения, из категории земель лесного фонда переведено в Приморском крае 104,6 тыс. га земель для организации национального парка «Земля леопарда» и в Оренбургской области – 6,7 тыс. га для организации государственного природного заповедника «Шайтан-Тау».

На 1 января 2018 года площадь особо ценных земель во всех категориях земель Российской Федерации составила 6 295,1 тыс. га.

Земли лесного фонда

В соответствии с Земельным кодексом к данной категории относят лесные и нелесные земли. Лесные земли представлены участками, покрытыми лесной растительностью, и участками, не покрытыми лесной растительностью, но предназначенными для ее восстановления (вырубки, гари, участки, занятые питомниками и т. п.). К нелесным землям отнесены земли, предназначенные для ведения лесного хозяйства (просеки, дороги, и др.)

В соответствии с данными федеральной статистической отчетности площадь земель лесного фонда на 1 января 2018 года составила 1 126 288,6 тыс. га.

В связи с вступлением в силу с 11.08.2017 Федерального закона от 29.07.2017 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель»[4] в 2017 году Росреестр приступил к реализации комплекса мероприятий по повышению качества данных ЕГРН о земельных участках, относящихся к категории земель лесного фонда, смежных с ними земельных участках, в том числе устранению пересечений границ. Так, за август-декабрь 2017 года в ЕГРН устранены пересечения границ лесных участков с границами земельных участков иных категорий земель и общая площадь устраненных пересечений составила 490 га.

В течение 2017 года в субъектах Российской Федерации проводились работы по переводу в лесной фонд лесопокрытых земель, ранее находившихся в постоянном (бессрочном) пользовании сельскохозяйственных организаций. Изъятия, переводы и кадастровый учет земельных участков осуществлялись на основании решений компетентных органов власти, принятых, согласно действующему законодательству, в соответствии с материалами лесоустройства и землеустройства.

В течение 2017 года в целом по Российской Федерации в категорию земель лесного фонда переведено из других категорий земель 204,3 тыс. га, в том числе из категории земель сельскохозяйственного назначения было переведено 197,3 тыс. га (в Омской области – 86,9 тыс. га, Кировской области – 49,5 тыс. га, Рязанской области – 22,3 тыс. га, Ярославской области – 17,5 тыс. га).

В то же время в целом по Российской Федерации из состава земель категории лесного фонда переведено в другие категории земель 175,2 тыс. га, в том числе в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов переведено 111,6 тыс. га (в Приморском крае – 104,6 тыс. га, Оренбургской области – 6,7 тыс. га), в категорию земель промышленности и иного специального назначения – 8,8 тыс. га, в категорию земель населенных пунктов – 2,6 тыс. га.

В результате перечисленных мероприятий за 2017 год площадь категории земель лесного фонда в целом увеличилась на 29,1 тыс. га.

Земли водного фонда

Согласно Земельному кодексу к землям водного фонда относятся земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, а также занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на них.

По состоянию на 1 января 2018 года площадь категории земель водного фонда составила 28 069,9 тыс. га. В настоящее время значительные площади земель, подлежащих отнесению к категории земель водного фонда,

включены в состав других категорий (таблица 6). Земли под водой (без болот) в целом по стране занимают 72 287,0 тыс. га, из них 27 368,5 тыс. га (37,9 %) включены в состав земель водного фонда, остальные земли под водой распределены между другими категориями. Значительная их доля приходится на лесной фонд (25,6 %), земли сельскохозяйственного назначения (18,2 %) и земли запаса (14,2 %).

В сложившемся учете земель водного фонда – это, прежде всего, водопокрытые земли, занятые поверхностными водными объектами, и расположенные за границами населенных пунктов, а также ранее учтенные в составе категории земли водоохраных зон водных объектов, земли полос отвода и зон охраны водозаборов, гидротехнических сооружений, других водохозяйственных сооружений и объектов.

Таблица 6 - Земли под водой в различных категориях земель

№ п/п	Категории земель	Площадь (тыс. га)	В процентах от общей площади
1	Земли сельскохозяйственного	13 134,1	18,2
2	Земли населенных пунктов	621,1	0,9
3	Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения	542,5	0,7
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	1 816,3	2,5
5	Земли лесного фонда	18 528,1	25,6
6	Земли водного фонда	27 368,5	37,9
7	Земли запаса	10 276,4	14,2
	Итого	72 287,0	100,0

Земли запаса

Землями запаса являются земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или

юридическим лицам. Таким образом, земли запаса – это неиспользуемые земли. Площадь категории земель запаса в Российской Федерации составила на 1 января 2018 года 89 330,8 тыс. га.

По своему составу земли запаса неоднородны. В земли запаса в установленном порядке могут переводиться деградированные сельскохозяйственные угодья, а также земли, подверженные радиоактивному и химическому загрязнению и выведенные из хозяйственного использования. В состав земель запаса входят земли, занятые обширными природными объектами, не вовлеченные в хозяйственный оборот, представляющие собой скалы, ледники, пески, галечники и т. п., а также земли под участками леса и водными объектами. В отношении последних при необходимости проводятся мероприятия по переводу земель или земельных участков в другие категории земель согласно требованиям лесного, водного и земельного законодательства.

В 2017 году всего в Российской Федерации из категории земель запаса переведено 252,4 тыс. га земель, в том числе в категорию земель сельскохозяйственного назначения – 208,1 тыс. га (в частности в Еврейской автономной области переведено 35,9 тыс. га, Ростовской области – 34,2 тыс. га, Хабаровском крае – 22,4 тыс. га, Тюменской области – 11,7 тыс. га), в категорию земель лесного фонда – 5,7 тыс. га (в Кировской области переведено 4,6 тыс. га), в категорию земель промышленности и иного специального назначения – 10,3 тыс. га (в Ханты-Мансийском автономном округе переведено 3,8 тыс. га, Красноярском крае – 3,2 тыс. га), в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов – 26,4 тыс. га (в Еврейской автономной области переведено 26,1 тыс. га).

В целом площадь категории земель запаса уменьшилась на 197,7 тыс. га. Распределение земель запаса по угодьям представлено в таблице 7.

Таблица 7 - Распределение земель запаса по угодьям

№ п/п	Наименование угодий	Площадь (тыс. га)	В процентах от
1	Сельскохозяйственные угодья	8 143,7	9,1
2	Лесные площади	4 784,7	5,4
3	Земли под лесными насаждениями	5 122,5	5,7
4	Земли под водой	10 276,4	11,5
5	Земли под дорогами	191,7	0,2
6	Земли под болотами	12 139,5	13,6
7	Нарушенные земли	98,0	0,1
8	Другие земли	48 574,3	54,4
	Итого	89 330,8	100,0

1.3 Характеристика земельного фонда Иркутской области

Земельный фонд Иркутской области составляют земли, находящиеся в границах данного субъекта, и являются частью земельного фонда Российской Федерации. Государственный учет земель в Российской Федерации осуществляется по категориям земель и угодьям, формам собственности и видам права на землю, а также по использованию для сельскохозяйственного производства и других нужд в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации.

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

Составление государственной статистической отчетности выполняется по формам, утвержденным постановлением Государственного комитета Российской Федерации по статистике от 6 августа 2007 года № 61.

Государственная статистическая отчетность, включающая сведения о наличии земель, формируется на основе информации, содержащейся в ЕГРН. В процессе земельно-кадастровых работ проводится сбор, обработка и систематизация данных обо всех земельных участках, образующих в совокупности единый земельный фонд Российской Федерации. Актуализация

баз данных ЕГРН проводится на основе обработки сведений, получаемых в ходе выполнения работ по инвентаризации земель, государственного кадастрового учета земельных участков, анализа документации по изъятию и предоставлению земель, а также сведений о сделках с землей. Корректирование данных осуществляется также с учетом решений органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, принимаемых в целях упорядочения использования земель и приведения их правового статуса в соответствие с действующим законодательством, а также с учетом решений о прекращении прав на земельные участки, принятых судом.

В соответствии с данными государственной статистической отчетности площадь земельного фонда Иркутской области составляет 77484,6 тыс. га и за 2018 год не изменились.

Таблица 8 - Распределение земельного фонда Иркутской области по категориям земель

№ п/п	Наименование категории земель	На 1 января 2018 года, тыс. га	На 1 января 2019 года, тыс. га	Разница (+/-), тыс.га
1.	Земли сельскохозяйственного назначения, в том числе:	2882,8	2878,4	-4,4
1.1.	фонд перераспределения земель	202,1	202,1	0
2	Земли населенных пунктов	399,9	403,7	+3,8
3	Земли промышленности и иного специального назначения	578,1	578,9	+0,8
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	1552,4	1552,4	0
5	Земли лесного фонда	69331,4	69333	+1,6
6	Земли водного фонда	2241,5	2241,5	0
7	Земли запаса	498,5	496,7	-1,8
<u>Итого в административных границах</u>		77484,6	77484,6	0

Сведения о наличии земельных участков, предоставляемых гражданам

В настоящее время граждане продолжают получать в собственность земельные участки бесплатно и, кроме того, граждане приобретают земельные участки на рынке земли и недвижимости.

По состоянию на 01.01.2019г. площадь земель, предоставленных гражданам составила 2016,4 тыс. га, из них большая часть площади

приходится на земельные доли граждан – 48,59% (979,7 тыс. га), личные подсобные хозяйства – 12,46% (251,2 тыс. га), крестьянские (фермерские) хозяйства – 8,44% (170,3 тыс. га), иные виды пользования – 30,51% (615,2 тыс. га).

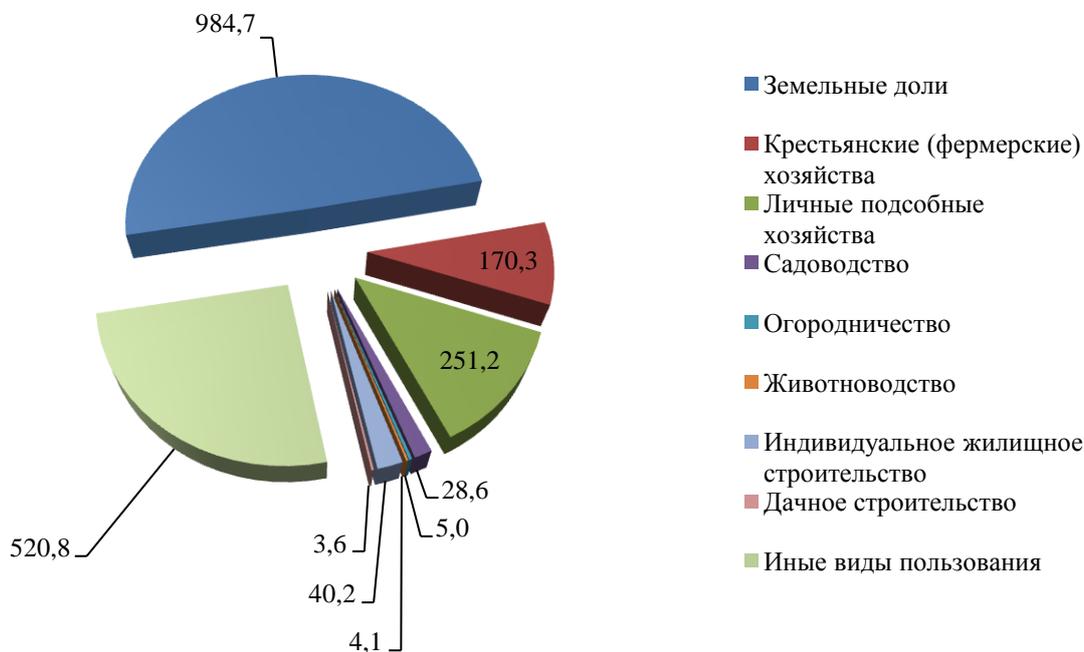


Рисунок 4- Информация о распределении земель по видам использования

Земли сельскохозяйственного назначения

В соответствии со ст. 77 Земельного кодекса землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Земли сельскохозяйственного назначения могут быть в собственности как у граждан (юридических и физических лиц), так и у государства (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований субъектов Российской Федерации).

К данной категории отнесены земли, предоставленные различным сельскохозяйственным предприятиям и организациям (товариществам и обществам, кооперативам, государственным и муниципальным унитарным

предприятиям, научно-исследовательским учреждениям). В нее входят также земельные участки, предоставленные гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокошения и выпаса скота. Кроме того, к категории земель сельскохозяйственного назначения отнесены земли, выделенные казачьим обществам.

В состав категории земель сельскохозяйственного назначения вошли площади, занятые земельными долями (в том числе не востребованными, собственники которых в установленный срок не получили свидетельства на коллективно-долевую собственность, либо получив их, не воспользовались своим правом по распоряжению земельными долями).

На 01.01.2019г. площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 2878,4 тыс. га.

За отчетный период произошло уменьшение площади земель сельскохозяйственного назначения на 4,4 тыс. га, в том числе за счет перевода 3,6 тыс. га в земли населенных пунктов для расширения территорий населённых пунктов Иркутской области, произошедшее в связи с утверждением генеральных планов населённых пунктов и внесением сведений о границах населённых пунктов Иркутской области в ЕГРН. Кроме того, площадь категории земель сельскохозяйственного назначения уменьшилась на 0,8 тыс. га за счет перевода в категорию земель промышленности и иного специального назначения (0,1 тыс. га - в Иркутском районе для промышленных целей в соответствии с постановлениями Правительства Иркутской области № 672-пп от 19.09.2018г., № 494-пп от 05.07.2018г., № 456-пп от 26.06.2018г., №458-пп от 26.06.2018г., № 457-пп от 26.06.2018г., № 311-пп от 26.06.2018г., № 312-пп от 26.04.2018г., № 893-пп от 28.12.2017г., № 59-пп от 01.02.2018г., № 784-пп от 30.11.2017г., № 879-пп от 26.12.2017г., 0,4 тыс. га – в Черемховском районе для добычи каменного угля на основании постановления Правительства Иркутской области № 606-пп от 21.08.2018г., 0,2 тыс. га – в Аларском районе

для добычи каменного угля на основании постановлений Правительства Иркутской области № 607-пп от 21.08.2018г., № 530-пп от 19.07.2018г., 0,1 тыс. га - в Усть-Кутском, Заларинском, Тайшетском, Тулунском, Усть-Кутском, Нукутском районах суммарно для промышленных целей на основании постановлений Правительства Иркутской области).

Земельный кодекс РФ установил, что в составе земель сельскохозяйственного назначения в целях перераспределения земель для сельскохозяйственного производства создается фонд перераспределения земель. Формирование фонда перераспределения земель осуществляется за счет земельных участков сельскохозяйственного назначения, свободных от каких - либо прав юридических и физических лиц. Площадь земель фонда перераспределения за отчетный период не изменилась и по состоянию на 01.01.2019г. составляет 202,1 тыс. га.

Земли сельскохозяйственного назначения состоят из сельскохозяйственных и несельскохозяйственных угодий. Сельскохозяйственные угодья – земельные угодья, систематически использованные для получения сельскохозяйственной продукции. В составе сельскохозяйственных угодий выделяется пашня, залежь, многолетние насаждения, сенокосы, пастбища.

Площадь сельскохозяйственных угодий в составе данной категории занимает 2381,2 тыс. га или 82,75% (таблица 2).

Площадь несельскохозяйственных угодий в структуре земель сельскохозяйственного назначения составила 497,2 тыс. га (17,25%). Это земли под зданиями, сооружениями, внутрихозяйственными дорогами, защитными древесно-кустарниковыми насаждениями, замкнутыми водоемами, а также земельными участками, предназначенными для обслуживания сельскохозяйственного производства, в данную площадь включены участки леса, ранее находившиеся во владении сельскохозяйственных организаций, предприятий, а также водные объекты, которые могут быть переведены в соответствующие категории земель.

Таблица 9 - Распределение земель сельскохозяйственного назначения по угодьям

№ п/п	Наименование угодий	Площадь, тыс. га	В % от общей площади категории
1	Сельскохозяйственные угодья	2381,2	82,75
2	Лесные площади	193,3	6,70
3	Лесные насаждения, не входящие в лесной фонд	52,8	1,83
4	Земли под дорогами	31,1	1,08
5	Земли застройки	12,2	0,42
6	Земли под водой	22,1	0,77
7	Болота	125,6	4,36
8	В стадии мелиоративного строительства	3,9	0,14
9	Нарушенные земли	0,8	0,03
10	Прочие земли	55,6	1,93
	Итого	2878,4	100

Распределение земель сельскохозяйственного назначения

По данным на 01.01.2019г., значительная часть земель сельскохозяйственного назначения находится в собственности граждан 1562 тыс. га или 54,2%. В собственности юридических лиц 110,4 тыс. га (3,8%). В государственной и муниципальной собственности находится территория общей площадью 1206 тыс. га.

Из всех земель Иркутской области, находящихся в частной собственности, на долю земель сельскохозяйственного назначения приходится 93,9% (1672,4 тыс. га).

В результате мероприятий по разграничению государственной собственности на землю в собственности Российской Федерации зарегистрировано 81 тыс. га, из них предоставлено юридическим лицам в пользование 61,1 тыс. га, в аренду – 13,6 тыс. га.

За отчетный год в структуре по формам собственности на землю произошли изменения. А именно, увеличилась площадь земель, находящихся в собственности Российской Федерации, на 1,4 тыс. га. Основное увеличение данного показателя отмечается в Иркутском районе (на 532 га) за счет регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки с кадастровыми номерами 38:06:150750:5893, 38:06:000000:3495, 38:06:142901:206, предназначенные для сельскохозяйственного

производства, и в Катангском районе (на 779 га) за счет регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки с кадастровыми номерами 38:23:110016:87, 38:23:110016:80, 38:23:110016:79, предназначенные для сельскохозяйственного производства.

В собственности субъекта Российской Федерации находится 11 тыс. га, из них 1,4 тыс. га предоставлены в пользование юридическим лицам. В сравнении с показателем предшествующего года, произошло увеличение площади в собственности субъекта Российской Федерации на 0,3 тыс. га.

В муниципальной собственности зарегистрировано 62,9 тыс. га, из них предоставлено гражданам во владение и пользование 0,2 тыс. га, в аренду – 10,9 тыс. га и юридическим лицам в пользование – 0,3 тыс. га, аренду – 2,1 тыс. га. В сравнении с показателем предшествующего года, произошло увеличение площади в муниципальной собственности на 4,3 тыс. га. Изменения затронули Ангарский, Заларинский, Чунский районы. Основные изменения произошли за счет регистрации права собственности для иных сельскохозяйственных целей.

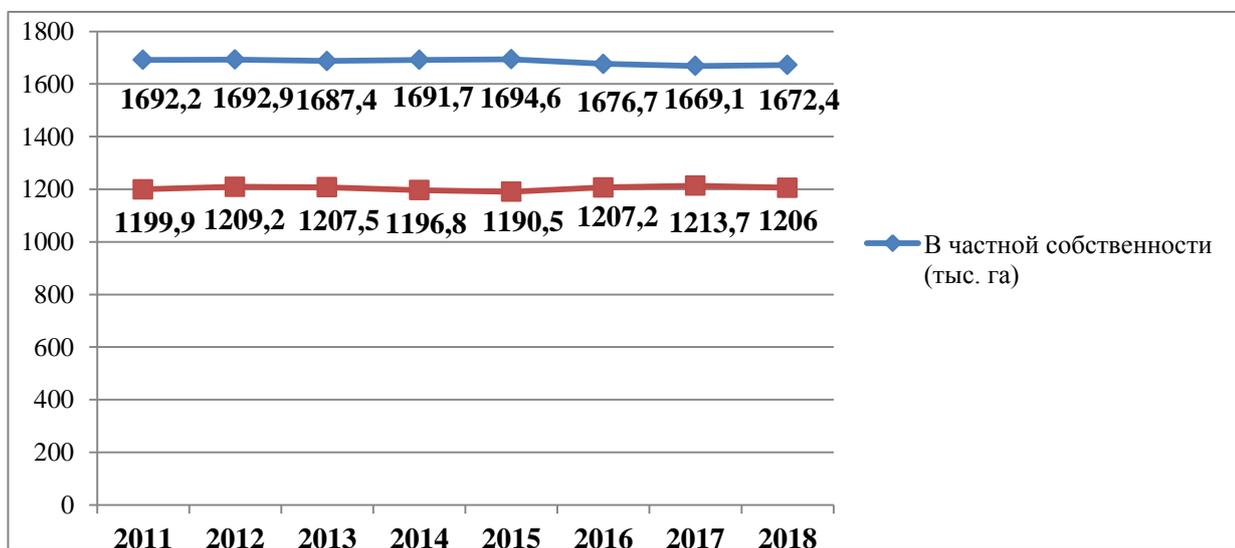


Рисунок 5 - Динамика распределения земель по формам собственности на землях сельскохозяйственного назначения

По состоянию на 01.01.2019г. отмечено уменьшение площади земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности, на 3 тыс. га. Основные изменения затронули

Иркутский район. Изменения произошли за счет перехода земель сельскохозяйственного назначения по генеральным планам в земли населенных пунктов, также путем перевода в земли промышленности.

Земельные участки, отнесенные к категории земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в частной собственности, составили 1672,4 тыс. га, из них 93,4% (1562 тыс. га) земли, находящиеся в собственности граждан, которые в свою очередь состоят из земельных долей (950,4 тыс. га), в том числе не востребованных (322,6 тыс. га), собственники которых в установленный срок не получили свидетельства, либо получив их, не воспользовались своими правами по распоряжению.

Общая площадь земельных участков, предоставленных в собственность крестьянским (фермерским) хозяйствам, для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, индивидуального жилищного и дачного строительства, для производства сельхозпродукции индивидуальным предпринимателям, либо участки, выкупленные для коммерческих и других несельскохозяйственных целей, собственникам земельных участков составила 581,8 тыс. га. Увеличение данного показателя за год составило 20,4 тыс. га.

Значительные площади земель используются гражданами для ведения личных подсобных хозяйств, по состоянию на 01.01.2019г. данная площадь составила 162,5 тыс. га или 10,4% от общей площади земель сельскохозяйственного назначения, находящейся в собственности граждан, и для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства – 80,9 тыс. га или 5,2%.

1.2 Проблемы использования земельного фонда в современных условиях

Рациональное использование земли это такое её использование, которое должно максимально соответствовать социально-экономическим интересам народного хозяйства и обеспечивать:

- наибольшую эффективность в достижении целей, для которых она предоставлена;
- оптимальное взаимодействие её с другими природными факторами;
- надёжную и всестороннюю охрану земель.

Осуществление перечисленных целей может быть достигнуто как экономическим, так и правовым путём.

Проблемы рационального использования земель решаются путём осуществления следующих основных мер:

- высокопроизводительное использование и повышение плодородия земли-мероприятия по улучшению земель;
- интенсивное использование сельскохозяйственных угодий;
- вовлечение в сельскохозяйственное использование новых земель;
- борьба с эрозией почв;
- охрана земель от неправильного использования и ухудшения состояния.

Земельные ресурсы - величайшее и ничем не заменимое национальное богатство. Землю используют в различных отраслях народного хозяйства, но роль ее не везде одинакова.

В то же время земля является орудием труда, когда при возделывании растений используются механические, физические и биологические свойства почвы для получения сельскохозяйственной продукции. В целом земля выступает как главное средство производства, важнейшая часть материально-технической базы сельского хозяйства.

В экономической науке выделяют естественное, искусственное и экономическое плодородие почвы.

Естественное плодородие (природное) обусловлено определенными физическими, механическими, биологическими и другими свойствами почвы, оно имеет решающее значение для земледелия. Однако естественное плодородие характеризует лишь потенциальное качество земли. Почва может быть богата питательными веществами, но последние в связи с недостатком

влаги, тепла могут находиться в недоступной или мало доступной для растений форме.

Искусственное плодородие формируется деятельностью человека, как за счет мобилизации использования факторов естественного плодородия, так и за счет вложения труда и средств в удобрения, мелиорацию и т.п. Оно зависит от уровня развития производительных сил и поэтому неодинаково на различных ступенях развития общества [5].

В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья и земли, занятые лесополосами, внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесами, болотами, замкнутыми водоемами, зданиями, строениями и сооружениями, необходимыми для функционирования сельского хозяйства.

Характер использования земли в сельском хозяйстве зависит от того, к какому виду угодий она принадлежит. При этом под угодьями следует понимать участки, планомерно и систематически используемые для определенных производственных, культурно-бытовых и других целей, имеющие характерные природные различия или вновь приобретенные свойства.

Угодья подразделяются на две группы: сельскохозяйственные и все другие.

Под сельскохозяйственными угодьями понимают земельные участки, используемые в сельском хозяйстве как главное средство производства. К ним относятся пашня, многолетние насаждения, залежи, сенокосы и пастбища. Они различаются между собой по видам культивируемых групп растений и способу воздействия на землю и растения, то есть по комплексу применяемых агротехнических мероприятий[2].

К угодьям, непосредственно не используемым для производства земледельческой продукции, относятся:

- леса, кустарники, болота;
- земли под водой, дорогами, прогонами, постройками, дворами, площадями и т.д.;

- пески и прочие земли, не используемые в сельском хозяйстве (ямы, овраги, хребты, солончаки и т.д.)[2].

Основными землепользователями в стране являются сельскохозяйственные предприятия и организации, на долю которых приходится 81,3 % всех сельскохозяйственных угодий. Они обязаны эффективно использовать землю, бережно относиться к ней, повышать ее плодородие.

Наиболее интенсивным видом сельскохозяйственных угодий является пашня, на долю которой приходится 52,8 % их общей площади. Основным признаком пашни - систематический посев на ней различных сельскохозяйственных культур (продовольственных, технических, овощных, кормовых и т.д.). К пашне принадлежат все распаханые и вновь осваиваемые земли. На выращивание культур, возделываемых на пашне, затрачиваются труд, семена, удобрения, нефтепродукты и т. д. Эти затраты должны окупаться получаемой продукцией.

Выход продукции в расчете на 1га пашни является наиболее высоким показателем по сравнению с другими видами сельскохозяйственных угодий. Вследствие этого необходимо использовать ее наиболее эффективно, не допуская уменьшения размеров, а при возможности принимать меры к их увеличению.

Ценными угодьями являются многолетние насаждения: сады, ягодники, виноградники, питомники, тутовники, цитрусовые, чайные и другие плантации.

К залежам относятся земельные участки, ранее бывшие пашней, которые более года не используются для посева сельскохозяйственных культур или под пары. Залежи - временный вид угодий. Площади залежей, пригодные под посев сельскохозяйственных культур, нужно постепенно переводить в пашню, а непригодные - использовать для других целей (под сенокосы и выпас скота).

Большое значение имеют сенокосы и пастбища - угодья, представляющие собой естественную кормовую базу животноводства. Это участки, покрытые травяной растительностью и предназначенные для получения сена (сенокосы) или травы (пастбища). В структуре угодий они составляют около 40 %. Сенокосы и пастбища подразделяются на заливные, суходольные и заболоченные, а в зависимости от хозяйственного состояния – на чистые, покрытые кустарником и древесной порослью, кочковатые, улучшенные и т.д.

Структура сельскохозяйственных угодий представляет собой процентное соотношение отдельных видов угодий в общей их площади. Она зависит от зональных особенностей и имеет значительные различия по экономическим районам. В значительной степени структура сельскохозяйственных угодий зависит также от специализации хозяйств.

Анализ использования сельскохозяйственных земель в современных условиях был приведен в работе Старикова А.С. и Самариной В.П., где авторы раскрывают причины, связанные с проблемами сохранения земельных ресурсов для сельского хозяйства . [6]. Поэтому статья этих авторов «Проблемы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения» будет использована в подглаве 1.2.

Одним из первостепенных принципов использования сельскохозяйственных земель является принцип их рационального использования. Представляя собой единое эколого-экономическое понятие, рациональное использование земли связывает воедино достижение необходимого эффекта, получаемого от хозяйственной эксплуатации земли при минимальных затратах, с одновременным сохранением и улучшением земли в процессе ее использования.

Необходимым условием рационального использования земель является повышение эффективности их использования в сельскохозяйственном производстве. Оно диктуется двумя группами факторов: экономическими и

экологическими. Все эти факторы взаимно обусловлены и тесно связаны друг с другом.

Нерациональное использование привело к сокращению продуктивных земель, снижению их плодородия и уменьшению производства сельскохозяйственной продукции, ухудшению экологической обстановки. Земельные угодья продолжают выходить из хозяйственного оборота, деградирует почвенное плодородие, оно уже не является лимитирующим фактором производства.

В стране возникли и неуклонно нарастают серьезные проблемы сохранения земельно-ресурсного потенциала сельского хозяйства, вызванные масштабным нарушением земель, загрязнением и деградацией почв, потерей почвенного плодородия. Эти проблемы условно можно разделить на три большие группы, к которым относятся:

1. проблемы, связанные с деградацией почв и потерей почвенного плодородия в результате неправильного и истощительного ведения сельского хозяйства;
2. проблемы, связанные с физическими и химическими воздействиями на почвы, приводящими к их нарушению, загрязнению, подтоплению и другим негативным явлениям.
3. количественное сокращение земель сельскохозяйственного назначения, вызванное отторжением под промышленные и градостроительные нужды.

Деградация почв - это совокупность процессов, которые приводят к изменению функций почвы, количественному и качественному ухудшению её свойств, постепенному ухудшению и утрате плодородия. Крайней степенью деградации почв является уничтожение почвенного покрова. Рассмотрим факторы, относящиеся к *первой группе проблем*. Деградация почв и потеря почвенного плодородия заключается в уменьшении количества питательных веществ - азота, калия, фосфора, микроэлементов, увеличение

кислотности почв, переуплотнении почв, ухудшении структуры почв и гранулометрического состава, переувлажнении почв, засолении почв, их разрушении и утраты в результате водной и ветровой эрозии, а также механического снятия плодородного слоя почвы при строительных и горных работах.

Проблемы деградации почв вызваны несоблюдением технологий возделывания культур, обеспечивающих сохранение и увеличение почвенного плодородия. Здесь можно назвать несколько основных причин, вызывающих деградацию почв. К ним относятся: несоблюдение системы севооборотов в земледелии, хищническое отношение к земле и агрономическая неграмотность.

Ведущей причиной сложившегося положения является отсутствие побудительных стимулов у собственников земли к сохранению почвенного плодородия - в настоящее время в России ведение сельского хозяйства осуществляется в условиях практически полного отсутствия государственного и общественного контроля за качеством сельскохозяйственных угодий, четко установленных экологических ограничений и природоохранных требований к сельхозпроизводителям в отношении сохранения почв.

Отсутствие каких-либо экологических ограничений и требований привело к тому, что после проведения земельной реформы и перехода значительного количества земель в частные руки большое количество производителей сельхозпродукции перешло к производству монокультур, имеющих максимальную рыночную цену, поскольку основной целью их деятельности было получение прибыли преимущественно на первых стадиях организации сельскохозяйственного производства. Следствием перехода к монокультурам стал отказ от паров и возделывания культур, позволяющих восстанавливать естественное плодородие земли.

Второй причиной значительного ухудшения состояния почв и их деградации в последние годы стала «агрономическая» неграмотность вновь

появившихся землепользователей и собственников сельскохозяйственных угодий и, вследствие этого, повсеместное несоблюдение традиционных приемов ведения сельского хозяйства и игнорирование научно обоснованных и апробированных практикой способов земледелия новыми организаторами сельскохозяйственного производства.

Кроме перечисленных негативных воздействий на почвы невосполнимый ущерб почвенному плодородию наносит переуплотнение почвы, вызванное применением тяжелой техники и увеличением способов обработки культур при их выращивании; засоление почвы, вызванное применением минеральных удобрений в избыточном количестве; увеличение кислотности почвы, вызванное прекращением известкования почв и ряд других негативных явлений.

В результате подобной практики ведения сельского хозяйства продолжает увеличиваться деградация сельскохозяйственных земель. Данные государственного мониторинга земель показывают, что в России сформировалась и продолжает усиливаться тенденция ухудшения качественного состояния земель. Основными негативными процессами являются эрозия, дефляция, заболачивание, засоление, опустынивание, подтопление, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем и другие процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и выводу их из хозяйственного оборота.

На значительных площадях почвы переуплотнены, во многих регионах прогрессирует опустынивание.

Опустынивание земель также является одним из наиболее интенсивных и широко распространенных процессов на засушливых территориях юга Российской Федерации. В результате опустынивания аридных территорий природные пастбища теряют свою продуктивность, почвы подвергаются эрозии и засолению, пески оголяются и приходят в движение.

Ко второй группе проблем, связанных с ухудшением качества всех категорий земель, включая и земли сельхозназначения, относятся негативные

явления, вызванные физическими и химическими воздействиями на почвы.

Основными негативными явлениями являются:

- загрязнение земель тяжелыми металлами и радионуклидами;
- утрата естественных экосистем и разрушение естественных ландшафтов в результате их замены техногенными ландшафтами.

Основными загрязнителями почв являются тяжелые металлы, фтор, нефтепродукты, нитраты, сульфаты и др. Загрязнение почв тяжелыми металлами происходит в районах расположения источников промышленных выбросов в атмосферу. Основными загрязнителями выступают алюминий, бериллий, ванадий, висмут, железо, кадмий, кобальт, марганец, медь, молибден, никель, олово, свинец, ртуть, хром, цинк и другие элементы в различных формах [6].

Основными негативными факторами *третьей группы* проблем являются:

- сокращение площади сельскохозяйственных угодий в результате перевода их в другие категории и использовании не для сельскохозяйственных целей;
- потеря самой почвы в результате нарушения земель строительными и горными работами.

Сельскохозяйственные земли изымаются под цели, не связанные с ведением сельского хозяйства, в основном для строительства и добычи полезных ископаемых. В результате добычи полезных ископаемых происходит нарушение сельскохозяйственных земель горными разработками.

В результате практики нерационального использования сельскохозяйственных земель продолжает увеличиваться их деградация. В условиях роста значимости земель как фактора производства, эти тенденции являются крайне негативными. Рациональный подход к использованию земель экономически и социально выгоден для сельхозпроизводителей, так

как это позволяет получать долговременный и устойчивый эффект за счет научно обоснованной эксплуатации качественно сохраняющихся и постоянно обновляющихся земельных ресурсов. Сельхозпредприятия должны принимать в расчет экологическую эффективность землепользования как основополагающий элемент построения производственной деятельности. Это, в конечном итоге, скажется и на эффективности использования земельных ресурсов.

1.3 Эффективность использования земельных ресурсов и ее показатели

Земля относится к не воспроизводимым средствам производства в сельском хозяйстве. Экономическая эффективность использования земли в сельском хозяйстве характеризуется системой натуральных и стоимостных показателей.

Основными из них являются следующие:

- урожайность сельскохозяйственных культур, ц/га;
- стоимость валовой продукции, валового и чистого дохода, прибыли в расчете на 1 га, руб.;
- окупаемость затрат в земельные ресурсы, на 100 руб. материальных затрат;
- рентабельность производства продукции, %.

В качестве дополнительных показателей эффективности использования земли могут быть использованы:

- степень вовлечения земли в сельскохозяйственное производство сельскохозяйственных угодий (пашня, сенокос, пастбища), %;
- показатель степени использования сельскохозяйственных угодий (удельный вес пашни на площадь сельскохозяйственных угодий), %;
- степень использования пашни (посевная площадь / площадь пашни x 100).

Показатель эффективного использования земли выражается в относительных величинах интенсивности (плотность скота / площадь сельскохозяйственных угодий x 100), (производство продукции на 100га).

Рассматривая эффективность использования земли надо исходить из следующих положений:

- конкретные показатели эффективности различны, если земля используется в различных отраслях и сферах производства. Так в сельском хозяйстве она может быть определена выходом продукции с единицы площади, в градостроительстве - плотностью и этажностью застройки и т.д.;

- эффективность использования земли определяется исходя из всесторонней оценки последствий социально-экономической деятельности, учитывающей как непосредственные результаты производства, так и сопутствующие экологические факторы;

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

Преобладание земель сельскохозяйственного назначения, их особое место и ведущая роль в обеспечении населения продовольствием, а перерабатывающей промышленности - сырьем, определяют необходимость их рационального использования.

На современном этапе развития сельскохозяйственного производства, когда сельскохозяйственные угодья и другие ресурсы стали частной собственностью, возникла необходимость в пересмотре концепции расчета нормативов. Обществу уже стало необходимо контролировать лишь направленность и степень эффективности использования сельхозугодий.

Если параметры естественного плодородия почвы совпадают, то общество вправе оценить степень эффективности работы хозяйствующего субъекта лишь путем сопоставления полученного урожая (или валовой продукции в сопоставимых ценах) с единицы площади.

Проблема улучшения использования земли сводится к решению следующих первоочередных задач, каждой из которых соответствует своя система мероприятий.

1. Требуется, прежде всего, приостановить массовое сокращение сельскохозяйственных площадей, которые по разным причинам выпадают из хозяйственного оборота. Вовлечение в оборот ранее не используемых участков.

2. Охрана почв от эрозии и других разрушительных процессов. Охрана почвы и ее плодородие обеспечивается широкой системой специальных мер, куда входят безотвальная обработка почвы, почвозащитные севообороты, полезащитное лесоразведение, другие пути борьбы с ветровой и водной эрозией.

3. Повышение плодородия земель. Оно достигается на основе мероприятий, которые, с одной стороны, увеличивают содержание в почве питательных веществ, с другой - улучшают агрофизические свойства и биологическую активность почвы. Благодаря этому содержащиеся в почве питательные вещества становятся более доступными для усвоения растениями.

Такому качественному улучшению почвы способствуют внесение удобрений, орошение, осушение, освоение правильных севооборотов и многие другие меры.

4. Лучшее, более полное использование экономического плодородия почвы.

Решение всех задач по улучшению использования земли связано с внедрением и освоением рациональной системы земледелия. Она представляет собой комплекс агротехнических, мелиоративных и организационно-экономических мероприятий, направленных на рациональное использование земли, сохранение, восстановление и повышение плодородия земли.

По утверждению Г.А Аксененок с соавторами: «Земля – важнейший источник богатства общества – является главным средством производства в сельском хозяйстве и пространственным базисом размещения и развития всех отраслей народного хозяйства. Научно обоснованное, рациональное использование всех земель, охрана их и всемирное повышение плодородия почв являются общенародной задачей»[7].

Особый характер земельных отношений с экономической точки зрения заключается в том, что земля является, как объект хозяйственной деятельности человека существует без всякого содействия с его стороны, как всеобщий предмет человеческого труда, как основное (главное) средство производства в сельском хозяйстве. Кроме того, земля ограничена в пространстве.

Роль земли как экономической категории в значительной мере определяется ее хозяйственным назначением и той целью, для которой земля представляется в пользование различным землепользователям в отдельных отраслях народного хозяйства.

Повышение эффективности использования сельскохозяйственных земель является важной основой совершенствования территориальной организации сельского хозяйства и формирования иерархических систем АПК в связи с задачами осуществления Продовольственной программы.

Изучение сравнительной эффективности использования земель в процессе интенсификации сельскохозяйственного производства является важной предпосылкой обоснования путей территориальной концентрации производства основных продуктов растениеводства и животноводства. Такой анализ необходим для ответа на вопрос: в каких типах природной среды наиболее эффективна территориальная концентрация производства тех или иных продуктов растениеводства и животноводства, когда всю необходимую стране сельскохозяйственную продукцию можно получить с наименьшими затратами народнохозяйственными затратами на основе рационального использования земельных ресурсов.

Земля как средство производства при правильном её использовании обладает способностью постоянно улучшаться. Все другие средства производства в процессе использования изнашиваются и по мере развития машинной техники стареют, утрачивая свои полезные свойства, а затем вовсе выбывают из сферы производства как ненужные обществу предметы. Почва в значительной степени поддается целенаправленному изменению её состава

и свойств путем хорошей обработки, внесения удобрений, мелиорации, а также благодаря другим культурно-техническим мероприятиям.

Следовательно, плодородие сельскохозяйственных угодий зависит не только от естественных качеств почвы, но и от того, как она используется непосредственно в хозяйствах. В соответствии с этим различают естественное и искусственное (экономическое) плодородие почвы. Естественное плодородие образовалось в результате длительного процесса почвообразования, без прямого воздействия человека на природу. Искусственное плодородие, наоборот, создается трудом и существует помимо него. Оно – результат хозяйственной деятельности человека и поэтому называется экономическим плодородием.

«К наименее разработанным показателям и нормативам обоснования использования земель относятся экологические. С учетом имеющихся разработок, их можно подразделить на натуральные и стоимостные. К *экологическим натуральным показателям относятся следующие:* экологическое разнообразие территории, густота границ; количество и площадь контуров угодий, приходящаяся на 1 км (1 га) территории; длина экотонов (то есть смежных границ различных угодий), приходящаяся на 1 км (1 га) территории пашни; индекс продуктивности агроландшафтов (или частей) с учетом «краевого эффекта»; количество и средний размер экологически устойчивых участков (ЭУУ) по видам сельскохозяйственных угодий, шт, га; коэффициент лесистости территории площадь лесов в расчете на одного сельского жителя должна составлять 0,4-0,5 га, а оптимальная лесистость в целом – от 6 до 19 % и др.

Другой класс показателей – стоимостные: капитальные затраты на природоохранные мероприятия (строительство гидротехнических сооружений, дорог, посадка лесных полос, создание санитарно-защитных зон, миграционных коридоров и др.); ежегодные издержки на поддержание природоохранных сооружений в рабочем состоянии; уменьшение затрат на медицинское обслуживание людей вследствие улучшения экологической

обустроенности агроландшафтов; стоимость дополнительной продукции, полученной в результате увеличения производительности труда и уменьшения невыходов на работу; стоимость дополнительной продукции, полученной вследствие «краевого эффекта» и др.

В.А. Добрынин [8] утверждал, что «Под экономической эффективностью использования земли следует понимать уровень ведения хозяйства. Она характеризуется выходом продукции с единицы площади и ее себестоимостью. Перед всеми землепользователями стоит задача обеспечить выход максимума продукции с каждого гектара земли при минимуме затрат на ее производство».

Экономическая эффективность использования земли в сельском хозяйстве определяется системой показателей. В числе их можно использовать урожайность основных сельскохозяйственных культур и себестоимость единицы продукции. Однако с помощью только указанных показателей нельзя сделать обобщающую оценку экономической эффективности использования земли. Для этого применяют стоимостные показатели; валовая продукция земледелия, валовой доход чистый доход или в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий, а также выход валовой продукции на единицу производственных затрат. И даже на основании приведенных данных было бы неточно делать окончательное заключение о сравнительной экономической эффективности использования земли.

1.4 Земельная реформа. Основные итоги земельной реформы в ходе реализации государственных программ.

Земельная реформа в Российской Федерации началась с переходом на капиталистические формы ведения хозяйства, что при старых – социалистических формах хозяйствования, где все земельные ресурсы принадлежали государству, рыночные отношения с землей были практически невозможными. Земельная реформа началась в конце 1980х гг. и была связана с перестройкой отношений собственности. Государство отказалось от

монополии собственности на землю, но ее приватизация шла медленно и непоследовательно.

Официальным мотивом начала реформы сельского хозяйства была его неэффективность, неспособность удовлетворить потребности страны в продуктах питания и сырье. Первоначально реформа преследовала цель обеспечения устойчивого роста сельскохозяйственной продукции, повышения экономической эффективности производства, удовлетворения потребностей общества в продуктах питания и улучшения социальных условий в сельской местности.

В апреле 1990 г. был изменен порядок землепользования в сельских населенных пунктах. Из существующих землепользований выделялись участки для передачи сельским и поселковым Советам с целью обеспечения сельских жителей землей для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, огородничества, сенокосения и пастбищ скота, формирования крестьянских хозяйств. Было разрешено также арендовать земельные участки.

Правовую основу земельной реформы в России заложили законы РСФСР «О земельной реформе», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», Земельный кодекс РСФСР, принятые в конце 1990 г. и начале 1991 г. Эти законы предусматривали реализацию следующих основных целей:

- осуществить переход к многообразию форм собственности на землю, землевладения и землепользования;
- обеспечить социально-справедливое и экономически обоснованное перераспределение земель и создание равных условий для развития всех форм хозяйствования;
- создать экономический механизм регулирования земельных отношений и стимулирования рационального использования воспроизводства плодородия и охраны земель;

- предоставить гражданам и их коллективам реального, юридически и экономически подтвержденного права выбора формы собственности и формы ведения сельскохозяйственного производства;
- гарантировать гражданам право на создание крестьянских(фермерских) хозяйств, хозяйственную самостоятельность, содействие их деятельности, защиту государством их законных интересов и прав свободного кооперирования;
- вовлечь землю, как товар, в рыночные отношения.

В целях ускорения проведения земельной реформы постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.1991 г. №86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» в императивном порядке предписано совхозам и колхозам обязательно в течение одного года провести реорганизацию, т. е. ликвидацию, и на собраниях коллективов принять решение о негосударственной организационно-правовой форме хозяйствования.

При этом установлено, что землю колхозов и совхозов, как основное средство производства, необходимо разделить на земельные паи, а основные и оборотные средства производства хозяйств в денежном выражении разделить на имущественные паи с целью раздела ими членов колхозов и работников совхозов, в том числе ушедших на пенсию. Была разрешена продажа земельных и имущественных паев другим работникам сельхозпредприятий или хозяйству.

Законом «О земельной реформе» было определено, что каждый член коллектива при выходе из него с целью организации крестьянского хозяйства имеет право получить свою долю в виде земельного участка.

Приватизация земель колхозов, совхозов, других сельскохозяйственных предприятий, которым она передана в бессрочное(постоянное) пользование, и земель, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на добровольной основе по решению собрания работников предприятия.

В соответствии с пунктом 1 Положения о реорганизации колхозов, совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1992 г. № 708, размер индивидуальной земельной доли устанавливался независимо от трудового вклада и стажа работы и определялся в натуральном стоимостном выражении.

Все сельскохозяйственные угодья совхозов и колхозов были поделены между работниками сельхозпредприятий, пенсионерами работниками социальной сферы на селе. Колхозники получили имущественные и земельные паи(доли), которыми должны были распорядиться. Эти паи можно было завещать, подарить, продать, обменять, передать в уставный капитал сельхозпредприятия.

Однако многие собственники не только не стали выделять свою долю в натуре, т. е. получать непосредственно участок земли, но даже не оформили документы на свой пай. Руководители сельскохозяйственных предприятий также не провели разъяснительную работу среди пайщиков. В тот период сельское хозяйство переживало не самый лучший период в истории.

В итоге этих преобразований 11,9 млн российских крестьян получили право на земельную долю, из них около 5,5 млн чел. (46%) передали земельные доли в аренду, около 1,7 млн (14 %) передали право пользования долями в уставной капитал сельскохозяйственных предприятий, около 0,9 млн крестьян (7,2 %) выделили земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства и фермерского хозяйства.

Право собственности, бессрочного (постоянного) пользования удостоверялось выдачей соответствующему сельскохозяйственному предприятию государственного акта с указанием в нем размера земель, находящихся в государственной и коллективно-долевой собственности, списка собственников и земельной доли каждого из них. Право собственников на земельную долю удостоверялось специальными документами, выдаваемыми местными Советами народных депутатов, в

которых указывался размер земельной доли. Государственные акты сельскохозяйственным предприятиям на право собственности и бессрочного (постоянного) пользования были выданы в 1991 г.

Происходили работы по уточнению административных границ, выявлению потребности в земле граждан, предприятий, учреждений и организаций, формированию специального фонда земель для их последующего перераспределения, установлению ставок земельного налога и цены земли.

Земельную долю (пай) можно было сдать в аренду, продать другим членам хозяйства в случае выхода работника на пенсию, передать по наследству.

Гражданам, выделяющимся на самостоятельное хозяйствование, разрешено было увеличивать свой пай за счет аренды земель или покупки.

Была провозглашена частная собственность на земельные участки – земли фермеров, садоводов, находящиеся под личными подсобными хозяйствами, индивидуальным жилищным строительством, животноводческими кооперативами, а также находящиеся в колхозно-кооперативной и коллективно-долевой собственности.

Земельная реформа должна была создать условия для справедливого распределения земель, равноправного развития коллективных, индивидуальных и других форм землепользования, повышения эффективности сельскохозяйственного производства.

Однако, крестьяне не верили в целесообразность такого реформирования и неохотно брали государственные свидетельства, а более миллиона граждан вообще отказались их получать. Абсолютное большинство владельцев земельных долей оставило их в предприятиях, сдав в аренду. Поскольку дивиденды на земельные доли мизерные, интерес к собственности, как источнику дохода, минимальный.

В результате подавляющее большинство крупных сельскохозяйственных предприятий не смогли эффективно работать в новых условиях. Это привело к существенному сокращению производства сельскохозяйственной продукции в стране – ее общий объем за 1992–1997 гг. снизился на треть.

И. Н. Буздалов считает необходимым признать, что к началу реформы ее основные аспекты не имели четкой научной разработки, а лишь в общем виде определялась стратегия социально-экономических преобразований. Предусматривалась замена административно-командной системы рыночной, развитие частного предпринимательства, но в отношении методов и путей реформирования существовали самые различные подходы и позиции.

Реформа потребовала усовершенствовать земельный кадастр, обеспечить контроль за использованием земель, переданных в собственность. Ускорился переход на современные технологии и технические средства земельного кадастра. В 1997 г. в ряде регионов были осуществлены массовая оценка земель и ценовое зонирование территории.

Земельная реформа существенно изменила земельные отношения в стране, привела к значительному перераспределению земель по формам собственности между различными хозяйствующими субъектами и создала условия для развития новых форм хозяйствования. Появились акционерные общества, коллективные сельскохозяйственные объединения, крестьянские (фермерские) хозяйства и их ассоциации.

Сегодня использование земли в Российской Федерации является платным, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ.

В идеальном случае, платежи за землю должны направляться на финансирование мероприятий по охране земель и повышению их плодородия, освоению новых земель, обустройству территории, на компенсацию затрат на эти цели собственников земельных участков, а также на проведение землеустройства, ведение государственного реестра кадастра, проведение мониторинга земель, осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель.

Главная цель земельных преобразований в Российской Федерации должна состоять в обеспечении рационального использования и охраны земель как важнейшего природного ресурса, создания правовых,

экономических, организационно-технологических и других условий для воспроизводства и повышения плодородия почвы, сохранения сельских, лесных и других земель, изучения природной среды, развития сельских и городских поселений.

Главную роль в решении сложной проблемы становления новых земельных отношений должно сыграть государство. С помощью государственного регулирования определяются условия и механизмы экономического воздействия на рациональное хозяйствование на земле. Все это ставит задачу совершенствования законодательных актов, разрабатываемых как на федеральном, так и на региональных уровнях, в них должны сочетаться в равной степени интересы собственников и государства.

ГЛАВА 2. ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ И ПРОВЕДЕНИЯ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА.

2.1 Цели и задачи землеустройства

Землеустройство всегда являлось важным государственным мероприятием и развивалось по мере потребности в нем. Государство определяло земельную политику развития землепользования страны, организовало планирование, рациональное использование и охрану земельных ресурсов, основу жизни и деятельности народа. В разные периоды оно прошло разные стадии развития, начиная от простейших операций по измерению и делению площадей земельных участков и кончая сложной системой мероприятий по организации рационального использования и охраны земель.

О ведущей роли государственного землеустройства в экономике государства, рациональном использовании земельного фонда страны неоднократно упоминают российские учёные - землеустроители: С.Н. Волков, В.Н. Хлыстун, А.А. Варламов, Н.В. Комов, В.В. Вершинин, П.Ф. Лойко и др. ученые землеустроители.

Организация рационального использования земель и их охраны, территориальная организация и размещение производства являются одновременно *сферами землеустройства*. Кроме того *землеустройство - это главная составная часть системы управления земельными ресурсами*, без которых невозможно организовать рациональное использование земель и их охрану.

В этой связи необходимо подчеркнуть цели, принципы и требования, предъявляемые к землеустройству.

Цели проведения землеустройства сформулированы Федеральным законом «О землеустройстве» № 78-ФЗ от 18.06.2001 статьей 14.

Главной целью землеустройства является организация рационального использования и охраны земли, создание благоприятной экологической среды, улучшение природных ландшафтов и реализация земельного законодательства.

Необходимо также отметить, что *цели землеустройства* определены соответствующими направлениями его назначения, а именно:

- обеспечением *рационального использования земель*;
- *охраной земель*;
- созданием *благоприятной экологической среды*;
- *улучшением* естественных ландшафтов;
- *формированием устойчивого землепользования*.

В данном контексте интересны и принципы землеустройства.

Принципы, предъявляемые к землеустройству

1. Первоочередное решение *природоохранных задач*, что требует исключения из рассмотрения любого варианта перераспределения земель и организации территории, наносящего ущерб окружающей природной среде.

2. Максимальный учет *природных, эколого-хозяйственных, агроэкологических, ландшафтных свойств территории и экологической устойчивости отдельных ее частей* при организации землевладений, землепользований и территориальном размещении производства и его отраслей, что обуславливает адаптивный характер землеустройства и его эффективность.
3. *Приоритет природоохранного и сельскохозяйственного землевладения и землепользования* при перераспределении земель между категориями земельного фонда, земельными собственниками, пользователями и арендаторами, а также отдельными видами угодий, что вызывает необходимость обоснования при землеустройстве уровня интенсивности и целевого использования земли.
4. Строгое соблюдение *требований правового регулирования* землевладения и землепользования, что вызывает необходимость установления при землеустройстве определенного правового режима и условий землепользования, строгого следования землеустроительному процессу.
5. *Комплексный характер организации территории и производства*, что определяет необходимость обеспечения пропорциональности и сбалансированности между количественными и качественными характеристиками выделяемой земли и фондовооруженностью, трудообеспеченностью, технической оснащенностью и другими параметрами предприятий.
6. *Экологическая, экономическая и социальная эффективность организации территории*, что требует обоснования всех мероприятий по совершенствованию землепользования и землеустройства.
7. Обеспечение *стабильности землепользования и сохранение устойчивых элементов организации территории* (дорог, лесополос, севооборотов и др.), что обуславливает приспособление организации

производства и труда при землеустройстве к сложившемуся организационно-территориальному каркасу.

К настоящему времени *завершился основной этап проведения земельной реформы*. Решена главная задача этого этапа - *законодательно ликвидирована монополия государственной собственности на землю, обеспечен прямой доступ населения к земле*. В стране за короткий срок фактически создан новый земельный строй, основу которого составили: разнообразие форм собственности на землю, Многоукладность хозяйствования на земле, платность землепользования.

Однако в ходе земельной реформы были *допущены и существенные ошибки*. В этом случае, уместно привести тезисы из статьи С.Н. Волкова [9].

1. Практически не велись работы по планированию и зонированию земель, резко сократились объемы работ по внутрихозяйственному землеустройству, не разрабатывались проекты организации рационального использования и охраны земель.

2. Из-за недостаточного финансирования земельные преобразования проводились бессистемно, без необходимого правового, экономического и экологического обоснования, соблюдения требований землеустройства.

3. Осуществление земельной реформы не сопровождалось бережным отношением к земле, повышением плодородия почв, ростом производства сельскохозяйственной продукции.

4. В процессе реформирования разрушалась производственная и социальная инфраструктуры.

5. Система землеустройства в России подверглась существенному разрушению.

6. Реформирование существовавшей ранее системы землепользования, перераспределение земель, проводимые без предварительно разработанной землеустроительной документации, привели к *разрушению организации территории и возникновению недостатков в использовании земель*[^]

излишней чересполосице, вклиниваниям и вкрапливаниям, дальнотемелью, что предстоит устранять впоследствии многие годы.

Сложившееся положение вещей обусловлено изменением экономической и экологической ситуации в сельском хозяйстве, а также несовершенством существующей системы законодательного регулирования охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Современная экономическая ситуация является следствием реформирования сельского хозяйства. В результате проявилось ухудшение в экономическом и финансовом положении подавляющего большинства сельскохозяйственных организаций, в существенном снижении доходности сельскохозяйственного производства в них, в снижении общего уровня культуры земледелия.

Анализ сложившейся ситуации в сфере проведения землеустройства за прошедшие годы указывает на снижение роли землеустройства в осуществлении земельной политики государства, а отсутствие четкой программы его развития, правового, научно-технического, финансового и иного обеспечения стало сдерживающим фактором земельных преобразований. На неэффективность землеустройства было обращено внимание еще в 2003 г., в рекомендациях рабочей группы по управлению земельными ресурсами Комитета по населенным пунктам Европейской Экономической Комиссии ООН, приведенных в «Обзоре управления земельными ресурсами в Российской Федерации», где указано, что в России в настоящее время «...неэффективно организовано землеустройство с точки зрения общих концепций, ведомственных функций и методов реализации», а также что «... землеустройство сельскохозяйственных земель и планирование землепользования не являлись приоритетными задачами программы по земельной реформе, что привело к потере миллионов гектаров обрабатываемых земель». Здесь же было указано, что для стимулирования рынка земли в России, в том числе рынка земель сельскохозяйственного назначения, необходима «...правительственная поддержка в проведении землеустройства».

2.2. Роль землеустройства в реформировании земельных отношений

Как отмечает С.Н. Волков [9] - геополитические, социально-экономические интересы Российской Федерации, ориентация государства на ускоренный экономический рост путем включения земельно-имущественного комплекса в активный экономический и хозяйственный оборот требуют восстановления надлежащей системы землеустройства в России. Воссоздание системы землеустройства на более высоком и эффективном уровне является сложным и многогранным процессом, что требует разработки концепции землеустройства. В ее основу должны лечь основные направления государственной политики в сфере регулирования проведения землеустройства и всех дальнейших преобразований в землеустроительной деятельности.

Землеустройство обеспечивает:

- реализацию земельной политики государства, земельной реформы и совершенствование земельных отношений;
- планирование и определение перспектив рационального использования земель и их охраны;
- образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства, оформление планов границ земельных участков;
- обоснованное перераспределение земель по категориям, угодьям, формам собственности и субъектам прав на землю, создание специальных фондов перераспределения земель, зонирование территорий вне поселений;
- проектирование и закрепление на местности границ муниципальных и других административно-территориальных образований;
- межевание объектов землеустройства, закрепление их границ на местности;
- установление границ территорий и объектов с особыми режимами использования;

- получение информации о количественном и качественном состоянии земель и их использовании;

- внутрихозяйственную организацию территорий;

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

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

- подготовку землеустроительной документации, необходимой для принятия органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления решений по управлению земельными ресурсами, а также для осуществления оборота земель и государственной регистрации прав на землю;

- получение информации и подготовку землеустроительной документации для ведения государственного кадастра и иной недвижимости, государственного мониторинга земель, государственной кадастровой оценки земель; государственного надзора за использованием и охраной земель, землеустроительного и градостроительного проектирования, осуществления иных функций государственного управления земельными ресурсами.

При проведении землеустройства должны соблюдаться следующие принципы:

- соблюдение интересов участников землеустройства и населения, проживающего на территории, затрагиваемой землеустройством;
- создание равных организационно-территориальных условий для всех субъектов хозяйствования и развития всех отраслей экономики;
- учет перспектив и комплексности развития территорий;
- учет пригодности земель для предусмотренного целевого использования;
- сохранение и бережное использование земельных ресурсов и природных ландшафтов, обеспечение приоритета экологических требований над экономическими интересами при намечаемом использовании земель;
- обеспечение при формировании земельных участков их компактности, оптимальности по площади, удобного доступа к ним;
- недопущение дробления земельных участков и создания чересполосицы, дальнотельности и других неудобств в землепользовании, приводящих к невозможности использования их по целевому назначению;
- гласность в проведении и реализации землеустроительных мероприятий, затрагивающих интересы населения, проживающего на землеустраиваемой территории, и иных лиц;
- обеспечение стабильности землепользования и сохранение устойчивых элементов организации территории;
- комплексный характер организации территории и производства, обеспечение пропорциональности и сбалансированности между выделяемым земельным участком и обеспечением процесса производства;
- строгое соблюдение требований законодательства.

В период проведения земельных преобразований наибольшее развитие получили работы по территориальному (межхозяйственному) землеустройству, что было связано с перераспределением земель по формам собственности, приватизацией земель, образованием новых и упорядочением существующих земельных участков, постановкой их на кадастровый учет, осуществлением оборота земель и т.д.

Значительно изменилась структура работ по территориальному землеустройству. Меньше стало разрабатываться проектов перераспределения земель. Увеличились объемы работ, связанных с землеустроительным обеспечением сделок с земельными участками. Такие изменения способствовали потере организационно-хозяйственной, социально-экономической, природоохранной и правовой функции территориального землеустройства. Работы стали проводиться без учета предпроектных землеустроительных проработок (схем землеустройства, схем рационального использования и охраны земель и др.), на разной технической базе, с не всегда определенной законодательной процедурой, что повлекло за собой снижение достоверности, точности и правовой ценности документации по территориальному землеустройству, а также способствовало появлению недостатков землепользования (чересполосицы, дальнотелье, парцелляризации и др.).

До земельной реформы в структуре землеустроительных работ одно из ведущих мест занимало внутрихозяйственное землеустройство. В структуре общего финансирования оно занимало до 17-20%. Внутрихозяйственное землеустройство давало возможность привести пространственную организацию территории сельскохозяйственного предприятия в соответствии с ресурсным потенциалом его угодий и наметить конкретные мероприятия по охране земель, в том числе по предотвращению деградации и нарушению природных ландшафтов. За 1976-1990 годы было составлено 23,3 тыс. проектов внутрихозяйственного землеустройства.

Если до 1991 года аэрофотосъемка для целей землеустройства ежегодно осуществлялась на площади 50 млн га, то в 2003-2004 годах эти объемы составили всего 5,9 млн га. В этот же период было прекращено проведение почвенных и геоботанических обследований. Эти работы осуществлялись лишь на незначительных площадях за счет средств субъектов Российской Федерации. В то же время отечественный и международный опыт США, Канады, страны Европейского Союза показывает, что обновление материалов почвенного

обследования должно осуществляться в среднем один раз в 15 лет, что соответствует 20 млн га для нашей страны ежегодно. В связи с этим в настоящее время государство фактически не имеет достоверных сведений о качественном и количественном состоянии земель. Практически полностью отсутствует информация о топографо-геодезической, картографической, почвенной, геоботанической и иной изученности территорий. Это ставит под сомнение достоверность материалов по государственной кадастровой оценке земель, по объемах взимаемых налогов и сборов и их дифференциации и др.

В настоящее время аэрофотосъемка ведется при постановке на государственный кадастровый учет земельного участка, учете части земельного участка или государственном кадастровом учете в связи с уточнением местоположения границ и (или) площади земельного участка[18].

В период земельных преобразований была нарушена система управления земельными ресурсами и главной ее составляющей, касающейся комплексного планирования использования земель и их охраны на всех уровнях (федеральном, субъектов Российской Федерации, муниципальном и локальном). До начала земельной реформы в стране функционировала достаточно четкая система землеустроительного обеспечения планирования использования земель и их охраны, сопряженная с общей системой планирования экономики.

Так, по субъектам Российской Федерации и в целом по России в 1976-1977 гг. были разработаны «Основные направления использования и охраны земель Российской Федерации на перспективу до 1990 года», а в 1985-1986 годах - схемы организации рационального использования земель на перспективу (1996-2000 и 2001-2005 гг.). В 1970-х годах по 49 субъектам Российской Федерации и в целом по России были разработаны схемы противоэрозионных мероприятий, в соответствии с которыми осуществлялось ежегодное планирование и финансирование мероприятий по борьбе с эрозией почв.

В период проведения земельных преобразований наибольшее развитие получили работы по территориальному (межхозяйственному) землеустройству, что было связано с перераспределением земель по формам собственности, приватизацией земель, образованием новых и упорядочением существующих земельных участков, постановкой их на кадастровый учет, осуществлением оборота земель и т.д.

Значительно изменилась структура работ по территориальному землеустройству. Меньше стало разрабатываться проектов перераспределения земель. Увеличились объемы работ, связанных с землеустроительным обеспечением сделок с земельными участками. Среди сделок преобладала передача государственных и муниципальных земель в аренду - 40,9%. Между гражданами и юридическими лицами большую долю занимали сделки по купле-продаже земли - 63,7% от сделок между ними (29,4% от всех сделок).

Такие изменения способствовали потере организационно-хозяйственной, социально-экономической, природоохранной и правовой функции территориального землеустройства. Работы стали проводиться без учета предпроектных землеустроительных проработок (схем землеустройства, схем рационального использования и охраны земель и др.), на разной технической базе, с не всегда определенной законодательной процедурой, что повлекло за собой снижение достоверности, точности и правовой ценности документации по территориальному землеустройству, а также способствовало появлению недостатков землепользования (чересполосицы, дальнотелье, парцелляризации и др.).

До земельной реформы в структуре землеустроительных работ одно из ведущих мест занимало внутрихозяйственное землеустройство. В структуре общего финансирования оно занимало до 17-20%. Внутрихозяйственное землеустройство давало возможность привести пространственную организацию территории сельскохозяйственного предприятия в соответствии с ресурсным потенциалом его угодий и наметить конкретные мероприятия по

охране земель, в том числе по предотвращению деградации и нарушению природных ландшафтов. За 1976-1990 годы было составлено 23,3 тыс. проектов внутрихозяйственного землеустройства.

Однако, начиная с 1991 года, несмотря на то, что все сельскохозяйственные предприятия подверглись реорганизации, приватизации, разукрупнению и выделению из них крестьянских (фермерских) хозяйств, объемы разработки проектов внутрихозяйственного землеустройства резко сократились.

Отсутствие проектов внутрихозяйственного землеустройства приводит к хищническому, бесхозяйственному использованию земель или их запустению, что наносит вред земле и окружающей природной среде. Не осуществляются мероприятия по охране земель, допускается выбытие угодий из сельскохозяйственного оборота. Происходит зарастание и заболачивание сельскохозяйственных угодий, развиваются другие формы деградации земель, ухудшается плодородие почв, не соблюдаются регламенты по ограничению использования земель.

Анализ хода реализации задач по землеустроительному обеспечению проведения земельной реформы показывает, что выполненные объемы землеустроительных работ не обеспечили выполнения обоснованных в правовом, социально-экономическом и экологическом отношениях земельных преобразований. Все землеустроительные работы были направлены в основном на реформирование земельных отношений на землях сельскохозяйственного назначения без полного охвата земель других категорий. При этом акцент был направлен не на повышение эффективности использования и охраны земель, а на быстрое перераспределение земельных участков, на формирование широкого слоя частных собственников и ликвидацию крупных сельскохозяйственных предприятий, что и предопределило в значительной мере состав и направление землеустроительных работ.

Объемы финансирования землеустройства из года в год постоянно уменьшались, что не давало возможности обеспечить выполнение комплекса

землеустроительных работ даже на землях, находящихся в федеральной собственности. Принятое направление проведения комплекса землеустроительных работ только за счет средств землепользователей не нашло широкого распространения. За их счет оплачивались лишь землеустроительные работы, связанные с оборотом земельных участков. Поэтому все остальные виды землеустроительной деятельности, связанной с получением пространственной информации о количественном и качественном состоянии земли; территориальным планированием; определением земель, отнесенным к категориям и видам; установлением границ административно-территориальных образований; разграничением земель государственной собственности; проведением землеустройства на землях федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности, должны финансироваться за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Вносимые в настоящее время в Земельный кодекс Российской Федерации, в Федеральный закон «О землеустройстве» и в другие законодательные акты дополнения и изменения в основном носят процедурный характер, касающийся порядка установления границ земельных участков, предоставления и изъятия земель в большей степени для строительства, что не решает кардинальных проблем проведения землеустройства в целом. При этом игнорируется имеющийся опыт проведения землеустроительных работ в России и в зарубежных странах, возникают попытки свести землеустройство только к формированию объектов недвижимости, установлению местоположения и границ с целью постановки их на кадастровый учет. Землеустройство не рассматривается как инструмент государства по управлению земельными ресурсами, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, получению информации о количественном и качественном состоянии земель, как это делается в развитых зарубежных странах.

Как отмечают авторы коллективной монографии под редакцией С.Н. Волкова [10] «уникальность существующего положения в проведении земельной реформы в новой России теперь состоит в том, что уже сформированы основы земельного законодательства, проведено перераспределение земельных ресурсов с последующим образованием многоукладной структуры земельной собственности. Проведено, как правило, бесплатное наделение землёй фермеров, осуществлена перерегистрация бывших землепользователей во владельцев или собственников, а также приватизация земли в сельскохозяйственных предприятиях. Перешли от монополии государственной собственности на землю к собственности муниципальной, частной и другим формам. Прекратили финансирование развития научного потенциала системы землеустройства, должное экономическое стимулирование деятельности учёных и специалистов.

А далее, в связи с отсутствием проектных разработок по землеустройству, государственного регулирования использования земельных ресурсов страны через систему финансирования, кредитования, материального обеспечения сельских товаропроизводителей, землевладельцы и землепользователи оказались наедине перед лицом возникающих проблем. Неэффективность управления землями сельскохозяйственного назначения и их использования становятся следствием неупорядоченности возникших землепользований и землевладений, отсутствия разработанных актуальных проектов землеустройства, ненормативной хозяйственной деятельности, низкой эффективности административных и отсутствием действенных экономических механизмов стимулирования государством рационального использования и охраны земель новыми владельцами, арендаторами. Всё это постепенно приводит к застою в развитии аграрного сектора экономики России, необратимым потерям почвенного плодородия и к деградации земельных ресурсов по стране в целом.

Действенным механизмом исполнительной власти всегда было и должно снова стать землеустройство. Следовательно, закономерно вскоре ожидать

восстановления полноценной землеустроительной службы, финансируемой преимущественно именно российским государством. Следует законодательно установить, что государственное землеустройство является основным механизмом регулирования земельных отношений в новой России, однозначно зафиксировать различия полномочий землеустройства и государственного кадастра недвижимости.

Особое место в современных проектах перераспределения земель должно быть уделено трансформации земельных долей в реальные земельные участки и установлению землеустроительных регламентов для различных территориальных зон.

Эффективное функционирование создаваемой системы землевладения и землепользования и её устойчивость в новой России государство может обеспечить при решении следующих задач:

– Разработка основных направлений государственной земельной политики на территории отдельных субъектов страны и муниципальных образований, зафиксированных в соответствующих документах и прошедших широкое обсуждение среди специалистов и общественности, и последующая разработка на этой основе целевых программ, схем и проектов землеустройства.

– Завершение создания нового земельного законодательства, определяющего роль и место государства и каждого конкретного субъекта регулирования земельных отношений в предлагаемой системе использования земли от земельного участка до всего земельного фонда страны. Причём, статьи законов должны определять такие регламенты землепользования, которые не давали бы возможности принимать коррупционные решения руководителям всех структур исполнительной власти. А специалисты в области землеустройства и земельных отношений должны активно участвовать в разработке и формировании адекватной современным условиям законодательной базы.

– Разработка новых подходов при формировании системы государственной поддержки сельских товаропроизводителей и стимулов рационального и эффективного использования их земель, так как построение устойчивой системы землепользования и её функционирование невозможно без научно обоснованных целевых программ развития сельских территорий в разных регионах страны, на что указывает опыт развитых зарубежных стран.

– Регулирование со стороны государства эквивалентного обмена между сельскохозяйственными товаропроизводителями и потребителям путем контроля над ценообразованием и дотациями на производство отдельных стратегических видов продукции.

– Пересмотр структуры государственного бюджета в целях финансирования поэтапного проведения земельных преобразований, формирования и функционирования соответствующих органов и структур.

Формирование системы землеустроительного обеспечения, рационального землепользования, где главными её функциями являются:

а) инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения;

б) создание единой современной картографической основы для целей землеустройства, земельного кадастра, разработки схем и проектов организации и использования земель, их охраны;

в) проведение землеустроительного зонирования земель сельскохозяйственного назначения по степени их пригодности к использованию в сельском хозяйстве;

г) разработка на основе землеустроительного зонирования обоснованных проектов перераспределения земель с целью создания юридической основы для дальнейшего межевания и постановки земельных участков на кадастровый учет;

д) определение типов и параметров разрешённого использования и охраны земельных участков для ведения сельского хозяйства.

– После решения поставленных задач необходимо квалифицированно осуществить законодательные меры по определению судьбы неиспользуемых

земельных участков и с повышенной инвестиционной привлекательностью. Имея в виду, что предлагаемые изменения в земельное законодательство, фискальные меры по их изъятию в пользу местных властей не повысят эффективность использования земель, а могут привести к возможности новых коррупционных проявлений.

– Создание новых образовательных стандартов по направлению «Землеустройство и кадастры», адекватных поставленным задачам [10].

2.3 Требования к организации внутрихозяйственного землеустройства

Требования к организации внутрихозяйственного землеустройства приводятся по работе М.П. Шубич «Основные требования к организации территории сельскохозяйственных организаций» [17].

Организация территории сельскохозяйственных организаций должна основываться на учёте объектных экономических и биологических законов, которые действуют независимо от воли и сознания людей в процессе хозяйственной и природоохранной деятельности.

Поскольку экономическое, экологическое и социальное развитие территории неразрывно связано с использованием земли, как основного средства производства в сельском и лесном хозяйстве и как пространственного базиса в несельскохозяйственных отраслях, то все проблемы этого развития связаны с эколого-хозяйственным состоянием территории и её землеустройством. Поэтому землеустройство должно включать в себя систему государственных и хозяйственных мероприятий (политических, правовых, технических, экологических, экономических и социальных), обеспечивающих сохранение, воспроизводство и рациональное использование земель и других природных ресурсов в интересах населения данной территории, всего общества и будущих поколений.

Это может быть достигнуто при установлении такой организации территории и её обосновании экономическими, техническими, экологическими

расчётами, которая обеспечила бы создание (поддержание) в результате этих действий экологически стабильного, способного к самовоспроизводству ландшафта.

Ландшафт в отраслях народного хозяйства представляет собой источник производства возобновляемых ресурсов, а в сельском хозяйстве как естественный механизм воспроизводства биомассы.

Охраняя ландшафт как ресурсную систему, мы таким образом, сохраняем его ресурсовоспроизводящие свойства, предупреждая нарушение их эрозией, переувлажнением, заболачиванием, загрязнением, иссушением, уплотнением и т.д.

Охрана ландшафта должна происходить в процессе его использования, которое необходимо строить на основе знания и понимания особенностей структуры и функционирования ландшафта.

Воздействовать на ландшафт (проводить организацию его территории) должны таким образом, чтобы:

- увеличить его биологическую продуктивность или ресурсовоспроизводящую способность;
- оздоровить окружающую человека природную среду;
- улучшить условия жизни и деятельности людей, для чего необходимо провести организацию территории, её благоустройство.

Каждый ландшафт, является генетически однородным природнотерриториальным комплексом, имеет в своём составе различные виды земельных угодий. Следовательно, он и должен служить объектом сельскохозяйственной оценки и организации территории.

В условиях крупных склонов и горной местности рассматривать ландшафты как объекты территориальной организации сельскохозяйственного производства не следует из-за того, что на сравнительно небольших участках, в пределах одной и той же абсолютной высоты, одного склона встречается многообразие ландшафтов, наблюдается действие закона высотной зональности.

Целью организации территории на эколого-ландшафтной и агроэкологической основе является создание соответствующих условий для высокодоходного сельскохозяйственного производства и эффективного использования земли, а также стабилизации природопользования путём формирования экологически устойчивых агроландшафтных систем, устранения влияния деградации и загрязнения земель и почв, обеспечивающих повышение их продуктивности и получение качественных продуктов питания, оздоровление окружающей человека среды.

Для достижения указанных целей необходимо:

- выявить наличие в сельскохозяйственных организациях деградированных земель и степень их деградации (эродированных, переувлажнённых, заболоченных, засоленных, загрязнённых и т.д.), неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению, качество земель, для чего проводятся почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания;
- разработать мероприятия по устранению влияния деградации и загрязнения земель и почв;
- обосновать устойчивость агросистем и агроландшафтов;
- установить оптимальную структуру угодий (агроландшафтов) – пашни, сенокосов, пастбищ, леса, под водой т.д.
- создать экологически и экономически эффективную организацию угодий и севооборотов;
- разработать комплекс природоохранных мероприятий;
- обосновать доходность средостабилизирующих сельскохозяйственных технологий;
- обосновать методы ресурсосбережения и доходности хозяйствования в системе организации территории;
- провести социально-экологическое, технологическое и экологическое обоснование землеустроительных решений при организации использования и охраны земли.

При организации территории сельскохозяйственных организаций необходимо выполнять следующие эколого-экономические требования:

- в ходе организации территории должны создаваться структурно-функциональные, социально– природные комплексы с учётом особенностей ландшафта, размещаться элементы социальной, производственной инфраструктуры, создаваться условия для эффективного применения рационального использования кормовых и других угодий;
- организация территории должна охватывать весь агроландшафт, учитывать его свойства и изменения под воздействием природных и антропогенных влияний;
- при внедрении более прогрессивных технологий стараться сохранить ландшафт, определить режимы его дальнейшего функционирования и использования;
- меры по рациональному использованию природных ресурсов должны предусматриваться дифференцировано с учётом особенностей территории и отдельных их частей;
- организацию территории следует начинать с выделения экологически однородных участков с разработкой в дальнейшем дифференцированной системы их использования и охраны;
- содержанием организации территории должны быть практическая реализация проектных решений по землеустройству на территории конкретных агроландшафтов с учётом их особенностей.

Для определения отраслевой пригодности земель агроландшафта необходимо провести микрозонирование его. Целью микрозонирования является выделение однородных агроэкологических территорий (участков) и определение пригодности их для различных видов угодий и сельскохозяйственных культур с учётом их биологических особенностей и требований к условиям произрастания (пригодные под сельскохозяйственные угодья: сады, виноградники, ягодники, пашня, сенокосы, пастбища; пригодные под сельскохозяйственные угодья после коренных мелиораций;

непригодные– нарушенные, деградированные земли; пригодные для возделывания сельскохозяйственных культур: зерновые, технические, овощные, кормовые культуры).

При микронизировании выделении однородных агроэкологических участков необходимо учитывать:

1) производительные свойства земли:

- рельеф;
- тип почв, их гранулометрический состав, эродированность,
- агрохимические показатели почв (кислотность, солевой режим, содержание калия, фосфора, азота, процент гумуса);
- мощность пахотного горизонта;

2) технические свойства:

- площадь и конфигурация участков;
- условная длина и ширина участков;
- каменистость, зелесённость, закустаренность, переувлажнённость и т.д.;
- удалённость от хозяйственных центров;
- удельное сопротивление почвы.

3) природоохранные требования.

Разнообразие элементов рельефа определяет перераспределение агроклиматических ресурсов и формирование микроклимата. Важнейшими критериями оценки рельефа являются абсолютные высоты, горизонтальная и вертикальная расчленённость территории, форма, крутизна, длина и экспозиция склонов.

На условия произрастания растений влияет такой показатель как фотосинтетическая активная радиация. Северные склоны в течение года получают прямой радиации меньше, чем горизонтальная поверхность, а с увеличением угла наклона её величина уменьшается. Больше всего солнечной радиации получают южные склоны ранней весной и поздней осенью.

В зависимости от длины вегетационного периода величина фотосинтетической активной радиации на территории в различных зонах местности сильно различается, что обуславливает разное накопление биомассы. Поэтому в этом отношении важно учитывать также продолжительность вегетационного периода, температурный режим.

При оценке температурного режима следует учитывать среднегодовую и среднемесячные температуры воздуха, максимальные и минимальные температуры, сумму активных температур, начало и конец заморозков и т.д.

Фактически с установлением суммы активных температур для той иной территории за период вегетации начинается агроэкологическая оценка земель, так как от неё зависит подбор и размещение сельскохозяйственных культур, пород и сортов многолетних насаждений.

Большое значение имеет оценка вероятности повреждения сельскохозяйственных культур, многолетних насаждений заморозками. Сведения о заморозках необходимы для определения сроков сева, решения вопросов о рациональном размещении на территории теплолюбивых культур, насаждений, определения вероятности гибели всходов полевых культур, цветков и завязей плодовых насаждений, их гибели и т.д.

Проводится оценка по культуртехническому состоянию, влагообеспеченности. При этом необходимо учитывать испаряемость влаги. Оценивается ветровой режим территории, от которого зависит перенос тепла, развитие дефляции.

Оптимальным считается такое содержание влаги в почве, при котором обеспечиваются необходимые для получения высоких устойчивых урожаев сельскохозяйственных культур водный, воздушный, пищевой и тепло-вой режимы. По данным А.Н. Костякова в активном слое почвы должно содержаться: для сенокосов – 80-85% влаги полной влагоёмкости и не менее 15–20% воздуха; зерновых культур – соответственно 70–80% и 20–30%, корнеплодов – 60–70% и 30–40%. Если вода занимает больший удельный вес, а содержание воздуха падает, то в почве, в зависимости от её структурного

состояния, могут создаваться анаэробные условия, которые снижают её плодородие. В этом случае почва становится переувлажнённой или заболоченной.

Причинами переувлажнения почвы могут быть: атмосферные осадки, грунтовые воды, поверхностные воды, стекающие с окружающего водосбора или водных источников во время паводка.

Распределение влаги на территории хозяйства в определённой степени зависит от величины уклона местности и экспозиции. Если на невыраженных склонах принять коэффициент распределения влаги за 1, то при уклоне 10 он составит 0.9, при уклоне 1–50 – 0.8, а при 5–100 – 0.7. Это напрямую влияет на влагообеспеченность растений на конкретных земельных участках.

При оценке почвенного покрова учитывают тип почв, свойства почвенного профиля до материнской породы, расположение и свойства различных горизонтов, особенно уплотнённых, переувлажнённых, солонцеватых, засоленных, кислых, мощность гумусового горизонта. Оценка почв производится также по гранулометрическому составу, сложению и водопроницаемости, структурному состоянию почв, влагообеспеченности, биологической активности почв, окультурности, загрязнённости (содержанию в почве токсических веществ и солей), подверженности водной и ветровой эрозии, степень аэрации почв и доступность питательных веществ. Для размещения и устройства территории многолетних насаждений изучают также грунты, условия обитания корневой системы (глубина корнеобитаемого слоя, лёгкость проникновения корневых систем). Учитывают также возможность затопления и подтопления, факторы, оказывающие влияние на всхожесть семян (образования корки, эродированности).

Анализируют пространственные и технологические показатели качества земли: площадь и конфигурация участков, культуртехническое состояние (наличие камней, валунов, кустарников, пней), виды линейной эрозии, переувлажнение и т.д.

В составе агроэкологических свойств земли выделяют ограничивающие факторы: избыточная кислотность, уплотнённость почвы, глинистость, каменистость, малый корнеобитаемый слой, антропогенная деградация, заболоченность, загрязнённость и т.д.

На основе агроэкологической оценки земель с учётом ландшафтного анализа и проведённого агроэкологического районирования устанавливают однородные по своим характеристикам агроландшафты и определяют отраслевую их пригодность и пригодность для возделывания различных сельскохозяйственных культур, породно– сортового состава многолетних насаждений с учётом ограничений по следующим показателям:

- соответствие уровня плодородия почвы потребностям растений с целью оптимального удовлетворения их потребностей в элементах минерального питания, реакции почвенной среды, водно-воздушном и тепловом режимах;
- соответствие крутизны, формы и экспозиции склонов технологии возделывания сельскохозяйственных культур, многолетних насаждений, обеспечивающее сохранение почвенного плодородия и предотвращения эрозионных процессов;
- соответствие ландшафтных условий по гранулометрическому составу и каменистости, расположению земельных участков энергосберегающим технологиям и экономической эффективности производства продукции;
- обеспечение взаимосвязи размещаемых культурных растений с флорой и фауной (учёт видового состава растений, различных форм микроорганизмов), конкретного ландшафта и примыкающих территорий.

С учётом экологического состояния агроландшафтов биоэнергетического потенциала необходимо установить оптимальный состав и соотношение угодий: пашни, кормовых угодий, леса и под водой. Оптимальное их соотношение во многом определяет экономическое и экологическое состояние агроландшафтной системы земледелия.

Выбор правильной организации территории землепользования во многом зависит от конкретных условий ландшафта.

Форма организации территории (размещения хозяйственных участков) может быть в условиях равнинного ландшафта– прямоугольной, в условиях сложного рельефа местности – контурная, контурно-полосная, контурно-мелиоративная.

Ключевым звеном ландшафтно-экологической системы земледелия является севооборот, так как весь комплекс задач по охране природы, защиты почвы от эрозии, рациональному использованию пахотных земель, воспроизводству плодородия почвы, её окультуренности и повышению урожайности сельскохозяйственных культур можно решать при помощи воздействия на педо-фито-систему почва-растение. Эта система может нормально функционировать при оптимальном соотношении и чередовании сельскохозяйственных культур на массивах пахотных земель.

При проектировании типов, видов севооборотов, их схем необходимо учитывать плодосменность, совместимость и самосовместимость, специализацию, уплотнённость, противоэрозионную устойчивость сельскохозяйственных культур, экономическую и биологическую целесообразность.

На агроландшафтах близких по крутизне склонов, технологическим и производительным свойствам и уровню плодородия почв севообороты следует проектировать с чередованием сельскохозяйственных культур во времени (годам) и на территории (полям), а на площадях рабочих участков с резко отличительными свойствами и в условиях конъюнктуры рынка – с чередованием сельскохозяйственных культур во времени (по годам) в пределах рабочих участков или их групп.

Система проектируемых севооборотов в сельскохозяйственной организации зависит от свойств агроландшафтов, входящих в землепользование хозяйства, их размеров, специализации хозяйства и его производственных подразделений, форм организации труда, наличия сельскохозяйственной техники, оптимального количества лет возврата культуры на прежнее место.

Подбор культур в севооборотах следует проводить с учётом влияния их на почвенное плодородие и хозяйственной значимости.

При проектировании севооборотов необходимо учитывать следующие основные положения:

- обеспечение системного подхода к проектированию севооборотов с учётом их неразрывной связи с другими составными частями и элементами проекта внутрихозяйственного землеустройства;
- соответствие вводимых севооборотов по составу и чередованию культур, природным особенностям отдельных частей территории и создания устойчивого агроландшафта;
- полное соответствие культур севооборота, типов и видов севооборотов рельефным, почвенным, климатическим и другим природным условиям;
- обеспечение высокопроизводительного использования сельскохозяйственной техники, экологически и экологически рационального применения интенсивных технологий для возделывания сельскохозяйственных культур;
- создание территориальных условий для уменьшения ежегодных издержек на транспортировку грузов, людей, холостые проезды тракторных агрегатов;
- создание прочной кормовой базы для животноводства с учётом полного использования кормовых угодий;
- способствовать предотвращению эрозионных процессов и воспроизводства гумуса в почве;
- наличие в их составе культур, обладающих фитомелиоративными свойствами, способных в сочетании с технологическими приёмами обработки оптимизировать свойства почвы
- максимальное насыщение севооборотов культурами азотфиксаторами.

Не всегда соответствуют особенностям агроландшафта, почвенным, рельефным и климатическим условиям современные системы обработки почвы. Они энергоёмки, требуют многократных передвижений по полям, вызывают чрезмерное уплотнение почвы и усиление эрозионных процессов.

Система обработки почвы должна способствовать сохранению почвы, как компонента агроландшафта и основного средства сельскохозяйственного производства, стимулировать процессы почвообразования, повышения плодородия почвы, накопление и сохранение влаги, обеспечить защиту почвы от эрозии, переувлажнения, распыления и уплотнения.

Лесные насаждения являются экологически связующим звеном между различными агроэкосистемами в агроландшафтах. Методологическими принципами проектирования систем лесных полос являются их экологичность, экономическая эффективность, обеспеченность защищённости полей и посевов, задержания стока воды и предотвращения эрозионных процессов.

В проектах внутрихозяйственного землеустройства на эколого-ландшафтной основе необходимо сохранять естественные участки леса, кустарников, особенно имеющие водоохранное и почвозащитное значение, отдельные болота, травянистую растительность и другие средостабилизирующие элементы, которые не создают затруднений для проведения механизированных работ. При отсутствии таких участков, то их следует проектировать и создавать в системе лесных насаждений, контурнобуферной организации, искусственных прудов и копаний для аккумуляции поверхностного стока воды.

Мелиоративные мероприятия по улучшению сельскохозяйственных угодий наряду с повышением продуктивности земельных угодий формируют экологическую обстановку, способствуют вовлечению в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель, улучшению водно-воздушных свойств почв. Основу проектирования системы мелиоративных мероприятий должен составлять принцип экологичности.

Деградированные земельные угодья могут консервироваться (выключаться из сельскохозяйственного оборота) с последующей разработкой мероприятий по их восстановлению и вовлечению в сельскохозяйственное использование.

Для контроля за состоянием земельных ресурсов, влияния организации территории сельскохозяйственных организаций (внутрихозяйственного землеустройства) на использование и охрану земли, устранения негативных последствий следует осуществлять мониторинг земель независимо от форм собственности на землю. Мониторинг позволит выявить все деградационные процессы, которые ухудшают состояние земельных угодий, снижают их продуктивность, приводят к снижению эффективности использования и охраны земель.

Содержанием мониторинга земель должны составлять комплексные наблюдения, изыскания, обследования, съёмки, характеризующие изменения состояния и качества земельных ресурсов. При этом важно выявить изменения:

- природных ландшафтов;
- состояние почв на конкретных угодьях (водная, ветровая эрозия, опустынивание, деградация почв на пастбищах, подтопление, заболачивание, переувлажнение, зарастание древесно-кустарниковой растительностью, кислотность, запасы гумуса, содержание макро– и микроэлементов, остатков пестицидов, тяжелых металлов, химических элементов, радиоактивного загрязнения, каменистости и т.д.);
- состояние геологической среды, рельефа, гидрографической сети, водных источников;
- состояние растительности (полевой, многолетних насаждений, сенокосов, пастбищ, лесов и т.д.);
- состояние магистральной дорожной сети, мелиоративных систем, складов удобрений, ядохимикатов, ГСМ, мест засорения бытовых отходов, отходов переработки и т.д.

При организации мониторинга за эрозионными процессами необходимо выявить их вид, распространение, интенсивность, факторы.

При обслуживании территории и выявления её техногенного сельскохозяйственного загрязнения важно выявить:

- источники загрязнения;
- виды угодий, почв, подвергшихся загрязнению, площади;
- концентрация загрязнения;
- биологическая оценка влияния загрязнения.

При проведении мониторинга состояния земель очень важно выявить:

- подтопление, заболачивание, переувлажнение земель и источники этих процессов;
- осолонцевание и засоление земель;
- влажность почвы;
- уровень грунтовых вод и их минерализация;
- качество воды;
- каменистость земель;
- качественное состояние и использование земель.

Для достоверности проведения мониторинга земель важно: разработать требования к составу наблюдений; правильно провести анализ существующего состояния и использования земель; обеспечить необходимым техническим оснащением его проведения; госбюджетное финансирование и кадровое обеспечение.

Чтобы выявить степень деградации земель и влияние проектов землеустройства на их снижение, необходимо знать те предельные нормы, которые не позволяют эффективно осуществлять сельскохозяйственное производство.

На основании проведённого агроэкологического зонирования территории, данных мониторинга и кадастра земель, знания предельных норм деградации можно объективно правильно создать систему агроэкологических однородных участков и определить состав и соотношение культур для каждого участка с учётом требований к их произрастанию.

Выбрав земельные участки, агроэкологические свойства которых в наибольшей степени способствует жизнеобеспечению сельскохозяйственных растений, достигают оптимального с агроэкологических позиций размещения

культур и реализуют ресурсоэнергосберегающий подход к организации производительного использования угодий сельскохозяйственной организации.

Необходимость учёта отношений растений к агроклиматическим условиям (температуре, влажности, свету, тепловому режиму), к свойствам почв (плодородию, гранулометрическому составу, кислотности, эродированности, карбонатности, засолённости и т.д.), к иным внешним факторам (загрязнению, переувлажнению, подтоплению, различным видам деградации) диктуется тем, что каждый из них влияет на прохождение стадий жизненного цикла (от посева, закладки насаждений до созревания и уборки), на интенсивность продукционных процессов, на количество и качество получаемой продукции, что очень важно при установлении продовольственной независимой страны.

2.4 Межхозяйственное землеустройство в процессе перераспределения земель

Проект межхозяйственного (территориального) землеустройства, согласно мнению академика РАСХН С.Н. Волкова – это «основной механизм формирования рационального землевладения и землепользования» [11].

При помощи межхозяйственного землеустройства заинтересованные лица могут, научно обоснованно, осуществить распределение и перераспределение земельного фонда между отдельными отраслями, собственниками и пользователями, провести реорганизацию территории системы землепользователей.

. Межхозяйственное землеустройство проводится с целью организации рационального использования и охраны земель несколькими субъектами на определенной территории, с учетом их различных интересов

Профессор М.А. Гендельман в 1986 году [12] выделил две подгруппы проектов межхозяйственного землеустройства: «Одна из них связана с распределением земель, организацией, реорганизацией, и

совершенствованием землепользований сельскохозяйственного назначения. Вторая подгруппа связана с предоставлением земель для несельскохозяйственных целей путем отвода земельных участков под строительство ...» Первая подгруппа проектов, по его мнению, должна создавать благоприятные условия для ведения устойчивого рентабельного сельскохозяйственного производства в границах землепользования, вторая же отводить участки, отвечающие требованиям производства, с минимальным нарушением существующего сельскохозяйственного производства.

В 2001 году академик Россельхозакадемии С.Н. Волков уточнил классификацию проектов межхозяйственного землеустройства М.А. Гендельмана для современных условий (табл. 10) [13].

А в 2013 году в связи с изменениями законодательства академик РАСХН С.Н. Волков предложил новую систему групп и видов землеустроительных работ [14], в которой третьей группой являются проекты землеустройства и включают:

- проекты внутрихозяйственного землеустройства (в том числе на эколого-ландшафтной основе);
- проекты образования новых и упорядочения существующих объектов землеустройства с устранением недостатков землевладения и землепользования;
- проекты перераспределения земель при реформировании сельскохозяйственных предприятий;
- проекты реорганизации или ликвидации сельскохозяйственных предприятий в случаях их несостоятельности (банкротства);
- проекты установления (уточнения) границ территорий (земельных участков, территориальных зон) с особым правовым режимом использования земель;

– проекты консолидации земельных участков, принадлежащих владельцам земельных долей, невостребованных земельных долей или земельных долей, по которым не были реализованы права по их распоряжению;

Таблица 10 – Классификация проектов межхозяйственного землеустройства

Разновидность межхозяйственного землеустройства	Формы проекта межхозяйственного землеустройства
1	2
1. Образование и упорядочение землевладений и землепользований сельскохозяйственных предприятий	1. Образование новых землевладений и землепользований сельскохозяйственных предприятий. 2. Упорядочение существующих землевладений и землепользований сельскохозяйственных предприятий. 3. Перераспределение земель сельскохозяйственных предприятий при их реорганизации.
2. Образование землепользований несельскохозяйственного назначения	1. За счет сельскохозяйственных земель. 2. За счет земель населенных пунктов. 3. За счет земель промышленности и т.д. 4. За счет земель особо охраняемых территорий. 5. За счет земель лесного фонда. 6. За счет земель водного фонда. 7. За счет земель запаса.
3. Образование земельных фондов различного целевого назначения	1. Фонда перераспределения 2. Для обеспечения земельными участками для расселения беженцев. 3. Для предоставления земель казачьим обществам. 4. Для предоставления в целях сельского хозяйства. 5. Для продажи на конкурсах и аукционах. 6. Прочих земельных фондов.
4. Размещение и установление границ территорий с особым правовым режимом	1. Особо охраняемые природные территории. 2. Территории традиционного природопользования в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ 3. Земли режимных и режимобразующих объектов 4. Другие территориальные зоны, имеющие ограничения и обременения

5. Установление и упорядочение границ АТО и иных образований

1. Муниципальных образований и сельских округов.
2. Административных районов, субъектов Федерации, федеральных округов РФ.
3. Закрытых АТО.
4. Населенных пунктов.

- рабочие проекты освоения новых земель; улучшения сельскохозяйственных угодий; защиты земель от водной и ветровой эрозии и от других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности; рекультивации нарушенных земель; другие проекты, связанные с охраной земель;
– другие проекты межхозяйственного (территориального) землеустройства.

В современной землеустроительной науке перед проектом перераспределения земель сельскохозяйственных организаций стоит задача «организация новых и упорядочение землевладений существующих сельскохозяйственных предприятий при их реформировании» [13]. В землеустроительной практике данный вид проекта получили сокращенное название – проекты перераспределения земель.

В рыночных условиях, без вмешательства государства, перераспределение земель происходит в процессе оборота земель при купле-продаже, наследовании, аренде и других сделок с землей. Данный процесс значительно растянут во времени. Опыт Европейских стран показывает, что он ведёт к парцеляризации земель и в дальнейшем обяжет провести консолидацию земель для ведения эффективного сельскохозяйственного производства.

В России сложилась уникальная ситуация, когда в результате земельной реформы, 12 млн. граждан получили право собственности на землю. Земельная реформа выступила в роли и аграрной реформы и обязала часть сельскохозяйственных предприятий провести реформирование организации с выделением части своих земель новым собственникам.

Данная реформа по причине незаинтересованности сельскохозяйственных организаций до конца не выполнена. Это приводит к тому, что часть прав

граждан, обладающих правом собственности на долю земельного участка, по разным причинам не могут быть реализованы.

Сельскохозяйственные организации, в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» с 2007 года обязали правильно оформить документы на право собственности и аренды земель, разделить массив на части, закрепив за ними собственников, и поставить их на кадастровый учет. Проекты данных работ в практике начал называться «Проектом перераспределения сельскохозяйственных угодий, используемых сельскохозяйственными организациями и (или) находящихся в общей долевой собственности».

Целью разработки проекта перераспределения земель, по мнению профессора С.Н. Волкова – «является формирование рациональной и устойчивой системы землевладений (землепользований) на их территории; создание условий для консолидации земельных долей, улучшение использования и охраны земель, организация производства и территории; рациональное использование имеющихся объектов производства и социальной инфраструктуры, обоснование необходимости кооперации» [13]. Всего этого множества целей можно добиться только при комплексном решении задач стоящих перед проектом перераспределения земель, имеющим научную основу, экономическое, экологическое и социальное обоснование.

На сегодняшний день задачами проекта являются:

- уточнение размера земельной доли, связанного с оценкой ренты земель;
- определение количества долей, передаваемых в общую долевую собственность, в муниципальную собственность и собственность сельскохозяйственной организации;
- определение состава, площади и местоположения сельскохозяйственных угодий, выделяемых в собственность существующим сельскохозяйственным организациям;

- определение состава, площади и местоположения сельскохозяйственных угодий, передаваемых в аренду сельскохозяйственным организациям и вновь образуемым предприятиям;
- определение состава, площади и местоположения сельскохозяйственных угодий, выделяемых в счёт земельных долей гражданам;
- определение состава, площади и местоположения несельскохозяйственных угодий, передаваемые в общую совместную собственность;
- установление границ и площадей земельных участков, занятых зданиями, строениями, сооружениями, передаваемыми физическим и юридическим лицам в счёт имущественных паев;
- подготавливают информацию о площади, качестве и местоположения земель для определения цены земли.

При составлении проекта перераспределения земель необходимо руководствоваться сегодня следующими принципами:

- организационно-территориальные условия, обеспечивающие рациональную организацию и повышение эффективности производства, неуклонный рост плодородия почв, сохранение и улучшение окружающей природной среды и ландшафтов, должно создаваться на основе преимущественно более эффективного производства перед менее эффективным;
- условия для развития всех форм землевладения, землепользования и хозяйствования на различных по качеству и месторасположению землях должны быть равными;
- интересы всех затрагиваемых землевладельцев и землепользователей должны быть учтены в полном объёме;
- сложившиеся элементы организации территории должны быть максимально сохранены.

Проект перераспределения земель сельскохозяйственных организаций должен разрабатываться в случаях разделения, выдела и перераспределения земельных участков из земель, используемых в сельскохозяйственном производстве. Сегодня наиболее востребованным случаем разработки

проекта перераспределения земель сельскохозяйственной организации является перераспределения земель сельскохозяйственных предприятий при их реорганизации, проводимой в рамках последней земельной реформы, поэтому необходимо рассмотреть правовое окружение, в котором сегодня происходит процесс перераспределения земель.

Семочкин В.Н. в коллективной монографии [15] дал анализ существующему правовому окружению на федеральном уровне, в котором происходит перераспределение земель сельскохозяйственных организаций, находящихся в общей долевой собственности, где на сегодня выделил ряд неурегулированных проблем процесса перераспределения земель:

- не установлены минимальные размеров вновь образуемых земельных участков для сельскохозяйственного производства в соответствии со специализацией и концентрацией образуемого производства;
- не требуется соблюдение социальных гарантий от новых землепользователей, не установлена методика определения социального ущерба от изъятия сельскохозяйственных земель у собственника;
- не разработана методика составления проекта перераспределения земель сельскохозяйственных организаций, находящихся в общей долевой собственности.

2.5 Методические рекомендации к проведению землеустроительных работ по перераспределению земель (образование и упорядочение землепользований)

Методические рекомендации к проведению землеустроительных работ по перераспределению земель (образование и упорядочение землепользований) приведены из работы Семочкина В.Н. и Радионова В.П. [16].

Основными задачами перераспределения земель и, как следствие, образование новых и упорядочение существующих земельных участков сельскохозяйственного назначения являются:

- создание организационно-территориальных условий для производства, хранения, переработки, транспортировки и реализации сельскохозяйственной продукции;
- формирование и совершенствование рациональной системы использования участков сельскохозяйственного назначения;
- обеспечение точности и бесспорности установления в натуре границ земельных участков, административно-территориальных образований, специальных земельных фондов, территорий с особыми режимами использования и обремененных правами иных лиц.

При образовании новых земельных участков сельскохозяйственного назначения производят:

- определение размера и состава земельных угодий в соответствии с материалами планирования рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, регламентов по видам разрешенного использования различных зон;
- установление границ земельных участков отдельных сельскохозяйственных товаропроизводителей с учётом выполнения экологических требований;
- определения местоположения и площади земельных участков, выделяемых в счёт земельных долей;
- составление бизнес-планов развития сельскохозяйственных организаций и хозяйств граждан, занимающихся сельскохозяйственным производством;
- установление ограничений (обременений) в использовании земельных участков.

Образование и упорядочение земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения осуществляется на основе перечисленных выше проектов землеустройства.

Выделение земельных участков в счёт земельных долей в праве общей собственности на землю производится на основе проектов межевания земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Со вступлением в силу Федерального закона от 29.12.2010 г. №435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» и обязанностью участников долевой собственности, получивших при приватизации сельскохозяйственных угодий в собственность земельные доли, определить на местности границы находящихся в общей собственности земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с требованиями землеустройства насущной задачей в аграрном секторе является активизация землеустроительных работ и, в частности, составление проектов перераспределения сельскохозяйственных угодий (проектов разграничения земель, используемых на различном праве), которыми должно предусматриваться:

- определение правообладателей земельных участков, используемых на различном праве и их площадей;
- уточнение размера земельной доли;
- определение (уточнение) границ земель фонда перераспределения; земель, являющихся собственностью сельскохозяйственной организации; земель, находящихся в общей долевой собственности;
- определение на землях, находящихся в общей долевой собственности, границ земель, переданных собственниками земельных долей на различном праве сельскохозяйственным организациям или другим юридическим лицам и гражданам, а также границ не востребованных земельных долей;
- составление схем раздела массивов сельскохозяйственных угодий, передаваемых (переданных) в общую долевую собственность.

Дополнительно в рамках вышеуказанных работ могут решаться вопросы по:

- закреплению определенных массивов сельскохозяйственных угодий за конкретными собственниками земельных долей;
- установлению последовательности предоставления в счёт земельных долей запроектированных земельных участков в массивах сельскохозяйственных угодий;
- передаче в собственность граждан и юридических лиц угодий, выбывших из сельскохозяйственного использования;
- передаче в собственность земельных участков под объектами недвижимости, полученными в счёт имущественных паев.

Разработка проектных предложений, связанных с выделением земельных участков в счёт земельных долей, начинается с работ по их консолидации. С учётом правового статуса и особенностей дальнейшего использования земельных участков, а также пожеланий собственников земельных долей формируются следующие массивы:

- массивы, в которых собственники хотели бы иметь свою долю для создания крестьянского (фермерского) хозяйства;
- массивы для передачи земельных долей в уставной капитал коллективной сельскохозяйственной организации;
- массивы для передачи земельных долей в доверительное управление;
- массивы для передачи земельных долей в аренду;
- массивы не востребованных земельных долей для передачи их в муниципальную собственность;
- массивы, в границах которых выделяются земельные участки в счёт земельных долей в случаях принятия других форм распоряжения земельными долями.

Основными требованиями к формированию земельных массивов (участков), выделяемых в счёт земельных долей по видам правового статуса, являются:

- сохранение целевого использования земельных участков;

- обеспечение законных интересов собственников земельных долей, сельскохозяйственных организаций, а также третьих лиц, интересы которых могут быть затронуты при проведении указанных работ;
- обеспечение выделения земельных участков равных по качеству земель, компактности, оптимальной конфигурации, удобству доступа к ним;
- соблюдение установленных законодательством максимальных и минимальных размеров общей площади земельных участков сельскохозяйственных угодий, которые могут находиться в собственности гражданина или юридического лица;
- недопущение выделения земельных участков, если их использование будет невозможно;
- обеспечение рационального использования земель и сохранение природных ландшафтов.

Проведение таких работ позволит:

- добиться однозначности в понимании местоположения земельных участков, выделяемых в счёт земельной доли, и тем самым устранить споры и упростить процедуру выделения этих земельных участков;
- осуществлять планирование сельскохозяйственного производства лицами, ведущими сельскохозяйственную деятельность на землях общей собственности;
- обеспечить такую организацию территории, которая способствовала бы сохранению почв и плодородия.

Решение данных проблем должно обязательно базироваться, как указано выше, на проектах землеустройства.

В связи с этим в целях дальнейшего развития земельных преобразований необходимо продолжить работы по методическому обеспечению землеустройства в соответствии с положениями нормативных правовых актов в области землеустройства. Особо следует отметить необходимость разработки нормативно-технической документации, определяющей технические условия и регламенты проведения землеустройства.

Нормативно-технические документы по осуществлению землеустройства устанавливают порядок организации и выполнения землеустроительных работ, состав, содержание землеустроительного процесса, требования к ним, стандарты и технические регламенты их выполнения. Указанные документы должны разрабатываться федеральным органом исполнительной власти, наделённым функцией управления землеустройством и, в зависимости от их значимости, утверждаются Правительством Российской Федерации, или по его поручению – федеральным органом исполнительной власти, наделённым функцией землеустройства.

Территориальные органы федерального органа исполнительной власти, наделённые функцией управления землеустройством, могут, с учётом особенностей природных, экономических, социальных и иных условий, разрабатывать нормативно-технические документы по осуществлению землеустройства, детализирующие федеральные нормативно-технические документы.

Указанные документы подлежат согласованию с федеральным органом исполнительной власти по управлению землеустройством, утверждаются органами государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации или территориальным органом федерального органа исполнительной власти по управлению земельными ресурсами.

Нормативно-технические документы по осуществлению землеустройства обязательны для использования всеми участниками землеустройства, предназначены для государственного регулирования этой деятельности и являются основой для проведения государственной землеустроительной и иных экспертиз, осуществления контроля за проведением землеустройства и решения спорных вопросов.

2.6. Концепция современного землеустройства и основные направления правового и технического регулирования отношений при проведении землеустройства сельских территорий

Этот раздел подготовлен по опубликованным работам С.Н.Волкова – признанного лидера современной школы российского землеустройства [21, 22]. По мнению ведущих учёных и специалистов в земельной сфере, на рубеже веков в формировании и осуществлении земельной политики в Российской Федерации имеет место *недооценка и резкое снижение роли землеустройства*. Это происходит на фоне утраты органами государственной власти функций планирования и организации рационального использования земель и их охраны, что наиболее чётко проявляется в сельской местности. Государство уступило своё место в области землеустройства частным организациям и лицам по данному профилю работ, однако при этом и органы управления, и агропредприниматели не рассматривают землеустройство комплексно, как единую систему мероприятий по организации рационального использования земель и их охраны. Такое положение дел в землеустройстве привело к возникновению ряда проблем, например, невозможность получать достоверную количественную и качественную информацию о состоянии и использовании земель как на местном, так и на федеральном уровнях при существующей системе отчётности привело к недостатку информации для обеспечения механизма регулирования оборота земель, установления земельных платежей, ведения государственного кадастра недвижимости, землеустройства и контроля за использованием и охраной земель. Или другой пример - использование земель сельскохозяйственного назначения одновременно на разных формах права (коллективно-долевая/совместная собственность, постоянное (бессрочное) пользование, аренда) привели к нарушению устойчивости и компактности объектов землеустройства.

Их возникновению мы обязаны, в первую очередь негармонизированности законодательства Российской Федерации и её субъектов в части регулирования отношений при проведении землеустройства, а также откровенно противоправному неисполнению такого законодательства.

Ситуацию усугубляет *организационное ослабление* некогда государственной службы землеустройства. Так, в 2001–2002 г.г. фактически ликвидировано единое управление земельными ресурсами Российской Федерации в связи с преобразованием Государственного комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству в Федеральное агентство земельного кадастра. Практически одновременно была ликвидирована сеть предприятий системы РосНИИземпроект с их замещением стихийно формирующимся рынком землеустроительных услуг, представленным в основном маломощными организациями частных форм собственности с не всегда квалифицированными сотрудниками. Невыполнение положений о проведении землеустройства за период 1995–2015 гг. привело к следующему: около 2 млн земельных участков (18% от числа перераспределённых земель) изменило категорию или вид разрешённого использования земель фактически выбыло из сельскохозяйственного оборота; по причине отсутствия землеустроительной документации и регистрационных свидетельств 13 млн граждан не могут реализовать право земельной собственности и получить кредиты для развития сельскохозяйственного производства; на 80% земель сельскохозяйственного назначения требуется их разграничение по формам собственности; на 35% земель сельскохозяйственного назначения требуется проведение внутрихозяйственного землеустройства.

Нарушениям способствует слабый контроль за качеством предоставляемой землеустроительной документации: при поступлении в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, более 6 млн единиц хранения, только лишь около 4 тыс. землеустроительных дел прошло государственную экспертизу.

На землях сельскохозяйственного назначения не проведена инвентаризация, а земельные участки фонда перераспределения не выделены в натуре (50 млн га). В результате перечисленных причин консолидированный бюджет Российской Федерации недополучает около 40% земельных платежей,

а 30% земельных участков предоставлены или изъяты с нарушением земельного законодательства.

Для повышения статуса землеустройства в Российской Федерации обеспечения обязательности выполнения положений законодательства предлагается ввести в федеральный закон «О землеустройстве» понятия *двух типов землеустройства* – имеющего *общегосударственное значение* (по инициативе и за счёт государства) и имеющего *инициативное значение* (по инициативе и за счёт хозяйствующих субъектов – правообладателей земельных участков).

Землеустроительные работы *общегосударственного* значения должны включать в себя:

- создание планово-картографической основы;
- проведение почвенных, геоботанических и иных обследований и изысканий;
- планирование и организацию рационального использования и охраны земель на федеральном, региональном и местном уровнях.

Должны быть разграничены полномочия и ответственность в регулировании землеустройства между Российской Федерации, её субъектами и муниципальными образованиями. Источником финансирования будут выступать средства бюджетов различных уровней, средства юридических лиц и граждан, прочие источники. Необходимо установить долю отчислений от платы за землю на землеустроительные работы общегосударственного значения, а также на экономическое стимулирование проведения землеустройства и земельно-охранных мероприятий хозяйствующими субъектами. Также нужно создать перечень землеустроительных работ, проводимых на основе софинансирования.

Законодательно следует определить три *вида землеустройства* (межхозяйственное, *внутрихозяйственное*, участковое). Также необходимо дополнить федеральный закон «О землеустройстве» статьями или разделами следующего содержания:

- о *регуливании землеустроительной деятельности* (с последующим включением функций по проведению землеустройства в положения деятельности соответствующих ведомств);
- об особенностях и порядке проведения землеустройства *на землях сельскохозяйственного назначения*;
- о проведении землеустройства на землях федеральной собственности;
- о взаимоотношениях *субъектов землеустройства*;
- о *техническом регулировании* отношений в сфере землеустройства;
- о разграничении градостроительной и землеустроительной деятельности в части составления *схем территориального планирования и схем землеустройства* различного административно-территориального уровня;
- об установлении *правил землепользования и землеустроительных регламентов* по использованию земель сельскохозяйственного назначения на основе схем зонирования межселенных территорий, учитывающих *качественные характеристики* и местоположение земельных участков;
- об ужесточении *требований по обоснованию землеустроительной документации*, по обязательности исполнения мероприятий, намеченных в утверждённой землеустроительной документации, и об *усилении контроля за проведением землеустройства*;
- о введении в состав работ по изучению состояния земель на муниципальном уровне *картирования публичных и частных сервитутов, ограничений в использовании и оборотоспособности земель*;
- о *землеустроительной деятельности* (по аналогии с кадастровой деятельностью, и должна включать положения *саморегулируемых организациях* в области землеустройства, и о порядке аккредитации структур, осуществляющих землеустроительные действия);
- об обязательности *государственной экспертизы* землеустроительной документации.

В целях предупреждения земельных споров и повышению правовой

защищённости собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей следует законодательно установить требование *о закреплении границ земельных участков межевыми знаками* с определением их координат. Описание границ признать допустимым лишь в случаях их совмещения с границами естественных рубежей, водных, линейных объектов, чётко опознающихся на местности, а также в местах ограниченной доступностью (ледники, тундра, тайга, пустыня и т.п.).

Для успешного выполнения комплекса мероприятий по изложенным в данном разделе направлениям правового и технического регулирования отношений при проведении землеустройства необходимо соответствующее *ресурсное обеспечение*. Общий объём трудовых затрат в период 2011–2015 гг. ориентировочно должен составить около 1 млн человеко-месяцев, что потребует участия не менее 80 000 специалистов в области землеустройства и геодезии. Исходя из наличия на рынке 65 000 таких специалистов, образовательным учреждениям необходимо подготовить и переподготовить дополнительно 15 000 землеустроителей. *Финансовые ресурсы*, необходимые для решения вопросов землеустройства на современном уровне, составят на указанный период по 20,5 млрд руб. ежегодно (из них 5,5 млрд руб. – из федерального бюджета, 11 млрд руб. – из бюджетов субъектов Российской Федерации, 2,5 млрд руб. – из муниципальных бюджетов, 1,5 млрд руб. – за счёт средств собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей).

Реализацию комплекса мероприятий оптимально осуществить в виде соответствующей федеральной целевой программы по землеустройству, что, помимо прочего, будет способствовать и модернизации имеющегося парка геодезического оборудования, и разработке инновационных методов, методик и технологий землеустроительных работ.

Ожидаемые результаты реализации мероприятий:

- разграничение государственной собственности на землю;

- организация рационального использования и охраны земель федеральной собственности;
- завершение земельной реформы на землях сельскохозяйственного назначения;
- развитие оборота земель сельскохозяйственного назначения;
- обоснованное предоставление и изъятие, резервирование и консервация земельных участков, перевод земель из одной категории в другую;
- обеспечение своевременной постановки земельных участков в сельской местности на кадастровый учёт;
- использование земель по целевому назначению;
- установление территориальных (правовых) зон, ограничений, обременений и сервитутов в использовании земельных участков сельскохозяйственного назначения;
- повышение эффективности использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения и сельхозугодий;
- организация рационального использования земель в районах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Таким образом, в итоге в *социальном плане* будет существенно увеличен гражданский *оборот земель* сельскохозяйственного назначения, укреплены правовые основы землепользования, организованы рациональное использование земель и их охрана, сократятся земельные споры и судебные разбирательства по отводу земельных участков, возрастут *объёмы инвестиций в развитие отечественного агропроизводства*.

Финансовые итоги ожидаются следующими: ежегодные поступления платежей в бюджеты всех уровней могут увеличиться за 3-4 гг. за счёт осуществления землеустроительных мероприятий увеличатся от 11 до 23 млрд руб. Также будет привлечено на село 200 млрд руб. дополнительных инвестиций.

2.7. Планирование в землеустройстве.

Возродить систему планирования использования и охраны земельных ресурсов в системе землеустройства - важнейшая задача настоящего времени. Такие планы (схемы) землеустройства определяют характер землепользования на перспективу, который послужит связующим звеном между правами на землю и управлением земельными угодьями.

В настоящее время в Российской Федерации законодатели, специалисты разных ведомств, ученые предлагают различные подходы к планированию использования земель. Так, представители Госстроя РФ считают, что на уровне страны вопросы комплексного развития территорий должны рассматриваться в Генеральной схеме расселения на территории Российской Федерации (или ее частей) с последующей реализацией в территориальных комплексных схемах развития территорий субъектов Российской Федерации (районов, сельских округов), а на территории населенных пунктов - в Генеральных планах городских и сельских поселений (ст. 31-35 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 7 мая 1998 г. и Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ (ред. от 18.07.2019) "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" [19]. Это объясняется тем, что в качестве объектов градостроительной деятельности, принимаются: вся территория страны; территории субъектов Российской Федерации; территории поселений, других муниципальных образований и даже объекты недвижимости и их комплексы в границах поселений и на межселенных территориях, а также отдельные части всех вышеназванных территорий (ст. 4 Градостроительного кодекса). При этом застройка территорий городских и сельских поселений осуществляется на основе проектов планировки, проектов межевания территорий и проектов застройки.

Министерством экономического развития Российской Федерации предложена новая Концепция федеральных законов о планировании развития территорий и о строительной деятельности, поддержанная Минимуществом

России. Согласно этой концепции документация о планировании развития территорий должна включать на федеральном уровне - комплексные и отраслевые схемы, на уровне субъекта Российской Федерации - территориальные комплексные схемы, на муниципальном уровне - территориальные комплексные и отраслевые схемы планирования развития муниципальных образований, а также генеральные планы городских и сельских поселений. На уровне Федерации и ее субъектов предусматривается также разработка комплексных схем на части их территорий.

При этом документация о планировании развития территорий содержит сведения:

- -- о территориях и объектах федерального значения, регионального значения и муниципального значения;
- --об установлении границ категорий земель;
- --о территориях, в составе которых земли могут быть переведены из одной категории в другую;
- --о границах территорий, подлежащих резервированию для государственных и муниципальных нужд;
- --иные положения, предусмотренные законом. Документация о планировании развития территорий учитывается при: комплексном решении вопросов социально-экономического развития, планировании и организации рационального использования земель и их охраны, образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства, межевании объектов землеустройства, отчуждении земельных участков и их изъятии для государственных и муниципальных нужд, предварительном согласовании места размещения объектов, определении предельных размеров земельных участков, установлении зон сельскохозяйственного использования в поселениях, планировании застройки территорий, формировании градостроительных регламентов; последующей разработке проектной документации, а также при разработке программ социально-экономического развития территорий и поселений,

целевых программ, схем и проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, территориальных комплексных схем охраны природы и природопользования, схем защиты территорий, подверженных воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

С точки зрения науки и практики по своему содержанию и предназначению данная документация считается землеустроительной и вписывается в уже действующее земельное законодательство.

По нашему мнению, комплексное планирование развития территорий должно осуществляться на основе предпроектной землеустроительной документации, к которой, согласно Федеральному закону "О землеустройстве" (№78-ФЗ от 6 июня 2001 г. ред. от 31.12.2017) относятся Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации, схемы землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, схемы землеустройства муниципальных образований и других административно-территориальных образований, схемы использования и охраны земель[20].

При этом планирование и организация рационального использования земель и охраны в городских и сельских поселениях проводится в соответствии с градостроительной документацией.

Главным документом, определяющим основные направления развития землепользования в стране, должна являться Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации, используемая органами государственной власти страны для принятия решений по управлению земельными ресурсами государства.

В этой связи Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации служит средством:

- -- для увязки и согласования территориальных и земельно-имущественных интересов Российской Федерации и ее субъектов;
- -- для оценки земельно-ресурсного потенциала страны и включения его в экономику государства;

- -- для совершенствования федеральных и региональных систем землевладения и землепользования и регулирования земельных отношений;

- -- для научно - обоснованного и сбалансированного использования свойств земли как природного объекта, охраняемого в качестве важнейшей составной части природы; природного ресурса, являющегося главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве и основой осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории России; и, одновременно, как недвижимого имущества, объекта права собственности и иных прав на землю.

В этом отличие Генеральной схемы землеустройства от Генеральной схемы расселения, рассматривающей землю (территорию) лишь в качестве объекта градостроительной деятельности, что на практике может привести к неоправданной застройке земель сельскохозяйственного назначения, лесного фонда, особо охраняемых территорий и т.п.

Главными задачами Генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации должны являться следующие:

- -- разработка предложений по совершенствованию административно-территориального деления территории Российской Федерации, упорядочению местоположения границ и площадей федеральных округов, субъектов Российской Федерации, закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО);

- -- выявление спорных территорий по внешней границе Российской Федерации и между субъектами Российской Федерации, подготовка предложений по срокам делимитации и демаркации государственной границы Российской Федерации;

- -- подготовка предложений по перераспределению земель по формам собственности и установление динамики площадей, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических и физических лиц;

- -- определение по периодам динамики перераспределения земель по категориям в зависимости от их целевого назначения, изменения межотраслевых пропорций использования и охраны земель на перспективу;

- -- формирование государственного фонда перераспределения земель и иных специальных фондов для обеспечения земельными участками при расселении беженцев, вынужденных переселенцев и военнослужащих, уволенных в запас; для предоставления земель казачьим обществам, включенным в реестр казачьих обществ Российской Федерации; для предоставления в целях сельского хозяйства (коллективного садоводства, животноводства, огородничества, организации крестьянских хозяйств, выделение земельных участков руководителям и специалистам сельскохозяйственных органов и т.п.); для продажи на конкурсах и аукционах;

- -- уточнение размещения и местоположения границ территорий с особым правовым режимом и условиями использования, имеющих федеральное значение (особо охраняемых природных территорий и объектов; территорий традиционного природопользования в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации; земель, включаемых в состав охранных, защитных, санитарных, запретных зон особо охраняемых территорий, объектов промышленности, транспорта, энергоснабжения, связи, источников водоснабжения, инженерной инфраструктуры и коммуникаций; других территориальных зон, имеющих ограничения, обременения или особый режим использования; районов (регионов) экологического бедствия, опустынивания, деградации, водосборных бассейнов крупных рек, требующих экологической защиты и др.);

- -- определение видов и местоположения объектов инфраструктуры, имеющих федеральное значение (газопроводов, нефтепроводов,

высоковольтных ЛЭП, автомобильных и железнодорожных магистралей, аэропортов, морских и речных портов и т.п.);

- -- осуществление природно-сельскохозяйственного районирования земель Российской Федерации и на этой основе разработка предложений по организации рационального использования земель и их охране;
- -- установление состава и площадей земель Российской Федерации по угодьям, обоснование объемов освоения, мелиорации и консервации земель, трансформации и улучшения угодий, определение возможности увеличения площадей сельскохозяйственных угодий и их мелиорации для использования в сельскохозяйственном производстве;
- -- разработка предложений по развитию и размещению агропромышленного комплекса страны;
- -- осуществление земельно-ресурсного сопровождения переселенческих мероприятий;
- -- территориальная привязка всей системы природоохранных мероприятий по защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий, а также по рекультивации нарушенных земель;
- -- определение потребностей в инвестициях, необходимых для осуществления мероприятий, намеченных в Генеральной схеме по периодам ее освоения и составление программы ее реализации;
- -- оценка экологической, экономической и социальной эффективности мероприятий по организации рационального использования и охране земель страны.

Процесс разработки Генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации следует разделить на несколько этапов. К ним относятся:

- --

- органам исполнительной власти по управлению земельными ресурсами страны и другим участникам землеустройства и заинтересованным подготовительные работы;
- -- подготовка научно-технической концепции, включающей основные положения организации рационального использования и охраны земельных ресурсов страны на перспективу, а также основные пути достижения поставленных целей и решаемых задач;
- -- непосредственная разработка Генеральной схемы, ведущаяся одновременно в центре и регионах и завершающаяся примерно за 2-2,5 года до начала ее реализации (возможно предварительное определение основных показателей и направлений использования и охраны земельных ресурсов);
- -- оформление основных положений Генеральной схемы для передачи материалов лицам;
- -- рассмотрение и утверждение Генеральной схемы;
- -- реализация мероприятий, предусмотренных Генеральной схемой.

Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации по своему назначению и содержанию относится к долговременной предплановой землеустроительной документации, разрабатываемой на 15-25 лет с разбивкой по очередям (этапам освоения). Первую очередь схемы разрабатывают на ближайший 3-5 летний период, совпадающий с периодом осуществления краткосрочных и среднесрочных программ социально-экономического развития страны.

В условиях рыночной экономики значение землеустройства еще более повышается. Поэтому неправомерно считать, что оно должно способствовать только формированию объектов недвижимого имущества, которое на практике связано с образованием новых и упорядочением существующих землевладений и землепользовании, установлением их площадей, структуры, местоположения и границ на основе проектов территориального землеустройства.

В процессе землеустройства необходимо также организовать рациональное использование и охрану этого имущества (земли), что требует разработки проектов внутрихозяйственного землеустройства и землеустроительных рабочих проектов.

Безусловно, что содержание проектов внутрихозяйственного землеустройства будет иным. Инициатива же разработки таких проектов и их финансирование может исходить не только от землевладельцев и землепользователей, но и от государства, в интересах которого является создание организационно-территориальных условий для повышения эффективности производства конкретных землевладельцев и обеспечение охраны земель, являющихся в широком смысле слова национальным достоянием.

Такая практика широко используется и в развитых зарубежных странах, когда финансирование землеустроительных мероприятий, проводимых на землях отдельных землевладельцев, осуществляется за счет средств федерального, регионального и местного бюджетов, а также средств собственников земли, если это учитывает одновременно интересы всех инвесторов, например, по восстановлению и защите ландшафтов, инфраструктурному обустройству территории, социальному развитию села, поддержанию традиционного уклада жизни и др.

Рекомендуемая литература

1. Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году». – Москва, 2018. – 197 с. – Текст : электронный // Росреестр – Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии : официальный сайт. – URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-ossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 10.09.2019).

2. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации : № 136-ФЗ [принят Государственной думой 28 сентября 2001 года : одобрен Советом Федерации 10 октября 2001 года]. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 2019. – Обновляется в течение суток. – Режим доступа: для локальных пользователей.

3. Российская Федерация. Законы. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую : Федеральный закон № 172-ФЗ [принят Государственной думой 3 декабря 2004 года : одобрен Советом Федерации 8 декабря 2004 года].– Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 2019. – Обновляется в течение суток. – Режим доступа: для локальных пользователей.

4. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель : Федеральный закон № 280-ФЗ[принят Государственной думой 21 июля 2017 года : одобрен Советом Федерации 25 июля 2017 года].– Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. –Москва, 2019. – Обновляется в течение суток. – Режим доступа: для локальных пользователей.

5. Иванов, Н. Н. Планирование и организация рационального использования земель и их охрана в субъектах Российской Федерации: монография.– Москва : ГУЗ, 2008. – 242 с. – ISBN 978-5-9215-0142-3. – Текст : непосредственный.

6. Стариков, А. С. Проблемы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения / А. С. Стариков, В. П. Самарин. – Текст : электронный // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 4. – URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=6881> (дата обращения: 24.10.2019).

7. Земельное право :учебник /Г. А. Аксененок, Г. С. Башмаков, В. А. Кикоть [и др.]. – Москва, 1969. – 472 с. – Текст : непосредственный.

8. Добрынин, В. А. Экономическая теория : учебник. – Москва : ИНФРА-М, 2003. – 713 с.– Текст : непосредственный.

9. Волков, С.Н. Современное землеустройство: проблемы и решения.– Текст : непосредственный // Землеустроительная наука и образование в начале третьего тысячелетия: сборник научных статей, посвященный 225-летию Государственного университета по землеустройству / составители: С.Н. Волков, А.А. Варламов. – Москва : ГУЗ, 2004. – С. 52-65.

10. Семочкин, В. Н.Развитие земельных отношений и место землеустройства в их регулировании / В.Н.Семочкин, В.П. Радионов, И. В. Репников. – Текст : непосредственный.// Землеустроительное обеспечение реализации государственных программ и приоритетных национальных проектов по развитию АПК и других отраслей экономики: монография / под общей редакцией С.Н. Волкова. – Москва : ГУЗ, 2017. – С. 173-177.

11. Волков, С.Н. Землеустройство : учебник для вузов. Том 1. Теоретические основы землеустройства. – Москва : Колос, 2001. – 496 с. – ISBN 5-10-003690-7.– Текст : непосредственный.

12. Землеустроительное проектирование / М. А. Гендельман, В. Я. Заплетин, А. Д. Шулейкин [и др.]. – Москва : Агропромиздат, 1986. – 511 с. – Текст : непосредственный.

13. Волков, С. Н. Землеустройство : учебник для вузов. Том 3. Землеустроительное проектирование. Межхозяйственное землеустройство. – Москва : Колос, 2002. – 384 с. – ISBN 5-10-003692-3. – Текст : непосредственный.

14. Волков, С. Н. Землеустройство : учебное пособие для студентов высших учебных заведений. – Москва : ГУЗ, 2013. – 992 с. – Текст : непосредственный.

15. Семочкин, В. Н. Основные положения межхозяйственного землеустройства в процессе перераспределения земель. – Текст : непосредственный // Землеустроительное обеспечение реализации государственных программ и приоритетных национальных проектов по развитию АПК и других отраслей экономики: монография / под общей редакцией С.Н. Волкова. – Москва : ГУЗ, 2017. – С. 228-223.

16. Семочкин, В. Н. Методические подходы к проведению землеустроительных работ по перераспределению земель (образование и упорядочение землепользований) / В. Н. Семочкин, В. П. Радионов. – Текст : электронный // Землеустроительное обеспечение реализации государственных программ и приоритетных национальных проектов по развитию АПК и других отраслей экономики: монография / под общей редакцией С.Н. Волкова. – Москва : ГУЗ, 2017. – С. 233-236.

17. Шубич, М. П. Основные требования к организации территории сельскохозяйственных организаций. – Текст : непосредственный // Землеустроительное обеспечение реализации государственных программ и приоритетных национальных проектов по развитию АПК и других отраслей экономики : монография / под общей редакцией С. Н. Волкова. – Москва : ГУЗ, 2017. – С. 287-296.

18. Российская Федерация. Законы. О государственной регистрации недвижимости : Федеральный закон № 218-ФЗ[принят Государственной Думой 3 июля 2015 года : одобрен Советом Федерации 8 июля 2015 года]. – Текст: электронный // Консультант Плюс: справ. правовая система. – Москва, 2019. – Обновляется в течение суток. – Режим доступа: для локальных пользователей.

19. Российская Федерация. Законы. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон № 73-ФЗ[принят Государственной Думой 24 мая 2002 года : одобрен Советом Федерации 14 июня 2002 года]. – Текст: электронный // Консультант Плюс: справ. правовая система. – Москва, 2019. –

Обновляется в течение суток. – Режим доступа: для локальных пользователей.

20. Российская Федерация. Законы. О землеустройстве: Федеральный закон № 78-ФЗ [принят Государственной Думой 24 мая 2001 года : одобрен Советом Федерации 6 июня 2001 года]. – Текст: электронный // Консультант Плюс: справ. правовая система. – Москва, 2019. – Обновляется в течение суток. – Режим доступа: для локальных пользователей.

21. Волков, С. Н. Основные положения концепции современного землеустройства. – Текст : непосредственный // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2010. – № 12. – С. 31-43.