

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Пензенский государственный университет  
архитектуры и строительства»  
(ПГУАС)

Т.И. Хаметов

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРОВ**

Рекомендовано Редсоветом университета  
в качестве учебного пособия для студентов,  
обучающихся по направлению 21.04.02 «Землеустройство и кадастры»

Пенза 2015

УДК 332.3+347.235.11(075.8)  
ББК 65.32-5я73  
Х18

Рецензенты – начальник отдела геодезии и картографии Управления Росреестра по Пензенской области В.М. Веревошкин;  
кандидат географических наук, доцент  
А.И. Чурсин (ПГУАС)

**Хаметов Т.И.**

Х18 Современное состояние и освещены проблемы землеустройства и кадастров: учеб. пособие / Т.И. Хаметов. – Пенза: ПГУАС, 2015. – 208 с.

Показано современное состояние и освещены проблемы землеустройства и кадастра в области обеспечения рационального использования земельного фонда, управления землями сельскохозяйственного назначения, формирования правовой базы землеустройства и кадастра, информационного обеспечения землеустройства, мониторинга земель и кадастра, экологического землепользования и повышения эффективности функционирования кадастра недвижимости.

Учебное пособие подготовлено на кафедре «Землеустройство и геодезия» и предназначено для магистров, обучающихся по направлению 21.04.02 «Землеустройство и кадастры», при изучении дисциплины «Современные проблемы землеустройства и кадастров».

© Пензенский государственный университет архитектуры и строительства, 2015

© Хаметов Т.И., 2015

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В учебном пособии показано современное состояние и освещены проблемы развития землеустройства и кадастра в области обеспечения рационального использования земельного фонда, управления землями сельскохозяйственного назначения, формирования правовой базы землеустройства и кадастра, информационного обеспечения землеустройства, мониторинга земель и кадастра, экологического землепользования и повышения эффективности функционирования кадастра недвижимости.

При подготовке учебного пособия использованы опыт и материалы исследований ведущих экономистов России, а также опубликованные в открытой печати научные статьи и аналитические материалы Росреестра, ФКЦ «Земля», «Госземкадастръемки»-ВИСХАГИ.

Освещение современных проблем землеустройства и кадастра выполнено в основном по материалам сборника научных статей ведущих ученых России С.Н. Волкова, В.С. Кислова, И.Г. Ушачева, А.В. Комова, А.А. Варламова, С.И. Скубиева, С.А. Гальченко, А.В. Севостьянова, Г.В. Ломакина, Н.И. Крестниковой, А.П. Агаркова, А.А. Старкова, Л.Н. Кулешова, Н.И. Иванова, В.В. Бугаевской, Р.Г. Шаянова, С.П. Замана и др., опубликованных по итогам международной научно-практической конференции, посвящённой 230-летию Государственного университета по землеустройству.

Задачи и цели данного учебного пособия – раскрыть содержание землеустройства и кадастра как объекта научного познания, ознакомить с их местом и ролью в решении вопросов социально-экономического развития территорий, обозначить проблемы, имеющиеся в этой сфере на современном этапе.

Учебное пособие направлено на формирование следующих профессиональных компетенций:

- способности владеть знаниями о месте и роли землеустройства в решении задач социально-экономического развития территорий;
- способности разрабатывать подходы к формированию нормативно-правовой и информационной базы обеспечения землеустройства, мони-

торинга земель и кадастра, регулирования земельно-имущественных отношений, рационального использования и охраны земель, развития территорий населенных мест;

- способности разрабатывать подходы к формированию системы экологического землепользования, экологической оценки территории агроландшафта и воздействия на нее хозяйственной деятельности предприятий;

- способности учитывать факторы, влияющие на эффективность формирования и ведения кадастра недвижимости, составлять практические рекомендации по повышению его эффективности.

В результате освоения указанных компетенций в соответствии с задачами профессиональной деятельности и целями образовательной программы студент должен:

- знать: актуальное состояние системы землеустройства, мониторинга земель, кадастра, управления землями сельского хозяйства, формирования правовой и информационной базы эффективности земельно-кадастровой деятельности, а также пути их развития;

- уметь: разрабатывать рекомендации по предупреждению и устранению проблем в обеспечении рационального использования земельного фонда, управлению землями сельскохозяйственного назначения, правовой и информационной базы земельно-имущественных отношений, экологизации землепользования и повышению эффективности землеустройства и кадастра;

- владеть: знаниями в таком объеме, чтобы в современных условиях развития земельно-имущественных отношений быть способным к переоценке проведенных реформ, анализу своих возможностей и приобретению новых знаний для решения проблем землеустройства и кадастра недвижимости.

Использование данного учебного пособия, подготовленного в соответствии с требованиями ФГОС ВПО 3-го поколения подготовки магистров по направлению 21.04.02 «Землеустройство и кадастр» и рабочей программой по дисциплине «Современные проблемы землеустройства и кадастра», поможет студентам более углубленно освоить теоретический курс этой дисциплины.

## ВВЕДЕНИЕ

Землеустройство и кадастр как общественные явления своими корнями уходят к временам, когда человек начал обрабатывать землю. На этапе дальнейшего развития общества, когда понятие «межевание» (процесс разграничения земельной собственности и юридического оформления прав на землю) переросло в термин «землеустройство» (деятельность по экономическому устройству землевладений), а земельные участки стали объектом собственности, значение землеустройства и кадастра значительно возросло. Землеустройство и кадастр становятся инструментом государства для достижения эффективного и рационального использования земельного фонда, особенно земель сельскохозяйственного назначения, а также учета земель и иных объектов недвижимости, развития рынка недвижимости, справедливого налогообложения и поступления доходов в бюджет от использования недвижимости, обеспечения гарантии прав на объекты недвижимости.

Землеустройство и кадастр превратились в комплекс действий, имеющих одновременно правовое, техническое, организационно-хозяйственное и экономическое содержание.

Основной целью землеустройства становится наведение порядка на земле за счет рациональной организации территории, наилучшего размещения и ведения хозяйства. Землеустройство должно строиться на принципах самокупаемости, коммерческой выгоды и эффективности.

Ведение Государственного кадастра недвижимости (ГКН), основанного на сведениях Государственного земельного кадастра (ГЗК), преследует цель обеспечить актуальной юридически значимой информацией государство и общество. Прежде всего, речь идет о гарантии прав собственности, поддержке системы налогообложения, гарантии ипотечных кредитов, развитии земельного оборота, проведении государственного контроля, рассмотрении земельных споров, проведении земельной реформы, развитии территорий, охране окружающей среды.

За годы земельной реформы в Российской Федерации произошли коренные изменения земельных отношений, что существенным образом

повлияло на состояние и использование земель. Ликвидирована монополия государственной собственности на землю, возникло многоукладное землевладение и землепользование, осуществлено перераспределение земель, появился земельный рынок, введена плата за землю и т.д.

В настоящее время в нашей стране имеется более 42 млн собственников земельных участков, а общее число объектов недвижимости составляет 112 тыс.

Главным механизмом осуществления земельных преобразований всегда являлось землеустройство.

Со времени начала осуществления земельной реформы в Российской Федерации (1991 г.) и реформирования земельных отношений землеустройство использовалось как инструмент по разгосударствлению и приватизации земель, реорганизации землепользований бывших колхозов и совхозов, перераспределению земель и передаче их новым хозяйствующим субъектам. При этом изменение земельных отношений в процессе земельной реформы коснулось практически всех граждан и юридических лиц Российской Федерации. Это было связано с приватизацией приусадебных, садовых и дачных участков, земельных участков под объектами недвижимости, включая объекты индивидуального жилищного строительства, с выделением земельных долей на землях сельскохозяйственных предприятий, с формированием фонда перераспределения земель, оборотом земельных участков и т.д.

Геополитические, социально-экономические и природоохранные интересы Российской Федерации, ориентация государства на ускоренный экономический рост путем включения земельно-имущественного комплекса в активный экономический оборот требуют существенного развития системы землеустройства и территориального планирования, которая должна являться основным механизмом целенаправленного регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами страны в требуемом экономическом русле.

Несмотря на очевидные результаты, достигнутых преобразований, земельная реформа не доведена до совершенства, а земельно-имущественные отношения нуждаются в устранении проблем, которые связаны с развитием рынка недвижимости и его инфраструктуры, обеспечении широкого доступа населения к земельным ресурсам и передачи земли эффективно работающим собственникам, несогласованностью большого количества нормативно-правовых актов, определением кадастровой оценки, отсутствием землеустроительного обеспечения использования земель и т.п.

Поэтому проблемы создания и развития системы современного землеустройства и кадастра по важности и актуальности должны стоять на первом месте в политической и социально-экономической жизни страны.

# 1. АКТУАЛЬНОСТЬ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА

## 1.1. Земля – основа жизнеобеспеченности и богатства России

Земля наравне с другими природными ресурсами используется и охраняется в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Всего в РФ более трёхсот видов земли.

Требование по охране земель выглядит следующим образом:

- 1) применение способов, обеспечивающих сохранение экосистем;
- 2) способность земли быть средством производства в сельскохозяйственном и лесном хозяйствах, а также основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности;
- 3) предотвращение деградаций земель, загрязнения и захламления земель, нарушения земель;
- 4) обеспечение улучшения и восстановления земель, которые подвергались загрязнению и вредному воздействию;
- 5) рекультивация земель, нарушенных юридическими лицами и гражданами при различных видах деятельности.

Собственность – необходимое условие для экономической свободы и жизни отдельного человека, а также общества и государства в целом.

В Российской Федерации существуют следующие формы собственности: государственная, муниципальная, частная.

Право государственной собственности означает принадлежность правомочий владения, пользования, распоряжения государству. Государство как субъект права государственной собственности представлено не одним ведомством, а целым рядом различных органов государственной власти, между которыми распределяются правомочия собственности.

Учитывая федеративное устройство России и существование двух уровней государственной власти, предусматривается, что право государственной собственности существует в виде:

- 1) федеральной собственности;
- 2) собственности субъектов РФ (т.н. субъектной или региональной).

Объект права государственной собственности на землю – земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц и муниципальных образований (ст. 214 ГК РФ, ст. 16 ЗК РФ).

Имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью (согласно п. 1 ст. 215 ГК РФ).

Право частной собственности означает принадлежность правомочий владения, пользования, распоряжения земельными участками либо долями в общей собственности отдельным конкретным физическим, юридическим

лицам или их объединениям (ст. 35 Конституции РФ), которые выступают субъектами права частной собственности на землю. Соответственно по субъектам право частной собственности делится на 2 вида:

- право частной собственности граждан (физических лиц);
- право частной собственности юридических лиц (включая и объединения граждан, при этом характер объединений в законе не оговаривается).

В состав частной собственности включают:

- а) собственность граждан-физических лиц, включая имущество личных подсобных хозяйств, транспортные средства и недвижимое имущество;
- б) собственность объединения граждан (полные товарищества);
- в) собственность групп физических лиц – товариществ с ограниченной ответственностью, акционерных обществ (закрытых и открытых, собственность кооперативов);
- г) собственность предпринимательских объединений (хозяйственных обществ и товариществ, концернов, холдингов, ассоциаций, союзов и пр.);
- д) смешанную собственность граждан и юридических лиц.

Для обозначений субъектов земельных правоотношений в Земельном кодексе РФ использованы следующие понятия и определения:

- собственники земельных участков – лица, являющиеся собственниками земельных участков;
- землепользователи – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования;
- землевладельцы – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения;
- арендаторы земельных участков – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды, договору субаренды;
- обладатели сервитута – лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут).

По данным государственного статистического наблюдения за земельными ресурсами в собственности граждан и юридических лиц находилось 133,4 млн га, что составило 7,8% земельного фонда страны. Из них площадь земель, находящихся в собственности граждан и их объединений, составила 121,4 млн га, или 7,1%, в собственности юридических лиц находилось 12,0 млн га, или 0,7% земельного фонда России. Площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, составила 1576,4 млн га, или 92,2% от площади земельного фонда страны.

Земельные доли граждан (включая право в общей совместной собственности) в земельном фонде страны составили 5,9% (100,8 млн га), или 75,6% земель, находящихся в частной собственности в целом по стране.

Являясь самым землеобеспеченным государством в мире, современная Россия, как ни одна другая страна, имеет уникальную историческую возможность пойти по цивилизованному пути решения земельной



проблемы и эффективного использования всего земельно-ресурсного потенциала в создании социально-ориентированной рыночной экономики. Подкрепляется это земельным законодательством, которое основывается на следующих принципах: учёт земли как основы жизни и деятельности человека; приоритет охраны жизни и здоровья человека при использовании и охране земель; участие граждан и общественных организаций в решении земельных вопросов; единство судьбы земельных вопросов и прочно связанных с ними объектов; сочетание интересов общества и законных интересов граждан; принцип разграничения действия норм гражданского и земельного законодательства.

Увеличение производственного потенциала страны и необходимость удовлетворения разносторонних потребностей общества требуют постоянного изучения состояния, закономерностей территориального распределения и обустройства обширных российских территорий. Необходимо отметить, что из 420 млн га континентального шельфа более половины приходится на черноземные почвы мира и почти две трети – на запасы древесины хвойных пород. Доля нашей страны в мировых запасах нефти составляет около 13%, а газа почти треть. В стране также имеются огромные запасы угля, металлов и других полезных ископаемых. По биоклиматическому потенциалу территория России может обеспечить нормальные условия для жизни более одного миллиарда человек. И все эти богатства являются лишь отдельными звеньями и составляющими главного богатства России – земли.

Проблемы создания и развития системы современного российского землеустройства и кадастра по важности и актуальности должны стоять на одном из ведущих мест в политической и социально-экономической жизни страны. Земля была, есть и будет главным её богатством, которое должно быть в полной мере востребовано для общества.

Настоящим и будущим поколениям необходимо сделать всё возможное, чтобы более эффективно управлять земельным богатством. Речь сегодня должна идти не столько о недрах, сколько о землепользовании. Россия жила и будет жить своей землёй. В отличие от других природных ресурсов её ресурс неисчерпаем. Но для этого необходимо создать эффективную устойчивую многоукладную государственную земельную систему, которая должна сыграть прогрессивную роль в становлении и дальнейшем развитии новой России. Она должна основываться на функционировании земли как основы жизни и деятельности человека, исходя из понятий земли как природного объекта, природного ресурса и недвижимого имущества. Земля – ресурс особого рода, и земельный вопрос решать должно в первую очередь государство, национальным богатством которого она является. Такова мировая практика передовых стран с регулируемой государством социально-ориентированной рыночной экономикой.

Земля должна принадлежать прежде всего обществу. Но одновременно она должна иметь и конкретного хозяина-собственника. Это может быть собственник частный, коллективный либо само государство. Понятия одновременной принадлежности обществу и конкретному хозяину-собственнику могут быть совместимы не только через форму земельной собственности, но и через аренду земли. И в основе всего должна быть рента. На этих принципах должно строиться российское землепользование. Их реализация – российский путь дальнейших земельных преобразований.

Известно, что основными источниками пополнения государственного бюджета являются нефть, газ, алкоголь, табак. Земля, без которой не было бы ничего этого, тоже может дать государству средства не только для того, чтобы финансировать обустройство, поддержание и повышение плодородия самой земли, но и на развитие науки, культуры, образования, армии, космических исследований, борьбы с наркобизнесом и пр.

Учет и налогообложение земли в развитых странах организованы таким образом, что доход выражается суммой, составляющей не менее четверти от валового национального продукта. А валовой национальный продукт, на пример, Швеции составляет около 225 млрд долларов США. Для российского бюджета сегодня эта статья дохода выглядит куда скромнее. Но и в России немало примеров, где земля и прочно связанная с нею недвижимость стали существенно влиять на объемы бюджетных поступлений.

Например, земельные участки на территории г. Москвы дают значительную часть доходов городскому бюджету. Это характерно и для Санкт-Петербурга, Самарской области, Татарстана, Башкортостана и многих других регионов. Если говорить о России в целом, то сегодня уже напрашивается пока еще неожиданный вывод: финансирование землеустроителей – очень выгодное вложение капитала: каждый рубль, вкладываемый в государственный кадастр недвижимости, в целом по России дает прибыль 4–5 руб.; в мелких и средних городах эта цифра составляет 8–10 руб. То есть вложив в начале года в кадастр миллион, в конце года получим 10 миллионов. В крупных городах каждый вложенный рубль возвращает 15–20 руб. Много ли сфер деятельности сегодня приносят такой доход?

Из вышеуказанного следует, что недалеко то время, когда Россия будет крепко стоять на своей земле. Для этого необходимо, в первую очередь, чтобы взаимодействовали объект права и субъект права, т.е. землевладелец и государство. Но чтобы обеспечить это взаимодействие, предстоит очень большая работа специалистов землеустроителей, кадастровиков, регистраторов, геодезистов, юристов, экономистов, управленцев. Поэтому создание современной информационной системы о состоянии земли и недвижимости должно быть перманентным.

Об этом должно заботиться прежде всего государство. А на сегодня бытует мнение даже в коридорах государственной власти, что в стране

избыток специалистов – юристов и экономистов. Может, это касается сферы предпринимательских рыночных структур, но ни в коей мере это нельзя отнести к сфере государственного управления земельными ресурсами, где земельные юристы и экономисты «на вес золота».

Как показывает практический опыт, земля далее не может терпеть наших бездействий. Вокруг многих промышленных предприятий и промышленных центров; из-за сильного загрязнения почв тяжелыми металлами земля превратилась в геохимическую аномалию. Негативные воздействия на почвы ухудшили не только качество земель, но и среду обитания в целом. Ведь почва как совершенно особая форма биосферы - это природный переносчик химических элементов и в атмосферу, и в гидросферу, и в растения, и в пищу.

Продуктивность и способность почв к самовосстановлению значительно снизились, особенно у пашен. Для них стало характерным неудовлетворительное состояние почвенной биоты. Истощение, слабая устойчивость к разрушительным воздействиям, отчуждение питательных веществ, дегумификация и эрозия почв, их переувлажнение, заболачивание, подтопление, засоление, загрязнение и захламливание по-прежнему остаются теми процессами, которые ухудшают их экологическое состояние, приводят к разрушению природных ландшафтов и экосистем.

Но если масштабы и степень загрязнения земель и почв в зонах действия промышленных предприятий сравнительно хорошо изучены, то уровень загрязнения сельскохозяйственных земель сегодня практически не изучается и не оценивается. Эти тенденции видны невооруженным глазом и населению, и специалистам. И тем более очевидно: для того чтобы их нейтрализовать и в дальнейшем вести рациональное во всех отношениях землепользование, властные структуры должны иметь достоверную оперативную информацию о земле, как это практикуется во всех экономически развитых странах. Делается это на основе проведения землеустроительных и кадастровых работ, мониторинга земель, картографирования. В России же работы в этом направлении с середины 90-х годов ведутся в крайне ограниченных объемах. Такие действия по своей сути губительны для российской земли. Для этого требуется укрепить ранее созданную мощную сеть учебно-научных центров, которые ежегодно должны готовить многотысячную армию специалистов-земельщиков, регистраторов, юристов, управленцев и др.

Городские земли обладают правовым режимом, отличным от режима прочих категорий земель. Земли за пределами городской черты служат резервом для расширения территории города и выполняют защитную и санитарно-гигиеническую роль. Они могут использоваться и как место отдыха населения. Эти территории выделяются в пригородную и зеленую зоны города, подлежащие особой охране. В состав городских земель входят:

1. Земли городской, поселковой и сельской застроек.

2. Земли общего пользования.
3. Земли сельскохозяйственного использования и другие угодья.
4. Земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения.
5. Земли, занятые городскими лесами.
6. Земли, занятые водными объектами.
7. Земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения.

Основные таксономические единицы классификации земельного фонда РФ – это зональные типы земель, выделенные в процессе природно-сельскохозяйственного районирования земельного фонда страны, категории пригодности земель, классы земель. Характеристика класса в пределах каждого зонального типа отображается видами земель или группами почв.

Зональные типы земель территориально совпадают с границами природно-сельскохозяйственных зон и выражают зональные условия природной среды и общие направления преимущественного использования земель для земледелия, животноводства, лесного хозяйства и т.п.

Категории пригодности земель выделяют по основным стадиям их образования и развития в соответствии с относительным возрастом земель и основным сельскохозяйственным назначением. Действующая классификация земельного фонда предусматривает выделение следующих категорий пригодности:

- I – земли, пригодные под пашню;
- II – земли, пригодные преимущественно под сенокосы;
- III – земли пастбищные, после улучшения могут быть пригодны под другие сельскохозяйственные угодья;
- IV – земли, пригодные под сельскохозяйственные угодья после коренных мелиораций;
- V – земли, малопригодные под сельскохозяйственные угодья;
- VI – земли, непригодные под сельскохозяйственные угодья;
- VII – нарушенные земли.

Основанием для выделения категорий пригодности является качественное состояние земель и возможность их использования под основные сельскохозяйственные угодья. В отдельных случаях в зависимости от экономических и других факторов существующее использование земель может не соответствовать их намеченной пригодности.

Вопросы земельных преобразований в России интересуют многие страны. Кстати, немало технологий по изучению состояния земельных ресурсов, землеустройству, правовому обеспечению, оценке земли, подготовке кадров как дореволюционной, так и современной России применяют у себя многие зарубежные страны, особенно европейские. Дело в том, что земля во всем мире является основой жизнеспособности, жизнеобеспе-

ченности и процветания любой страны. Она выступает не только кормилицей людей, но и оплотом, богатством государства.

## 1.2. Актуальные задачи и принципы землеустройства

Землеустройство представляет собой последовательность взаимосвязанных картографических, инженерно-технических, инвентаризационных работ по изучению состояния земель, а также по организации территории, включая установление границ объектов землеустройства на местности, выполняемых в соответствии с установленной процедурой и нацеленных на обеспечение рационального землепользования, охраны земель, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов.

Содержание и порядок проведения землеустройства определены в Земельном, Лесном и Градостроительном кодексах РФ, Федеральном законе «О землеустройстве», некоторых постановлениях Правительства РФ, нормативных актах субъектов РФ и ведомственных нормативных актах.

Землеустройство включает проведение кадастровых съемок, аэросъемочных, топографо-геодезических, почвенных, геоботанических и других обследований и измерений, межевание границ, разработку предложений о рациональном использовании земель, которые позволяют собирать данные о количественных и качественных параметрах земельных участков территорий субъектов РФ, муниципальных образований, других административно-территориальных образований и территориальных зон, выступающих объектами землеустройства.

В целях обеспечения надежности и достоверности данных установлен порядок сертификации измерительно-технических средств, используемых при обследованиях и измерениях земельных участков в целях землеустройства на основе технических и технологических стандартов. На основе обследований разрабатывается землеустроительная документация, включая схемы, планы земельных участков, картографические и иные материалы проектов землеустройства. По каждому объекту землеустройства из землеустроительной документации формируется землеустроительное дело. Планы земельных участков содержат информацию о площади земельного участка, местоположении различных объектов и сооружений, инженерных систем, природных объектов. В планы также заносятся сведения об ограничениях и обременениях земельного участка, включая указания на те части земельного участка, на которых действует право сервитута. Наличие планов земельных участков обязательно при купле-продаже земельных участков и совершении иных сделок.

При землеустройстве в обязательном порядке учитываются определенные социальные условия. К социальным условиям, которые должны приниматься во внимание при землеустройстве, относятся: система расселения (структура населения, его плотность), населенные пункты (их

размещение, количество, размеры, их целевое назначение, уровень благоустройства и прочее). При землеустройстве также рассматриваются и такие социальные условия, как населенные пункты сельскохозяйственного назначения – села, деревни. При исследовании населенных пунктов данной категории обязательно учитывается: развитие структуры, наличие (виды, количество, размеры, размещение и так далее) производственных центров, а именно – ферм и других структур хозяйственного назначения, уровень их механизации и развития, формы организации труда и другое. При землеустройстве рассматриваются и такие факторы, как наличие водных ресурсов, наличие и состояние транспортных развязок и путей (для железнодорожного транспорта, автотранспорта), наличие (состояние) коммуникационных сетей (электроснабжения, водоснабжения, водоотведения, телефонизация, газоснабжение и прочее).

Перед землеустройством в настоящее время стоят определенные задачи, основными из которых являются:

1) реализация земельной политики государства путем экономически и экологически обоснованного перераспределения земель по формам собственности и субъектам права на землю;

2) создание специальных фондов земель, формирования рациональной системы землепользования, обеспечения социальной справедливости земельных преобразований и гарантий конституционных прав на землю;

3) осуществление мероприятий по перспективному распределению земель, по организации рационального использования всех категорий земель независимо от форм собственности на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном, частном), по обеспечению организационных и территориальных условий для эффективного хозяйствования в сельскохозяйственной и несельскохозяйственной сферах;

4) проектирование и закрепление границ муниципальных и других административно-территориальных образований, территорий с особым правовым режимом использования земель, закрепление на местности черты городов и других поселений;

5) образование новых и упорядочение существующих земельных участков, оформление планов их границ и закрепление границ земельных участков на местности;

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

7) получение информации о количественном и качественном состоянии, использовании земель и оценке их качества, необходимой для разработки землеустроительной документации, ведения государственного земельного и иных кадастров, мониторинга земель, государственного контроля за

использованием и охраной земель и осуществления иных функций государственного управления земельными ресурсами (плата за использование земель, возмещение убытков и потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства при предоставлении и изъятии (выкупе) земель, выполнение мероприятий по экономическому стимулированию рационального использования земель и др.);

8) разработка мероприятий по сохранению и улучшению природных ландшафтов, восстановлению и повышению плодородия почв, рекультивации нарушенных земель и землеванию малопродуктивных угодий, защите земель от эрозии, опустынивания, подтопления и предотвращению других негативных явлений в состоянии земель;

9) проведение внутрихозяйственной организации территории землепользования с созданием пространственных условий, обеспечивающих рациональное функционирование объекта землеустройства.

Целью землеустройства является организация рационального использования и охраны земель во всех отраслях экономики, приведение организации территории и производства в соответствие с новыми земельными отношениями. Посредством землеустройства создаются оптимальные условия эффективного использования земли и решаются задачи организации землепользования. Учитывая, что эффективность землеустройства лежит в сфере общественного производства, землеустройство должно быть главным рычагом государства в осуществлении земельных преобразований и, в связи с этим, должно иметь государственный характер. Вместе с тем можно выделить другие функции землеустройства: отраслевые (ведомственные), территориальные (межхозяйственные) и внутрихозяйственные.

На уровне государственных функций землеустройство обеспечивает реализацию земельной реформы, определение перспектив использования земель и их перераспределение по формам собственности и субъектам права на землю, определяет основное целевое назначение использования земель и их охрану, путем разработки генеральной схемы землеустройства, схем землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, схем землеустройства муниципальных образований, схем использования и охраны земель, формирования рациональной системы землевладения и землепользования. Обеспечивает подготовку необходимой землеустроительной документации для принятия органами государственной власти и органами местного самоуправления решений по управлению земельными ресурсами и проведению землеустройства.

К отраслевым функциям относятся изыскание земель для потребностей несельскохозяйственного производства (промышленности, транспорта и др.), которые в минимальной степени затрагивали бы интересы сельскохозяйственного производства, и изъятие ценных земель, а также земель, имеющих природоохранное значение.

При территориальном землеустройстве создаются условия для функционирования всех отраслей экономики, осуществляется формирование рациональной системы устойчивого землепользования сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения.

К числу основных принципов, которые должны соблюдаться при проведении землеустройства, относятся следующие:

1) обеспечение законных интересов субъектов права на землю и граждан, проживающих на территории, на которой проводится землеустройство;

2) приоритет экологических требований над экономической целесообразностью использования земель, что вызывает необходимость обоснования уровня интенсивности использования земель, защиты ценных угодий от изъятия их для несельскохозяйственных нужд, рекультивации нарушенных земель, консервации земель, загрязненных промышленными отходами, химическими и радиоактивными веществами и др.;

3) создание равных организационных и территориальных условий для различных форм хозяйствования и развития всех отраслей экономики, что требует обеспечения пропорциональности и сбалансированности между выделяемой землей (ее количественными и качественными характеристиками) и фондовооруженностью, трудообеспеченностью, технической оснащенностью и другими параметрами предприятий, а также создания условий для нормального функционирования объекта;

4) учет перспектив и комплексного развития территории муниципальных образований и других административно-территориальных образований;

5) учет экологической устойчивости и пригодности земель сельскохозяйственного и иного назначения для предусмотренного их целевого назначения при обоснованном уровне интенсивности использования земель;

6) сохранение и рациональное использование земельных ресурсов и природных ландшафтов;

7) обеспечение компактного размещения земельных участков при их предоставлении и формировании землепользований, оптимальности их по площади и конфигурации, удобного доступа к ним;

8) обеспечение стабильности землепользования и недопущение чрезмерного дробления земельных участков, если их использование в соответствии с целевым назначением будет затруднено или невозможно;

9) обеспечение оптимального состава, соотношения и размещения угодий, уровня интенсивности использования земель;

10) обеспечение сохранения устойчивых и агроэкологически правильно расположенных элементов организации территории (дорог, лесополос, мелиоративной сети и т.д.);

11) в основу проектов землеустройства должна быть положена агроэкологическая оценка территории и эколого-технологический принцип зонирования территорий;



12) загрязненные, зараженные и деградированные земельные участки должны быть изъяты из сельскохозяйственного использования, законсервированы и исключены из перераспределения;

13) экологические требования определяются, исходя из учета действующих экологических факторов, и обеспечиваются на основе соответствующих стандартов, норм и нормативов.

Территориальное землеустройство направлено на изучение состояния земель, организацию их рационального использования, определение административно-территориальных границ и границ земельных участков, межевание объектов землеустройства. Оно проводится в обязательном порядке в случаях изменения их границ, при выявлении нарушенных земель, проведении мероприятий по консервации и рекультивации земель, выделении земельных долей, предоставлении и изъятии земельных участков для сельскохозяйственного производства. К территориальному землеустройству относятся также мероприятия по установлению и изменению границ городских и сельских поселений, зонированию территории поселений, созданию национальных парков, других особо охраняемых территорий, зон со специальным режимом землепользования, размещению предприятий, учреждений, организаций.

Внутрихозяйственное землеустройство нацелено на организацию рационального землепользования в пределах уже выделенных земельных участков для сельскохозяйственного производства, а также на организацию территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Практически оно заключается в составлении либо рассмотрении и утверждении составленных планов размещения сельскохозяйственных угодий, оленьих пастбищ, объектов жилой и производственной застройки, инженерно-транспортной инфраструктуры в пределах таких земельных участков. Внутрихозяйственное землеустройство проводится по желанию лиц, за которыми закреплены земельные участки.

Особое значение отводится проведению землеустройства на урбанизированных территориях.

Города и другие поселения представляют собой территории, находящиеся под застройкой, площадями, улицами, промышленными зонами, коммуникациями, лесами, парками, скверами, бульварами, водоемами и т.д. На территории городов и других поселений имеются зоны природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного, промышленного и транспортного назначения. Функциональные задачи этих земель определены генеральными планами городов и поселков, проектами планировки и застройки территорий населенных пунктов. Зонирование городской территории регулируется Градостроительным кодексом РФ. В связи с этим задачи землеустройства в пределах городов и других

поселений сводятся к проведению землеустроительных мероприятий совместно с градостроительным проектированием. Землеустроительная и градостроительная документации соответствующих уровней должны дополнять друг друга.

Землеустроительные работы в городах и других поселениях включают:

- правовое зонирование городских земель;
- проведение инвентаризации земель;
- выявление территориальных резервов и создание резервных земельных фондов;
- разработку проектов межевания земель;
- установление и закрепление в натуре (на местности) черты поселений;
- формирование земельных участков как объектов недвижимости при предоставлении (продаже), изъятии (выкупе), совершении сделок;
- установление ограничений и обременений (сервитутов) в использовании земель;
- составление специальных тематических карт состояния и использования городских земель.

Планы земельно-хозяйственного устройства земель городов и поселков и правового зонирования городских земель должны разрабатываться, как правило, одновременно с генеральными планами городов и поселков.

Таким образом, на урбанизированных территориях, характеризующихся высокой степенью концентрации поселений, различных промышленных и иных производств, высокой плотностью населения, наличием большого числа рекреационных, природоохранных, санитарно-защитных зон, огороднических, дачных и иных объединений граждан, развитой транспортной и иной инженерной инфраструктурой, землеустройство должно проводиться в тесной увязке с градостроительной деятельностью и имеющейся градостроительной документацией (схемами территориального планирования, функционального зонирования, генеральными планами поселений, проектами установления черты поселений и др.).

### **1.3. Землеустройство и его роль в решении задач социально-экономического развития территорий**

Геополитические, социально-экономические и природоохранные интересы Российской Федерации, ориентация государства на ускоренный экономический рост путем включения земельно-имущественного комплекса в активный экономический оборот требуют существенного развития системы землеустройства и территориального планирования, которая должна являться основным механизмом целенаправленного регулирования земельных отношений и управления земельным фондом страны в требуемом экономическом русле.

Площадь земельного фонда Российской Федерации в 2013 году составила 1709,8 млн га без учета внутренних морских вод и территориального моря. За период с 2009 г. по 2013 г. площадь земельного фонда Российской Федерации увеличилась. Динамика изменения земельного фонда Российской Федерации по категориям проходит в направлении увеличения земель несельскохозяйственного назначения и, соответственно, уменьшения земель сельскохозяйственного назначения (рис. 1).

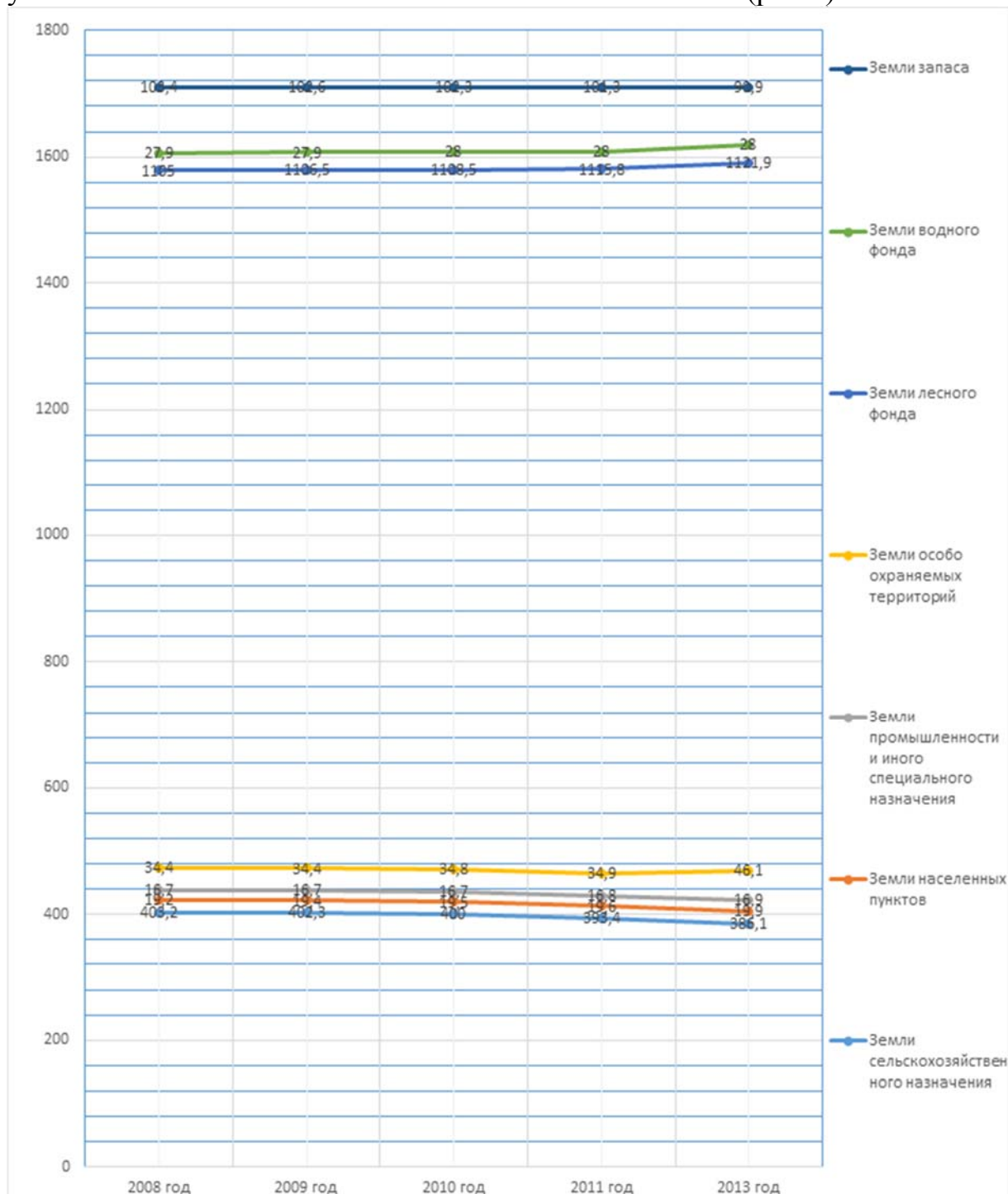


Рис. 1. Динамика земельного фонда Российской Федерации по категориям земель

В том числе, за период с 2009 г. по 2013 г. земли сельскохозяйственного назначения сократились на 17,1 млн га и составили 386,1 млн га, а земли населенных пунктов увеличились на 0,7 млн га и составили 19,9 млн га, земли промышленности увеличились на 0,2 млн га, земли особо охраняемых территорий уменьшились на 11,7 млн га, земли лесного фонда увеличились 16,9 млн га, земли водного фонда увеличились на 0,1 млн га, земли запаса уменьшились на 12,5 млн га.

Вместе с тем изменения в сфере землеустройства с начала земельной реформы характеризуются потерей необходимых государственных функций по управлению земельными ресурсами и контролю за проведением землеустройства, реорганизацией и снижением численности землеустроительной службы (было реформировано 87 проектно-изыскательских и научно-исследовательских институтов и предприятий системы «РосНИИЗемпроект», а также институтов по мониторингу земель), отсутствием финансирования землеустроительных работ со стороны государства в противовес мировым тенденциям по усилению государственного финансирования и регулирования землепользования.

Такое положение не может обеспечить выполнения задач, поставленных Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации по обеспечению устойчивого повышения уровня жизни населения и высоких темпов экономического роста страны не только на ближайшую, но и на отдаленную перспективу. Это объясняется следующим.

Стихийно сформировавшийся в настоящее время корпоративный рынок оказания землеустроительных услуг с участием частных землеустроительных предприятий, индивидуальных предпринимателей, саморегулируемых организаций не позволяет технически правильно, юридически грамотно и экономически обоснованно решить все земельные вопросы. Отсутствие надлежащих организации и финансирования землеустройства, отказ от разработки установленной Федеральным законом Российской Федерации «О землеустройстве» землеустроительной документации, отсутствие или некачественное проведение комплекса работ по землеустройству привели:

- к потере достоверной информации о количественном и качественном состоянии земель, которая является базовой для обеспечения работы механизма регулирования земельного оборота, установления платежей за землю, ведения государственного кадастра недвижимости, землеустройства и контроля за использованием земель;

- к несоблюдению собственниками, землевладельцами и землепользователями ограничений и обременений прав в использовании земель, что приводит к повсеместной деградации этих земель, загрязнению, захламлению, разрушению в процессе хозяйственной деятельности;

- к нарушению устойчивости и компактности объектов землеустройства, особенно на землях сельскохозяйственного назначения, где до

настоящего времени хозяйствующие субъекты в большинстве своем используют земли одновременно на правах коллективно-долевой или совместной собственности, постоянного пользования, аренды;

– к появлению недопустимых недостатков землепользования (парцелляризации земель, дальнотемелья, чересполосицы, вкрапливаний, вклиниваний), что наносит существенный ущерб всей экономике страны и уже в ближайшем будущем потребует проведения комплекса землеустроительных работ по консолидации земель, связанных с колоссальными экономическими затратами;

– к задержкам в оформлении землеустроительной документации для юридических и физических лиц и завышению стоимости землеустроительных услуг;

– к утрате границ земельных участков, что не обеспечивает точности и бесспорности положения их на местности, приводит к многочисленным земельным спорам и неразрешимым судебным делам в сфере оборота земель, затрудняет организацию цивилизованного земельного рынка и не позволяет обеспечить со стороны государства гарантии прав земельной собственности;

– к уменьшению налогооблагаемой базы и невозможности постановки многих земельных участков на кадастровый учет вследствие уклонения ряда землевладельцев и землепользователей от указанных работ, неточного определения площадей и границ земельных участков;

– к самовольному захвату, незаконному предоставлению и изъятию земель;

– к существенному занижению арендных платежей за уже используемые земельные участки и выкупных цен на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности под объектами недвижимости;

– к невозможности надлежащего формирования и оформления земельных участков при разграничении государственной собственности на землю в целях регистрации прав собственности на земельные участки Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Из-за перечисленных выше причин консолидированный бюджет Российской Федерации недополучает большую сумму земельных платежей, большое количество земельных участков предоставляются и изымаются с нарушением земельного законодательства и требований землеустройства. Из значительной части земельных участков, попадающих под разграничение по формам собственности, на начало 2004 г. описано только 300 тыс. При этом незначительное количество земельных участков зарегистрировано с проведением землеустроительных работ, гарантирующих правильность разграничения земель.

По данным территориальных управлений Росреестра число письменных обращений граждан по земельным спорам и по правам на землю, возникших вследствие нарушения процедуры землеустройства (отсутствия протоколов согласования границ), постоянно растет.

Анализ незаконных судебных дел по земельным вопросам показал, что в некоторых административных районах их число доходило до такого количества, что не позволяло отдельным руководителям районных служб нормально исполнять свои должностные обязанности. В ходе осуществления частичного земельного контроля работниками территориальных органов Росреестра выявляются случаи самовольного захвата земель и нарушений земельного законодательства.

В настоящее время в связи с отсутствием требуемого землеустроительного обеспечения должным образом не исполняется Федеральный закон Российской Федерации от 24.07.2002 №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Если до 1990 г. каждое сельскохозяйственное предприятие было единственным землепользователем на своей территории, не считая посторонних пользователей земельными участками, находящимися в границах хозяйств, то уже в 2005 г. в одну сельскохозяйственную организацию входило в среднем 348 владельцев земельных долей, а в отдельных хозяйствах – до одной тысячи и более, что сильно запутывало земельные отношения.

Из 12 млн граждан, получивших право на земельные доли, его оформили 2,3 млн человек. Получили земельные участки в счет земельных долей для расширения личного подсобного или крестьянского хозяйства только 290 тыс. человек на площади 3,6 млн га, 250 тыс. собственников земельных долей к середине 2003 г. потеряли их, внося в уставной капитал предприятий, которые впоследствии обанкротились. Около 4,2 млн человек так и не распорядились земельными долями, а из 41,9 млн га невосребованной площади 8,3 млн га остались бесхозными. Это свидетельствует о том, что земельная реформа на землях сельскохозяйственного назначения не закончена и для ее реализации нужно провести большие объемы землеустроительных работ.

На землях сельскохозяйственного назначения не проведена инвентаризация; в границах территорий бывших сельскохозяйственных предприятий не осуществлено разграничение земель, используемых сельскохозяйственными организациями и гражданами на различных правах, в связи с чем данные участки не поставлены на кадастровый учет и не зарегистрированы; земельные участки фонда перераспределения не выделены в натуре; не проведены землеустроительные работы по передаче в собственность или пользование (аренду) сельскохозяйственным организациям или гражданам несельскохозяйственных угодий, расположенных между участками продуктивных земель в границах земельных участков, предоставленных им в собственность, а также земельных участков, занятых принадлежащими им

на праве собственности зданиями, строениями и сооружениями, что привело к следующему:

- не созданы организационно-территориальные условия для развития ипотеки сельскохозяйственных земель и их цивилизованного рыночного оборота;

- использование большей части земель сельскохозяйственного назначения и их перевод в другие категории осуществляются незаконно, а сельскохозяйственные организации и граждане до сих пор не знают точных границ своих земельных участков;

- происходит дальнейшее разрушение сельскохозяйственной инфраструктуры (дорог, лесополос, мелиорированных земель) и снижение эффективности использования земель сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения.

В данной ситуации государство несет потери за счет снижения общей суммы бюджетных поступлений от регистрации сделок с земельными долями и другими земельными участками: от реализации земельных участков на торгах; уменьшения госпошлин, взимаемых за юридически значимые действия по сделкам с землей и т.д. Экономический ущерб и упущенную выгоду из-за отсутствия землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения государство несет прежде всего за счет разрешения сельскохозяйственного производства инфраструктуры, установления организационно-территориальных и земельно-правовых барьеров, препятствующих нормальной инвестиционной ипотеке и обороту земель сельскохозяйственного назначения.

Согласно расчетам общую сумму бюджетных поступлений за счет осуществления юридически значимых действий по сделкам с землей и гербовых сборов при проведении комплекса землеустроительных работ можно увеличить не менее чем в 8–10 раз, что окупит все затраты государства на землеустройство. Исходя из опыта развитых зарубежных стран, отложенные затраты государства и собственников земель делятся между ними поровну (примерно по 15–20 условных единиц на гектар землеустраиваемой территории).

Сбор, хранение и использование пространственных данных о земельных участках и объектах недвижимости требуют создания единой непрерывной сети границ земельных участков, которые имеют как технический, так и правовой характер. Решение этой задачи возможно только при наличии единства системы координат, поддерживаемой государством одновременно в системе землеустройства и кадастра недвижимости, в которой проводится определение и картографическое отображение всех границ земельных участков, территориальных зон, административно-территориальных образований, кадастровых кварталов и др., а также границ субъектов Российской Федерации и т.п.

В этой связи проекты землеустройства будут обеспечивать не только правильность формирования объектов недвижимости, но и пространственные, правовые и технические гарантии функционирования системы кадастра объектов недвижимости, как это делается в развитых странах.

Подготовка земельно-кадастровой информации в соответствии с принятым земельно-кадастровым делением страны шла без проведения необходимого комплекса землеустроительных работ, а также в электронном или бумажном исполнении, поэтому в настоящее время нельзя гарантировать полной достоверности проводимых земельно-кадастровых работ, т.к. наполнение цифровой информацией кадастровых кварталов, по оценкам экспертов, составляет примерно 30% в целом по Российской Федерации.

Вместе с тем взаимоувязанное проведение землеустроительных и земельно-кадастровых работ, принятое во всем мире, позволит безболезненно перейти к созданию земельно-информационных систем, т.е. систем более высокого уровня, позволяющих обоснованно принимать решения по управлению земельными ресурсами в государстве, регионах и на местах.

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.08.2003 №1163-р, были поставлены задачи, связанные:

- с существенным увеличением доходов от использования земель, находящихся в федеральной собственности;
- с усилением роли государства в регулировании охраны, организации рационального использования и устойчивого воспроизводства земельных ресурсов, в т. ч. путем создания эффективной системы земельного контроля;
- с формированием модели долгосрочного развития экономики, базирующейся на эффективном использовании земельно-имущественного комплекса страны;
- с повышением эффективности государственного регулирования в сфере рынка земли и иной недвижимости.

Большие объемы землеустроительных работ предстоят также и на территории муниципальных и иных административно-территориальных образований. Это связано с установлением их границ, инвентаризацией и разграничением земельных участков с постановкой их на кадастровый учет, а также с необходимостью территориального планирования землепользования, застройки, организации рационального использования земель и их охраны. Кроме того, отдельные собственники земель, землевладельцы и землепользователи должны быть инициаторами проведения землеустроительных работ за свой счет в связи с необходимостью рациональной и эффективной организации принадлежащих им территорий и охраны земель.

Данные задачи особенно актуальны и в ближайшей перспективе, т.к. проведение земельной реформы в нашей стране будет находиться ещё в



самой активной стадии. Это определяет необходимость и значительную важность налаживания системы землеустройства, в рамках которой решаются вышеперечисленные задачи.

Таким образом, осуществление землеустроительных работ позволит:

- завершить разграничение и формирование объектов недвижимости с постановкой их на кадастровый учет, установлением их местоположения, границ, площадей и принадлежности, что даст возможность укрепить, гарантировать и реализовать права собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей;

- повысить эффективность использования и обеспечить охрану земли и иной недвижимости на основе инвестиционных землеустроительных проектов и за счет этого дать импульс развитию экономики государства, отдельных регионов, территорий муниципальных и других административно-территориальных образований стимулировать инвестиционную деятельность на рынке недвижимости;

- осуществлять эффективное управление земельными ресурсами на основе планирования и организации рационального использования земель и их охраны, обоснованного размещения объектов капитального строительства, производственной и социальной инфраструктуры;

- систематически проводить изучение и инвентаризацию земель, что обеспечит актуализацию данных государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель, совершенствовать формы и методы государственного земельного контроля;

- установить на местности границы муниципальных и других административно-территориальных образований, территорий с особым правовым, природоохранным и иными режимами использования земель, что позволит ввести систему местного самоуправления и дифференцировать правовой режим землепользования;

- закончить земельную реформу на землях сельскохозяйственного назначения: ликвидировать обезличку в использовании земельных долей, несельскохозяйственных угодий, расположенных между участками продуктивных земель; надлежащим образом оформить земельные участки сельскохозяйственных организаций;

- осуществлять предоставление и изъятие земельных участков, перевод земель из одной категории в другую, а также их использование на основе документов территориального планирования с учетом намечаемого зонирования территории, установленных регламентов и видов разрешенного использования, что обеспечит социальную справедливость перераспределения земель, соблюдение государственных, общественных (коллективных) и личных интересов в области землепользования;

- сформировать цивилизованный земельный рынок, создать условия для развития ипотеки и оборота земельных участков;

– выявить новые земли для сельскохозяйственного и иного народнохозяйственного освоения.

#### 1.4. Особенности проведения землеустройства в зарубежных странах

Наше понимание и определение землеустройства как системы мероприятий по организации рационального использования и охраны земли в большинстве зарубежных стран отсутствует, несмотря на то, что все землеустроительные действия имеют место, называясь по-разному.

Нет и аналога слову «землеустройство». Иностранцы переводят его неодинаково. В английском языке как «LandUsePlanning» – планирование использования земель; «LandManagement» – земельное управление; «LandSurvey» – межевание, земельная съемка, хотя специалисты под всеми этими терминами понимают конкретные землеустроительные действия. Близкими, но не равнозначными аналогами термина «землеустройство» во французском языке являются слова «AmanagementFoncier», в немецком языке – «die Flurbereinigung».

Такое положение обусловлено в основном историческими причинами, неодинаковыми земельными отношениями и характером земельной собственности в XX веке в России и за рубежом, а также в некоторой степени изоляцией землеустроительной науки и ученых нашей страны в это время. Поэтому если научные фундаментальные работы в данной области переводились на иностранные языки, в т.ч. для использования в Западной Европе, США и Канаде, то учебники по землеустройству применялись только в социалистических странах Восточной Европы, Китае, Монголии, Вьетнаме, имеющих одинаковую земельную политику.

И только в настоящее время, в связи с открывшейся возможностью изучения опыта землеустройства зарубежных стран сложились условия для сближения точек зрения и понятий в землеустроительной науке и практике.

Землеустроительные действия в Западной Европе, США и Канаде исторически были связаны с земельным кадастром. Это было обусловлено следующими причинами:

– данные земельного кадастра использовались при разделе, переделе, объединении земельных участков в ходе земельных сделок, на их основе выдавались документы, удостоверяющие право земельной собственности (пользования);

– земельно-кадастровые сведения применялись органами власти различного уровня для принятия управленческих решений в области землепользования (планирования использования земель, контроля земельного обустройства и т.п.);

– на основе земельного кадастра осуществлялись учет и оценка не только земельных участков, которые считались недвижимостью, но и других объектов недвижимого имущества, связанных с землей (зданий, инженерных сооружений и т.д.), которые давали информационную основу для налогообложения;

– материалы земельного кадастра служили землевладельцам инструментом, дававшим возможность обслуживать их земельную собственность в комплексе: координировать строительство различных объектов (зданий и сооружений, дорог, систем водоснабжения и канализации, рекреационных и торговых центров), осуществлять земельные сделки, согласовывать использование своих земель с общественными интересами.

Таким образом, земельный кадастр за рубежом, включающий в себя не только технические действия, но и определенный земельно-кадастровый процесс, связанный с регистрацией земельных участков и иных объектов недвижимого имущества и сделок с ним, исторически аккумулировал в себе большую часть землеустроительных работ.

Поэтому зарубежные ученые, понимая важность и самостоятельные цели землеустройства, в силу сложившихся обстоятельств вряд ли смогут выделить землеустроительное производство в отдельную отрасль, как это сделано в нашей стране.

Во многих странах часть землеустроительных действий, связанных с различными съемками местности, составлением карт, производством измерений, концентрировалась в службах, ведающих земельным кадастром или геодезией и картографией.

Землеустройство при этом организуют органы исполнительной власти различного уровня (государственного, регионального, местного) в зависимости от своей компетенции.

При этом землеустроительные работы включают в себя следующие действия:

1. Планирование использования земель в различных административно-территориальных образованиях.

2. Организация рационального использования и охраны земель на основе государственных, региональных и муниципальных программ и методов государственного управления земельными ресурсами. В ряде стран осуществление основных мероприятий по организации рационального использования и охраны земель взяло на себя государство, проводя их через специальные программы охраны окружающей природной среды, консервации и защиты фермерских земель и т.п. Лидером в этом направлении являются США. Данная страна финансирует программы через Министерство сельского хозяйства, Министерство внутренних дел, Агентство по защите окружающей среды, Армейский корпус инженеров Министерства сухопутных сил. Программы проводятся в следующих направлениях:

– прямое финансирование проектов землеустройства (мелиорации, водоснабжения, освоения, консервации земель);

– предоставление субсидий на внедрение фермерами природоохранных технологий, компенсация убытков земледельцам за вывод земель из хозяйственного использования, привлечение фермеров к соблюдению определенных правил использования земельных и водных ресурсов на «условиях согласия»;

– техническая, консультационная и научно-информационная работа.

Кроме того, бюджеты штатов также выделяют средства на осуществление программ.

Наиболее распространенным на штатном и местном уровнях инструментом земельно-ресурсной политики является контроль над использованием земель. При этом власти применяют следующие методы регулирования: установление критериев максимальных уровней загрязнения окружающей среды в планах развития региона; зонирование территории для установления в законодательном порядке характера ее использования; скупка в собственность штата земель, требующих немедленной консервации, и использование их в качестве местных рекреационных ресурсов; регулирование размещения производственных и транспортных объектов.

В случае выделения территориальных зон, штатные ведомства районируют земли штата по определенному функциональному признаку (например, использование только для рекреационных целей, ведения сельского хозяйства, транспортного строительства и т. п.). Основываясь на этом, местные власти имеют возможность регулировать размещение тех или иных объектов на своей территории.

3. Проведение работ по межеванию земель. Основой проведения данных работ в зарубежных странах являются земельно-кадастровые съемки (съемки границ). Они подразделяются на первичные, когда отсутствуют земельно-кадастровые планы или требуется их полное обновление в связи с новыми законодательно определенными техническими условиями, и обновляемые, когда формируются или изменяются площади земельных участков, правовые и фактические земельные отношения на части землеустраиваемой территории.

4. Проведение землеустроительных работ, связанных с совершенствованием землевладений и землепользований.

5. Землеустройство на землях сельскохозяйственного назначения.

Этот вид работ возник в начале 19 в. в Германии, когда требовались не только землемеры (геометры), но и специалисты по землеустройству сельскохозяйственных земель. В крупных имениях, помещичьих хозяйствах для этих целей даже стали разрабатывать специальные проекты «внутрихозяйственного» землеустройства, хотя такого термина в землеустроительном производстве западных стран нет до сих пор.

Уже в настоящее время данные проекты превратились в землеустроительную документацию, разрабатываемую не только на одно землевладение, но на определенную эколого-ландшафтную структуру, включающую в свой ареал несколько фермерских хозяйств. Задачи таких проектов землеустройства, которые активно разрабатываются в Германии, Австрии, Венгрии, Чехии, Словакии и других странах – выбрать оптимальные виды землепользования, рациональный состав угодий и посевов на основе требований агроэкологии с размещением экологических коридоров, ниш, микрозаповедников и других природоохранных и инженерно-хозяйственных элементов организации территории.

Вторая часть проектов землеустройства связана с созданием системы противоэрозионных мероприятий, террасированием или консервацией земель на основе инженерных расчетов смыва почв. Эти проекты разрабатываются в США и Канаде, Испании, Франции, Италии, Болгарии, Румынии, Турции и других странах. Занимаются ими не только землемеры, но и фирмы, имеющие отношение к сельскому хозяйству и его отраслям.

Земельное законодательство всех стран Европейского Союза, США, Канады, Австралии устанавливает обязательность проведения землеустройства при любом перераспределении земельных участков или изменении характера и условий землепользования, определяет технические и технологические параметры землеустроительных действий и виды землеустроительной документации, регулирует отношения между участниками землеустройства, делая их социально справедливыми.

Таким образом, зарубежный опыт проведения землеустройства показывает, что все землеустроительные действия должны осуществляться комплексно, в определенной технологической последовательности, начиная от изучения состояния земель и их охраны и кончая землеустроительными работами по территориальному, внутрихозяйственному и участковому землеустройству. Выполнение этих требований в полном объеме может привести к повышению эффективности проведения землеустройства.

## 1.5. Основные направления совершенствования землеустройства

На современном этапе развития земельно-имущественных отношений предлагаются следующие пути решения проблем в землеустройстве.

1. Обеспечение финансовыми, кадровыми и иными ресурсами, обоснованное распределение средств бюджетов всех уровней на проведение землеустройства для общегосударственных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также общественных надобностей

2. Государственная поддержка развития научно-технического прогресса в землеустройстве.

При реализации указанных мероприятий должны быть осуществлены:

- исследования закономерностей развития земельных отношений и их землеустроительного обеспечения при переходе к новым формам хозяйствования;
- разработка научных основ и методов эколого-ландшафтного землеустройства;
- разработка научных основ и правил, регламентирующих земельные отношения и землеустройство в районах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ при ведении принципа самообеспечения их традиционного образа жизни;
- совершенствование методических основ организации землепользования и землеустройства в условиях техногенного загрязнения и заражения территорий.

3. Совершенствование финансового механизма проведения землеустройства.

При установлении стратегии финансирования и определения цен на землеустроительные услуги основное внимание должно быть уделено:

- совершенствованию системы платежей за землеустроительные услуги осуществлению гибкой ценовой политики в отношении землеустроительных услуг, сочетающей приемлемые свободные и фиксированные регулируемые цены;
- привлечению инвестиций в землеустройство, в том числе иностранных;
- установлению или регулированию цен на работы, выполняемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

4. Совершенствование информативного обеспечения землеустройства должно быть направлено на:

- дальнейшее пополнение, улучшение ведения и распоряжения государственным фондом данных, полученным в результате проведения землеустройства;
- подготовку на базе государственного фонда данных информации о топографической, почвенной, геоботанической и иной землеустроительной изученности территории РФ и упорядочения на этой основе видов, состава и содержания землеустроительных работ;
- обеспечение гласности в реализации государственной политики в сфере землеустройства, проведение консультационно-разъяснительной работы среди населения о сути необходимости и важности землеустроительного обеспечения земельных преобразований;
- подготовку каталогов земельных участков, находящихся в фонде перераспределения земель, систематическое их опубликование в средствах массовой информации.

5. Обеспечение международного сотрудничества в сфере землеустройства. Государственная политика по организации международного сотрудничества в сфере землеустройства должна быть направлена на:

- расширение международного информационного обмена в сфере землеустройства;
- содействие в обучении и стажировке российских специалистов по землеустройству в зарубежных компаниях и фирмах по землеустройству;
- привлечение зарубежных инвестиций, кредитов и грантов, технической помощи.

6. Совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров по землеустройству.

7. Совершенствование нормативно-правового регулирования отношений в сфере землеустройства должно быть направлено на:

- разграничение функций, полномочий и организацию взаимодействий федеральных органов исполнительной власти между собой и органами исполнительной власти субъектов РФ по нормативно-правовому регулированию отношений в сфере землеустройства;

- законодательное закрепление форм и методов участия саморегулируемых организаций и граждан в проведении землеустройства.

За последние годы осуществлен ряд крупных мер по совершенствованию планирования рационального использования земельного фонда страны. В соответствии с этим повсеместно на различных структурных уровнях разрабатываются научно-технические прогнозы использования земельных ресурсов на длительный период, которые служат научно обоснованной базой для разработки планов социально-экономического развития страны и отдельных регионов.

В этой связи при анализе уровня использования земельных ресурсов важно установить основные направления их улучшения. Все многообразие направлений по организации улучшения использования земли можно условно объединить в следующие группы: организационно-хозяйственные, аграрно-технологические, организационно-технические, мелиоративные, биолого-экологические и социально-экономические. При этом каждая группа направлений включает в себя систему мероприятий, направленных на повышение рациональности и эффективности использования земли.

Направление организационно-хозяйственного порядка включает в себя установление специализации и концентрации сельскохозяйственного производства на базе межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции, планирования использования земельного фонда; разработку схем и проектов землеустройства, проектов районной планировки сельскохозяйственных районов; проведение земельно-кадастровых работ; составление оргхозпланов, планов социально-экономического развития, схем и проектов по защите почв от эрозии, совершенствование структуры

посевных площадей и введение научно обоснованных севооборотов; выявление резервов освоения новых земель и ряд других.

Аграрно-технологические факторы улучшения использования земли занимают одно из центральных мест в проектах землеустройства и научно обоснованных системах земледелия каждого сельскохозяйственного предприятия. К ним прежде всего относятся: внедрение наиболее прогрессивных способов обработки почвы, посева, возделывания и уборки урожая сельскохозяйственных культур, борьба с потерями и улучшение качества продукции, проведение агромероприятий по улучшению естественных кормовых угодий и многолетних насаждений; разработка и внедрение интенсивных и индустриальных технологий выращивания сельскохозяйственных культур; организация заготовки, хранения и внесения органических удобрений и прогрессивных форм агрохимслужбы; осуществление агротехнических, биологических, химических и других средств защиты растений от вредителей и болезней; применение противоэрозионных агротехнических мероприятий, направленных на охрану и улучшение земель; улучшение семеноводства и внедрение высокоурожайных сортов; внедрение поукосных, пожнивных и повторных посевов с целью наиболее полного использования каждого участка земли.

Организационно-технические факторы отражают главные направления интенсификации улучшения использования земли, к которым относятся: внедрение научно обоснованных систем машин для производства сельскохозяйственных работ; создание условий для хранения продукции полеводства, удобрений, ядохимикатов, сельскохозяйственной техники; индустриализация возделывания сельскохозяйственных культур по интенсивным технологиям; создание комплекса машин для хранения и переработки продукции; внедрение процессов электрификации в сельскохозяйственное производство; организация и внедрение прогрессивных форм использования транспорта; осуществление работ по ремонту сельскохозяйственной техники.

Мелиоративные мероприятия играют существенную роль в деле рационального и эффективного использования земли. При этом решаются главным образом следующие вопросы: осушительные работы; размещение орошаемых земель и оросительных систем; культуротехнические мероприятия; проведение мероприятий по коренному и поверхностному улучшению сенокосов и пастбищ; осуществление предложений по улучшению засоленных, солонцеватых, песчаных и овражно-балочных земель; внедрение комплекса агролесомелиоративных и гидротехнических противоэрозионных мероприятий; рекультивация нарушенных земель.

Биолого-экологические факторы улучшения использования земли включают в себя такие вопросы, как проведение селекционной работы, направленной на изменение свойств культурных растений; создание условий для сохранности редких сообществ растений; внедрение



обоснованного чередования культур в севооборотах; внесение изменений в существующий ландшафт; создание условий для динамичного взаимодействия комплексов живой и неживой природы.

И, наконец, социально-экономические факторы, оказывающие свое воздействие на улучшение использования земельных ресурсов, заключаются в создании условий для повышения квалификации работников сельскохозяйственного производства, внедрении прогрессивных форм организации и оплаты труда в земледелии, применении экономического соревнования, осуществлении моральных и материальных стимулов, совершенствовании планирования использования земли и оценки деятельности работников земледелия, совершенствовании хозрасчетных методов управления сельскохозяйственным производством, укреплении трудовой дисциплины и ответственности каждого работника за рациональное использование земли, организации культурно-бытового досуга трудящихся, осуществлении мероприятий по улучшению связи, обслуживанию населения и др.

Следует отметить, что вышеуказанные факторы по улучшению использования земли действуют не стихийно, не разрозненно, а в комплексе, и только при этом может быть достигнут положительный эффект как в росте продукции, так и в сохранении плодородия почв. Рациональное и эффективное использование земли, охрана и воспроизводство природной среды возможны лишь при планировании, где на научной основе устанавливается пропорциональное и взаимосвязанное развитие отдельных отраслей общественного производства. Перспективное планирование использования земельных ресурсов должно идти по следующим направлениям: народнохозяйственное, отраслевое, организационно-территориальное, внутрихозяйственное.

Важным условием при народнохозяйственном планировании использования земли является всесторонний учет особенностей и закономерностей земельных отношений в обществе. Важная роль при решении этих вопросов должна отводиться прогнозированию и планированию рационального использования земельных ресурсов. Следует отметить, что «прогноз» и «план» – это не одно и то же. Прогноз – это еще не план. Но планирование будет наиболее обоснованным в том случае, когда оно проводится на основе данных перспективного прогноза рационального использования земель. Прогнозы использования земель не имеют директивной силы, а планы обладают таковой.

Прогнозирование использования земельных ресурсов осуществляется главным образом в генеральных схемах использования земельных ресурсов, а также схемах землеустройства республик, областей и районов и в проектах внутрихозяйственной организации территории сельскохозяйственных предприятий.

### Контрольные вопросы и задания

1. Назовите требования по охране земель.
2. Какие земли входят в состав городских земель?
3. Какую классификацию земельного фонда по категориям пригодности Вы знаете?
4. Основные задачи землеустройства на современном этапе.
5. Основные причины проведения землеустройства.
6. Состав землеустроительных работ в городах и населенных пунктах.
7. Назовите изменения с момента начала земельных реформ, связанных с потерей государственных функций по управлению и потреблению в сфере землеустройства.
8. Какие задачи поставлены в программе социально-экономического развития РФ на перспективу?
9. Что позволит достичь осуществление землеустроительных работ?
10. Что означает комплексное проведение землеустроительных действий за рубежом?
11. Основные направления решения проблем в землеустройстве.
12. Мероприятия по решению эффективного использования земель.

## 2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

### 2.1. Особенности системы управления землями

В соответствии с данными государственной статистической отчетности площадь земельного фонда Российской Федерации на 1 января 2013 г. составила 1709,8 млн га, из них 386,1 млн га (22,6%) занимают земли сельскохозяйственного назначения (рис.2).

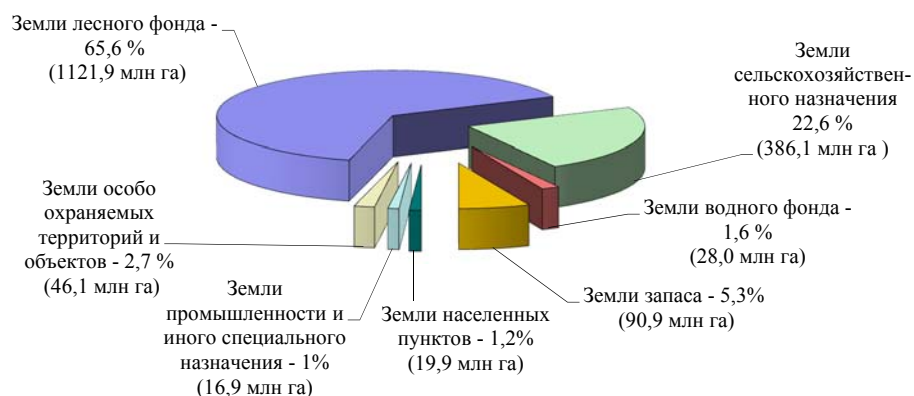


Рис. 2. Структура земельного фонда Российской Федерации по категориям земель

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 почвенных процессов и повышение плодородия почв.

В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

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 родовым общинам.

Земельные угодья являются основным элементом государственного учета земель и подразделяются на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные угодья. К сельскохозяйственным угодьям отнесены пашня, залежь, сенокосы, пастбища и многолетние насаждения, к несельскохозяйственным угодьям – земли под водой, включая болота, лесные площади и земли под лесными насаждениями, земли застройки, земли под дорогами, нарушенные земли, прочие земли (овраги, пески и т.п.). Структура сельскохозяйственных угодий по состоянию на 1 января 2014 года представлена на рис. 3.

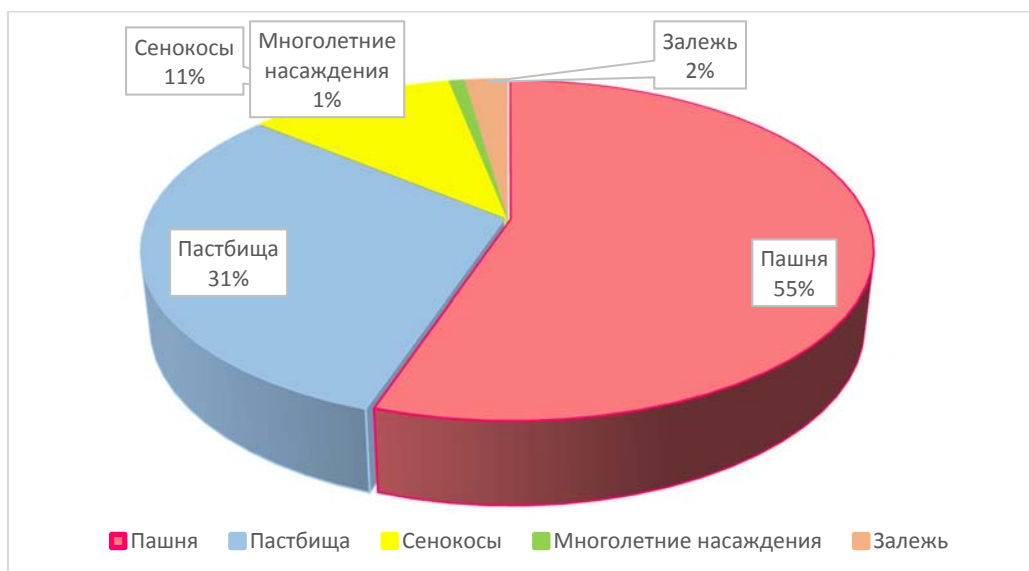


Рис. 3. Структура сельскохозяйственных угодий на 1 января 2014 года

Все экономически развитые страны мира в управлении земельными ресурсами, их использовании и охране отдают приоритет землям сельскохозяйственного назначения, среди которых главное место занимают продуктивные сельскохозяйственные угодья. Это объясняется нижеследующим.

Сельскохозяйственные угодья служат не только сферой жизненного пространства и средой обитания людей, но и основным источником продовольствия для растущего населения, кормов для животноводства, сырья для перерабатывающей промышленности, а их рациональное и эффективное использование обеспечивает продовольственную безопасность и независимость государств, занятость и поддержание традиционного уклада жизни сельского населения, создает условия для стабильного развития и повышения устойчивости экономики. Сельскохозяйственные угодья не могут бесконтрольно изыматься и использоваться для развития

населенных пунктов, промышленных, транспортных, энергетических и других несельскохозяйственных целей. Их предоставление с изменением целевого назначения, правового режима и разрешенного использования сопряжено со значительными затратами, обеспечивающими восстановление сельскохозяйственного потенциала территории, возмещение убытков, потерь и упущенной выгоды сельскохозяйственным землевладельцам и землепользователям. Выполнение данных требований и условий обеспечивается созданием в государствах системы управления земельными ресурсами, которая обязательно включает в себя учет земель, планирование развития землепользования, организацию рационального использования земель и их охраны, земельный контроль. Данные функции реализуются в системе землеустройства, охватывают все земли, независимо от формы собственности, вида и принадлежности хозяйствующим субъектам. При этом система землеустроительных мероприятий функционально, технологически и иерархически увязывается с проведением кадастра недвижимости, государственной кадастровой оценки для налогообложения и мониторинга земли.

Модель государственного регулирования землепользования, реализуемая в настоящее время в странах Европейского Союза, была построена на основе использования опыта государственного регулирования проведения землеустройства в бывшем СССР. В ее основе лежат директивы ЕС в области развития землепользования, национальные (федеральные) планы (программы) использования и охраны земель, региональные и местные комплексные планы (программы) развития землепользования и проекты землеустройства. Ни одно действие, связанное с предоставлением, изъятием, перераспределением или организацией использования земельных участков, не осуществляется без проекта землеустройства. При этом планирование использования и охраны земель за рубежом разделяется на два основных вида: пространственное (территориальное) и городское.

Пространственное (территориальное) планирование не является сферой градостроительной деятельности. Оно осуществляется землеустроительными организациями и решает вопросы устройства территории на больших пространствах не только в интересах развития производительных сил общества, но и, главным образом, в целях поддержания устойчивого развития сельской местности, выполнения ландшафтно-экологических и природоохранных требований.

Городское планирование осуществляют архитектурно-планировочные организации в целях регулирования планировки и застройки населенных пунктов и последующего архитектурно-строительного проектирования и строительства.

В настоящее время вопросы организации рационального использования земель в больших городах решаются достаточно обоснованно, но использование межселенных (сельских) территорий практически остается

вне сферы государственного регулирования и охраны. Действующее в данный момент территориальное планирование как составная часть градостроительной деятельности не обеспечивает организацию рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны. Это объясняется тем, что Градостроительные регламенты как составные части Правил землепользования и застройки согласно п. 6 ст. 36 градостроительного кодекса Российской Федерации не устанавливаются для земель лесного, водного фондов, земель запаса, большей части особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения. Поэтому более 90% всех земель страны не могут быть охвачены соответствующими нормами и правилами землепользования, а следовательно, находиться в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования. В связи с этим для всех вышеназванных категорий земель, не охватываемых градостроительными регламентами, планирование использования земель и их охраны должно являться областью землеустроительной деятельности и осуществляться на основе землеустроительной документации.

При территориальном планировании не решаются вопросы определения и улучшения использования земель, не связанных со строительством и находящихся в государственной или муниципальной собственности, что ранее определялось утратившей силу ст. 34 Земельного кодекса РФ. Не решаются также вопросы охраны земель, как это предусмотрено главой II Земельного кодекса Российской Федерации.

Сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране. Предоставление их для несельскохозяйственных нужд допускается в исключительных случаях с учетом кадастровой стоимости угодий.

В целом по Российской Федерации наблюдается ежегодное сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения. Данные о структуре и динамике изменения площадей земель сельскохозяйственного назначения за последние годы представлены в табл. 1.

С 2009 по 2013 гг. уменьшение данного показателя составило 16,2 млн га. По сравнению с предыдущим годом площадь земель сельскохозяйственного назначения сократилась на 2,9 млн га. Следует также отметить, что по состоянию на 1 января за период 2009-2013 годы в динамике изменений площади сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения наблюдаются лишь незначительные колебания. Структура распределения сельскохозяйственных угодий в их составе также сохраняется.

Т а б л и ц а 1

Структура и динамика изменения площадей земель сельскохозяйственного назначения, млн га (по состоянию на 1 января соответствующего года)

Земли	2009		2010		2011		2012		2013	
	млн га	Доля в категории земель, %	млн га	Доля в категории земель, %	млн га	Доля в категории земель, %	млн га	Доля в категории земель, %	млн га	Доля в категории земель, %
Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения, в том числе:	402,3		400,0		393,4		389,0		386,1	
1. Сельскохозяйственные угодья, в том числе:	196,0	48,7	196,1	49,0	196,1	49,8	196,3	50,5	196,2	50,8
пашня	115,3		115,3		115,1		115,1		115,1	
залежь	4,2		4,2		4,4		4,4		4,4	
многолетние насаждения	1,1		1,2		1,2		1,2		1,2	
сенокосы	18,5		18,6		18,6		16,6		18,6	
пастбища	56,6		56,8		56,8		56,9		56,9	
2. Лесные площади	39,4	9,8	37,4	9,3	30,9	7,9	29,1	7,5	28,8	7,5
3. Лесные насаждения, не входящие в лесной фонд	19,5	4,8	19,4	4,8	19,3	4,9	19,3	4,9	19,3	5,0
4. Земли под водой	13,2	3,3	13,2	3,3	13,2	3,3	13,1	3,4	13,1	3,4
5. Земли застройки	1,1	0,3	1,1	0,3	1,1	0,3	1,1	0,3	1,1	0,3
6. Земли под дорогами	2,3	0,6	2,3	0,6	2,3	0,6	2,3	0,6	2,3	0,6
7. Болота	25,5	6,3	25,5	6,3	25,4	6,5	24,8	6,4	24,7	6,4
8. Прочие земли	105,3	26,1	104,4	26,1	105,1	26,7	103,0	26,4	100,0	25,9

Фактически реальное выбытие продуктивных земель из сельскохозяйственного оборота более масштабно. Его размер, по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года, оценивается в 41,5 млн га сельскохозяйственных угодий, которые перестали обрабатываться. Основная причина такого положения заключается в прекращении деятельности значительного числа сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств из-за банкротства, отсутствия финансовых, трудовых и материальных ресурсов по поддержанию пашни в надлежащем качественном состоянии и по её обработке.

В связи с отсутствием системы управления земельными ресурсами неконтролируемый оборот с земельными участками сельскохозяйственного

назначения огромен. Например, за рассматриваемый период общее число предоставленных для различных целей, изъятых и перераспределенных земельных участков на землях сельскохозяйственного назначения оценивается не менее чем в 9,7 млн (17,5% от их числа), а охватываемая ими площадь составляет 42,1 млн га. Кроме того, из всех земельных участков сельскохозяйственного назначения, перераспределенных в ходе земельных преобразований за 1991–2007 годы, не менее 1,5 млн ед. (15,5%) переведены в другие категории земельного фонда или изменили вид разрешенного использования без соответствующего землеустроительного обеспечения. Повсеместно отмечался добровольный отказ сельскохозяйственных предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств и других производителей сельскохозяйственной продукции от предоставленных им ранее земель, связанный с их неудовлетворительным экономическим состоянием. Вследствие этого в государственном кадастре недвижимости такие земельные участки продолжали учитываться как земли сельскохозяйственного назначения, используемые теми или иными юридическими и физическими лицами для сельскохозяйственного производства. По данным статистических наблюдений, общая площадь земельных участков, ликвидированных в результате банкротства сельскохозяйственных организаций (принадлежащих по данным государственного кадастра недвижимости таким организациям), по состоянию на 1 января 2013 г. составила 16,6 млн га.

Земельным кодексом Российской Федерации допускается изъятие из земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей при условии худшего их качества согласно кадастровой стоимости. За 2013 год из земель сельскохозяйственного назначения по этой причине выбыло 110,4 тыс. га сельскохозяйственных угодий, в том числе под строительство и расширение предприятий промышленности, транспорта, связи и иного назначения отведено 21,5 тыс. га сельскохозяйственных угодий, для расширения и строительства населенных пунктов – 35,6 тыс. га, предприятиям, организациям и учреждениям природоохранного назначения – 46,5 тыс. га, для других целей – 6,8 тыс. га (рис. 4).

Кроме того, следует отметить, что в 2012 году для расширения и строительства населенных пунктов было отведено 39,7 тыс. га земель различных категорий, из них 37 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения, в том числе 28,3 тыс. га пашни. Под строительство и расширение предприятий промышленности, транспорта, связи и иного назначения было отведено 53,6 тыс. га земель различных категорий, из них 33 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения, в том числе 10,8 тыс. га пашни.



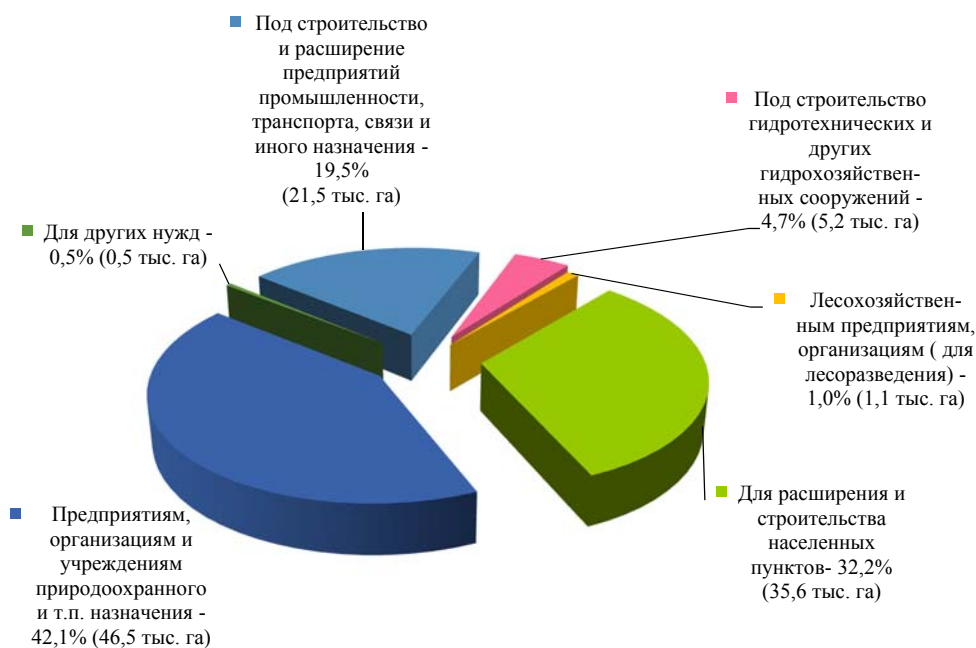


Рис. 4. Доля сельскохозяйственных угодий земель сельскохозяйственного назначения, предоставленных для государственных и общественных нужд

При этом статьей 7 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» установлены условия и ограничения перевода земель сельскохозяйственного назначения для указанных целей. Вместе с тем, исходя из положений указанной статьи, земли сельскохозяйственного назначения, используемые для сельскохозяйственного производства, а также особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья фактически не защищены от перевода в земли населенных пунктов для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, и перевода в земли промышленности и иного специального назначения для целей строительства объектов транспорта и связи.

Из-за неурегулированного или непрофессионального проведения землеустроительных работ на землях сельскохозяйственных организаций процесс формирования земельной собственности (земельных участков) шёл с нарушением требований землеустроительного проектирования. Например, по результатам полевого обхода, изучения и обмера границ землевладений и землепользований, проведенных специалистами Государственного университета по землеустройству в ряде сельскохозяйственных и других организаций Центрального Федерального округа, из 3645 км границ объектов только 1330 км (36,5%) было совмещено с естественными рубежами, границами земельных угодий и элементами организации территории (дорогами, скотопрогонами, каналами). Это привело к образованию чересполосицы, дальнотельности, расчленению крупных пахотных массивов на мелкие участки, в особенности, при создании крестьянских хозяйств.

Большая часть границ – 1667 км (45,7%) – была размещена под углом к горизонталям, что при определенных погодных условиях и неправильной хозяйственной деятельности может привести к возникновению водной эрозии. Только 2490 поворотных точек (41,6%) по границам обследованных хозяйств было закреплено на местности межевыми знаками. Остальные либо утеряны, либо не обозначены, что требует дальнейшего проведения работ по землеустройству и межеванию земель.

Половина хозяйств приобрело недостатки землепользования: вклинивания, вкрапливания, дальнотемелье, неоптимальный размер, чересполосицу, а 4255 га (3,0%) практически выключено из оборота и находится под залежью или заросло кустарником и мелколесьем.

Руководствуясь действующим Земельным кодексом Российской Федерации, нормами Федерального закона от 18.06.2001 №78-ФЗ «О землеустройстве», а также отечественным и зарубежным опытом планирования и организации рационального использования земель и их охраны, рекомендуется следующая схема землеустроительного обеспечения управления земельными ресурсами (табл.2).

Первым этапом такой деятельности является восстановление действующей ранее системы учета и оценки качества земель сельскохозяйственного назначения, в которую входят мероприятия по изучению наличия, фактического состояния и использования данной категории земель, включая геодезические и картографические работы; почвенные, геоботанические, агрохимические и другие обследования и изыскания; инвентаризацию земельных участков; оценку качества земель сельскохозяйственного назначения не только как территориального базиса, объекта имущественных отношений, но и как главного средства производства в сельском и лесном хозяйстве. Результатом данных работ должна являться информация о количественном и качественном состоянии этих земель, их пригодности для использования в сельском хозяйстве и потенциальных возможностях.

На втором этапе следует осуществить цитирование использования земель на межселенных территориях. Целью данного вида работ является установление правил землепользования применительно к землям сельскохозяйственного назначения, в которых определяются территориальные зоны и землеустроительные регламенты, а также порядок применения и изменения этих правил.

При этом под землеустроительным регламентом понимаются устанавливаемые в границах соответствующих территориальных зон виды разрешенного использования земельных участков, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, а также ограничения использования земельных участков.

Правила землепользования должны утверждаться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а землеустроительное

зонирование территории должно проводиться в схемах землеустройства соответствующего административно-территориального уровня.

Т а б л и ц а 2

Схема землеустроительного обеспечения управления земельными ресурсами

Землеустроительное обеспечение управления земельными ресурсами			
Функции управления земельными ресурсами	Вид землеустроительной документации	Вид землеустроительных действий	Параметры землепользования, устанавливаемые при землеустройстве
Учет и оценка качества земель	Землеустроительные дела по инвентаризации земель, вычислению площадей, экспликации. Материалы (акты) обследований и изысканий Материалы оценки качества земель. Паспорта земельных участков	Инвентаризация и графический учет земель. Почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания. Оценка качества земель	Количественные и качественные характеристики земельных участков
Планирование использования земель и их охраны	Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации. Схемы землеустройства территории субъектов Российской Федерации Схемы землеустройства территории муниципальных образований	Землеустроительное планирование, прогнозирование, зонирование	Правила землепользования с установлением землеустроительных регламентов
Организация рационального использования земель и их охраны	Проекты межхозяйственного (территориального) землеустройства. Проекты внутрихозяйственного землеустройства. Рабочие проекты по использованию и охране земель	Землеустроительное проектирование	Стандарты, технические регламенты, нормы и правила землеустроительного проектирования
Земельный контроль (контроль за проведением землеустройства)	Протоколы, акты проверок, архивные материалы, материалы экспертизы	Контроль над проведением землеустройства, Государственная экспертиза землеустроительной документации, Формирование государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства	Контрольные цифры исполнения землеустроительных действий

На третьем этапе необходимо организовать рациональное использование земель и их охрану методами землеустройства путем осуществления

землеустроительного проектирования и разработки соответствующих проектов межхозяйственного (территориального) землеустройства, проектов внутрихозяйственного землеустройства, а также рабочих проектов по осуществлению отдельных землеустроительных мероприятий.

На четвертом (заключительном этапе) следует осуществить контроль за проведением землеустройства, являющийся частью земельного контроля. При этом необходимо оценить состояние и использование земель, которые были обусловлены проведенными землеустроительными действиями.

В целях создания системы управления земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения и осуществления мер по планированию и организации рационального использования этими землями необходимо осуществить следующие действия.

1. Передать полномочия и функции в области организации и проведения землеустройства от Минэкономразвития к Минсельхозу России с воссозданием соответствующих территориальных землеустроительных органов в системе Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

2. Разработать и осуществить «Федеральную целевую программу по проведению комплексного землеустройства в Российской Федерации на 2010-2020 годы». Данная программа должна предусматривать осуществление землеустройства на землях, используемых в сельскохозяйственном производстве, в том числе на землях, находящихся в федеральной собственности. При этом особенно важным является разработка схем зонирования сельскохозяйственных угодий с учетом их пригодности и продуктивности в сельскохозяйственном производстве, составление проектов перераспределения земель, обеспечивающих комплексное размещение земельных участков, образованных в счет выделенных земельных долей, а также установление границ земельных массивов, соответствующих невостребованным земельным долям.

3. Увеличить финансирование за счет средств федерального бюджета Федеральной целевой программы «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России сельскохозяйственным товаропроизводителям на проведение ремонтно-восстановительных работ внутрихозяйственной мелиоративной сети, находящейся на их балансе.

4. Одним из эффективных механизмов управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, находящимися в федеральной собственности, может стать рекомендованная Минсельхозом России специализированная организация «Фонд по управлению землями сельскохозяйственного назначения, находящимися в федеральной собственности».

Фонд будет призван реализовывать следующие функции:

- создание условий для сохранения и эффективного использования особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий;

- создание условий для развития племенного животноводства, семеноводства, проведение сортоиспытаний;
- обеспечение эффективного использования ограниченных в обороте (в приграничных зонах) сельскохозяйственных земель;
- создание условий для эффективного использования мелиорированных земель;
- создание агротехнопарков в целях привлечения инвестиций в агропромышленный комплекс.

Фонд может стать не только реальным эффективным механизмом в процессе управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, находящимися в федеральной собственности, но и важным системообразующим звеном в процессе реализации земельной политики в части земель сельскохозяйственного назначения.

Для формирования земельных участков, которые должны быть переданы в собственность данного Фонда, необходимо провести следующие землеустроительные работы по учету земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности, включая:

- инвентаризацию земельных участков;
- проведение почвенных, геоботанических, агрохимических, топографо-геодезических и других обследований и изысканий;
- оценку качества земельных участков;
- постановку земельных участков на государственный кадастровый учет.

При этом необходимо подготовить и согласовать перечень земельных участков сельскохозяйственного назначения, на которые у Российской Федерации имеется право собственности на землю.

5. Дополнить Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия специальным разделом «Поддержка региональных проектов по комплексному землеустройству на землях, используемых в сельскохозяйственном производстве».

При этом целесообразно оказывать государственную поддержку прежде всего сельскохозяйственным товаропроизводителям, использующим земли на основе аренды земельных долей и формирующим земельные участки крупными массивами, а также использующим невостребованные земельные доли.

6. Федеральное правительство, исполнительные органы субъектов РФ и муниципальных образований должны финансировать и организовать проведение землеустроительных работ.

По данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации опыт ряда субъектов Российской Федерации (Самарская, Псковская, Ленинградская, Липецкая, Тамбовская области, Республика Карелия, Пермский край) указывает на высокую эффективность государственной поддержки в решении имеющихся проблем финансирования и организационного

сопровождения землеустроительных и кадастровых работ на землях сельскохозяйственного назначения. В связи с этим необходимо решить вопрос о субсидировании из федерального бюджета части затрат на землеустройство и постановку на кадастровый учет земельных участков, используемых сельскохозяйственными товаропроизводителями, при условии софинансирования этих работ из бюджетов субъектов Российской Федерации.

## 2.2. Состояние и пути улучшения плодородия земель

Одним из основных направлений государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации в области производства сельскохозяйственной продукции является повышение почвенного плодородия почв и урожайности сельскохозяйственных культур.

Материалы проводимого в регионах России мониторинга земель характеризуют состояние сельскохозяйственных угодий как достаточно критическое. Их использование сегодня отличается двумя крайне негативными особенностями: деградацией качественного состояния сельскохозяйственных земель и постоянным ростом площадей неиспользуемых угодий. Продолжаются процесс снижения гумуса и основных питательных веществ в почвах, различные виды эрозии и др., что негативно отражается на продуктивности и экономической эффективности производства. По мнению наших ученых, основные причины такого положения лежат в области экономического состояния сельскохозяйственных товаропроизводителей, недостаточного финансирования мероприятий по повышению плодородия земель, отсутствия достаточных усилий по предупреждению деградационных процессов, восстановлению, охране сельскохозяйственных угодий и окружающей среды.

Серьезной проблемой является повышение эффективности использования земель, в первую очередь, пашни. Сегодня она используется крайне неэффективно. Нарушаются севообороты. Резко уменьшилось использование как органических, так и минеральных удобрений, особенно последних. Почти сведено на нет использование ядохимикатов. Нарушается агротехника как основной, так и предпосевной обработки почвы, агротехника ухода за посевами уборки урожая. Все это привело к резкому повышению степени засоренности полей и, как следствие, к снижению урожайности. Лишь отдельные фермерские хозяйства, правильно, по-хозяйски используя землю, добились определенных результатов – сохранения и даже повышения урожайности.

Техника морально и физически устарела и практически не обновляется. Имеющаяся техника используется неэффективно, зачастую простаивает из-

за отсутствия горючего. Оставляет желать лучшего структура посевных площадей сельскохозяйственных культур.

Все это является результатом так называемых «перестроечных явлений» в нашей стране, в том числе и в области сельского хозяйства. Это формирование новых земельных отношений, основанных на введении частной собственности на землю. Сохраняется потребительское отношение к использованию земли, в результате чего сельское хозяйство оказалось на грани разрушения, вымирания. Старые колхозы и совхозы повсеместно разрушены, а ничего нового взамен не создано. Появились бросовые земли, то есть безнадзорные, никому “ненужные”, никак не обрабатываемые, незасеваемые, пустующие. И таких земель по стране миллионы гектар. Это пашня с ее почвой, перегноем – бесценным природным даром, пусть и не всегда мощным. Миллионы гектар пашни, каждый гектар которой в Западной Европе на вес золота. Такие данные не публикуются и имеются только в статистических отчетах. Так, только в Курганской области площадь необрабатываемых земель в последние годы составила десятки тысяч гектар.

В настоящее время наибольшую опасность представляет эрозия почв сельскохозяйственных земель. Доля эрозийно-опасных сельскохозяйственных угодий составляет 58,6 % (в том числе пахотных – 41 %). Сложное положение везде, включая Поволжский, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный, Северо-Кавказский экономические районы, Волгоградскую, Ростовскую, Астраханскую, Омскую области, республики Калмыкию, Туву, Дагестан, Чечню, Хакасию, Алтайский, Красноярский края и другие. Деградация земель наносит огромный экономический ущерб, нарушая сложившееся экологическое равновесие и ухудшая экономические и социальные условия проживания человека.

В настоящее время 56 млн га пашни характеризуется низким содержанием гумуса. 12 млн га – низким содержанием калия, 2 млн га земель нарушено в результате добычи полезных ископаемых и торфа, 67 тыс. га занято санкционированными и несанкционированными свалками, 240 тыс. га занято под размещение отходов и т.д. Неблагоприятная ситуация сложилась и на площадях сельскохозяйственных кормовых угодий. Около четверти их переувлажнено и заболочено, почти 25 % смыто и дефлировано, более 15 % засолено, примерно 10 % расположено на каменистых землях. 17 % кормовых угодий (в основном пастбища) относятся к сбитым.

Достаточно большую озабоченность вызывает состояние мелиорированных земель России. За последние годы из оборота выбыло 2 млн га мелиорированных угодий, но и оставшиеся земли используются далеко не всегда эффективно. В условиях снижения уровня эксплуатации мелиоративных систем значительные размеры приобрели процессы зарастания осушенных земель кустарником и мелколесьем, на значительных площадях развиваются процессы переувлажнения и вторичного заболачивания. В

орошаемой зоне в связи с моральным и физическим износом основных мелиоративных систем, отсутствием необходимого количества дождеваль-ной техники площадь неполиваемых земель возросла до 2,1 млн га, что при-вело не только к существенному недобору сельскохозяйственной продук-ции, но и к развитию деградационных процессов. Ежегодные потери гумуса на пашне оцениваются в 0,6–0,7 т/га (до 1 т/га – на черноземах), а в целом по стране – 80 млн т.

По расчетам ученых РАСХН для обеспечения воспроизводства гумуса в пахотных почвах страны потребность в органических удобрениях составляет примерно 840 млн т/год. Однако в связи с резким сокращением поголовья скота, даже при полной мобилизации всех ресурсов навоза и помета потребность в органических удобрениях для воспроизводства гумуса почв может быть удовлетворена менее чем на 20 %. За последнее десятилетие вынос основных элементов питания с урожаем превышал их поступление в почву. При сохранении существующей ситуации с таким низким уровнем применения органических удобрений плодородие почв в дальнейшем будет интенсивно снижаться, что может привести к более неблагоприятным последствиям, связанным с деградацией наиболее ценных в России земель. Отдельные данные о состоянии сельскохозяйственных земель России приведены в табл. 3.

Т а б л и ц а 3

Состояние сельскохозяйственных земель России, млн га

Наименование	Всего
1. Площади деградированных земель:	~ 130,0 33,8
- подверженных водной и ветровой эрозии	
- из них сильно и средне эродированных	
- имеющих повышенную кислотность	70,0
- из них сильно и среднекислых	36,4
- имеющих низкое содержание гумуса	56,0
- нарушено в результате добычи полезных иско- паемых и торфа	2,0
2. Наличие мелиорированных земель: – на начало 1991 г.	11,3
-в настоящее время	9,4
3. Территории, подверженные опустыниванию	более 50,0
4. Брошенных земель, зарастающих сорняками, кустарником, мелколесьем	по различным источникам -40,0
5. Процент пахотных земель, имеющих отрица- тельный баланс гумуса*	97,3

\* Данные пп. 2–5 приведены из работы: «Проблемы деградации охраны и восста-новления продуктивности сельскохозяйственных земель России». М. 2007. Под-готовлено коллективом ведущих ученых РАСХН.



В аридном поясе России особую опасность представляет опустынивание. По разным источникам, процессы опустынивания в той или иной степени охватывают свыше 80 % засушливой территории страны. Проблема опустынивания становится острой в Республике Калмыкия, Ставропольском и Краснодарском краях, Астраханской, Волгоградской, Саратовской областях и других регионах. Развитие этого процесса ведет не только к потере продуктивности земель, но и к осложнению социально-экономического положения, усилению миграции населения. Свыше 10% земельных площадей входит в так называемую область риска, где интенсивность антропогенных воздействий превышает критический уровень устойчивости почв и почвенного покрова.

В последние годы началось интенсивное зарастание древесно-кустарниковой растительностью пахотных земель, особенно в лесной зоне страны. По данным Росреестра, на территории Юхновского района Калужской области в слабой, средней и сильной степени кустарником, мелколесьем и лесом заросло: пашни – 51%, сенокосов – 76%, пастбищ – 68%, залежи – 63%. Качественное состояние сельскохозяйственных земель ухудшается в большинстве регионов России. Практически все массивы естественных кормовых угодий подвержены эрозионным процессам.

Материалы почвенных обследований в Ставропольском крае показывают, что в целом состояние земель сельскохозяйственного назначения по наличию гумуса крайне тревожное. На территории края 70,4% сельскохозяйственных угодий (от обследованной площади) характеризуются низким содержанием органического вещества. Удельный вес среднеобеспеченных гумусом земель – 29,5%. На почвы с высоким содержанием гумуса приходится менее 1% площадей. Такое положение усугубляется низкими объемами проведения агрохимических и мелиоративных мероприятий. Если процессы потерь основных элементов питания растений будут продолжаться, то через 10–15 лет качественное состояние земель края может оказаться на уровне 60-х годов, и потом потребуется примерно 30 лет на восстановление утраченного плодородия.

Агроэкологическое состояние почвенного покрова сельскохозяйственных земель другого сравнительно благополучного региона – Белгородской области, также вызывает тревогу и серьезные опасения в части перспектив их дальнейшего использования. Сравнительно безопасными в агрономическом отношении на территории области являются земли на площади лишь 547,7 тыс. га (33,1 %). Здесь содержание гумуса составляет более 4%, подвижного фосфора и обменного калия соответственно больше 100 и 80 мг/100 кг почвы, кислотность – близкая к нейтральной или нейтральная (рН 5,5–7,0). С низким содержанием гумуса (менее 4%) на территории области 327,6 тыс. га (19,8%) почв. Наибольшие площади с низким содержанием гумуса приурочены к районам более интенсивного развития эрозии и формирования серых лесных, карбонатных, меловых,

супесчаных и песчаных почв. Значительным фактором разрушения потенциала почвенного плодородия в Белгородской области по-прежнему остаётся эрозия. Здесь доля эродированной пашни составляет 53,6%, в том числе слабосмытых почв – 34,6%, среднесмытых – 12,6% и сильносмытых – 6,4%, при средней по ЦЧЗ – 20,1%. Территория Белгородской области в ЦЧР является наиболее эродированной. Она больше, чем в других регионах, подвержена смыву и размыву почв, чему способствуют склоновые типы местности, ливневый характер выпадения осадков, сравнительно слабая облесенность, высокая степень распаханности.

Склоны занимают более 72% всей площади области, в том числе с крутизной более 3–30%. Эродированные почвы, как правило, расположены на склонах. Крутизна склона сильно влияет на качество выполняемых работ при выращивании пропашных культур и их урожайность. О снижении урожаев на эродированных почвах свидетельствуют показатели, приведенные в табл. 4.

Площадь сельскохозяйственных угодий Оренбургской области составляет 10487,4 тыс. га, в том числе 6048,8 тыс. га пашни. Значительная часть этой площади находится в засушливых климатических условиях. Почти половина пашни характеризуется низким содержанием гумуса. В результате эрозионных процессов наблюдается резкое уменьшение мощности гумусового горизонта. По содержанию питательных элементов около 2000 тыс. га пашни имеют низкое содержание фосфора, 3000 тыс. га обеспечены им в недостаточной степени. Более 700 тыс. га почв солонцовые или засоленные. На значительных площадях активно проявляются процессы водной и ветровой эрозии.

Т а б л и ц а 4

Урожайность сельскохозяйственных культур в Белгородской области в зависимости от степени смытости чернозема (в % к урожаю на несмытой почве)

Культуры	Слабосмытый	Среднесмытый	Сильносмытый
Озимые зерновые	85	50	30
Яровые зерновые	80	55	30
Кукуруза на зерно	80	60	15
Кукуруза на силос	80	30	10
Подсолнечник	70	40	20
Сахарная свекла	80	30	10
Просо	80	33	17
Многолетние травы	90	85	60

В области более 4 млн га пашни расположены на склонах от 1° до 7° и нуждаются в противозерозионной защите. Идет оврагообразование в северных, западных, центральных и опустынивание в южных и восточных районах области. Отсутствие эффективных мер по регулированию стока и накоплению почвенной влаги, физическая деградация почв от интенсивной

обработки тяжелой техникой являются основными причинами развития эрозионных процессов и деградации почв.

Органическое вещество почв (гумус) является энергетической основой биологических процессов, обладает свойствами физиологически активных веществ, регулирующих ростовые процессы и питание растений как макро-, так и микроэлементами. Содержание органического вещества в почве – важный показатель, определяющий, а нередко лимитирующий плодородие почв, урожайность сельскохозяйственных культур. По данным агрохимических обследований, за последние 5 лет процент содержания гумуса в почвах Оренбургской области снизился в среднем по области на 0,3%.

Россия практически постоянно работает над реализацией различных программ «Плодородие», которые в целом достаточно эффективны в конкретных местах их реализации. Можно сослаться на опыт Красногвардейского района Белгородской области. В районе за годы освоения противоэрозионной системы посажено 8700 га лесных насаждений (полезащитных – 1763 га, приовражно-балочных – 5520 га, приречных – 157, сплошного облесения – 1229 га), построено 315 валов, создан 121 противоэрозионный пруд, выложено и залужено большое число промоин и водотоков. В настоящее время проводятся работы по созданию насаждений на обнаженных породах, бросовых землях и в овражно-балочных системах. В результате рост урожайности зерновых с 1 га составил 7,2 центнера. Ежегодный дополнительный доход с каждого гектара зерновых составляет 2,1 тыс. руб. (7,2 ц × 300 руб.). Предотвращенный эколого-экономический ущерб с 1 га составил 73,7 тыс. руб. ежегодно. Общая сумма эколого-экономического эффекта 75,8 тыс. руб./ год с 1 га. Не менее значима социально-экологическая эффективность, которую не всегда удается точно измерить рублем. Это здоровая территория, и люди на этой земле чувствуют себя значительно лучше, чем в условиях продолжающейся деградации.

Вместе с тем плодородие российских земель в целом не улучшается, а происходит дальнейшая их деградация. Усиливается эрозия, снижается плодородие, повышается кислотность почв и т.д. В чем причина?

Если объективно анализировать содержание ныне действующей федеральной и региональных программ по улучшению землепользования с позиций их действенности и реального влияния на процесс землепользования, то можно с достаточной уверенностью утверждать, что одна из причин продолжающейся деградации сельскохозяйственных земель связана с крайне незначительными объемами планируемых в программах работ по улучшению землепользования. Можно сослаться на такие показатели. Параметры сильно- и среднеэродированных земель составляют около 30–35 млн га, а планируемые параметры их улучшения в федеральной программе в целом на 2006–2010 гг. составили всего 100 тыс. га. Почв, требующих известкования, числится около 70 млн га, в том числе сильно- и среднекислых – около 30–35 млн га, а на текущее пятилетие предусматривается объем

известкования немногим более 1 млн га. И так почти по каждой позиции программы, направленной на улучшение землепользования.

По мнению ученых ВНИИЭСХ, решить эту проблему должно руководство страны (а не каждый отдельный регион, район, первичный хозяйствующий субъект). Без кардинального изменения подхода к проблемам состояния сельскохозяйственных земель и аграрной сферы в целом, ее социальной составляющей, нас ждет непредсказуемое будущее.

Анализ источников финансирования действующих программ повышения плодородия показывает, что в ней основной упор сделан на использование средств из внебюджетных источников: в целом по России он составляет 71,2% (табл. 5).

Внебюджетные источники – это, в основном, средства самих сельскохозяйственных товаропроизводителей и различных холдинговых компаний, участвующих в сельскохозяйственном производстве. Последние, как показывает российский опыт (Белгородской, Оренбургской и других областей), действительно вкладывают кредитные ресурсы в аграрный сектор экономики, при этом относя полученные кредиты на счета самих сельскохозяйственных организаций, а основные средства, приобретенные за счет полученных кредитов, в основном зачисляют на баланс своих управляющих компаний (а не сельскохозяйственных организаций).

Т а б л и ц а 5

Финансовое обеспечение программ улучшения землепользования

Наименование	РФ		Регионы, млн руб.				
	млн р.	%	Саратов- ская	Орен- бургская	Белгород- ская	Влади- мирская	Волго- градская
Планируемый объем финансирования	206313	100	8200	1003,6	600	1503,8	9751
В том числе счет бюджета федерального	20975,5	10,1	3800	51,6	60	140,1	2536
регионального	38697	18,7	1900	431,1	60	197,5	3402
Внебюджетных источников	146644	71,2	2500	521,3	480	1166,1	3813

Получается, что финансовая составляющая программ плодородия в основном финансируется самим аграрным сектором, хотя у последнего нет объективных условий (предпосылок) для этого. Анализ экономической ситуации сельскохозяйственных товаропроизводителей России и её регионов не позволяет сделать радужных выводов.

Размер получаемых доходов далеко не достаточен для организации эффективного сельскохозяйственного производства. Планируемый объём обновления устаревшего материально-технического ресурс тракторов, комбайнов и др. колеблется в пределах 2%, хотя с учетом принятых сроков амортизации техники этот показатель должен быть выше в 4–5 раз. В

отрасли сложился самый низкий уровень оплаты труда (табл. 6). По отношению к средней оплате по отраслям экономики в целом он составляет всего 48,0 %, в то время как в 1990 г. его величина равнялась 95,4 %. Продолжается отток квалифицированной рабочей силы и молодых людей в более благоприятные зоны проживания. Не улучшаются социальные условия труда и быта на селе. Высок уровень безработицы в отрасли, нет достаточных перспектив по созданию новых рабочих мест.

Т а б л и ц а 6

Среднемесячная заработная плата по отраслям народного хозяйства России  
(в рублях)

Отрасли народного хозяйства	Заработная плата, январь-октябрь		1990 г, меж-отраслевые пропорции в оплате труда, %	Повышение размера оплаты труда по сравнению с соответствующим периодом		
	в руб.	в %		в руб.	в %	
В среднем по народному хозяйству	16746	100	100	3694	100	174,1
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	7985	48	95,4	2122	57,4	100
Пищевая промышленность	13619	81,3	103,3	2784	75,3	131,2
Строительство	18032	107,6	124	4118	111,4	194
Транспорт	20315	121,3	115,1	4357	117,9	205,3
Добыча полезных ископаемых	32196	192,2	143,8	5254	142,2	247,6
Финансовая деятельность	39471	235,7	135,3	6877	186,1	324,1
Образование	10839	64,7	66,9	2488	67,3	117,2

Сопоставление кредиторской задолженности и получаемой прибыли сельскохозяйственных организаций показывает, что фактически получаемая прибыль позволяет в какой-то степени оплачивать процентные ставки за пользование кредитом. Сложнее говорить о способности финансирования хозяйственной деятельности, техническом обновлении отрасли и т.д. Так, по данным МСХ РФ, размер прибыли в расчете на одну сельскохозяйственную организацию составляет в среднем 4,4 млн руб., а в расчете на одну прибыльную организацию – около 7,0 млн руб. Смогут ли такие финансы обеспечить эффективную производственную деятельность в аграрной сфере?

Вышеизложенное позволяет позитивно оценить реальные экономические возможности сельскохозяйственных товаропроизводителей в выполнении программ сохранения и повышения плодородия сельскохозяйственных земель. Чтобы кардинально изменить экономическую ситуацию в отрасли, надо принять действенные меры по установлению эквивалентного межотраслевого обмена результатами труда. Необходимо

также многократное увеличение финансовых ресурсов на устранение сложившегося положения в землепользовании.

Если кардинально не изменить сложившуюся ситуацию, то нас ждет: полная продовольственная зависимость от политики развитых стран Запада (в первую очередь, от США), дальнейшая стагнация собственного сельского хозяйства и вымирание сельских поселений, а при неблагоприятных политических ситуациях – проблема обеспечения продовольствием городского российского населения (в первую очередь, жителей крупных городов и промышленных центров).

Как показывает отечественная практика и зарубежный опыт, механизм финансирования программных мероприятий должен строиться на основе привлечения денежных средств в основном из федерального и регионального бюджетов, а также частных инвесторов. При этом объем финансирования природоохранных работ в России должен возрасти в десятки раз. По расчетам наших ученых, возможны следующие источники средств для формирования различных фондов восстановления, улучшения и сохранения природных ресурсов на уровне государства, субъекта федерации, муниципального образования и предприятия:

- земельный налог, который должен полностью использоваться на цели природосохранения;
- часть сверхдоходов добывающих отраслей экономики, использующих национальные природные ресурсы;
- инвестиции частных инвесторов в оздоровление экологии, включая землепользование.

Использование средств фондов восстановления земель можно осуществлять в форме финансирования за фактически выполненные объемы восстановительных работ. Средства на восстановление земель могут выделяться в форме беспроцентного кредита, а окончательный расчет – только после фактического выполнения запланированных работ. Кстати, по такому же принципу можно профинансировать средства, выделяемые на социальное обустройство сельских территорий и на обеспечение эквивалентных межотраслевых пропорций обмена результатами производственной деятельности.

Вышеуказанное позволяет утверждать, что надо осознать реальность и серьезность возможного катастрофического развития событий. На словах с этим практически соглашаются все, но реальных совместных усилий в этом направлении явно недостаточно. Необходимы настойчивые, постоянные, осознанные усилия руководства страны, субъектов Российской Федерации, работников аграрной сферы по сохранению и улучшению сельскохозяйственных земель, сохранению природной среды.

### 2.3. Использование и охрана земель сельскохозяйственного назначения

Использование и охрана земельных и других природных ресурсов затрагивает интересы страны и регионов, хозяйственных образований и отдельных граждан. В Конституции Российской Федерации установлено, что земельные ресурсы используются и охраняются как достояние населения, проживающего на соответствующей территории. Организация рационального использования земель и их охраны в России – важнейший фактор развития экономики государства. От того, как решается этот вопрос, во многом зависит не только экологическая, экономическая, но социально-политическая обстановка в стране.

На 1 января 2013 г. значительная часть земель сельскохозяйственного назначения находилась в государственной и муниципальной собственности – 257,8 млн га, или 66,8% земель категории, в собственности граждан – 114,3 млн га (29,6% площади категории), в собственности юридических лиц – 14,0 млн га (3,6%). Из всех земель, находящихся в частной собственности, на долю земель сельскохозяйственного назначения на 1 января 2013 г. приходилось 96,5% (128,3 млн га), из них 74,0% (94,9 млн га) составили земельные доли граждан в общей собственности на землю. Площади сельскохозяйственных угодий пашни, многолетних насаждений, посевных площадей в Российской Федерации заметно сокращаются. Усиливаются процессы деградации земель, эрозии почв и опустынивание. Огромные территории захламлены отходами производства, загрязнены нефтью и нефтепродуктами.

Подобное плачевное состояние земельных и других природных ресурсов явилось следствием разрушения за годы реформы системы землеустройства. Начиная с 1991г. практически отсутствовал государственный контроль. Из всех видов землеустроительных работ проводилось лишь межхозяйственное землеустройство за счет юридических и физических лиц в целях перераспределения земель и передачи их другим хозяйствующим субъектам, а работы по составлению схем землеустройства, внутрихозяйственному землеустройству и рабочему проектированию были сведены к минимуму.

Очевидно, что дальнейшие земельные преобразования должны осуществляться компетентно, цивилизованным путем и только на основе научно-обоснованного правового механизма, а также установленных основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений и проведения землеустройства.

Государством предпринята попытка по установлению и определению порядка проведения землеустройства в Российской Федерации. Одним из реальных шагов в этом направлении стало постановление Правительства РФ от 12.06.2008г., в котором Министерство сельского хозяйства Российской

Федерации было наделено функцией по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), а также по государственному мониторингу таких земель. В этих условиях дополнительный импульс должны получить: развитие научно-исследовательской, проектно-изыскательской и образовательной деятельности в сфере сельского хозяйства, землеустройства и кадастров в соответствующих учреждениях; подготовка современной научно-методической базы: разработка документации по планированию и организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны; совершенствование нормативно-правового обеспечения землеустройства, введение обязательности разработки и реализации плановых и проектных документов по использованию земель сельскохозяйственного назначения и иные мероприятия.

Одним из таких плановых документов может стать схема использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, уже установленная Федеральным законом от 18.06.2001 №78-ФЗ «О землеустройстве» как отдельный вид землеустроительной документации. Вопросы планирования рационального использования земель и их охраны в схемах землеустройства различного уровня изучались целым рядом институтов системы РАН, РАСХН, учеными и специалистами научно-исследовательских, проектно-изыскательских и производственных организаций Роснедвижимости (Росземкадастра), Министерства сельского хозяйства, других министерств и ведомств. Они нашли отражение в трудах академиков С.Н. Волкова, Н.В. Комова, В.Н.Хлыстуна, ученых-землеустроителей М.В. Андришина, В.А. Вашанова, Т.А. Емельяновой, В.Ф. Колмыкова, Г.А. Карцева, П.Ф. Лойко, С.И. Носова, Ю.М. Рогатнева, А.З. Родина, В.А. Синдеева, В.Ф. Спиридонова и др. В работах данных специалистов накоплен богатый теоретический и практический опыт в сфере землеустройства административно-территориальных образований, предметно изучен вопрос использования земель сельскохозяйственного назначения в системе государственного управления земельными ресурсами.

В настоящее время с учетом современных требований землепользования, охраны природных и земельных ресурсов, порядка разработки документации по использованию земель административно-территориальных образований на перспективу существует объективная необходимость в систематизации имеющихся теоретических и практических знаний в данной области. В этой связи уже имеются предложения по составу и содержанию схем использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения на уровне субъекта Российской Федерации. Учитывая положения статьи 14 Федерального закона от 18.06.2001 №78-ФЗ «О землеустройстве», структура подобной землеустроительной документации должна включать



следующие основные блоки: подготовительные работы, природно-сельскохозяйственное районирование и разработка предложений по рациональному использованию земель и их охране (рис. 5).



Рис.5. Структура схемы использования земель сельскохозяйственного назначения

На этапе подготовительных работ производится сбор, анализ и оценка материалов, раскрывающих уровень социального и экономического развития района, природные условия, степень изученности земель, состояние земельно-ресурсного потенциала, итоги трансформации правоотношений на землю, состояние экологической обстановки и иные сведения. Готовятся картографические материалы по различным тематическим разделам подготовительных работ.

Природно-сельскохозяйственное районирование земель (ПСХР) административно-территориального образования (АТО) является одним из видов работ по планированию и организации рационального использования земель и их охраны, представляющего собой разделение территории АТО на районы в соответствии с особенностями природных и экономических условий землепользования, а также агробиологическими требованиями сельскохозяйственных культур.

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

Цели разработки ПСХР, главные из которых – установление территорий-аналогов для адаптации унифицированных способов, форм и технологий использования и охраны земель, а также правовых и организационно-хозяйственных ограничений и режимов землепользования, определяют разработку следующих разделов природно-сельскохозяйственного районирования.

Материалы по природно-сельскохозяйственному районированию земель изготавливаются как в текстовом виде, так и в виде схематической карты; на ней показываются границы единиц районирования, условными индексами надписываются основные их характеристики (номера зон,

районов, округов и т.д., агроклиматические показатели, типы и подтипы почв, преобладающий механический состав, преобладающие типы рельефа, гидрологические условия). На карте в виде врезок дается подробная легенда всех принятых обозначений и индексов к карте.

На основании данных подготовительных работ и природно-сельскохозяйственного районирования в схеме землеустройства предлагается проведение ряда организационно-территориальных мероприятий по рациональному использованию земель и их охране. Они разрабатываются с учетом главной цели планирования использования земель – совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий.

Исходя из данных положений, предложения по рациональному использованию земель включают проведение следующих мероприятий, оформляющихся в виде текстовых и графических материалов:

- совершенствование распределения земель по категориям и угодьям;
- упорядочение системы землевладений и землепользований;
- установление землеустроительных регламентов;
- планирование рационального использования земель сельскохозяйственного назначения;
- разработка комплекса мероприятий по охране земель.

Картографический материал по обоснованию предлагаемых мероприятий в схеме землеустройства субъекта Российской Федерации готовится, как правило, на картах масштаба 1:200000–1:300000. В зависимости от площади субъекта Российской Федерации, степени полноты отображаемой информации картографическая основа карт может быть более крупного или мелкого масштабов.

Полученные результаты исследования позволяют составить один из вариантов содержания использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения на уровне субъекта Российской Федерации в рамках предложенной структуры, включающий отдельные тематические разделы (табл. 7).

Т а б л и ц а 7

Содержание схемы использования и охраны земель  
сельскохозяйственного назначения субъекта Российской Федерации

№ п/п	Разделы	Наименование материалов и организационно-территориальных мероприятий
1	2	3
1	Подготовительные работы	Уровень экономического развития сельскохозяйственного производства
		Свойства земли (природные условия)
		Степень изученности состояния земель сельскохозяйственного назначения
		Состояние земельно-ресурсного потенциала
		Итоги трансформации правоотношений на землю
		Состояние земель, подвергшихся негативным воздействиям

1	2	3
2	Природно-сельскохозяйственное районирование	Характеристика единиц природно-сельскохозяйственного районирования
		Состав и распределение земель по угодьям в разрезе единиц природно-сельскохозяйственного районирования
		Организационно-хозяйственные признаки территории
		Факторы и условия развития сельского хозяйства региона
		Территории-аналоги по способам и технологиям использования земель
3	Предложения по рациональному использованию и охране земель сельскохозяйственного назначения	Совершенствование распределения земель сельскохозяйственного назначения по угодьям и формам собственности
		Упорядочение системы землевладений и землепользования сельскохозяйственного назначения
		Установление землеустроительных регламентов
		Планирование рационального использования земель сельскохозяйственного назначения
		Разработка комплекса мероприятий по охране земель

## 2.4. Управление развитием территорий сельских районов

Управлению развитием территории в России всегда уделялось большое внимание в связи с завоеванием новых территорий, защитой южных и северных рубежей, освоением огромных просторов Западной и Восточной Сибири, Дальнего Востока. С решением этих задач было связано переселение огромных масс людей, строительство новых промышленных предприятий, строительство дорог, освоение новых земель для ведения сельскохозяйственного производства, строительства водных и энергетических систем.

Поистине титаническая работа по управлению развитием территории страны и ее преобразованию была проведена в годы советской власти в связи с индустриализацией аграрной страны, что потребовало развертывания в стране работ по составлению схем и проектов районной планировки.

В период с 1960 по 1990 гг. разрабатывались два вида районной планировки – схемы и проекты. Основными задачами разработки схем являлись:

- определение перспектив развития и размещения на территории области, края или республики промышленности, сельского хозяйства и других видов производства на основе общего анализа ресурсов территории;
- разработка предложений по функциональному зонированию территории;
- определение перспектив развития сети городских и сельских поселений и формирования систем расселения;
- определение общих перспектив развития межселенного культурно-бытового обслуживания и массового отдыха населения;

- определение перспектив водообеспечения, водоотведения, энергоснабжения, развития транспортных и инженерных коммуникаций;
- разработка общих направлений работ по восстановлению, сохранению и улучшению природных ландшафтов;
- обоснование планировочного районирования с выделением районов различной специализации.

Проекты районной планировки разрабатывались на часть территории области, края или автономной республики, включающую один или несколько административных районов, обладающих общностью хозяйственных связей и единством проблем планировочной организации территории. В проектах осуществлялась детализация разработанных схем районной планировки.

С проведением политических и экономических реформ в стране работы по районной планировке были свернуты. Реформаторы считали, что в условиях рыночной экономики планирование во всех его формах не требуется. К тому же в стране строительство промышленных объектов было прекращено, в лучшем случае осуществлялась их модернизация. Вместо него шел захват и приватизация предприятий, построенных в годы советской власти. Новые поселения (за исключением коттеджных поселков) не строились. Строительство дорог и инженерных коммуникаций было редким явлением.

В 1998 г. был принят первый в стране Градостроительный кодекс Российской Федерации. Кодексом было введено понятие «градостроительное планирование развития территорий и поселков», которое осуществляется посредством разработки градостроительной документации о градостроительном планировании развития территории Российской Федерации и ее частей, территорий субъектов Российской Федерации и их частей, территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и об их застройке.

Градостроительная документация о градостроительном планировании территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований включала в себя: территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий районов и сельских округов; генеральные планы городских и сельских поселений; проекты черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований.

Градостроительный кодекс, как и многие другие законодательные акты, не имел механизма реализации. Выделение бюджетных средств на разработку схем градостроительного планирования не предусматривалось. Не имели их и администрации на местах. В результате ни одна из схем территориального планирования не была разработана. К тому же уже в 2004 г. данный Градостроительный кодекс был отменен и вместо него был принят новый.

Новым Градостроительным кодексом Российской Федерации предусмотрена разработка схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов. Схемы содержат положения о территориальном планировании и соответствующие карты (схемы). Схемы территориального планирования каждого уровня состоят из основной (утверждаемой) части и материалов по ее обоснованию (обосновывающей части). Схемы районной планировки и градостроительная документация о градостроительном проектировании территорий в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации от 1998 г. разрабатывались без подразделения на утверждаемую и обосновывающую части, так как их практически сложно разорвать, они взаимосвязаны и лучше воспринимаются в единстве.

Существенные изменения произошли и в объекте схем территориального планирования. Схемы районной планировки разрабатывались на административный район или несколько административных районов, обладающих общностью хозяйственных связей и единством проблем планировочной организации территорий. Поэтому этот вид работ и получил название районная планировка.

В Градостроительном кодексе 1998 г. объектами градостроительного планирования развития территорий являлись: территория Российской Федерации, территория двух и более субъектов Российской Федерации; части территорий двух и более субъектов Российской Федерации; территории субъектов Российской Федерации; части территорий субъектов Российской Федерации; территории городских и сельских поселений, других муниципальных образований.

В соответствии с новым Градостроительным кодексом Российской Федерации (2004 г.) объектами территориального планирования являются: Российская Федерация; субъекты Российской Федерации; муниципальные образования.

В эпоху районной планировки в масштабе страны в целом, т.е. на общегосударственном уровне, разрабатывались Генеральная схема расселения и Генеральная схема размещения производительных сил страны. Первая схема предусматривала разработку комплексной взаимоувязанной системы пространственного размещения городов и других населенных мест на территории страны в единстве с народнохозяйственным развитием страны. Вторая схема являлась важнейшим документом, регулирующим размещение капитальных вложений на территории страны на основе прогнозов и пропорций развития отраслей, а также демографический прогноз. На основании Генеральной схемы размещения производительных сил страны разрабатывались схемы развития и размещения отраслей народного хозяйства по стране в целом и в разрезе республик и экономических районов на долгосрочный период. Все эти документы являлись основой для разработки схем районной планировки. Районная планировка не занималась

вопросами развития отдельных отраслей в том или ином районе, а осуществляла территориальную привязку различных хозяйственных объектов к конкретным населенным пунктам.

Подготовка схем территориального планирования Российской Федерации осуществляется с учетом федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации, а также утвержденных (одобренных) актом Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации программных документов о развитии отраслей экономики на долгосрочную перспективу (доктрины, концепции, стратегии, целевые программы и другие на период действия этих документов). При этом также учитываются положения о территориальном планировании, содержащиеся в документах территориального планирования субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Тем не менее общегосударственный уровень – это не объект схем территориального планирования. Вряд ли к нему можно отнести и субъект Российской Федерации. И не случайно содержание документов территориального планирования Российской Федерации Градостроительным кодексом ограничивается разработкой отдельных самостоятельных схем в области: развития федерального транспорта, путей сообщения, информации и связи; обороны страны и безопасности государства; развития энергетики; использования и охраны лесного фонда; использования и охраны водных объектов; развития и размещения особо охраняемых природных территорий федерального значения; защиты территорий двух и более субъектов Российской Федерации, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий; развития космической деятельности; естественных монополий; в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации областях.

Но разработка этих схем не является областью деятельности архитектурных организаций и других организаций, занимающихся разработкой схем территориального планирования. Это область деятельности министерств и ведомств, на которых возложена разработка прогнозов, кадастров и реестров в соответствии с Лесным кодексом, Водным кодексом и другими законодательными актами. Эти схемы не взаимосвязаны и правильно, что в соответствии с Градостроительным кодексом они разрабатываются как самостоятельные документы.

В задачу территориального планирования субъектов Российской Федерации в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации входит разработка схем планируемого размещения: объектов энергетических систем регионального значения; объектов транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения; линейных объектов

регионального значения, обеспечивающих деятельность субъектов естественных монополий; иных объектов, необходимых для осуществления полномочий субъектов Российской Федерации. Схемы могут также включать в себя карты (схемы) планируемого развития и размещения охраняемых природных территорий регионального значения, изменения границ земель сельскохозяйственного назначения и границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, что относится к функциям Минсельхоза России и его органов на местах.

В схемах территориального планирования муниципального района решаются в основном те же вопросы, которые характерны для субъектов Российской Федерации.

В схемах территориального планирования совершенно исчезли главные вопросы территориального планирования, расселения и размещения промышленных объектов. Правда, указывается, что на картах схем территориального планирования должны указываться границы земельных участков, которые представлены для размещения объектов капитального строительства, соответственно регионального и местного значения. Учитывая, что границы этих земельных участков можно установить только на основе схем развития и размещения промышленных объектов с установлением их мощности и потребности в земельных участках, которые отсутствуют, в Положении о подготовке и согласовании проекта схемы территориального планирования Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 23 марта 2008 г. № 1198) сказано, что границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения устанавливаются в пределах до пятикратной нормы отвода земель для размещения объектов капитального строительства соответствующего вида или назначения.

В этом же постановлении сказано о том, что схемы должны соответствовать программным документам социально-экономического развития Российской Федерации и развития отраслей экономики на долгосрочную перспективу. Действительно, без этих схем, а также разработки вопросов расселения невозможно разработать все остальные перечисленные в схемах территориального планирования вопросы. Как, например, установить трассы инженерных сетей, не решив вопросы размещения поселений и их потребность в тех или иных ресурсах?

Все это только отдельные примеры несовершенства Градостроительного кодекса Российской Федерации, который был принят без соответствующей научной проработки и экспериментальной проверки принципиальных положений по составу и содержанию схем территориального планирования. Несмотря на это, во всех регионах страны в спешном порядке разработаны схемы территориального планирования, к чему обязывают:

- часть 3 ст. 4 Градостроительного кодекса – документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной

власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений;

- часть 4 ст. 9 – не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

По мнению учёных, вреда от таких схем будет больше, чем пользы. Разбазаривание сельскохозяйственных угодий усилится, что нанесет существенный ущерб развитию сельскохозяйственного производства в стране, как нанесли его банкротство предприятий, деление их на доли, самозахват и спекуляция земельными участками и т.п.

В России насчитывается 153 тыс. сельских населенных пунктов. В них проживает 39 млн человек, или 27% всего населения страны. Общая площадь территории населенных пунктов (без приусадебных земель) составляет 8,5 млн га, в том числе 1,8 млн га сельскохозяйственных угодий. В высоко урбанизированной Московской области населенные пункты занимают 350 тыс. га, в том числе сельские – 85 тыс. га.

Сельские населенные пункты делятся на крупные (свыше 5 тыс. человек), большие (2–5), средние (1–2), малые (0,5–1 тыс. человек) и до 0,5 тыс. человек. Наибольшее количество малых сельских населенных пунктов (73%) имеет население до 200 человек в каждом. В таких пунктах состояние застройки, уровень благоустройства и инженерного оборудования не отвечают современным требованиям и запросам сельских жителей. Это не способствует закреплению кадров и увеличивает миграцию населения из малых населенных пунктов. По переписи 2002г. в стране уже было 13086 деревень без постоянно проживающего населения. В настоящее время их число составляет около 10% всех сельских населенных пунктов.

Территории малых населенных пунктов и прилегающие к ним земли практически выведены из рационального использования и управления, зарастают сорняками, кустарником, мелколесьем, заболачиваются. Площадь сельхозугодий сельскохозяйственных предприятий с учетом крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйств в 1990 г. составляла 215 млн га, но уже к 2008 г. сократилась на 30 млн га.

Одним из активных методов рационального использования и охраны земель является управление процессом реализации территориальных планов (генпланов) сельских населенных пунктов (СНП).

Главная особенность управления основана на оплате землепользования при правовом соблюдении государственных норм и правил разрешенного использования. Другая особенность – реализация принципов многообразия форм собственности и видов предприятий (в %): открытые акционерные



общества – 6,7; закрытые акционерные общества – 7,5; общества (товарищества) с ограниченной ответственностью – 42,5; сельскохозяйственные кооперативы – 32; коллективные предприятия – 2; государственные унитарные предприятия – 3,8, а общее количество организаций – 23,6 тыс.

Важная особенность управления определяется развитием крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйств граждан, включая и земельные участки. Всё указанное определяет специфику форм и методов управления, структуру органов и содержание регулирующих воздействий, что непосредственно влияет на уровень интенсивности и рациональное использование земельного фонда.

В теории и практике рыночных отношений выделяют две главные формы управления экономикой – отраслевую и территориальную. Отраслевая (министерская) форма управления активно способствует развитию производительных сил отрасли, но приводит к ведомственной разобщенности, тормозящей межотраслевое кооперирование и обусловившей во многом нерациональное использование территорий. В органах территориального управления централизованное руководство приближается к производству, улучшается его кооперирование, налаживается межотраслевая специализация.

В развитии населенного пункта происходят сложные экономические и социальные процессы. С ростом объемов производства предприятия запрашивают дополнительные земельные ресурсы, а отрасль обосновывает эту потребность, не учитывая в должной мере интересов и возможностей территориальных планов застройки населенных пунктов. Отрасли заинтересованы в размещении и развитии прежде всего тех предприятий, которые находятся в крупных населенных пунктах, имеющих трудовые ресурсы, развитую инфраструктуру, что приводит к росту численности их населения и площади территории.

Территориальная система (республика, область, район, городской, поселковый, сельский округ) отвечает за комплексное производственное и социально-экономическое развитие всех отраслей на своей территории. Однако в отличие от отрасли, регион не располагает достаточными трудовыми, финансовыми, материально-техническими ресурсами и другими экономическими, а также правовыми возможностями для бережного использования земельного фонда, управления экономическими и социальными процессами. В структуре органов управления земельным фондом нет единого подхода к постановке задач и методам их решения.

Для компенсации изложенных недостатков и противоречий создаются территориальные системы управления экономическими и социальными процессами. Это попытка иметь более совершенные формы территориального управления в условиях действия отраслевой системы с целью координации усилий министерств и ведомств в решении не только экономических, но и социальных, природоохранных и других комплексных задач.

Из вышеизложенного видно, что особо важной проблемой является управление территориями малых населенных пунктов, располагающих большими площадями земельных угодий, находящихся в отдалении от основных центров расселения населения и не имеющих необходимой инфраструктуры для обеспечения жизнедеятельности населения.

Наиболее эффективной формой управления землями малых сельских населенных пунктов, как подтверждает практика, является метод комплексной застройки и благоустройства деревень в системе поселенческой структуры в опоре на более обустроенные центры расселения с созданием местных групповых систем населенных пунктов. При этом руководящим документом является федеральный закон №131 «Об основных принципах организации местного самоуправления».

Повышение эффективности массового управления землями многочисленных населенных пунктов при осуществлении территориальных планов связано с необходимостью коренного уточнения сложившихся традиционных форм и методов, перехода к комплексному экономическому анализу при внедрении системы автоматизированного проектирования на основе компьютерных технологий, моделирования и системного подхода. Применение этих методов связано с широким использованием вычислительной техники и автоматического определения оптимального варианта на основе системной организации всех процессов отвода земель.

## 2.5. Земельная реформа в сельскохозяйственном секторе стран с переходной экономикой

Сельскохозяйственный сектор практически во всех странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и странах Содружества Независимых Государств (СНГ) претерпел переход от доминирующего коллективного к более индивидуализированному сельскому хозяйству. В период 1990–2000 гг. значительное количество земли в этих странах сменило собственника, в отличие от других успешных земельных реформ, например, Мексики, Бразилии, Японии, Кореи и Тайваня (табл. 8).

Основа данного перехода от коллективного к индивидуализированному сельскому хозяйству базируется на двух взаимосвязанных направлениях политики реформы: земельной, затрагивающей правовые аспекты использования земли и земельной собственности, или права собственности, и реформе фермерских хозяйств, которая касается аспектов преобразования фермерских хозяйств в индивидуальные земельные владения.

Хотя приблизительно все страны Центральной и Восточной Европы и СНГ пошли по пути приватизации земли, стратегии приватизации в Восточной Европе и СНГ различались фундаментально (см. табл.8). В странах Центральной и Восточной Европы, где землеустроительные дела нынешних или предыдущих владельцев еще действовали, реституция

существующих участков земли стала основой стратегии приватизации. Большая часть сельскохозяйственных земель в социалистический период формально находилась в частной собственности. Люди присоединялись к кооперативным фермам во время коллективизации, но их земля не была преобразована в государственную собственность, а кооперативами – в коллективную. Люди потеряли право пользования своей землёй, но не потеряли право собственности на землю. С течением времени, по мере того как жители деревень перемещались в города или умирали, некоторая часть земли становилась собственностью кооперативов.

Т а б л и ц а 8

Земельные реформы

Страна, регион	Период	Продолжительность (лет)	Переданная земля (млн, га)
Мексика	1917-92	75	100
Бразилия	1964-94	30	11
Япония	1945-52	7	2
Корея	1945-50	5	0.5
Тайвань (Республика Китай)	1949-53	4	0.2
Страны Центральной и Восточной Европы (1)	1990-2000	10	33
Содружество Независимых Государств (2)	1990-2000	10	116

1. Страны Центральной и Восточной Европы, которые сейчас являются частью Европейского Союза, а также Албания. Не включены Балканские государства бывшей Югославии.

2. Страны Содружества Независимых Государств (Источник:Deiningner, 2003).

По действующей практике не всегда представляется возможным вернуть определенный участок земли индивидуальному собственнику и/ или его наследникам. Очень часто другие участки были предложены бывшим собственникам в качестве компенсации «interalia», чтобы избежать фрагментации больших, технически интегрированных «фермерских комплексов» в экономически незадействованные небольшие земельные участки. По этой причине реституция в странах Центральной и Восточной Европы не обязательно вела за собой фрагментацию земли, хотя это могло облегчить переход от социалистических кооперативов к корпоративным фермерским хозяйствам.

В таких странах, как Эстония, Литва, Венгрия, Словацкая и Чешская Республики, Румыния и Болгария, большие фермерские хозяйства были уменьшены, но сохранили статус корпоративных хозяйств.

Это были, в основном, исключения из основной схемы. Что же касается СНГ, Албании, то они пошли по пути приватизации земли, принадлежащей

государству, с последующим справедливым распределением в бывших кооперативных хозяйствах жителям аграрного сектора. Совхозы в Албании в действительности были проданы с аукциона крупным инвесторам.

Что касается Польши, то это отдельный случай. Коллективное сельское хозяйство после восстания 1956 г. практически было заброшено. Земля, принадлежавшая совхозам, в конечном счете была продана с аукциона.

Схема, по которой следовали государства – преемники Югославии, была похожа на схему, примененную в Польше: большая часть земли оставалась в собственности индивидуальных семейных фермерских хозяйств социалистического периода.

В СНГ, где продолжительная история коллективного сельского хозяйства сделала практически невозможным реституцию, приватизация земли в начале 1990 г. имела совершенно другое значение. С тех пор, когда сельскохозяйственная земля принадлежала Советскому государству, первым шагом должно было быть узаконивание частной собственности на неё. Колхозы были преобразованы в корпоративные фермы (компании акционерного капитала, товарищества и др.) и акции (доли) были распределены между рабочими. Поэтому коллективные хозяйства стали корпоративными предприятиями, которые начали осуществлять свою деятельность на коллективно принадлежащей и обрабатываемой земле. Но хотелось бы обратить внимание на два исключения.

Первое исключение. В Средней Азии, где земля формально оставалась в собственности государства, еще долго после того, как начался процесс перераспределения, Узбекистан и Туркменистан сохраняли совхозы. Произошло распределение арендованных у государства земель, а не акций (долей). Казахстан, Киргизстан и Таджикистан последовали примеру России и распределили акции (доли) на землю между работниками коллективных фермерских хозяйств, хотя и оставили сельскохозяйственную землю в собственности государства. Киргизстан (в 1998 г.) и Казахстан (в 2003 г.) узаконили частную собственность на землю.

Второе исключение. На Южном Кавказе с 1992 г. в Армении и в Грузии и с 1996 г. в Азербайджане земельные участки были фактически заранее распределены. В этом плане данные страны оказались (с точки зрения проводимых реформ) ближе к государствам Центральной и Восточной Европы, чем к странам СНГ (табл. 9).

Поскольку распределение акций (долей) между сельскохозяйственными работниками часто не влияло на управление фермерским хозяйством, новые «частные» корпоративные фермерские хозяйства работали по схеме, очень схожей со схемой социалистических совхозов (со всеми вытекающими отсюда проблемами). Так, Киргизстан, Таджикистан, Молдова, Украина к концу 90-х годов преобразовали акции в документы, дающие право собственности на фактические земельные участки. В Казахстане в июне 2003 г. Земельный Кодекс аннулировал перманентные права, связанные с

земельными акциями (долями), и заставил их владельцев либо приобрести земельный участок у государства (путем прямой покупки или аренды), или инвестировать акцию (долю) в акционерный капитал корпоративного фермерского хозяйства, потеряв право собственности.

Т а б л и ц а 9

Различия в политике земельных реформ  
в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ

Государства	Размер привати- зируемой земли	Стратегия приватизации земли	Стратегия распределения земли	Размер постпривати- зационного земель- ного преобразования
1	2	3	4	5
Страны Центральной и Восточной Европы				
Румыния	Вся	Реституция + перераспределение	Участки	Купля/продажа, арендный договор
Венгрия	Вся	Реституция+ перераспределение	Участки	Купля/продажа, арендный договор
Болгария	Вся	Реституция	Участки	Купля/продажа, арендный договор
Эстония	Вся	Реституция	Участки	Купля/продажа, арендный договор
Латвия	Вся	Реституция	Участки	Купля/продажа, арендный договор
Литва	Вся	Реституция	Участки	Купля/продажа, арендный договор
Чешская Рес- публика	Вся	Реституция	Участки	Купля/продажа, арендный договор
Словацкая Республика	Вся	Реституция	Участки	Купля/продажа, арендный договор
Польша	Вся	Продажа государ- ственной земли	Участки	Купля/продажа, арендный договор
СНГ				
Армения	Вся	Распределение	Участки	Купля/продажа, арендный договор
Грузия	Вся	Распределение	Участки	Купля/продажа, арендный договор
Азербайд- жан	Вся	Распределение	Участки	Купля/продажа, арендный договор
Молдова	Вся	Распределение	Акции (доли) на участки	Купля/продажа, арендный договор
Украина	Вся	Распределение	Акции (доли) на участки	Купля/продажа, арендный договор
Кыргызстан	Вся	Распределение	Акции (доли) на участки	Купля/продажа, арендный договор
Казахстан	Вся	Распределение	Акции (доли) на участки	Купля/продажа, арендный договор
Россия	Вся	Распределение	Доли	Купля/продажа, арендный договор

Окончание табл. 9

1	2	3	4	5
Таджикистан	Нет	Нет	Акции (доли) на участки	Использование права
Туркменистан	Вся	Нет, необработанная земля для фермеров	Аренда земли	Нет
Узбекистан	Нет	Нет	Аренда земли	Нет
Беларусь	Исключительно только участки земли в домашнем хозяйстве	нет	Нет	Нет

Земельная реформа в странах СНГ была одним из компонентов в политике реформирования всего сельского хозяйства. Другим компонентом являлась реформа фермерских хозяйств, где основным моментом была индивидуализация землевладельцев. В странах Восточной и Центральной Европы, где частное землевладение после Второй мировой войны осталось, основным вопросом была реституция использования земли и права индивидуальных собственников. Следствием этого являлось решение индивидуальных собственников земли относительно использования их земельных участков, приводящее либо к типу семейного фермерского хозяйства, либо комбинирование с корпоративным хозяйствованием. В странах СНГ преобразование фермерских хозяйств было предвосхищено решениями о приватизации земли. В отношении ферм в СНГ региональные различия были явными в политике, обозначенной глубиной (количеством посевных площадей в индивидуальных фермерских хозяйствах) и расчетом (дат водораздела) индивидуализированных землевладельцев. Это выразилось в значительных различиях уровня восстановления из переходной рецессии (табл.10).

В то время, как страны Южного Кавказа индивидуализировали землю сразу и решительно, государства Средней Азии начали индивидуализацию немного позже. Некоторые из них (Узбекистан, Туркменистан, Таджикистан) за последние несколько лет достигли определённого прогресса, но сельскохозяйственная земля продолжает оставаться в собственности государства. Отстающими странами по уровню, дате индивидуализации и по восстановлению в производстве сельскохозяйственной продукции оставались Россия, Беларусь, Украина и Молдова. В частности, Россия и Беларусь еще значительно не индивидуализировали земельных собственников. Этот процесс далеко еще не завершен.

Таблица 10

Зональные (субрегиональные) различия в политике  
в отношении фермерских хозяйств и восстановление сельского хозяйства  
в странах СНГ

	Средняя Азия	Кавказ	Россия, Запад СНГ
Политика в отношении фермерских хозяйств			
Форма доминирующего типа фермерского хозяйства	Индивидуальный, корпоративный	Индивидуальный	Индивидуальный и корпоративный
Посевная площадь в индивидуальных фермерских хозяйствах (% за последний год)	68	97	34
Доля валового сельскохозяйственного производства в индивидуальных фермерских хозяйствах (% за последний год)	78	97	62
Дата водораздела для индивидуальных хозяйств	2000	1993	Нет
Восстановление сельскохозяйственной продукции			
Начальный год	1998	1994	2000
Производство по сравнению с уровнем 1991 г. (% за последний год)	105	114	76

Рис. 6 иллюстрирует восстановление сельскохозяйственного производства в трех группах стран.

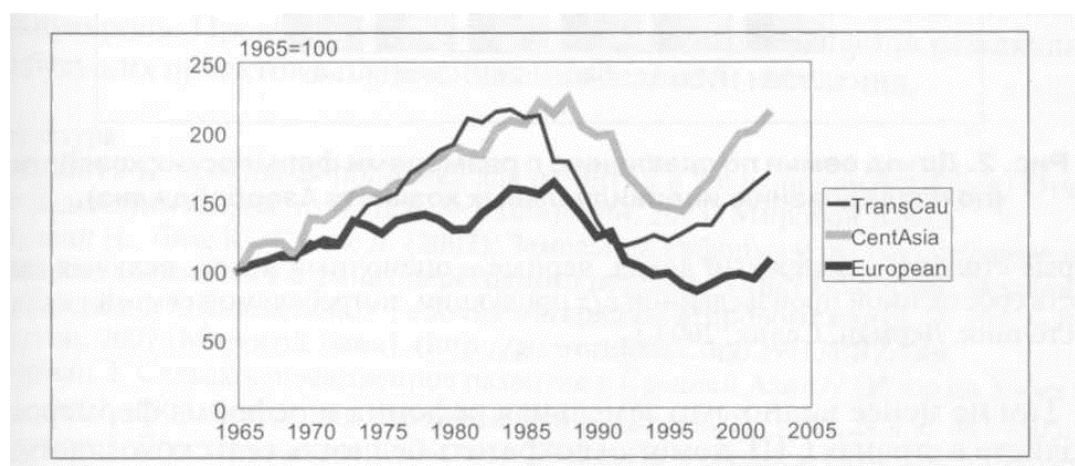


Рис. 6. Валовой выпуск сельхозпродукции в странах СНГ по зонам (1965–2004)

Довольно сложно установить точную причинную связь между земельной реформой и реформой фермерских хозяйств, а также значительные сокращения в уровне бедности в странах СНГ с 2000 года. Ведь нет сравнительных оценок в уровнях бедности сельскохозяйственных регионов, охватывающих период земельных реформ, которые бы направленно иссле-

довали действия землевладельцев в течение определённого периода времени. Исследования связей между реформами земельной и фермерских хозяйств и благосостоянием сельскохозяйственного населения базируются на сравнительных данных землевладельцев и доходов фермерских хозяйств (рис.7).

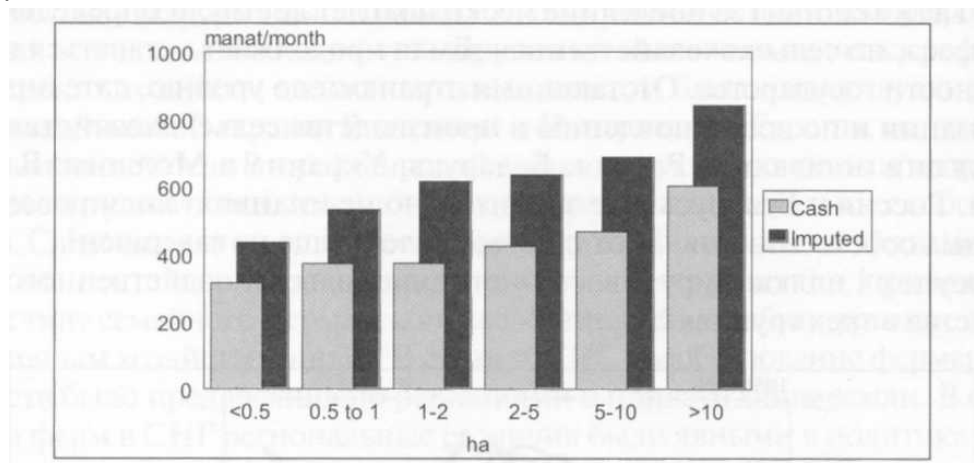


Рис.7. Доход семьи по сравнению с размерами фермерских хозяйств (по исследованию индивидуальных хозяйств Азербайджана): серые столбцы – денежный доход; черные – оценочный доход, включая стоимость собственной произведенной с/х продукции, потребляемой семьей

Тем не менее видно, что земельная реформа и реформа фермерских хозяйств в странах СНГ помогли сократить бедность сельскохозяйственного населения в двух аспектах. Первый: увеличились их собственные активы через передачу земли, скота и сельскохозяйственного оборудования от корпоративных ферм к индивидуальным собственникам. Данные исследований сельского хозяйства из многих стран СНГ показывают позитивное соотношение между индивидуальными землевладельцами и их доходами, о чем можно судить по показателям, полученным в результате исследования, проведенного в Азербайджане в 2003 году. Второй аспект: эти целенаправленные транши от коллективных и государственных фермерских хозяйств к индивидуальным предпринимателям способствовали поднятию урожайности. Высокие урожаи увеличили производство сельхозпродукции и улучшили благосостояние семей, как напрямую – через более высокое потребление, так и косвенно – через дополнительный приток денежных средств от продажи избыточных продуктов. Ограничения в обоих видах реформ привели к снижению позитивного эффекта.

Хотя хорошая земля и реформы фермерских хозяйств выступали как основные стимулы снижения бедности сельскохозяйственного населения в процессе сельскохозяйственного развития, оказалось, что только указанные реформы не способны сместить негативное воздействие на стандарты жизни населения сельскохозяйственных регионов вследствие снижения количества рабочих мест на перерабатывающих предприятиях пищевой промышленности и значительного снижения качества услуг. Реформы земли и



фермерских хозяйств могут заложить основу для сельскохозяйственного развития, но они являются всего лишь одними из немногих реформ, необходимых для преодоления снижения бедности в сельскохозяйственных регионах. Либерализация на сельскохозяйственных рынках (особенно в Средней Азии), приватизация сельхозуслуг, создание институциональных структур для рынка сельхозпродукции, а также развитие финансирования сельского хозяйства должны также играть положительную роль. Проведение реформ в данных сферах является решающим для будущих проектов в плане снижения бедности населения.

### Контрольные вопросы и задания

1. Почему отдается приоритет землям с/х назначения?
2. Какие земли не входят в состав территориального планирования градостроительного зонирования землепользования?
3. Изменения в структуре земель с/х назначения за истекший период.
4. Основные элементы схемы землеустроительного обеспечения управления земельными ресурсами.
5. Содержание понятия «землеустроительный регламент».
6. В чем суть необходимости улучшения контроля проведения землеустройства?
7. Функции фонда по управлению землями с/х назначения.
8. Проблемы повышения эффективности использования пашни.
9. Состояние земель с/х назначения.
10. Основной источник финансирования действующих программ по повышению плодородия земель.
11. Предложение по составу и содержанию схем использования и охраны земель с учетом современных требований землепользования.
12. Недостатки и задачи территориального планирования субъектов РФ в соответствии с градостроительным кодексом РФ.
13. Содержание модели управления территориями сельских населенных пунктов.
14. Основные черты земельной реформы сельском хозяйстве в странах с переходной экономикой.

### 3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРА

#### 3.1. Проблемы формирования земельного законодательства

Основными результатами проводившейся реформы земельных отношений являются: ликвидация государственной монополии на владение землей; формирование платного землепользования; создание гражданского оборота земельных участков; формирование целевых земельных фондов; развитие системы государственного земельного кадастра и регистрации прав на земельные участки и иное недвижимое имущество, включая создание сертифицированных специальных программных продуктов, обеспечивающих автоматизированное ведение земельного кадастра на основе автоматизированных программно-технических комплексов; создание Единого государственного реестра земель и единого государственного реестра прав на земельные участки и сделки с ними; проведение государственной кадастровой оценки всех категорий земельного фонда Российской Федерации; подготовка необходимых кадров в области регулирования земельных отношений; преобразование государственного земельного кадастра в комплексный территориальный кадастр недвижимости.

На 1 января 2013 г. в результате мероприятий по разграничению государственной собственности на землю в собственности Российской Федерации зарегистрировано 8,5 млн га, из них предоставлено юридическим лицам в пользование 2,9 млн га и аренду – 1,5 млн га. В собственности субъектов Российской Федерации находилось 8,0 млн га, из них 3,1 млн га земель предоставлено юридическим лицам в аренду и 1,4 млн га – в пользование. В муниципальной собственности зарегистрировано 4,6 млн га, из них предоставлено гражданам во владение 58,9 тыс. га, в аренду – 697,8 тыс. га и юридическим лицам в пользование – 403,9 тыс. га, в аренду – 2195,5 тыс. га.

В течение пятнадцати лет в счет земельной доли выделено (сформировано земельных участков) и зарегистрировано в частной, государственной или муниципальной собственности 20,5 млн га земель (табл.11).

Т а б л и ц а 1 1

Сведения о земельных долях

Наименование	1998 г.	2012 г.	1998 г. к 2012 г. (+ \-)
Земли реорганизованных сельскохозяйственных предприятий, переданные гражданам с правом собственности на земельную долю:			
– общая площадь земельных долей (млн га)	115,4	94,9	-20,5
– количество граждан – собственников земельных долей (млн чел.)	11,8	8,9	-2,9

Земельные участки, отнесенные к категории земель сельскохозяйственного назначения и находящиеся в собственности граждан, на 80,2% (94,9 млн га) состояли из земельных долей, в том числе невестребованных (20,9 млн 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, составила 19,5 млн га. Увеличение данного показателя за год составило 1,3 млн га, одновременно количество земельных участков, выделенных в натуре гражданам в счет земельной доли, увеличилось на 957 тыс. га.

Более 87% земель, принадлежащих юридическим лицам, являлось собственностью сельскохозяйственных предприятий и организаций, 12% – собственностью крестьянских (фермерских) хозяйств, не прошедших перерегистрацию в качестве индивидуальных предпринимателей. Земельные участки общего пользования, находящиеся в собственности некоммерческих объединений граждан, занимали 71,8 тыс. га.

Динамика распределения земель по формам собственности на землях сельскохозяйственного назначения представлена на рис. 8.

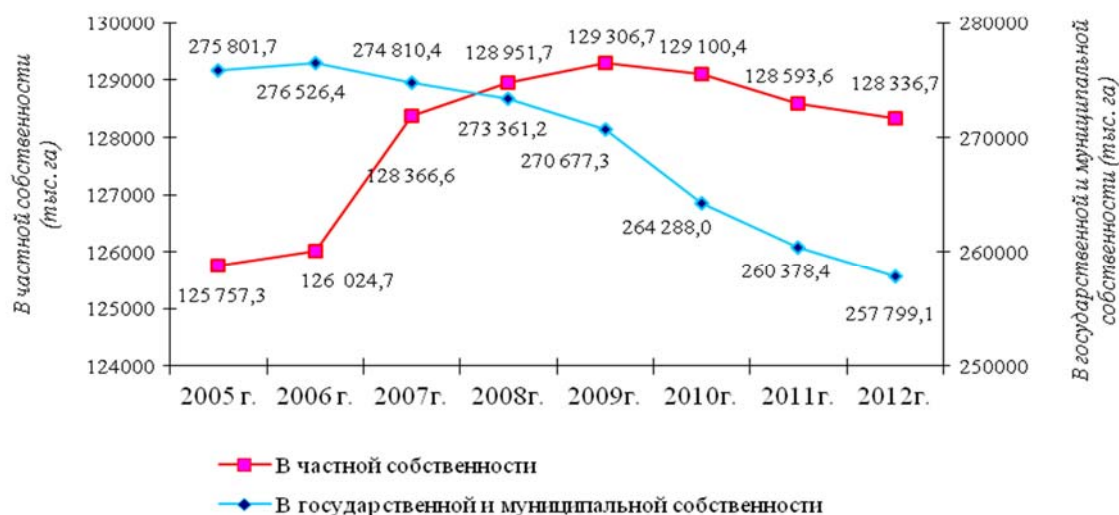


Рис. 8. Динамика распределения земель по формам собственности на землях сельскохозяйственного назначения

Несмотря на очевидные результаты земельных преобразований, земельная реформа до конца еще не доведена.

Вопросы земельной собственности, условий предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам, земельного рынка и

обеспечивающей его инфраструктуры в 90-е годы вызвали споры в научной и профессиональной среде. Не способствовала выработке оптимальных путей законодательного урегулирования этих проблем и неоправданно высокая политизированность земельного вопроса; в первую очередь, это связано с частной земельной собственностью (особенно в отношении земель сельскохозяйственного назначения).

После принятия Конституции Российской Федерации регулировать земельные вопросы путем издания подзаконных актов стало невозможно – условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (ч. 3 ст. 36). Однако на протяжении всех 90-х годов XX в. принять такой закон (тем более – законы) не удавалось. Это создавало определенную напряженность – в земельной сфере возникали проблемы, связанные с оборотом земельных долей, образованных в ходе массовой приватизации земель колхозов и совхозов; формированием федеральной, региональной и муниципальной земельной собственности; развитием земельно-ипотечного кредитования и др. На федеральном уровне в земельной сфере наблюдались очевидные пробелы, недостаточность законодательного регулирования.

Принятие в 2001 году Земельного кодекса Российской Федерации, а в 2002 году – Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" позволило решить большую часть земельно-правовых проблем, накопившихся в 90-е годы XX в., и определить на среднесрочную перспективу правовой режим использования, охраны и оборота земель. Но и после принятия указанных законов, а также целого ряда других важнейших законодательных актов (урегулировавших вопросы установления и изменения целевого назначения земель, их кадастрового учета, землеустройства и др.) земельные отношения продолжали динамично развиваться. Этим была обусловлена необходимость существенного обновления даже сравнительно недавно принятых законов.

Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю» (2001) в связи с тем, что предусмотренная им процедура была достаточно сложной, в 2006 году был признан утратившим силу.

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (2002) уже спустя 3 года претерпел существенные изменения. Достаточно принципиальные коррективы вносились в данный закон и в дальнейшем.

Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» (2000) в 2008 году утратил силу. В настоящее время действует Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости».

Из Федерального закона «О землеустройстве» (2001) в 2008 году был исключен ряд важных положений, связанных с территориальным землеустройством. Кроме того, объектом землеустройства необоснованно

перестали быть земельные участки – основной его объект на протяжении всей многовековой истории.

Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (2004) пока не претерпел радикальных изменений. Однако в настоящее время активно обсуждается вопрос об отмене института категорий земель.

Одним из ключевых принципов современного отечественного земельного законодательства является деление земель по целевому назначению на категории. Согласно этому принципу правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории. Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы предусматривают исключение из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории.

В качестве основного механизма, который должен прийти на смену принципу деления на категории земель, предлагается зонирование территории. В рамках данного вопроса также рассматривается предложение о введении наряду с существующими регламентами использования территории (градостроительными, лесохозяйственными) также и сельскохозяйственных регламентов. Разработка таких регламентов должна стать частью землеустройства.

Самой труднорешаемой проблемой в аграрном землепользовании за последнее десятилетие стало то, что почти четверть собственников земельных долей так и не предприняли каких-либо действий по распоряжению землей, доставшейся им в собственность (невостребованные земельные доли). Общая площадь земельных долей составляет более 107 млн га, т.е. это большая часть сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственного назначения (55% из 196,1 млн га). Суммарная площадь невостребованных земельных долей оценивается в 25 млн га.

Нормы, вступившие в силу в 2011 году, должны побудить собственников невостребованных земельных долей предпринять предусмотренные законом действия по распоряжению своими долями (т.е. такие доли перестанут быть невостребованными). Те же земельные доли, которые останутся невостребованными, будут с использованием судебного механизма изъяты в муниципальную собственность.

В последние годы определенные изменения претерпело законодательство о землеустройстве, при этом оказалось существенно суженным содержание землеустроительных мероприятий. Так, если в редакции закона о землеустройстве 2001 года присутствовало понятие территориального землеустройства (образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства и установление их границ на местности), то после законодательного пересмотра в 2007 году соотношения землеустроительных и

кадастровых действий указанное понятие исключено. Также объектом землеустройства теперь не являются земельные участки и их части.

Существует настоятельная необходимость законодательно восстановить территориальное землеустройство земель, используемых в сельскохозяйственном производстве, или же установить дополнительные квалификационные требования для кадастровых инженеров, допускаемых к межевым работам в аграрном секторе. В этой связи целесообразна разработка проекта Федерального закона "О землеустройстве сельскохозяйственных земель", либо включение соответствующих норм в действующий закон «О землеустройстве».

В 2012 году истек до этого неоднократно продлевавшийся срок переоформления права постоянного (бессрочного) пользования землей для юридических лиц – землепользователей (за исключением ограниченного круга). Они обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность. Срок для них был установлен до 1 июля 2012 г. (а в отношении земельных участков, на которых расположены линейные объекты: линии связи, трубопроводы, дороги и т.п., – до 1 января 2015 г.).

В целях оказания воздействия на юридических лиц, уклоняющихся от указанного переоформления, с 1 января 2013 г. установлена административная ответственность в случае нарушения ими сроков и порядка переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобретения их в собственность – штраф от 20 до 100 тысяч рублей.

Земля является наиболее надежным ресурсом для обеспечения привлечения кредитных средств в производство. Это актуально для всех секторов экономики, но особенно – для аграрного сектора, где основным имуществом в качестве возможной передачи в залог являются как раз земельные угодья. К настоящему времени с момента передачи большей части сельскохозяйственных угодий в частную собственность прошло более 20 лет. С 2003 года действует Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Но земельно-ипотечное кредитование в сельском хозяйстве все еще не получило широкого развития – в 2012 году в залоге находилось менее 0,5% площади земель сельскохозяйственного назначения).

Строительство жилых домов фермерами на своих земельных участках способствует дальнейшему укреплению фермерского уклада в виде хуторских хозяйств (т.е., чтобы жилой дом фермера мог находиться не только в населенном пункте, но и непосредственно на землях, используемых им для выращивания сельскохозяйственной продукции).

В целях защиты земель сельскохозяйственного назначения от массового жилищного строительства имеются предложения предусмотреть

ограничения по числу объектов индивидуального жилищного строительства, по предельной площади земельного участка, занимаемой под строительство жилого дома, по предельному количеству этажей. Кроме того, в случае необходимости отчуждения земельного участка с расположенным на нем жилым домом одновременно следовало бы установить обязательность отчуждения имущества крестьянского (фермерского) хозяйства (т.е. переход к новому фермеру всего хозяйства).

Среди основных проблем важное место занимает развитие рынка недвижимости и его инфраструктуры, которые находятся в начальной стадии становления и отстают от потребностей реальной экономики.

Основными задачами формирования рынка недвижимости являются:

- создание правовых и экономических условий для завершения юридическими лицами процесса переоформления постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право собственности или аренды;
- завершение процесса разграничения государственной собственности на землю и оптимизации распределения между бюджетами различных уровней доходов, полученных от пользования земельными ресурсами;
- обеспечение перехода к социально-справедливому земельному налогу и налогу на недвижимость на основе их кадастровой стоимости;
- формирование полноценного реестра объектов налогообложения и развитие института массовой оценки недвижимого имущества;
- создание кадастра недвижимости на базе земельного кадастра;
- совершенствование механизмов установления правовых ограничений по использованию земли и недвижимости путем проведения правового зонирования, установления порядка и условий установления сервитутов, резервирования земель для государственных и муниципальных нужд и др.

Следующей проблемой, решение которой надо осуществить в кратчайшие сроки, является обеспечение широкого доступа населения к земельным ресурсам, осуществление перехода земли к эффективно работающим собственникам. Положение осложняется отсутствием системы реальных гарантий прав на земельные участки, что приводит к снижению их инвестиционной привлекательности, несовершенством размеров и структуры земельных платежей, их малой доли в бюджетах всех уровней.

В период с 1991г. по настоящее время в документах, удостоверяющих права земельной собственности в сельской местности, определяющих условия и режим использования земель, не отражались ограничения и обременения (правила землепользования). Состояние и использование земель, особенно сельскохозяйственного назначения, значительно ухудшаются, количество выявленных правонарушений в сфере земельного законодательства (Кодекс РФ об административных правонарушениях) возрастает (табл.12).

Т а б л и ц а 1 2

Выявление правонарушений в сфере земельного законодательства  
в период с 2008 по 2012 годы

Год	ст.8.6 КоАП РФ	ст. 8.7. КоАП РФ	ст.10.9, ч.2,3 ст.10.10 КоАП РФ	ст.19.4, 19.4.1, 19.5, 19.6, 19.7, 20.25 КоАП РФ	Выполнение иных требований земельного законодательства	ИТОГО
2008	2891	531	390	0	2185	5997
2009	2643	658	182	0	1125	4608
2010	2389	7613	182	4200	0	14384
2011	2656	14494	140	5358	0	22648
2012	2540	19495	157	7711	0	29903
Итого	13119	42791	1051	17269	3310	<b>77540</b>

Для того чтобы ликвидировать сложившуюся ситуацию, необходимы значительные финансовые, трудовые и материальные ресурсы. На проведение мероприятий по восстановлению земель, по расчетам российских ученых, потребуется около 400 млрд руб.

Земельные отношения крайне политизированы. На сегодняшний день фактически все земельные ресурсы страны, включая и федеральные земли, находятся в распоряжении органов местного самоуправления, которые осуществляют отвод земель и их перераспределение. Фактически государство выпустило из своих рук стратегическое управление земельно-ресурсным потенциалом. Это обернулось ростом темпов деградации земель, свертыванием работ по повышению плодородия почв и обустройству территорий, крайнему ослаблению материальной базы личных подсобных хозяйств (ЛПХ), отсталостью их инфраструктуры, неэффективностью городского и сельского землепользования. Этому способствовало также свертывание в период с 1991 года по настоящее время работ по изучению и охране земель, хроническое недофинансирование мероприятий по федеральным целевым программам в области развития сельского хозяйства, осуществлению земельной реформы, повышения и восстановления плодородия почв страны.

Серьезной проблемой является несогласованность большого количества нормативно-правовых актов. Так, по оценкам Центра земельного права и экономики природопользования, в 1991–2005 гг. в сфере, имеющей отношение к земельным преобразованиям, на федеральном уровне принято более одной тысячи нормативных правовых актов (федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти), а на уровне субъектов РФ – около 20 тысяч соответствующих нормативных актов.

Особого внимания заслуживает Земельный кодекс Российской Федерации как основной кодифицированный акт, нормы которого должны способствовать развитию экономики страны и российского бизнеса,



заинтересованного в становлении земельного рынка, обеспечении защиты прав на землю, гарантиях для осуществления и активизации сделок с земельными участками. Однако ЗК РФ в основном содержит лишь нормы, регулирующие первичный земельный рынок, т.е. предоставление земельных участков.

Особенности сделок с земельными участками на вторичном рынке не урегулированы. ЗК РФ не содержит ограничений, устанавливающих предельные размеры земельных участков, которые могут находиться на праве собственности, не предложил новой системы платежей за землю. Он ввел новые категории – «кадастровая стоимость земли», «кадастровая стоимость земельных участков» и «кадастровая оценка земли», не давая им определений и не делая отсылку на конкретный нормативный правовой акт, в котором они будут определены. В результате неопределенности возникли следующие проблемы кадастровой оценки:

а) не отрегулированы вопросы уведомления налогоплательщика о кадастровой стоимости принадлежащего ему земельного участка;

б) отсутствует правовая возможность субъекта земельных отношений в досудебном порядке разрешать споры, связанные с правильностью определения кадастровой стоимости находящегося в его собственности земельного участка;

в) требуют уточнения норма капитализации и размер абсолютной ренты, заложенные в методику государственной кадастровой оценки земель сельхозугодий, а также высокая кадастровая стоимость участков под промышленными предприятиями, расположенными на землях населенных пунктов;

г) методики предусматривают расчет удельных показателей по районам (регионам), не регулируют вопросы определения кадастровой стоимости отдельного земельного участка и др.

Противоречиво и неполно ЗК РФ регулирует общественные отношения в области государственного управления земельными ресурсами. Отсутствие четких полномочий органов власти различного уровня в ЗК РФ препятствует организации государственного управления земельными ресурсами по принципу «одного окна». Эта правовая ситуация ведет к хаосу в области полномочий при управлении земельными участками различными органами исполнительной государственной власти и органами местного самоуправления. Для устранения этого недостатка основными направлениями управления земельными ресурсами должны быть следующие:

а) проведение институциональной реорганизации системы УЗР, обеспечивающей разграничение функций публичного и гражданского права в землепользовании; формирование гибкой нормативно-правовой базы в области земельных отношений; совершенствование эффективной судебно-правовой системы в области земельных отношений;

б) формирование системного подхода к ведению землеустройства, полной инвентаризации, государственного кадастрового учета и регистрации объектов недвижимости и права на них, позволяющего сформировать гражданский оборот земельных участков, однозначно идентифицированных;

в) формирование справедливой налоговой системы объектов недвижимости, ликвидирующей относительно большое налоговое бремя для сельских товаропроизводителей по сравнению с поселками и малыми городами (в 2–3 раза), которое, в свою очередь, больше (в 1,5–2 раза) по сравнению с крупными городами на единицу площади, приходящуюся на одного человека;

г) создание инфраструктуры цивилизованного оборота земель, которая должна включать полноценную правовую базу гражданского оборота земель; упрощенную процедуру оформления сделок с земельными участками; упорядоченную процедуру формирования и распределения доходов от земельных платежей за землю; переход к системе платного землепользования на основе рентной стоимости земель; систему организационных структур (земельные нотариат, суд, банк, биржа, операторы рынка, страховые кампании и т.д.);

д) преобразование земельных ресурсов в финансовые активы и включение их в финансово-кредитную систему государства, регионов, муниципальных образований и конкретных хозяйствующих субъектов.

Общий недостаток российского законодательства в области земельных и имущественных отношений заключается в том, что подавляющее большинство законов носят «рамочный» характер и не содержат достаточных механизмов для реализации их конкретных норм.

Например, с введением в действие нового Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 №190-ФЗ в российском законодательстве возникли неясности и противоречия, разрешение которых требует неотложного урегулирования различных отраслей права.

Недостаточное государственное регулирование проведения землеустройства и земельного кадастра приводит к негативным последствиям в области землепользования. Так, из 10 млн земельных участков, попадающих под разграничение по формам собственности, разграничено только 7,0% от общей площади земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Отсутствие землеустроительного обеспечения приводит к тому, что:

- не созданы организационно-территориальные условия для развития ипотеки сельскохозяйственных земель и их цивилизованного рыночного оборота;

- использование большей части земель сельскохозяйственного назначения и их перевод в другие категории часто осуществляются незаконно, а

сельскохозяйственные организации и отдельные граждане до сих пор не знают точных границ своих земельных участков (долей);

- происходит дальнейшее разрушение сельскохозяйственной инфраструктуры (дорог, лесополос, мелиорированных земель) и снижение эффективности использования земель сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения.

Особого внимания заслуживает проблема повышения эффективности сельскохозяйственного землепользования страны. В целях организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны очень важно возобновить полномасштабные работы по внутрихозяйственному землеустройству, почвенным и геоботаническим обследованиям.

Наряду с совершенствованием землеустройства должна быть резко повышена роль государства в управлении землеустроительной деятельностью. В первую очередь это касается вопросов разграничения функций ведения и полномочий между органами исполнительной власти разного уровня, принятия нормативных правовых актов по землеустройству и обеспечению контроля за обязательностью землеустроительных действий, координации землеустроительной деятельности, порядка финансирования землеустроительных работ, подготовки и повышения квалификации кадров. При этом должна быть повышена роль органов власти субъектов РФ и местного самоуправления в организации и осуществлении землеустройства в границах их подведомственных территорий.

Таким образом, совершенствование земельного законодательства необходимо решать в следующих направлениях:

- разрешение противоречий в области регулирования земельных отношений, землеустройства, мониторинга земель, градостроительной деятельности и т.д.;

- конкретизация отдельных положений действующего законодательства в части регистрации, использования, распределения, перераспределения и рыночного оборота земель;

- консолидация земель у эффективно хозяйствующих субъектов и в фондах перераспределения;

- формирование и финансирование государственной системы управления земельными ресурсами страны, ее субъектов и муниципальных образований, включающей научно-исследовательские и проектно-изыскательские организации, осуществляющие в обязательном порядке землеустроительные, кадастровые, мониторинговые, оценочные и контролируемые мероприятия;

- предотвращение и преодоление различных деформаций рыночного механизма ценообразования и ценовых параметров земельного рынка;

- разработка на рентной основе эффективной системы земельных и компенсационных платежей, обеспечивающей эффективное и рациональное использование сельскохозяйственных земель.

Следует законодательно урегулировать правовые и организационно-землеустроительные аспекты, связанные с расширением урбанизированных зон, в том числе за счет земель сельскохозяйственного назначения (в первую очередь – присоединение новых территорий к мегаполисам и крупным городам).

Дальнейшее развитие федерального земельного законодательства должно осуществляться: во-первых, принимая во внимание складывающуюся экономическую ситуацию в АПК (упрощение залога; учет последствий вступления России в ВТО, затрагивающего объем государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей); во-вторых, с учетом тенденций в развитии гражданского, градостроительного и других отраслей законодательства.

### 3.2. Нормативно-правовое обеспечение охраны и регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения

Земли сельского хозяйства находятся на первом месте среди выделяемых законодательством семи категорий земельного фонда страны. Основное их назначение – производство сельскохозяйственной продукции. Поэтому при характеристике этих земель выделяется такое важнейшее их свойство, как плодородие, при отсутствии которого невозможно производство сельскохозяйственной продукции.

В соответствии со ст. 79 Земельного кодекса РФ изъятие сельскохозяйственных земель с целью их предоставления для несельскохозяйственных нужд допускается только в исключительных случаях:

- для строительства промышленных объектов и иных несельскохозяйственных нужд предоставляются земли, непригодные для ведения сельскохозяйственного производства, или сельскохозяйственные угодья из земель сельскохозяйственного назначения худшего качества по кадастровой стоимости. Для строительства линий электропередачи, связи, автомобильных дорог, магистральных трубопроводов и других подобных сооружений допускается предоставление сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения более высокого качества;

- изъятие сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых превышает свой среднерайонный уровень, допускается только в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны и безопасности государства, разработкой месторождений полезных ископаемых, содержанием объектов культурного наследия РФ, строительством и

содержанием объектов культурно-бытового, социального, образовательного назначения, автомобильных дорог, магистральных трубопроводов, линий электропередачи, связи и других подобных сооружений при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов;

– особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает среднерайонный уровень, могут быть в соответствии с законодательством субъектов РФ включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.

В случае установления неправомерного изъятия сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственного производства возмещаются не только убытки, причиненные таким изъятием, но и потери сельскохозяйственного производства. Также убытки будут возмещены при ограничении какими-либо предприятиями или организациями использования земель сельскохозяйственного назначения.

Сельскохозяйственные товаропроизводители в соответствии с законодательством могут использовать земельные участки на таких вещных правах, как право собственности и право бессрочного (постоянного) пользования. Кроме того, земельный участок может находиться у сельскохозяйственного предприятия в аренде или безвозмездном срочном пользовании.

В соответствии со ст. 25 ЗК РФ права на земельные участки возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Таким образом, права на земельные участки возникают на общих основаниях в соответствии с ГК и на специальных – по земельному законодательству. Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться гражданами, коммерческими и некоммерческими организациями, однако лишь для ведения сельскохозяйственного производства или иных целей, связанных с сельскохозяйственным производством.

Общая дееспособность граждан определяется нормами гражданского законодательства, то есть, как правило, возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия (по достижении восемнадцатилетнего возраста).

Получение земельного участка для личного подсобного хозяйства предполагает проживание вблизи участка и его использование в свободное от основной работы время. Земельный участок для ведения личного подсобного хозяйства может состоять из приусадебного земельного участка и полевого участка. Приусадебный земельный участок размещается около

жилого дома. К нему может примыкать или находиться поблизости с ним полевой земельный участок.

Земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения могут быть предоставлены юридическим лицам, которые могут являться коммерческими или некоммерческими организациями. Коммерческие организации в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов имеют общую правосубъектность (статья 49 Гражданского кодекса РФ). Коммерческие организации, за исключением унитарных предприятий и иных организаций, предусмотренных законом, наделены общей правоспособностью и могут осуществлять любые виды предпринимательской деятельности, не запрещенные законом, если в учредительных документах таких коммерческих организаций не содержится исчерпывающий (законченный) перечень видов деятельности, которыми соответствующая организация вправе заниматься.

Следовательно, хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы могут получить землю независимо от уставных целей деятельности, если в их учредительных документах не содержится исчерпывающий перечень видов деятельности, которыми соответствующая организация вправе заниматься. Главное, чтобы эти организации использовали землю по основному целевому назначению – для ведения сельскохозяйственного производства или иных связанных с ним целей. Это может быть как основной вид деятельности организации, так и вспомогательный в виде подсобного производства, филиала и т.п.

Унитарные предприятия и некоммерческие организации, такие, как: потребительские кооперативы (например, садоводческие товарищества), общественные организации, религиозные организации (объединения), благотворительные фонды и иные, могут получить земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения только при наличии специальной правосубъектности. В уставе организации должен быть предусмотрен такой вид деятельности, как ведение сельскохозяйственного производства, или иной деятельности, связанной с сельскохозяйственным производством.

Земли сельскохозяйственного назначения ограничены в обороте. Оборота земель сельскохозяйственного назначения, а также порядок использования земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, предполагается регулировать специальным Федеральным законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Однако эти ограничения не распространяются на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями.

В соответствии с принципом приоритета сохранения особо ценных земель, установленным в статье Земельного кодекса РФ, изъятие ценных земель сельскохозяйственного назначения для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами.

Сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), – в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Для строительства промышленных объектов и иных несельскохозяйственных нужд предоставляются земли, непригодные для ведения сельскохозяйственного производства, или сельскохозяйственные угодья из земель сельскохозяйственного назначения худшего качества по кадастровой стоимости. Для строительства линий электропередачи, связи, автомобильных дорог, магистральных трубопроводов и других подобных сооружений допускается предоставление сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения более высокого качества. Данные сооружения размещаются главным образом вдоль автомобильных дорог и границ полей севооборотов.

Изъятие, в том числе путем выкупа, в целях предоставления для несельскохозяйственного использования сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых превышает свой среднерайонный уровень, допускается только в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны и безопасности государства, разработкой месторождений полезных ископаемых (за исключением общераспространенных полезных ископаемых), содержанием объектов культурного наследия Российской Федерации, строительством и содержанием объектов культурно-бытового, социального, образовательного назначения, автомобильных дорог, магистральных трубопроводов, линий электропередачи, связи и других подобных сооружений при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

Использование земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется федеральным законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Ограничения изъятия ценных и особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий предусмотрены в пунктах 2–4 статьи 79 Земельного кодекса РФ. Однако такие ограничения распространяются лишь на сельскохозяйственные угодья из состава земель сельскохозяйственного назначения.

В соответствии с ч. 2 ст. 79 Земельного кодекса РФ для строительства промышленных объектов и иных несельскохозяйственных нужд предоставляются земли, непригодные для ведения сельскохозяйственного производства, или сельскохозяйственные угодья из земель сельскохозяйственного назначения худшего качества по кадастровой стоимости. При решении

вопроса о предоставлении земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных нужд существенное значение имеет вопрос о качестве земель и их пригодности для ведения сельскохозяйственного производства. При этом указанная норма, позволяющая использование земель для несельскохозяйственных целей, не содержит правила о переводе таких земель в иную категорию в порядке, предусмотренном ст. 8 Земельного кодекса РФ.

Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает среднерайонный уровень, могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.

В целях повышения эффективности использования сельскохозяйственных земель, вовлечения неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в сельскохозяйственный оборот, а также упорядочивания мероприятий по надзору за соблюдением требований земельного законодательства на сельскохозяйственных землях Минсельхозом России разработаны следующие проекты федеральных законов:

- проект федерального закона № 325481-6 «О внесении изменений в статью 85 части первой и статью 396 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее – Проект федерального закона № 325481-6);

- проект федерального закона № 325474-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Проект федерального закона № 325474-6);

- проект федерального закона № 272857-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Проект федерального закона № 272857-6);

- проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и иные законодательные акты Российской Федерации (в части повышения ответственности за порчу земель, далее – Законопроект о внесении изменений в КоАП).

Проект федерального закона № 325481-6 предусматривает внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, направленных на определение порядка предоставления органами, осуществляющими государственный земельный надзор, сведений о выявленных нарушениях, связанных с неиспользованием земель сельскохозяйственного назначения, в налоговые органы (поправки в статью 85 Налогового кодекса Российской Федерации). При этом поправки в статью 396 Налогового кодекса Российской Федерации предусматривают, что повышенная ставка земельного



налога (1,5 процента) за неиспользуемые сельскохозяйственные земли применяется в течение всего налогового периода, в котором выявлено такое правонарушение. Проект федерального закона № 325481-6 внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2013 г. № 1341-р. В настоящее время Проект федерального закона № 325481-6 готовится к первому чтению.

Проект федерального закона № 325474-6 предусматривает внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливает размеры административных штрафов за неиспользование земель сельскохозяйственного назначения в процентах от кадастровой стоимости. Кроме того, увеличивается верхний предел административного штрафа за правонарушение, связанное с неиспользованием земель сельскохозяйственного назначения до 500 тыс. рублей. Также вносятся изменения, позволяющие Россельхознадзору привлекать к административной ответственности за вышеуказанное правонарушение. Проект федерального закона № 325474-6 принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 8 октября 2013 г.

Проектом федерального закона № 272857-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Проект федерального закона № 272857-6) предусмотрено, что договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения может заключаться на срок от трех до сорока девяти лет, за исключением случаев предоставления земельных участков для сенокоса и выпаса сельскохозяйственных животных (в данном случае договор заключается на срок до трех лет).

В целях уточнения полномочий Минсельхоза России по нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения) и устранения пробелов в действующей редакции части 4 статьи 10 закона об обороте, препятствующих реализации арендаторами земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения права на выкуп соответствующих участков по истечении трех лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования таких участков, Минсельхозом России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – законопроект).

Законопроектом предлагается наделить Минсельхоз России полномочиями по установлению порядка предоставления документов, подтверждающих надлежащее использование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, а также наделению подведомственных федеральных государственных бюджетных учреждений правом предоставления таких документов заинтересованным лицам.

Предполагается, что указанные документы по решению Минсельхоза России будут предоставляться заинтересованным лицам подведомственными Минсельхозу России федеральными государственными бюджетными учреждениями – станциями и центрами агрохимической службы и сельскохозяйственной радиологии, расположенными во всех субъектах Российской Федерации (107 учреждений).

Принятие законопроекта позволит обеспечить реализацию гражданами и юридическими лицами, арендующими земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения более 3 лет, прав на приобретение соответствующих земельных участков в собственность при условии их надлежащего использования.

В настоящее время в связи с принятием уполномоченными на предоставление земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения органами решений об отказе в предоставлении соответствующих земельных участков в собственность по истечении трех лет с момента заключения договоров аренды по причине непредставления арендаторами таких участков документов, подтверждающих их надлежащее использование, вопрос о приобретении права собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения решается в судебном порядке. При этом сложившаяся судебная практика по данному вопросу не единообразна. Судами принимаются решения как о признании незаконными действий органов, уполномоченных на предоставление земельных участков, выразившихся в отказе предоставить в собственность земельный участок, арендуемый более трех лет, в связи с отсутствием документов, подтверждающих надлежащее использование, так и решения, обязывающие арендаторов земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения подтвердить надлежащее использование арендуемых земельных участков.

Таким образом, принятие законопроекта позволит исключить неоднозначность в толковании норм закона об обороте и снизить нагрузку на органы судебной власти.

### **3.3. Состояние и перспективы развития земельных отношений**

Решение сегодняшних проблем в области разработки и осуществления системы государственных мер, основу которых должны составить землеустроительные действия, направлены на установление и закрепление прав на земельные участки и организацию их рационального использования. Между тем, объективные реалии каждый раз убеждали не только в необходимости сохранения, но и значительного повышения значимости и расширения содержания системы землеустройства. Хотя и сегодня (в Министерстве экономического развития) есть сторонники отмены закона «О землеустройстве», целесообразности поглощения сферы землеустройства

системой кадастра недвижимости, а также ликвидации специальности «землеустройство» и т.д.

В понимании многих ученых подобные позиции являются не свидетельством формирования новых подходов к формированию системы регулирования земельных отношений, а проявлением непрофессионализма в понимании роли земли, сути земельных отношений, их места в системе социально-экономических отношений и роли государства в их регулировании.

Ошибочным для развития страны является представление, что денационализация земли исключает необходимость и даже целесообразность функционирования системы государственного управления в сфере организации рационального использования земли. Проявление этого подхода уже спровоцировало государство на отказ от финансирования работ по созданию единой планово-картографической основы, на полное разрушение государственной землеустроительной службы, на ликвидацию системы мониторинга состояния земель, на отказ от разработки и реализации региональных проектов защиты земель от опустынивания, ветровой и водной эрозий, рекультивации нарушенных земель и т.д. Не установлены территориальные границы административных образований, не разграничены земли, находящиеся в федеральной собственности, в собственности субъектов Российской Федерации и в собственности муниципальных образований. Лишь около 14% земельных участков сельскохозяйственного назначения поставлены на кадастровый учет, и соответственно, такая же доля их правообладателей зарегистрировала, а значит, юридически установила свои права на них. В совокупности это означает, что в стране сложилась ситуация, в основе которой лежит неопределенность прав на землю, открывающая огромные возможности для мошенничества, неправомерных захватов земли, незащищенности правообладателей, бесхозности огромных площадей сельскохозяйственных земель и т.д.

Изменить эту ситуацию невозможно без изменения системы регулирования земельных отношений. Прежде всего, нужно четко установить и заложить в основу всей системы регулирования земельных отношений мысль о том, что земля в пределах суверенного государства независимо от многообразия форм и структуры собственности на нее является национальным достоянием страны, а значит, государство обязано обеспечить учет и оценку ее размеров, качества и стоимости этого достояния, его охрану от разрушения и деградации, справедливое и законное распределение, установление и защиту прав собственников и других субъектов земельных отношений, создать условия и всемерно стимулировать рациональное использование земли ее владельцами и пользователями на основе прогнозов и профессиональных проектов, формировать стратегию не только сохранения, но и увеличения потенциала земли.

В основу этой системы необходимо также вложить правильное представление о самом объекте земельных отношений в сфере сельскохозяйственного производства – землях сельскохозяйственного назначения. Технически вполне оправданное стремление к переходу на кадастр единых объектов недвижимости приводит к исключению учета особенностей земли, которые определяют и особенности отношений, связанных с рыночным оборотом и организацией использования земельных участков.

Необходимо понимать, что в отличие от других товаров, обращающихся на рынке, в том числе и других видов недвижимости, земельные участки сельскохозяйственного назначения как объекты общественных отношений обладают триединством сторон, определяющих функционирование земли: как средства производства, несомненно, основного в сельском хозяйстве, как объекта социально-экономических связей и как важнейшей составной части природного комплекса. Игнорирование этого триединства приводит к искажению представлений об инструментах регулирования земельных отношений и организации рационального использования земельных ресурсов страны. Отсюда и представление о том, что роль государства в сфере организации рационального использования земли должна быть ограничена ведением кадастра недвижимости, необходимого, прежде всего, для реализации его фискальных целей.

Между тем, особенности земли, определяющие роль организации ее рационального использования в успешном социально-экономическом развитии страны, устанавливают необходимость формирования системы эффективного управления земельными ресурсами с оптимальным участием в ней соответствующих государственных институтов.

Состояние земельных отношений в любой стране характеризуется следующими основными показателями:

- адекватностью законодательства реализуемой государством экономической и социальной политики;
  - обеспеченностью реализации законов необходимыми подзаконными нормативными актами;
  - уровнем обеспеченности и легитимности прав на землю;
  - уровнем развития инфраструктуры земельного рынка;
  - уровнем организации учета, оценки и мониторинга земель;
  - эффективностью функционирования системы государственного регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами.
- Каждый из названных показателей, в свою очередь, определяется на основе ряда критериев, формирующих в своей совокупности общую оценку состояния земельных отношений и уровня их соответствия современным требованиям социально-экономического развития страны.

Анализ названных позиций на сегодняшний день свидетельствует о крайне негативном, точнее, даже кризисном, состоянии всей системы земельных отношений и все возрастающем их влиянии на экономику,

особенно аграрного сектора. Аграрная и земельная реформы коренным образом изменили земельный строй России, однако основные их идеи не реализованы в полной мере до настоящего времени. Сформировано реальное многообразие форм собственности, обеспечивающее развитие различных экономических укладов, осуществлено достаточно справедливое первичное распределение сельскохозяйственных земель, обеспечен доступ сельского населения к получению и организации использования земельных участков, создана определенная экономическая защищенность сельских жителей на основе прав на землю, стал формироваться земельный рынок, земля постепенно становится активом, способствующим привлечению инвестиций. К сожалению, этим реестр позитивных результатов заканчивается и начинается длинный перечень негативных оценок, совокупность которых позволяет констатировать наличие кризиса в системе земельных отношений.

К наиболее значимым проявлениям относятся:

- незавершенность и противоречивость системы нормативного обеспечения, особенно на уровне субъектов Российской Федерации;
- неоформленность прав на земельные участки;
- неразвитость инфраструктуры земельного рынка;
- развитие рейдерства;
- формирование и расширение латифундий;
- забюрократизированность и коррумпированность системы кадастра и регистрации прав;
- рост бесхозных и неиспользуемых земель;
- неэффективность государственного контроля в сфере землевладения и землепользования.

Недостатки в сфере земельных отношений заставили, наконец, обратить на себя внимание Федерального собрания и Правительства РФ. Началось активное обсуждение существующих проблем, создана межведомственная рабочая группа по подготовке предложений по совершенствованию законодательства и разработке иных мер, направленных на обеспечение рационального использования земель в сельскохозяйственном производстве.

Появилась реальная надежда на улучшение ситуации, однако остаются опасения, что все предпринимаемые действия будут сведены к частичным улучшениям без принципиального изменения позиции и роли государства в сфере организации рационального землевладения и землепользования.

В рамках совершенствования законодательства необходимо внести изменения и дополнения по следующим основным вопросам:

- формирование системы государственного управления в сфере охраны и рационального использования земельных ресурсов;
- создание единой системы планово-картографического обеспечения процессов регулирования земельных отношений и организации рационального использования земли;

- переход от заявительного к всеобщему кадастру недвижимости;
- упорядочение отношений, связанных с земельными долями, принятие решений об обращении в государственную или муниципальную собственность бесхозных долей;
- развитие земельной ипотеки;
- зонирование межселенных территорий;
- упорядочение процедур предоставления земельных участков и оформления прав;
- ограничение спекуляций на земельном рынке (введение высоких налогов на ранние продажи);
- противодействие рейдерству и препятствование развитию латифундий;
- упорядочение сервитутов.

Кроме совершенствования законодательства необходимо разработать ряд подзаконных актов. В частности, безотлагательно необходимо подготовить и ввести административные регламенты, устанавливающие жесткие процедуры и ответственность чиновников за постановку земельных участков на кадастровый учет. Целесообразно разработать в рамках расширения Госпрограммы развития АПК раздел по формированию системы землеустроительного обеспечения реализации программы. В короткие сроки необходимо завершить создание системы государственных институтов регулирования земельных отношений и организации рационального использования земли. Без принятия соответствующих решений по названным проблемам улучшения состояния земельных отношений достичь невозможно.

### 3.4. Формирование, кадастровый учет и регистрация объектов недвижимости

Для получения и внесения сведений в систему информационных ресурсов ГКН, а также для его ведения необходимо выполнить четыре основных действия:

1. Формирование объекта недвижимости.
2. Государственный кадастровый учёт земельного участка (инвентаризация) иных объектов и технический учет недвижимости.
3. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним.
4. Государственная кадастровая и рыночная оценка недвижимости.

Отметим, что первые три действия являются взаимосвязанными процессами, ибо основу системы ГКН должна составлять четкая система учета и регистрации.

Видами формирования являются: *раздел, перераспределение, выдел, объединение.*

После вступления в силу ФЗ-221 сведения об объектах капитального строительства становятся практически не связанными информационно с земельными участками, так как к частям объекта недвижимости, вносимым в государственный кадастр недвижимости в виде обременения, относятся только частный сервитут и арендованная часть земельного участка. Целесообразно было бы сохранить учет части земельного участка под объектом (или объектами) недвижимости, как это было предусмотрено ФЗ-28 в Едином государственном реестре земель.

Цели создания системы государственного учета и регистрации можно сформулировать следующим образом:

а) для граждан и юридических лиц всех форм собственности – создание гарантий имущественных прав на недвижимость; развитие цивилизованного рынка недвижимости;

б) для государственных органов – увеличение доходов бюджета от налогов на объекты недвижимости и регистрационных сборов за сделки с недвижимостью; создание экономической основы для долгосрочного развития недвижимости и привлечения инвестиций за счет гарантий прав на нее; получение эффективных экономических рычагов для развития территорий за счет гибкой налоговой политики.

Достижению названных целей и должна служить система государственного учета регистрации и кадастровой оценки объекта недвижимости.

Порядок кадастрового учета, оценки и регистрации земельных участков и иных объектов недвижимости, а также состав землеустроительных, кадастровых и оценочных работ определяют соответствующие Федеральные законы. Нормативно-правовые акты, регулирующие формирование и использование объектов недвижимости в соответствии с правилами землепользования и застройки (рис. 9), лежат на стыке не менее трех федеральных законов Земельного кодекса РФ, ГК РФ и Градостроительного кодекса РФ, каждый из которых включает большое количество нормативно-правовых актов. В этой связи следует согласиться с мнением о том, что «с учетом избыточности и противоречивости российского законодательства трудно бывает выявить и грамотно построить логические цепочки, описывающие тот или иной процесс».

Формирование объекта кадастрового учета – это комплекс работ, обеспечивающих индивидуализацию объектов кадастрового учета, а также подготовку документов, необходимых для проведения государственного кадастрового учета. Цель формирования объектов кадастрового учета (ОКУ) – это минимально необходимое описание объекта, позволяющее однозначно выделить его из совокупности других объектов. Формирование объектов недвижимости осуществляют для защиты прав и законных интересов правообладателей, в том числе граждан Российской Федерации и иных заинтересованных лиц, а также для учета недвижимого имущества в Государственном кадастре недвижимости, регистрации прав на недвижимое

имущество и сделок с ним, налогообложения, нужд государственного и муниципального управления.

Деятельность по формированию объектов кадастрового учета регулируется соответствующим договором о формировании объекта кадастрового учета, который является публичным документом. Типовые формы этого договора, нормы времени на проведение работ по формированию ОКУ устанавливаются органом правового регулирования, а максимальные расценки утверждаются Правительством РФ с учетом видов объектов кадастрового учета.



Рис. 9. Структура земельного законодательства в сочетании с правилами землепользования и застройки

Перечень видов ОКУ и их индивидуализирующих характеристик, условий, при которых их формирование является обязательным или не проводится, а также общие требования к формированию объектов недвижимости предусмотрено соответствующими статьями ФЗ РФ.

Состав работ и перечень документов, создаваемых при формировании ОКУ, также устанавливается законодательно. Формирование объекта учета представляет собой совокупность землеустроительных и кадастровых действий для установления его пространственно-площадных характеристик, технического и экономического описания.



**Землеустроительные действия** по формированию объекта учета выполняются организациями или лицами, имеющими лицензию, выданную в установленном федеральным законодательством порядке, на основании решений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства; договоров о проведении землеустройства; судебных решений. Землеустроительное формирование предоставляет исходные материалы для ведения ГКН. При этом кадастровая съемка выполняется с целью определения пространственно-площадных характеристик земельного участка и расположения иных объектов недвижимости на нем и в общих чертах включает: 1) установление (восстановление) и закрепление на местности границ земельного участка, определение координат точек границ; 2) определение местоположения иных объектов недвижимости. Установление (восстановление) границ земельного участка выполняется на основании сведений, учтенных в ГЗК, а также материалов определения границ земельного участка, полученных в результате кадастровой съемки, и сопровождается согласованием границ с собственниками, землевладельцами, землепользователями смежных с ним земельных участков. Результат согласования границ оформляется "Актом установления и согласования границ, к которому прилагается кадастровая карта земельного участка с согласованными границами. Закрепление на местности границ земельного участка выполняется только при наличии акта установления и согласования границ. Результаты выполнения землеустроительных действий помещаются в "Межевой план".

**Кадастровые действия по формированию объекта учета** (далее – **кадастровое формирование**) являются обязательной составной частью Государственную кадастрового учета и предназначены для проверки сведений о земельном участке, представленных заявителем, и возможности внесения этих сведений в документы ГКН. При этом проверяется достоверность представленных сведений, т.е. соответствие их тем данным, которые уже зарегистрированы в ГКН. Процедура кадастрового формирования может включать и непосредственно формирование земельного участка как объекта кадастрового учета. Это связано с тем, что результаты межевания могут не содержать сведений о тех земельных участках, которые должны быть учтены в ГКН в соответствии с волеизъявлением заявителя. Такое случается при делении одного земельного участка с кадастровым номером 1 на две части (с последующим присоединением одной из частей к земельному участку № 2 (рис. 10) и учетом новых земельных участков под новыми кадастровыми номерами). В этом случае на основании заявителя о разделе земельного участка № 1 на новые земельные участки должны быть сформированы в ОКУ на основе межевого дела, полученного из ОМиФ по предъявлению кадастрового плана, до этого выданного органом кадастрового учета заявителю. Межевое дело содержит план формирования участка

с границей разделения и описанием частей участка, полученных в результате межевания.

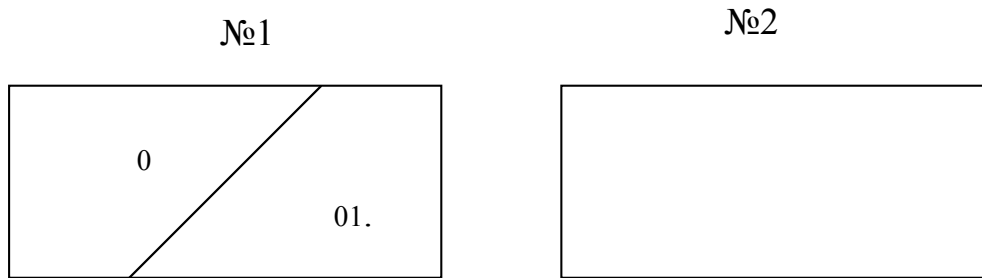


Рис. 10. Земельные участки до разделения

Новые объекты ГКУ (участки № 3 и № 4, рис. 11.) должны быть сформированы в ОКУ на основании заявления владельцев, сведений, учтенных в ГЗК, и материалов межевого дела.

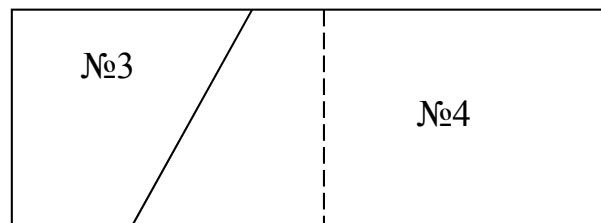


Рис.11. Земельные участки после разделения

В результате кадастрового формирования создаются сведения об объектах кадастрового учета – участках №3 и № 4 (см. рис. 11). Таким образом, реализуется следующая схема действий:

1. Землеустроительное формирование предмета сделки.
2. Заключение договора о продаже части участка № 1.
3. Регистрация договора сделки.
4. Учет разделения участка №1 с присоединением отделяемой части к участку №2, в результате чего получатся участки № 3 и № 4 ;
5. Регистрация права на участки № 3 и № 4 .

Возможны и другие более сложные схемы учета новых участков, а также ситуация, когда для учета объектов вообще не требуется землеустроительное формирование. Такое случается при объединении двух ранее учтенных в ГЗК земельных участков в новый единый объект учета. В этом случае процедура формирования объекта учета сводится к кадастровому формированию нового объекта учета на основании заявления и документов, представленных заявителем, а также имеющихся в ГЗК сведений о двух прежних участках. После присвоения кадастрового номера объекту учета этот номер проставляется на Плане формирования участка.

Необходимость кадастрового формирования земельного участка возникает с момента обращения заявителя в орган кадастрового учета. Исходными данными для формирования служат:

– материалы дела по заявке, включающие материалы межевания и данные о предмете сделки; ЕГРЗ; кадастровые дела земельных участков, участвующих в сделке и смежных (в случае необходимости).

Кадастровое формирование земельного участка может проводиться как при наличии результатов межевания, так и для участков, не прошедших межевание. Процесс формирования объекта кадастрового учета включает:

- 1) создание «Плана формирования»;
- 2) проверку условий межевания и возможности ГКУ земельного участка;
- 3) составление Протокола формирования;
- 4) утверждение результатов формирования.

Установление пространственных, количественных и качественных, правовых и экономических сведений об объектах капитального строительства (ОКС) осуществляется на основе проведения Государственного технического учета и технической инвентаризации (далее – учета) с оформлением технического паспорта. Месту и роли учета ОКС (которых на территории РФ более 70 млн) принадлежит первостепенное значение. Основными задачами учета ОКС в соответствии с постановлением Правительства РФ являются:

- а) обеспечение полной объективной информацией органов государственной власти, на которые возложен контроль за осуществлением градостроительной деятельности;
- б) формирование в целях совершенствования планирования развития территорий и поселений обобщенной информационной базы;
- в) обеспечение полноты и достоверности сведений о налоговой базе;
- г) информационное обеспечение функционирования системы государственной регистрации права на недвижимое имущество и сделок с ним;
- д) сбор и представление сведений об объектах капитального строительства для проведения государственного статистического учета.

Согласно постановлению Правительства РФ под учетом объекта подразумевается описание и индивидуализация его в Едином государственном реестре ОКС (ЕГРОКС), в результате чего он наделяется такими характеристиками, которые позволяют выделить его среди других ОКС и присвоить ему инвентарный и кадастровый номера. Являясь недвижимостью, объекты технического учёта, как правило, являются объектом гражданских прав (индивидуальные жилые дома, квартиры, здания). С точки зрения создания единой учетно-информационной системы, учет ОКС, как и кадастровый учет земельных участков, является основой имущественных отношений и источником актуализированных сведений для перенесения их в единый ресурс.

В табл. 13 представлен состав сведений об ОКС, необходимых для внесения в ЕГРОКС согласно правилам его ведения.

Учет ОКС не имеет такого принципиального юридического значения, как кадастровый учет земельных участков. ОКС являются не природными, а искусственно созданными трудом человека объектами, существуют объективно в том виде, в котором созданы (построены, реконструированы), и не нуждаются в «формировании».

Т а б л и ц а 13

Состав сведений ЕГРОКС

№ п/п	Источники и состав сведений об объекте недвижимости	Вид объекта недвижимости			
		Здание	Сооружение	ОН ЗС	Помещение
1	2	3	4	5	6
<b>Государственный земельный кадастр</b>					
1	Кадастровый номер земельного участка (при наличии)	+	+	+	+
2	Координаты повторных точек контура	+	+	-	-
<b>Технический паспорт и учетно-техническая документация ОТИ</b>					
3	Кадастровый номер здания, сооружения (при наличии)	-	-	-	+
4	Инвентарный номер присваиваемый ОТИ по результатам технического учета и технической инвентаризации	+	+	-	+
5	Наименование объекта учета	+	+	+	+
6	Тип объекта учета в соответствии с перечнем	+	+	+	
7	Назначение объекта учета в соответствии с перечнем				
8	Адрес местоположения	+	+	+	+
9	Литера	+	+	+	+
10	Этажность, этажность подземная	+	-	-	-
11	Тип этажа	-	-	-	-
12	Номер этажа	-	-	-	-
13	Номер помещения на поэтажном плане	-	-	-	+
14	Общая площадь	+	-	-	+
15	Жилая площадь (основная площадь)	-	-	-	+
16	Количество жилых комнат	-	-	-	+
17	Протяженность, объем, площадь и высота, соответственно, для линейных, объемных, площадных и высотных сооружений	-	+	-	-
18	Материал и конструкция фундамента (в соответствии с перечнем)	+	+	-	-
19	Материал стен: перекрытия, крыши (в соответствии с перечнем)	+	-	-	-
20	Площадь застройки	+	-	-	-
21	Год строительства (ввода в эксплуатацию)	+	-	-	-
22	Год реконструкции ( капитального ремонта)	+	-	-	-
23	Процент износа	+	-	-	-
24	Инвентаризационная стоимость	+	-	-	+

## Окончание табл. 13

1	2	3	4	5	6
25	Дата определения инвентаризационной стоимости	+	-	-	+
26	Наименование ОТИ	+	-	-	+
27	Дата проведения технического учета и технической инвентаризации	+	-	-	+
28	Сведения о благоустройстве (для жилого фонда): наличие электро-, газо-, водоснабжения, канализации, лифтов, мусоропроводов и ванн;	+	-	-	-
29	Примечание: сведения о нарушении СНиП, наличие разрешения на строительство и прочие сведения, имеющие существенное значение для ведения реестра	+			
30	<b>Единый государственный реестр прав или учетно-техническая документация ОТИ, предоставляемые физическими и юридическими лицами:</b>				
31	для физических лиц: фамилия, имя, отчество; а) идентификационный номер налогоплательщика (при его наличии); б) вид права; в) доля в праве на объект учета (в случае, если объект находится в общей долевой собственности); г) реквизиты правоустанавливающих и (или) право-подтверждающих документов: наименование, дата выдачи, номер документа; д) наименование и реквизиты документа, удостоверяющего личность;				
32	для юридических лиц: а) полное и сокращенное наименование; б) идентификационный номер налогоплательщика; в) код причины постановки на учет в налоговом органе; д) юридический адрес; е) вид права; ж) доля в праве на объект учета (в случае если объект учета находится в общей долевой собственности); з) дата регистрации права; и) реквизиты правоустанавливающих и (или) право-подтверждающих документов: наименование, дата выдачи, номер документа; к) основной государственный регистрационный номер; л) сведения об ограничениях/обременениях (при их наличии): наименование ограничения/обременения; м) сведения о субъекте, в пользу которого установлены ограничения (обременения)				

ОКС возникают как вещи с момента их ввода в эксплуатацию и существуют реально без проведения учета. При учете происходит не формирование, а только описание реально существующего объекта. При этом объективными границами ОКС являются конструктивные элементы зданий и сооружений – стены, перегородки, потолки, покрытие.

В отличие от кадастрового учета земельных участков учет ОКС ведется в ЕГРОКС и регулируется не федеральными законами, а распорядительными актами исполнительной власти: постановлениями Правительства РФ и приказами.

Несмотря на вспомогательное и описательное значение учета, его отсутствие в случае возникновения права с момента его государственной регистрации (сделки, новое строительство) делает невозможным приобретение прав на недвижимость, поскольку планы объектов являются необходимым документом для представления в учреждение юстиции. Для государственной регистрации учет ОКС является не только описанием объекта права, но и подтверждением юридического факта его существования. Пункт 2 ст. 17 закона о государственной регистрации предусматривает, что незаконность работ по учету зданий, сооружений и их отдельных частей при государственной регистрации прав не допускается.

Являясь недвижимостью, объекты учёта, как правило, являются объектом гражданских прав (индивидуальные жилые дома, квартиры, здания). Но иногда понятие недвижимого имущества и ОКС может не совпадать. В п. 3 постановления Правительства РФ установлено, что ОКС, подлежащими учету, являются:

- а) объекты, завершённые строительством и принятые в эксплуатацию;
- б) самовольно возведённые завершённые строительством объекты (части объектов);
- в) объекты, незавершённые строительством, в том числе объекты, разрешение на строительство которых не выдавалось;
- г) бесхозные объекты.

Согласно п. 13 Правил ведения Единого государственного реестра объектов капитального строительства наряду с жилыми и нежилыми зданиями к ОКС относятся жилые комплексы, комплексы гражданских зданий, производственно-технологические комплексы, т.е. совокупности недвижимых вещей. Данные перечни иллюстрируют вышеуказанное о том, что объекты технического учета отнюдь не всегда являются объектом гражданских прав. Так, согласно ст. 222, 225 ГК РФ самовольные постройки и бесхозные объекты не имеют собственников.

Кстати, отметим, что в законодательстве Российской Федерации однозначного определения понятий «здания» и «сооружения» юридически не закреплено. В технической литературе к зданию как объекту недвижимости относят архитектурно-строительный объект, имеющий в качестве основных конструкций фундаменты, стены, покрытие и предназначенный для создания условий, необходимых для осуществления труда, проживания и социально-культурного обслуживания населения и хранения материальных ценностей. К сооружению относят инженерно-строительные объекты, которые предназначены для создания условий, необходимых для осуще-

ствления процесса производства путем выполнения тех или иных технических функций, не связанных с изменением предмета труда (шахты, нефтяные скважины, дороги, плотины, водные каналы, эстакады и т.п.) или для выполнения различных производственных функций (например, инженерные коммуникации).

По периодичности ведения учет ОКС подразделяется на первичный, плановый и внеплановый. Первичному учету подлежат все объекты учета, учет которых ранее не проводился. Плановый учет должен осуществляться не менее одного раза в пять лет и служит для отображения изменений в характеристиках ОКС, произошедших с момента первичного технического учета или предыдущего планового. Внеплановый учет проводится при изменении технических или качественных характеристик объекта учета (перепланировка, реконструкция, переоборудование, возведение, разрушение, изменение уровня инженерного благоустройства, снос), а также при совершении сделок с объектом учета, подлежащих государственной регистрации.

Сейчас в обязательном порядке осуществляется учет лишь жилых зданий, вводимых в эксплуатацию после строительства, реконструкции и капитального ремонта. Обследование существующих зданий и фиксирование текущих изменений осуществляется по заявкам потребителей и носит по этой причине эпизодический характер. Практически на сегодня утрачена периодичность, ранее обусловленная нормативно установленными сроками проведения обследований.

Результатом учета является составленный на каждый объект либо комплекс объектов технический паспорт, в котором фиксируется наличие объекта в натуре, его местоположение, собственник (владелец), границы площади застройки объекта, состав, назначение, фактическое использование, технические характеристики (площадь, этажность, ширина, длина, высота, объем и пр.), инвентаризационная (для физического лица) и балансовая (для юридического лица) стоимости, состояние в виде износа, инвентарный, реестровый, кадастровый номера, а также отметка о внесении сведений о данном объекте в Реестр недвижимости.

В настоящее время ведение технического учета возложено в соответствии с Постановлением Правительства РФ на отделы технической информации (ОТИ). Они находятся в ведении различных органов (по управлению имуществом, ЖКХ, строительства и др.) субъектов РФ и муниципальных образований, в т.ч. ФГУ «Ростехинвентаризация». Они обязаны планировать, организовывать и осуществлять: паспортизацию объектов недвижимости; контроль технического состояния; инвентаризационную съемку земель, зданий, строений, сооружений и помещений; оценку и переоценку недвижимости, в том числе для целей налогообложения; консультации собственников по вопросам, связанным с государственным учетом недвижимости.

Например, в Пензенской области филиал ФГУП «Ростехинвентаризация», созданный в 2001 г., имеет 28 отделений, расположенных в каждом районном центре области. Объектами учета являются здания, строения, сооружения, собственниками которых являются юридические и физические лица, объекты, относящиеся к промышленности, энергетике, газификации, торговле, науке и т.д. Сплошная инвентаризация частного жилого фонда на основе промеров, работы с похозяйственными книгами, данными ранее проведенных инвентаризаций дала возможность увеличить налогооблагаемую базу области в два раза.

По данным Пензенского филиала ФГУП «Ростехинвентаризация», в его архиве имеется 472 370 инвентарных дел. Из них на 01.01.2014 г. переведены с бумажного носителя в электронную базу данных 472 370 дела, что составляет 100%.

По данным статуправления Пензенской области, многоквартирных домовладений в городах и селах – 246 446, проинвентаризовано 147 534, то есть 60 %, а электрические линии в сельской местности – лишь на 15 %. Если объекты энергетики, газификации в области проинвентаризованы полностью, то объекты промышленности, сельского хозяйства – в малом количестве, а дороги федерального, областного и муниципального подчинения еще не начали инвентаризировать. Положение усугубляется тем, что переводимые в электронную базу данных инвентарные дела содержат устаревшую информацию об ОКС, не обновленную с момента сдачи их в эксплуатацию.

Непосредственно в г. Пензе по состоянию на 01.01.2014г. была произведена общая оцифровка архивного материала и было переведено в электронную базу 100% инвентаризованных дел, в том числе внесено в единый государственный реестр ОКС 100% дел (табл. 14).

Т а б л и ц а 1 4

Данные по техническому учету (инвентаризации) объектов недвижимости по состоянию на 01.01.2014 г.

№ п/п	Наименование объектов инвентаризации	Количество объектов				
		Инвентаризовано	Переведено в электронную базу		Внесено в ЕГРОКС (ЕГРОН)	
			дел	%	дел	%
1	Индивидуальное жилищное строительство	22839	22839	100	22839	100
2	Многоквартирные дома	3915	3915	100	3915	100
3	Нежилые здания и строения	4217	4217	100	4217	100
4	Дачи	4979	4979	100	4979	100
5	Сооружения	1541	1541	100	1541	100
6	Жилые помещения	191820	191820	100	191820	100
7	Нежилые помещения	11356	11356	100	11356	100
	Всего:	240667	240667	100	240667	100



Наблюдается дублирование разрозненных информационных реестров, наличие погрешностей в сведениях об объектах недвижимости, различия в идентификации объектов и субъектов права, а также сложности в проверке взаимного расположения объектов.

Государственный кадастровый учет объектов недвижимости – это приемка сформированных объектов, завершающаяся актом присвоения каждому сформированному объекту недвижимости кадастрового номера, который сохраняется за объектом до тех пор, пока он физически и/или юридически существует как единое целое, и внесением записи об этом объекте в государственный кадастр недвижимости. В соответствии со ст. 1 п.3 ФЗ РФ «Государственным кадастровым учетом недвижимого имущества признаются действия уполномоченного органа: по внесению в ГКН сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение существования такого имущества, а также иных предусмотренных настоящим ФЗ сведений о недвижимом имуществе. Таким образом, юридическое значение ГКУ заключается в формировании объекта гражданских правоотношений, т.е. сведения ГКН приобретают правовой характер.

Государственный кадастровый учет проводится федеральным органом исполнительной власти (далее – орган кадастрового учета), осуществляющим ведение ГКН в том кадастровом округе, в границах которого располагается объект недвижимости. Для целей проведения ГКУ осуществляется кадастровое деление территорий РФ на округа, районы и кварталы. Для однозначной идентификации объектов кадастрового учета им присваиваются кадастровые номера. Порядок кадастрового деления и присвоения кадастровых номеров устанавливается Правительством РФ. Основанием для проведения ГКУ является обращение правообладателя или иного уполномоченного им лица в орган кадастрового учета с соответствующим заявлением. Случаи возможного обращения с заявлением, порядок его принятия и рассмотрения, отказа и приостановления, а также внесение записей в ГКН предусмотрены в соответствующих статьях ФЗ РФ.

С этого момента в органе формирования заводится кадастровое дело, в котором помещаются все документы, относящиеся к данному объекту учета. Так как все документы, определяющие объект учета и регистрации, группируются в кадастровом деле, под формированием объекта недвижимости экономистами предлагается понимать формирование его кадастрового дела, а окончанием процесса формирования считать завершение формирования кадастрового дела.

По окончании формирования кадастрового дела оно передается в орган кадастрового учета для рассмотрения заявления о проведении кадастрового учета и проверки прилагаемых к нему документов. По результатам проверки

орган кадастрового учета принимает решение о проведении или приостановлении и об отказе в проведении государственного кадастрового учета. Проведение ГКУ включает следующие действия:

- 1) прием и проверку представленных заявителем документов;
- 2) присвоение кадастрового номера (в случае образования нового объекта кадастрового учета);
- 3) установление кадастровой стоимости объекта кадастрового учета;
- 4) составление описаний земельных участков и связанных с ним иных объектов недвижимости в ЕГРОН;
- 5) нанесение объектов недвижимости на дежурный кадастровый план;
- 6) внесение соответствующих записей в ГКН;
- 7) утверждение кадастрового ОКУ, либо внесение изменений и дополнений в кадастровый паспорт.

Перед внесением данных об объекте недвижимости в ГКН сведения, содержащиеся в его кадастровом деле, должны быть формализованы. Для этого, а также в целях внутреннего обмена данными об объекте недвижимости между подразделениями органов формирования, государственного учета и регистрации органом кадастрового учета разрабатывается регистрационная карта. Она может представляться в письменном или электронном виде.

В Пензе и Пензенской области на уровне района кадастровым учетом были заняты территориальные отделы Управления Роснедвижимости и филиалы кадастровых палат. По сути дела, кадастровым учетом занимались кадастровые палаты. Они же вели базу данных, осуществляли прием заявителей и выдачу информации. Итогом реформирования Роснедвижимости явилось следующее: остается только одна структура, которая осуществляет прием заявителей и выдачу им документов – территориальные отделы Росреестра. Существует одна региональная база данных (БД), внутри которой содержится вся кадастровая информация. Эта БД ведется в кадастровой палате, которая по своей сути становится основным органом по обработке кадастровой информации.

Процедура кадастрового учета осуществляется следующим образом: заявитель приходит в территориальное подразделение со своим заявлением для постановки на кадастровый учет или для получения информации из кадастра. Там он принимается, формируется заявка. Заявка формируется сразу в электронном виде в централизованной базе данных. Заявителю выдается расписка о принятых документах, в которой указывается дата, когда он должен прийти за результатами. После этого заявитель уходит, и вся дальнейшая работа осуществляется на основании принятых документов и технических сведений, которые содержатся в кадастре. Отсканированные документы привязываются к заявке, которая была сформирована централизованной базой.

После этого эта информация становится доступной на уровне субъекта РФ в кадастровой палате для проведения дальнейших действий. После осуществления кадастровой палатой необходимых базовых операций в случае положительного решения формируется проект решения о постановке на кадастровый учет, и это решение становится доступным в рамках той же самой БД сотрудникам Управления Росреестра. Они рассматривают эту заявку, результаты проверок и принимают решение либо о проведении учета, либо об отказе проведения учета. В случае положительного решения сотрудники кадастровой палаты вносят информацию в кадастр. Необходимые документы после внесения информации в электронном виде поступают обратно в территориальное подразделение Росреестра для выдачи заявителю.

В результате использования автоматизированной системы ГКН значительно сокращаются срок постановки на кадастровый учет (20 дней) и срок выдачи информации из кадастра (4 дня). Главным назначением этой информационной системы является поддержка технологических процессов, централизация ресурсов на уровне субъекта, отслеживание соблюдения технологии, а также обеспечение всех заинтересованных потребителей достоверной и качественной информацией из кадастра.

Одной из основных решенных задач земельной реформы является переход от кадастрового учета земельных участков к кадастровому учету объектов недвижимости (ЗУ и ОКС) с объединением работ по их формированию. При этом специфичная система присвоения кадастровых номеров ОКС, трудносовместимая со структурами кадастровых номеров земельных участков и иной недвижимости, является основной проблемой создания единой системы учета. Решению этой задачи в действующем в Российской Федерации правовом поле способствует федеральный закон, в котором сформулирован ряд определений и регулятивных норм в отношении формирования объектов кадастрового учета. Это имеет важное значение, так как позволяет на порядок повысить эффективность и качество работ по учету объектов недвижимости в сравнении с затратами на выполнение работ в разное время и разными организациями. Это и одновременное определение координат границ земельных участков и ОКС как геодезическими методами, так и на основе материалов космической и аэрофотосъемки, а также выполнение согласовательных работ с собственником и заинтересованными лицами одним кадастровым инженером, а не разными организациями и, как правило, в разное время. При работе с одной организацией в два раза сокращаются транспортные затраты, связанные с выездом на объект, а также затраты времени у собственников.

Обозначен состав работ по формированию объектов недвижимости и территориальных зон. При формировании объекта недвижимости исполнитель работ оказывает заявителю возмездные услуги по выполнению подготовительных работ, определению местоположения и границ, а также

качественных и количественных характеристик объекта недвижимости, осуществляет подготовку акта формирования объекта недвижимости. При формировании территориальных зон исполнителем осуществляется определение их местоположения и границ в Единой открытой системе координат, после чего готовится акт формирования территориальной зоны.

Однозначно определены категории объектов недвижимости, подлежащих постановке на кадастровый учет в качестве объектов гражданско-правовых отношений и налогообложения. К ним относятся – земельные участки; здания и сооружения, помещения, объекты, не завершённые строительством; сложные вещи (вещи, состоящие из совокупности двух и более объектов недвижимости с общим функциональным или иным назначением; территориальные и функциональные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий. Эта принципиальная новизна вносит ясность в толкование ст. 131 Гражданского кодекса РФ относительно объектов, подлежащих внесению в государственный кадастр объектов недвижимости.

Принципиальной новизной закона является регулирование отношений, возникающих между физическими и юридическими лицами и субъектами предпринимательской деятельности, действующими в составе саморегулируемых организаций и оказывающими на конкурентном рынке услуги по формированию объектов кадастрового учета. Одной из приоритетных задач становится разделение процедур в сфере формирования, учета и оценки объектов недвижимости. Этап формирования земельных участков и ОКС возложен на рыночные структуры, саморегулируемые организации. Государство при этом ведет базу данных по кадастровому учету и кадастровой оценке недвижимости с сохранением за собой контрольных функций. Так, намечается доверить частным подрядчикам изготовление технических паспортов и планов, ссылаясь на то, что землеустроительные работы при кадастровом учете земельных участков выполняют аккредитованные фирмы.

Перейдем к рассмотрению следующего звена системы формирования объектов недвижимости – государственной регистрации, которая может создаваться по двум разным причинам:

1. Обслуживание фискальной системы: недвижимость и ее пользователи учитывались для правильного и полного взимания прямых имущественных налогов. Эта задача интересует главным образом государство, организующее соответствующую систему учета, которая, заметим, не зависит от форм собственности. Такая система учета носит название фискального кадастра, она может быть простой и обновляться лишь периодически. Пользователи не имеют стимулов для поддержки ее актуальности.

2. Вторая причина ведения системы регистрации принципиально отличается от первой и с ней может быть не связана. Это обеспечение гарантий существования частной собственности на недвижимость, правовое обеспечение рынка недвижимости, т.е. обеспечение юридической возможности передачи прав собственности при всевозможных сделках (купли-продажи,

обмена, раздела, дарения, наследования, изъятия, залога, долевого владения, аренды). Собственники недвижимости заинтересованы в функционировании такой системы даже больше, чем государство. Система регистрации недвижимости, которая обеспечивает гарантии юридической доказательности прав собственности, носит название юридического кадастра и ведется юридической службой. Это могут быть суды низшей инстанции или же имеющие права суда специализированные нотариаты.

Существующая система государственной регистрации недвижимости в России имеет развитые исторические корни и вобрала в себя как преимущества, так и недостатки и противоречия существовавших ранее аналогичных систем в России и за ее пределами. И в России, и за рубежом система регистрации недвижимости и прав на них имеет статус государственного института и трансформируется в русле общемировых процессов.

Согласно Гражданскому кодексу РФ, ч.1, 2 Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним:

– представляет собой юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, перехода или прекращения, ограничения прав па недвижимое имущество;

– является единственным доказательством существования зарегистрированного права, которое может быть оспорено только в судебном порядке;

– проводится на всей территории РФ по единой системе записей о правах на недвижимое имущество в Едином Государственном Реестре Прав (ЕГРП);

– вступает в силу в день внесения соответствующих записей в ЕГРП;

– осуществляется по месту нахождения недвижимого имущества.

Таким образом, объекты недвижимости со своими конкретными характеристиками должны не только существовать «в натуре», по и быть зафиксированными документально в соответствии с требованиями, установленными законодательством, а именно – фиксации объектов внесением объектов недвижимости и прав на них в ЕГРП. Виды государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в соответствии с Федеральным законом РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» приведены на рис.12.

Таким образом, в соответствии с законодательством не может быть объекта недвижимости без тех или иных прав на него и наоборот. Следовательно, единый объект недвижимости не признается существующим или окончательно сформированным, если он не соответствует формуле, т.е. наряду с объектами права (т.е. земельным участком и зданием или сооружением на нем) должны быть обозначены вид и субъект права.

ОН = [Зем.уч. + Здания + Сооружения + Ограничения + Вид права +  
+Субъект права]

Если объект, права на него и совершаемые с ним сделки не прошли государственную регистрацию, то есть юридически не оформлены, то объект как бы не существует, а права и сделки с ним являются недействительными.



Рис. 12. Виды государственной регистрации прав на недвижимое имущество в соответствии с законодательством РФ

Регистрация права на объект недвижимости производится при наличии кадастрового учета этого объекта, т.е. при наличии у объекта кадастрового номера.

Поскольку в понятие "объект недвижимости" входит как собственно объект, так и правовое отношение субъекта к объекту, то возможны два варианта реализации процедуры ГКУ объекта недвижимости и регистрации права на него:

1. Орган кадастрового учета проверяет правильность формирования объекта учета, после чего передает правоустанавливающие документы на него в орган регистрации. В этом случае ГКУ объекта недвижимости (занесение сведений о нем в ГКН) производится после того, как будет выполнена процедура регистрации права на этот объект.

2. Орган государственной регистрации проверяет законность права субъекта на объект недвижимости, после чего материалы на объект передаются в орган кадастрового учета. В этом случае регистрация права (запись сведений о наличии права в формы регистрации) выполняется после того, как будет произведен ГКУ объекта недвижимости.

Оба варианта в равной мере обеспечивают целостность описания объекта учета. В результате в Государственном кадастре недвижимости находятся сведения об объектах, право в отношении которых зафиксировано в формах государственной регистрации, а в последних содержатся сведения о правах в отношении объектов, технические, экономические и другие характеристики которых находятся в Государственном кадастре недвижимости.

В том случае, когда занесение сведений об объекте учета в Государственный кадастр производится после экспертизы правоустанавливающих документов, процедура ГКУ объектов недвижимости выполняется в два этапа.

Первый этап включает следующие операции: проверка полноты и правильности формирования кадастрового дела; заполнение регистрационной карты на объект недвижимости; присвоение объекту недвижимости кадастрового номера. Две первых операции могут частично совмещаться, поскольку по мере заполнения регистрационной карты выявляется полнота представления данных об объекте недвижимости в его кадастровом деле. При проверке правильности указания адреса объекта недвижимости и правильности определения его границ органом кадастрового учета используется дежурный кадастровый план. На этот план, который может быть представлен в электронном или картографическом виде, наносятся координаты (адреса) и размеры (площади) объектов недвижимости, прошедших ГКУ.

План позволяет отслеживать общую обстановку на территории, в границах которой происходит учет объектов недвижимости, исключить наложение объектов или, наоборот, предпринять меры для устранения появления "пустот" (неиспользуемых территорий). После того как установлена правильность описания объекта недвижимости, ему присваивается кадастровый номер. На этом этапе факт присвоения объекту кадастрового номера является свидетельством того, что сведения об объекте могут быть занесены в ГКН при условии, что орган государственной регистрации подтвердит законность права Заявителя на данный объект. После завершения первого этапа процесса ГКУ объекта недвижимости регистрационная карта объекта с проставленным на ней кадастровым номером и регистрационными титулами передаются в орган государственной регистрации.

Орган государственной регистрации анализирует правоустанавливающие документы и принимает решение о регистрации прав Заявителя на

объект недвижимости или об отказе в регистрации. При положительном решении в орган кадастрового учета возвращается регистр титулов, регистрационная карта, свидетельство о государственной регистрации и его копия.

После этого выполняется второй этап процесса ГКУ объекта недвижимости. Сведения об объекте недвижимости заносятся в Государственный кадастр недвижимости. Объект недвижимости наносится на дежурный кадастровый план, копия свидетельства о государственной регистрации помещается в регистр титулов, кадастровое дело закрывается и сдается в архив. Оригинал свидетельства о государственной регистрации передается в орган формирования для вручения Заявителю.

Если в дальнейшем объект недвижимости не будет изменять свои характеристики, то при изменении правообладателей этого объекта выполнение процедуры учета не потребуются. В то же время новые правоустанавливающие документы на данный объект, представляемые органом формирования, будут приобщаться службой архива к его кадастровому делу, позволяя отслеживать всю правовую "историю" объекта недвижимости. Кроме того, при возникновении правовых споров в отношении объекта недвижимости материалы, содержащиеся в его кадастровом деле, могут представляться в качестве официально признанных государством сведений о технических и экономических характеристиках этого объекта и его правовом статусе.

Кадастровая оценка проводится в отношении учтенного в Государственном кадастре недвижимости недвижимого имущества. Определение кадастровой стоимости осуществляется привлекаемыми органами государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном законодательством о закупках для государственных и муниципальных нужд, оценщиками, соответствующими требованиям ФЗ РФ об оценочной деятельности не чаще одного раза в три года и не реже одного раза в пять лет. Кадастровая оценка проводится в соответствии с Федеральными стандартами оценки и методическими указаниями по решению представительного органа государственной власти субъекта РФ в отношении недвижимого имущества, расположенного на территории соответствующего субъекта РФ, в объеме, необходимом для проведения государственной кадастровой оценки.

В целях формирования базы данных, необходимой для проведения кадастровой оценки, органом кадастрового учета на основе сбора, обработки, учета и хранения документированных материалов государственной кадастровой оценки недвижимости, а также сведений о рынке недвижимости, в том числе о сделках с недвижимостью, и сведений о значениях факторов, оказывающих влияние на их стоимость, формируется государственный фонд данных государственной кадастровой оценки недвижимости.

Материалы и сведения государственного фонда данных государственной кадастровой оценки недвижимости используются органом кадастрового



учета при рассмотрении жалоб лиц, обладающих вещными правами на недвижимое имущество, а также оценщикам при проведении кадастровой оценки.

Таким образом, на основе результатов рассмотрения порядка формирования, проведения ГКУ и кадастровой оценки объектов недвижимости можно сделать следующие выводы:

- формирование объектов учета в ГКН представляет собой процесс описания и индивидуализации объекта учета, в результате которого на основе взаимодействия нескольких организаций создаются документы, подтверждающие существование объекта, и характеристики, позволяющие однозначно выделить его из других объектов;

- проведение землеустроительного формирования в отличие от кадастрового формирования объектов учета в ГКН не всегда является обязательным для формирования объектов учета в ГКН;

- землеустроительное формирование может проводиться согласно ст. 69 ЗК РФ как организациями, так и лицами, имеющими лицензию, выданную в установленном федеральным законодательством порядке (в настоящее время выдано более 2 тыс. лицензий);

- в целях снижения стоимости и повышения качества проведения землеустроительных работ, связанных с землеустроительным формированием объектов учета в ГКН, важно развитие рыночных отношений при жестком контроле со стороны Роснедвижимости и его территориальных органов;

- проведение государственного кадастрового учета является довольно развитой и сложной процедурой, хотя и обладает рядом недостатков;

- отсутствуют положения об учете территориальных зон и других объектов государственного кадастрового учета;

- представляется необходимым совершенствование электронного документооборота, обеспечивающего взаимодействие органов по проведению ГКУ, органов, отвечающих за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и иных органов, использующих сведения ГКН в целях эффективного управления объектами недвижимости;

- государственная кадастровая оценка учитывает в большей степени региональные и в меньшей – местные особенности оцениваемых земель;

- существующая процедура государственной оценки земель населенных пунктов дает ряд несопоставимых результатов;

- государственная кадастровая оценка постепенно заменяется рыночной оценкой, а также при ее проведении используются самые современные экономико-математические методы, позволяющие быстро проводить данную оценку в полуавтоматическом или автоматическом режиме и применять передовой международный опыт.

### 3.5. Особенности кадастровой оценки объектов недвижимости в целях налогообложения

В соответствии с Законом РФ «О Государственном кадастре недвижимости» (ст.7, часть 2, п. 11.) в Государственный кадастр недвижимости вносятся как дополнительные, сведения о кадастровой стоимости объекта недвижимости, в том числе дата утверждения результатов определения, так и стоимости. Назначение данного вида стоимости вытекает из Федерального стандарта оценки № 2 «Цель оценки и виды стоимости (ФСО №2)» – «при определении кадастровой стоимости объекта оценки определяется методами массовой оценки рыночная стоимость, установленная и утвержденная в соответствии с законодательством, регулирующим проведение кадастровой оценки. Кадастровая стоимость определяется оценщиком, в частности, для целей налогообложения».

Некорректность данного определения кадастровой стоимости подтверждается, в первую очередь, этим же стандартом: «при определении рыночной стоимости объекта оценки определяется наиболее вероятная цена, по которой объект оценки может быть отчужден на дату оценки на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства». Здесь речь идёт об индивидуальной оценке. То есть по стандарту получается, что вид оценки не имеет значения при определении рыночной стоимости. Хотя вполне понятно, что конечные результаты оценки, полученные разными видами оценки, будут серьёзно различаться. Это подтверждается и тем, что в рамках проводимой кадастровой оценки земель, в частности земель населённых пунктов, значительное количество объектов оценивается методами индивидуальной, а не массовой оценки.

Кроме того, кадастровая оценка проводится 1 раз в 3–5 лет, а «итоговая величина стоимости объекта оценки, указанная в отчете об оценке, может быть признана рекомендуемой для целей совершения сделки с объектами оценки, если с даты составления отчета об оценке до даты совершения сделки с объектом оценки или даты представления публичной оферты прошло не более 6 месяцев». То есть рыночная стоимость имеет юридический срок действия значительно меньший, нежели стоимость кадастровая.

Таким образом, последняя должна иметь иное определение, и основной целью её (а не в частности) должно быть налогообложение.

С этой точки зрения истории развития кадастровой оценки в России отметим, что Правительство РФ 25.08.99г. принимает постановление № 945 «О государственной кадастровой оценке земель», а 8.04.00г. постановлением № 316 утверждает «Правила проведения государственной кадастровой оценки земель». С этого момента в России для налогообложения земельной

недвижимой собственности применяется кадастровая стоимость, определённая с использованием рыночных данных. Это было закреплено, например, в «Методике государственной кадастровой оценки земель поселений»: «Кадастровая стоимость земельных участков определяется с учётом: уровня рыночных цен, ставок арендной платы за земельные участки в границах поселений...». Здесь же дано определение кадастровой стоимости: «кадастровая стоимость земельного участка – расчётная ее величина, отражающая представление о ценности (полезности) земельного участка при существующем его использовании».

Поскольку в РФ проведена кадастровая оценка только земель различных категорий, то в ближайшее время предстоит провести массовую (кадастровую) оценку объектов недвижимости (единых объектов недвижимости).

В этой связи следует остановиться на ряде аспектов оценки объектов недвижимости, в том числе связанных с проведением кадастровой оценки.

Во всех странах мира осуществляются транзакции с объектами недвижимости (продажа и ипотека), количество и объем которых имеют огромное воздействие на экономическое развитие каждой страны. Эти факторы и скорость оборота определяют размер притока капитала в экономическую систему государства. На работу этой системы, реализацию имущественных прав и юридическую защиту их выполнения, помимо общих экономических и социальных условий, оказывает влияние определение цены земли и иной недвижимости. Земля и строения оцениваются и для многих других целей.

Например, для Великобритании характерен следующий набор целей оценки недвижимости :

- для покупки, продажи и сдачи в аренду;
- для тарификации (ежегодный налог на недвижимое имущество);
- при исчислении налога на наследство и налога на дарение;
- при исчислении налога на имущество;
- при исчислении налога на передачу собственности;
- при исчислении налога на доходы от прироста капитала;
- при продаже земли государственными властями;
- для финансовой отчетности центральным и местным властям;
- для удовлетворения претензий при принудительном отчуждении имущества, а также в результате действий, наносящих ущерб, вызванный работой коммунальных служб (суверенное право государства отчуждать частную собственность);
- при регламентировании права передвижения по чужой земле и сервитутов;
- для финансовых отчетов, объявлений о новом выпуске акций, для выпуска акций, ежегодных отчетов, слияний и приобретений и т.д.;

- для административных целей/услуг, административных задач при аренде имущества, пересмотре арендных договоров, обновления и передачи аренды;

- перехода арендованной земли в собственность;
- залога недвижимости и других займов под залог;
- исследований о развитии и обоснованности проектов.

Как видим, оценка рыночной стоимости используется в том числе и для налогообложения недвижимости (5 пунктов из 15).

В большинстве стран налогооблагаемой стоимостью является рыночная или величина, рассчитываемая в определенной пропорции к рыночной стоимости (табл. 15).

Представленная информация подводит к выводу, что любая ошибка в оценке рыночной стоимости, сделанная оценщиком, оказывает непосредственное влияние на величину налоговых сборов на недвижимость.

Принятие Земельного кодекса РФ, разрешившего рыночный оборот земель, развитие рынка земельной недвижимости в нашей стране привели, казалось бы, к очевидному, решению: выполнять массовую (кадастровую) оценку с использованием методов статистики и современной вычислительной техники, базируясь на анализе рыночных данных.

Рынок – конкурентная форма связи между предложением (производством) и платёжеспособным спросом (потреблением), обеспечивающая соответствие структуры общественного производства структуре платежеспособных потребностей.

Данное определение распространяется и на рынок недвижимости – рынок узкий, более закрытый. Сделки с недвижимостью по своей природе персонифицированы, носят частный характер. При их оформлении на ход событий существенно влияют эмоции, недостаточная информированность отдельных участников, слухи, неопределенные психологические потребности, на основании которых покупатель или продавец выносит свои суждения. Часто информация на рынке недвижимости не соответствует действительным условиям совершения сделок, а истинная цена не соответствует цене, уплаченной в действительности. Как результат для рынка недвижимости характерен широкий диапазон цен продажи, предложенных условий и других аспектов сделок.

На рынке недвижимости каждый объект, например земельный участок, уникален уже за счет своего местоположения, во-вторых, действует относительно небольшое число покупателей и продавцов, которые, в-третьих, не располагают информацией во всей ее полноте. Кроме того, для рынков недвижимости характерна высокая степень локализации и сегментации объектов по типам. Предложение земли на рынке относительно устойчиво, в то время как спрос на нее достаточно изменчив. По этим причинам фактическая цена продажи, которая является реальным фактом, и оценка, которая является ценой гипотетической, не могут быть одинаковы.

Таблица 15

Анализ ставок платежей за землю и базы для их расчёта  
в некоторых странах

Страна	Вид стоимости базы налогообложения	Ставка налога, %	Ставка капитализации ренты, %	Принципы оценки
Австралия	Рыночная	-	8–9	-
Англия	Рыночная	Исходя из потребностей города в финансовых ресурсах	Совокупный годовой доход от земельного участка	
Германия	Соглашение сторон	1,5–1,8	-	Местоположение
Дания	Рыночная	2	-	1) затраты на освоение; 2) доход от земли; 3) рыночные цены на сопоставимые участки
Норвегия	Инвестиционная		10	Стоимость вложенного капитала
США	Рыночная (контроль властей за ценой)	1-3 (определяется референдумом)	-	Спрос и предложение
Швейцария	Рыночная	1,5	6	-
Канада	Рыночная	0,5–1	-	1) затраты на освоение; 2) доход от земли; 3) рыночные цены на сопоставимые участки
Финляндия	Рыночная	1,2	4–5	
Португалия	Рыночная	1 плюс сборы на развитие инфраструктуры	-	-

Хотя рынки недвижимости не являются рынками совершенной конкуренции, оценка оказывает большое влияние на определение цены недвижимого имущества. Участки земли, которые, возможно, и не полностью идентичны, часто представляют собой достаточно близкую замену друг для друга. Покупатель жилой недвижимости (жилого дома, квартиры) вполне может предпочесть конкретное местоположение либо тот или иной тип дома, но он согласится на другое место или на другой тип дома, если цена объекта будет соответствующей. Покупатели коммерческой или промышленной недвижимости, возможно, не так привязаны к какому-то конкретному местоположению, а фирмы, занимающиеся освоением недвижимости, равно как и строительные, мигрируют с одного рынка на другой в поисках более выгодных вариантов.

Выяснение степени влияния названных факторов на рыночную стоимость при оценке недвижимости позволяет судить о том, насколько цены продаж надежны в качестве показателей стоимости. Это указывает также и на трудности нахождения этой степени влияния, что чрезвычайно важно. Поэтому в упомянутой ранее методике для решения задачи определения кадастровой стоимости земельного участка используются две составляющие: статистическая и экспертно-аналитическая.

Следующий нормативно-методический документ, регламентирующий проведение кадастровой оценки земель населенных пунктов в настоящее время, практически полностью ориентирует на использование статистических рыночных данных: «...пять методических подходов к определению кадастровой стоимости земельных участков в зависимости от видов разрешенного использования земель:

- построение статистических моделей расчета кадастровой стоимости земельных участков;
- определение кадастровой стоимости земельных участков на основе индивидуальной оценки их рыночной стоимости;
- определение кадастровой стоимости земельных участков на основании её минимальных или средних удельных показателей для других категорий и видов разрешенного использования;
- установление величины кадастровой стоимости земельных участков в размере номинала;
- определение кадастровой стоимости земельных участков на основе соотношений между видами разрешенного использования земельных участков в составе населенных пунктов численностью от 20 до 50 тысяч жителей».

На основании выполненного выше анализа можно прийти к следующим принципиальным выводам:

- математическое моделирование цены земли городского поселения представляет трудноразрешимую задачу, поскольку многие факторы, формирующие ценность городской территории, не носят линейного характера и трудно формализуемы. Многие из них вообще не могут быть описаны математически, так как являются чисто субъективными, то есть носят психологический оттенок;
- появление персональных компьютеров и наличие сложившегося рынка земли и иной недвижимости способствовало отказу от поиска новых идей в направлении моделирования цены городских земель на основе градостроительного и других видов анализа. В массовой оценке получили развитие чисто статистические методы анализа рынка, основанные большей частью на регрессионном анализе, и получение на основе такого анализа цены земли. При этом цена земли чаще всего определяется косвенно, как остаток после вычитания цены улучшений из цены продажи единого объекта недвижимости;

- в ряде случаев чувствительность саморазвивающихся компьютерных моделей оценки оказывается чрезмерной для решения задач массовой оценки земель: затраты не адекватны достигнутым результатам;
- в условиях отсутствия активного земельного рынка, когда невозможно использовать статистические методы, зарубежные авторы при оценке городской земли рекомендуют опираться на опыт и профессионализм оценщика, что свидетельствует об отсутствии за рубежом убедительных экспертно-аналитических методов оценки городских земель.

Кадастровая оценка будет выполняться за бюджетные средства. Поэтому надо использовать зарубежный опыт массовой оценки, где не отказались от градостроительного анализа при оценке земель населённых пунктов в пользу исключительно статистических моделей с применением компьютеров. Например, датский экономист Й. Йенсен пишет: «...взимание налогов на землю и прочую недвижимость требует простых, легких в применении методов оценки. Использование сложных расчетных моделей с широким применением компьютерной техники может привести к решениям несправедливым по отношению к отдельным собственникам, хотя средняя оценка на первый взгляд может соответствовать средним рыночным ценам. К сожалению, компьютерные модели в этой сфере получают все большее распространение и со временем могут полностью вытеснить ранее принятые методы оценки. На наш взгляд, в ряде случаев «чувствительность» этих саморазвивающихся моделей оказывается чрезмерной для решения задач, связанных с оценкой земли и недвижимости. Тем не менее, при оценке стоимости земли в сочетании с градостроительным подходом компьютерное моделирование, несомненно, даёт хорошие результаты».

### 3.6. Совершенствование системы регистрации прав на недвижимость в свете зарубежного опыта

Проблемы российской системы в России после 70-летнего вынужденного перерыва, связанного с развитием экономики по социалистическому пути, возрождается рынок недвижимости. За эти десятилетия теория и практика рынка недвижимости продвинулись далеко вперёд, значительно обогатилось законодательство о недвижимости зарубежных стран. В нашей стране рынок недвижимости и обслуживающее его законодательство находятся в стадии становления. Оказалось, что не только советское законодательство, но и многие законодательные акты новой России нуждаются в пересмотре, поскольку были приняты наспех, в условиях ведомственного или иного узкогруппового лоббирования. Между тем от качества законодательства о недвижимости и, в особенности, о регистрации прав на недвижимость в значительной степени зависит привлекательность инвестиционного климата в стране и в конечном итоге – возможности для преодоления кризиса и последующего экономического роста.

В этой связи полезно обратиться к имеющемуся опыту зарубежных стран в сфере регистрации прав на недвижимость и отчасти – в области норм гражданского права, относящихся к недвижимости.

В настоящее время в мировой практике сохраняются две принципиально различных системы регистрации – регистрация прав на недвижимость и регистрация сделок с недвижимостью. Основным критерием для классификации является предмет регистрации, в соответствии с чем выделяют титульные системы регистрации (или регистрации прав) и актовые системы регистрации (или регистрации сделок). Помимо этого, важное значение имеют факторы обязательности совершения регистрации и ее правовые последствия.

Российская регистрационная система тяготеет ко второму типу, хотя ей известна и регистрация сделок (договор купли-продажи жилого помещения, договор мены жилых помещений, договор ренты, договор ипотеки). Во-первых, российский Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество (далее – ЕГРП, Реестр) ведется по конкретным объектам недвижимости (единицу учета в Реестре составляет раздел ЕГРП, который соответствует определенной недвижимой вещи); во-вторых, регистратор фиксирует переход прав, который осуществляется в результате не только сделок, но и иных юридических фактов; в-третьих, российская деловая практика практически не знает примеров, когда бы регистрация сделки и регистрация перехода прав осуществлялись отдельно друг от друга: заявления на регистрацию и сделки и перехода прав по сделке всегда подаются заявителями одновременно. Последнее обстоятельство подтверждает тот факт, что ядром регистрационной системы в России является именно регистрация прав на недвижимость, а не сделок с ней.

Другая классификация регистрационных систем, как правило, проводится по такому основанию: насколько запись, внесенная в реестр, связана с действительностью соответствующего юридического факта? Влечет ли, к примеру, недействительность сделки отпадение соответствующего права на недвижимость?

Регистрационную систему, в которой запись, сделанная в реестре, не имеет силы в случае порока в юридическом основании записи, именуют негативной регистрационной системой.

Регистрационную систему, в которой запись, внесенная в реестр, перестает быть связанной со своим юридическим основанием и потому не отпадает только в результате его недействительности, именуют позитивной регистрационной системой.

Позитивная регистрационная система тесно связана, в свою очередь, с представлением о необходимости различать сделку обязательственную (т.е. волеизъявление, направленное на установление обязательства передать вещь в собственность и обязательства ее оплатить) и сделку распорядительную (т.е. волеизъявление, которое непосредственно направлено на передачу вещного



права). Связь между этими сделками может быть различной: если распорядительная сделка вполне действительна при недействительности обязательственной, то в таком случае принято говорить об абстрактности распорядительной сделки; если в результате недействительности обязательственной сделки становится недействительной и сделка распорядительная, то следует говорить о каузальности распорядительной сделки.

Очевидно, что позитивная регистрационная система может существовать только в случае, если соответствующий правопорядок усвоил принцип абстрактности распорядительной сделки.

Существует и третий – промежуточный – тип, который иногда именуют полупозитивной (*semipositive*) системой. Ее суть заключается в том, что запись в реестре не может иметь силы в случае, если она была внесена без должного правового основания. Но тот, кто добросовестно положился на данные реестра, тем не менее будет защищен: его право собственности возникает не производным (так как отчуждатель не мог передать право на недвижимую вещь, сам не имея его, а первоначальным способом по основанию, прямо предусмотренному законом (так называемое приобретение от неуправомоченного отчуждателя – *a non domino*).

Сравнение практики многих стран мира показывает, что система регистрации сделок оказывается значительно более дорогой и неэффективной по сравнению с системой регистрации прав на недвижимость. Если в странах Европы, где действует система регистрации прав на недвижимость, общие расходы участников сделки на совершение сделки не превышают 1% от стоимости недвижимости, то в отдельных штатах США, где функционирует система регистрации сделок, общие транзакционные издержки достигают 8–10% суммы сделки, из которых 4–6% составляют расходы на страхование титула. Принято считать, что расходы государства в системе регистрации прав несколько больше, чем в системе регистрации сделок, где выполняются только функции хранения документов. Хотя систематических сведений на этот счёт нет, многие факты говорят об обратном. Например, в США, где длительная и дорогая для участников рынка система регистрации сделок не соответствует современным потребностям, параллельно с ней была создана мощная система органов по регистрации залога недвижимого имущества, централизованная на уровне штатов и финансируемая из их бюджетов. Эта система похожа на систему регистрации прав на недвижимое имущество, однако регистрирует только залог, а не сам факт наличия права собственности. Многие европейские страны, перешедшие на электронную обработку данных по регистрации прав, сегодня окупают затраты и на регистрацию, и на кадастровый учёт за счёт регистрационных платежей и предоставления информации о недвижимости.

Весьма показателен пример ряда стран, которые, отказавшись от традиционной для них и, видимо, неэффективной системы регистрации сделок, создали совершенно новую систему регистрации. В Австралии

(система Торренса), а затем в ряде европейских стран и Канаде государство, власть принимают окончательное решение во всех случаях, связанных с регистрацией земельного титула, чтобы лицо, желающее его приобрести, получило титул в неоспоримом виде, защищённом от иска третьей стороны. Если же определить суть этой новации, окажется, что это не что иное, как регистрация государством прав собственника, а также полная гарантия добросовестного приобретателя от любых претензий третьих лиц.

Следует отметить, что мировая практика ранее не знала примеров совмещения в одной системе регистрации двух принципов – «регистрации сделок» и «регистрации прав», что, очевидно, объясняется их диаметральной противоположностью. Как уже сказано, в целом ряде стран имел место отказ от регистрации сделок в пользу системы регистрации прав. Обратный переход имел место лишь однажды, в одном из штатов США, где переходу к системе регистрации прав воспрепятствовала агрессивная лоббистская деятельность страховых компаний.

Таким образом, Россия сегодня является единственной страной, где декларирована «совмещённая» система регистрации прав и сделок, введённая Федеральным законом «О регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее именуется ФЗ «О регистрации»). Это факт и его последствия необходимо осмыслить как с точки зрения истории развития систем регистрации, так и с учётом опыта существующих сегодня в развитых странах систем регистрации.

### Контрольные вопросы и задания

1. Основные задачи формирования правовой базы рынка недвижимости.
2. Характеристика состояния современного земельного законодательства по регулированию земельных отношений.
3. Основные проблемы земельного законодательства.
4. Направления развития федерального земельного законодательства.
5. Проблемы кадастровой оценки земель.
6. Причины правовых проблем в управлении земельными ресурсами.
7. Направления совершенствования земельного законодательства.
8. Наиболее значимые негативные проявления в системе земельных отношений.
9. По каким вопросам необходимо внести изменения и уточнения в нормативно правовые акты для улучшения состояния земельных отношений?
10. Опыт массовой оценки объектов недвижимости в странах мира, связанных с проведением кадастровой оценки.
11. Основные проблемы системы регистрации прав на недвижимость и их решения.

## 4. ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА, МОНИТОРИНГА И КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ

### 4.1. Информационное обеспечение землеустроительных и кадастровых работ

Имеющийся в нашей стране и за рубежом опыт показывает, что эффективное управление земельными ресурсами невозможно без наличия полной, достоверной и оперативной информации об их состоянии и использовании.

Первичными источниками формирования системы информационного обеспечения производства землеустроительных и кадастровых работ являются данные из следующих информационных систем различных федеральных и региональных ведомств, осуществляющих сбор, анализ, накопление и ведение сведений:

- Государственный кадастр недвижимости (ГКН);
- Государственный земельный кадастр (ГЗК);
- Государственный мониторинг земель (ГМЗ);
- Государственный земельный контроль;
- Государственный земельный баланс;
- Государственный градостроительный кадастр;
- Государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства;
- Государственный лесной кадастр;
- Государственный водный кадастр;
- информационная система МПР РФ;
- информационная система Роснедвижимости;
- информационная система Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
- информационная система МСХ РФ по государственному регулированию обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- информационная система государственной статистики;
- информационная система Федерального агентства геодезии и картографии;
- Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей природной среды и ее загрязнения.

Важной проблемой формирования системы информационного обеспечения землеустроительных и кадастровых работ является обеспечение взаимодействия органов федеральной, региональной и муниципальной власти. Постановлением Правительства РФ № 30 от 19. 01.05 г. утвержден Типовой регламент содействия федеральных органов исполнительной

власти, в соответствии с которым при осуществлении своих полномочий федеральные органы исполнительной власти непосредственно взаимодействуют с другими органами государственной власти и органами местного самоуправления, если иной порядок не установлен федеральными законами актами Президента и Правительства РФ. Так, в соответствии со статьей 15 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» 18.08.08 было принято Постановление Правительства Российской Федерации № 618 «Об информационном взаимодействии при ведении государственного кадастра недвижимости», которым было утверждено «Положение об информационном взаимодействии при ведении Государственного кадастра недвижимости» и дано поручение Министерству экономического развития РФ установить формат документов, представляемых в электронном виде в процессе информационного взаимодействия при ведении Государственного кадастра недвижимости. Например, в соответствии с этим документами (до создания территориальных органов Росреестра) орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним (Росрегистрация), представляет в орган кадастрового учета документы, содержащие сведения:

- о зарегистрированных правах и об обладателях этих прав, а также и зарегистрированных ограничениях (обременениях) вещных прав на объект недвижимости и лицах, в пользу которых установлены такие ограничения (обременения);
- об объектах недвижимости с условными номерами (описание этих объектов и местоположения их границ).

Орган государственной власти или орган местного самоуправления, утвердивший в установленном законодательством Российской Федерации порядке результаты государственной кадастровой оценки объектов недвижимости, представляет в орган кадастрового учета копию акта об утверждении результатов кадастровой оценки (с приложением результатов кадастровой оценки).

Министерство иностранных дел представляет в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Российской Федерации следующие документы:

- копию международного договора РФ, в соответствии с которым установлено или изменено прохождение государственной границы Российской Федерации, а также документ, содержащий информацию о реквизитах федерального закона, о ратификации этого договора и сведения об официальной публикации закона;
- документ, в соответствии с которым изменено или уточнено прохождение государственной границы Российской Федерации на местности при проверке государственной границы на основании международных договоров РФ.

Орган государственной власти субъекта Российской Федерации представляет следующие документы:

а) утвержденные законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации соглашения об установлении границ между субъектами Российской Федерации;

б) утвержденные Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации соглашения об изменении границ между субъектами Российской Федерации;

в) документ, содержащий информацию о реквизитах федерального конституционного закона об образовании в составе России нового субъекта Российской Федерации и сведения об официальной публикации этого закона;

г) акты уполномоченных органов об установлении или изменении границ муниципальных образований либо о преобразовании муниципальных образований;

д) акты уполномоченных органов об установлении или изменении границ населенных пунктов либо об упразднении населенных пунктов.

К документам, представляемым органами государственной власти, прилагаются текстовое и графическое описания местоположения границ, а также перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения государственного кадастра объектов недвижимости. При этом не прилагается перечень координат, если в орган кадастрового учета представляется документ о преобразовании муниципальных образований, не связанном с изменением их границ, или документ об упразднении населенных пунктов.

Орган местного самоуправления представляет в орган кадастрового учета следующие документы:

- выписку из утвержденного генерального плана (для населенных пунктов, находящихся на межселенной территории, – выписка из схемы территориального планирования муниципального района), содержащая текстовое и графическое описания местоположения границы населенного пункта, и перечень координат характерных точек границы населенного пункта либо устанавливаемых или изменяемых участков границы населенного пункта в установленной системе координат (за исключением случаев упразднения населенных пунктов);

- выписку из раздела правил землепользования и застройки, определяющего границы и содержание территориальных зон, перечень координат характерных точек границ территориальных зон в установленной системе координат, а также перечень видов разрешенного использования земельных участков для каждой территориальной зоны либо реквизиты правового акта, которым такой перечень утвержден. Орган государственной власти или местного самоуправления, принявший решение об установлении или изменении границы зоны с особыми условиями использования территорий,

представляет в орган кадастрового учета выписку из этого решения, перечень координат характерных точек границ указанных зон в установленной системе координат, а также перечень ограничений прав в границах такой зоны и документ, описывающий местоположение установленной границы зоны с особыми условиями использования территорий.

Орган государственной власти или местного самоуправления, утвердивший лесохозяйственный регламент, представляет в органы кадастрового учета выписку из раздела лесохозяйственного регламента, определяющего виды разрешенного использования лесов (земельных участков), а осуществляющий ведение государственного лесного реестра – документы, содержащие сведения о лесах на земельном (лесном) участке, с указанием:

а) кадастрового номера, присвоенного этому земельному участку;

б) наименований лесничества и лесопарка, номеров лесных кварталов, к которым относится указанный участок (если такие номера имеются);

в) целевого назначения лесов – защитные (категория защитных лесов), эксплуатационные и резервные леса.

Орган государственной власти, осуществляющий ведение государственного водного реестра, представляет в орган кадастрового учета документы, содержащие сведения о поверхностных водных объектах общего пользования, находящихся на землях водного фонда, с указанием:

а) кадастрового номера, присвоенного земельному участку, на котором находится водный объект;

б) вида водного объекта;

в) наименования водного объекта (если оно имеется).

В табл. 16 приведен перечень основных исходных материалов и данных, подлежащих сбору для получения показателей ГКН и ГМЗ, выявления изменений в состоянии и использовании земель, проведения аналитических исследований, построения прогнозов и выработки рекомендаций по устранению негативных процессов.

Т а б л и ц а 1 6

Источники данных о состоянии и использовании земель

Наименование материалов и данных	Орган исполнительной власти, ответственный за предоставление материалов и данных
1	2
Данные о границах и площадях субъекта РФ	Министерство иностранных дел РФ, орган государственной власти субъекта РФ, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом
Данные о границах и площадях муниципального образования	Орган местного самоуправления, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом
Сведения о земельных участках и территориальных зонах	Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

Окончание табл. 16

1	2
Материалы топографических съемок	Федеральное агентство по управлению государственным имуществом; Роскартография
Каталоги координат и высот пунктов геодезических и опорных межевых сетей	Федеральное агентство геодезии и картографии, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом
Данные мониторинга объектов градостроительной деятельности	Министерство регионального развития РФ, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом
Данные государственного мониторинга водных объектов	Минприроды РФ
Данные мониторинга лесов	Министерство природных ресурсов и экологии РФ
Данные о загрязнении окружающей среды радиоактивными, химическими и биологическими веществами	Минприроды РФ, Минсельхоз РФ, Минобороны РФ, Минэнерго России, Федеральное медико-биологическое агентство РФ, Федеральная служба по гидрометеорологии и охране окружающей среды
Данные о подтоплении земель	Министерство сельского хозяйства РФ, МЧС
Материалы дистанционного зондирования земли	Федеральное космическое агентство, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом; Роскартография
Материалы почвенного обследования	Министерство сельского хозяйства РФ
Материалы геоботанических и агрохимических обследований	Министерство сельского хозяйства РФ
Тематические карты и атласы состояния и использования земель (карты классов земель, почвенно-эрозионные карты, ландшафтные карты, карты плодородия земель и т.д.)	Министерство сельского хозяйства РФ, Минприроды и экологии России и другие заинтересованные министерства и ведомства
Геологические карты (геологические, геологотектонические, гидрогеологические и т.д.)	Минприроды и экологии РФ
Климатические и метеорологические карты	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды
Данные мониторинга опасных экзогенных процессов	Минприроды и экологии РФ

С целью организации межведомственного взаимодействия информационного обеспечения землеустроительных и кадастровых работ необходима разработка и реализация следующих мероприятий:

- принятие Постановления Правительства РФ о создании системы УЗР и иных объектов недвижимости с распределением функций государственных органов по информационному обеспечению системы, установлением порядка взаимодействия и координации государственных федеральных и

региональных органов власти в процессах создания и функционировании системы;

- определение первичных информационных источников получения сведений о состоянии и использовании земельных ресурсов, необходимых для функционирования системы УЗР, определение состава и содержания этих сведений, формирование требований к формам и содержанию сведений;

- разработка принципиальной схемы получения из первичных информационных источников сведений, необходимых для формирования системы УЗР и ГКН и их концентрации в государственном фонде материалов землеустройства;

- определение и согласование перечней, составов и содержания сведений ГКН и ГМЗ, необходимых заинтересованным государственным, муниципальным и частным структурам в соответствии с их запросами;

- формирование принципиальной схемы предоставления заинтересованным государственным, муниципальным и частным структурам вышеуказанных сведений.

## 4.2. Развитие систем землеустройства, мониторинга и кадастра земель

Оценка земельного потенциала исходя из его целевого назначения и разрешенного использования, анализа качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов на их плодородие является ключевым условием эффективного управления землями сельскохозяйственного назначения. Однако проводимый в настоящее время в соответствии с «Положением об осуществлении государственного мониторинга земель», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2002 г. № 846, государственный мониторинг земель не обеспечивает наблюдение за земельными участками и полями севооборота как производственного ресурса и не осуществляется по ряду параметров плодородия почв, имеющих существенное значение для сельскохозяйственного производства. Это связано с тем, что специфика учета сельскохозяйственных земель как природного ресурса, используемого в качестве главного средства производства в сельском хозяйстве, требует иных подходов и более широкого перечня показателей состояния сельскохозяйственных земель и их плодородия.

В соответствии с Положением о Минсельхозе России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 года № 450, осуществление государственного мониторинга земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства, независимо от форм собственности, ведомственной принадлежности и форм хозяйствования, является первостепенной задачей, без решения которой



невозможно эффективное управление агропромышленным комплексом страны. Для реализации поставленной задачи Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости разработана «Концепция развития государственного мониторинга земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства и формирования государственных информационных ресурсов, на период до 2020 года».

Мониторинг земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства, осуществляется в целях предотвращения выбытия земель, сохранения и вовлечения этих земель в сельскохозяйственное производство, разработки программ сохранения и восстановления плодородия почв, обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц, в том числе осуществляющих функции земельного контроля, а также сельскохозяйственных товаропроизводителей всех форм собственности достоверной информацией о состоянии и плодородии земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства, их фактическом использовании.

Мониторинг земель включает систематические наблюдения за:

- состоянием использования полей севооборотов, полигонов и контуров, а также параметров плодородия почв и развитием процессов их деградации (изменением реакции почвенной среды, содержанием органического вещества и элементов питания, разрушением почвенной структуры, засолением, осолонцеванием, заболачиванием, переувлажнением, подтоплением земель, развитием водной, ветровой эрозии, загрязнением почв пестицидами, тяжелыми металлами, радионуклидами, промышленными, бытовыми и иными отходами, изменением других свойств почв);
- изменением состояния растительного покрова на пашне, залежах сенокосных и пастбищных угодьях (изменением видового состава, структуры урожайности, типов и качества растительности, степенью устойчивости к антропогенным нагрузкам);
- воздействиями антропогенного характера (строительство дорог, каналов, водохранилищ, образование оползней, опустынивание и др.);
- состоянием и динамикой земель, которые потенциально могут быть вовлечены в сельскохозяйственный оборот.

При проведении мониторинга земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства, решаются следующие задачи:

- формирование государственного информационного ресурса земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства, в целях анализа, прогнозирования и выработки государственной политики в сфере земельных отношений и эффективного использования таких земель в агропромышленном комплексе;
- систематическое обследование и наблюдение за состоянием, плодородием почв и эффективной эксплуатацией земель, используемых или

предназначенных для ведения сельского хозяйства, как основного ресурса сельскохозяйственной деятельности;

- своевременное выявление изменений состояния земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций по повышению их плодородия, предупреждению и устранению последствий негативных процессов;
- ведение реестра плодородия почв земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства, включающего данные о географическом расположении и основных характеристиках полигонов, контуров, полей севооборота, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства;
- мониторинг состояния растительности сельскохозяйственных угодий;
- обеспечение юридических и физических лиц информацией о состоянии земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства;
- участие в международных программах (обеспечение выполнения международных обязательств).

Мониторинг обрабатываемых земель в настоящее время сталкивается с рядом неотложных проблем. Сложившаяся в настоящее время система обеспечения оперативной информацией органов управления федерального, областного и районного уровней опирается на данные статистической отчетности и сети агрометеорологических станций. При этом статистическая информация передается самим производителем и поэтому во многих случаях не является объективной, а редкая сеть агрометеорологических станций не в состоянии оценивать все необходимые параметры сельскохозяйственного производства.

Обширные территории, занимаемые землями, используемыми или предназначенными для ведения сельского хозяйства, довольно сложно контролировать из-за отсутствия в цифровом виде карт сельскохозяйственной освоенности территорий с границами полей севооборотов и участков земель сельскохозяйственных угодий, неразвитой сети пунктов оперативного мониторинга, наземных станций, в том числе и метеорологических, отсутствия авиационной поддержки ввиду высокой стоимости её содержания. На этих землях в силу различного рода природных процессов и хозяйственной деятельности человека происходит постоянное изменение границ посевных площадей, условий вегетации сельскохозяйственных культур, свойств почвенного плодородия, развития негативных процессов.

Во многих регионах Российской Федерации актуальность картографической основы не позволяет решать поставленные задачи мониторинга. Имеющиеся в большинстве субъектов РФ топографические карты относятся к середине 1980-х – началу 1990-х годов. Темпы работ по централизованному обновлению карт существенно снизились, при этом за последние годы

состояние местности существенно изменилось, особенно в интенсивно развивающихся регионах.

Эффективным инструментом решения части отмеченных проблем являлась созданная Минсельхозом России в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг., утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 г. № 446, система дистанционного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, совмещённая с наземными обследованиями сельскохозяйственных угодий, которая является составной частью системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства.

Для обеспечения функционирования мониторинга внедряются новые средства и технологии, системы наблюдений, сбора и обработки информации, в том числе на основе данных дистанционного зондирования земли, как наиболее объективные и более оперативные в применении, что позволяет одновременно вести наблюдения за использованием земли и давать прогноз развития сельскохозяйственных культур и величины потенциального урожая.

В настоящее время дистанционный мониторинг (в первую очередь спутниковый) позволяет получать объективную, человеконезависимую информацию по территории всех земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства. Время обновления данной информации составляет от нескольких дней до года (в зависимости от ее пространственного разрешения).

Проводимая оценка динамики использования и состояния земель на основе сравнительного анализа разновременных картографических материалов и данных дистанционного зондирования с целью выявления сценариев развития процессов и прогноза ситуации базируется на использовании современных геоинформационных технологий.

Использование геоинформационных технологий в системе государственного мониторинга земель позволяет выявлять сценарии развития негативных процессов на основе сравнительного анализа данных, полученных по результатам разновременных картографических материалов, данных дистанционного зондирования и наземных обследований.

Кроме мониторинга земель методами дистанционного зондирования Минсельхоз России с помощью федеральных государственных учреждений центров, станций агрохимической службы и федеральных государственных учреждений центров химизации и сельскохозяйственной радиологии осуществляет мониторинг состояния плодородия почв путем ежегодных наземных обследований пахотных угодий на площади 16 млн га, что позволяет в течение 7 лет исследовать все поля севооборотов, полигоны и контуры пашни Российской Федерации.

На основании результатов проведенных обследований Минсельхозом России сформирована постоянно обновляемая многоуровневая база данных плодородия почв (район – субъект – федеральный округ – Российская Федерация), содержащая данные за последние 10 лет. Ведутся работы по векторизации обрабатываемых земель в Южном, Приволжском и Центральном федеральных округах. На основе данных дистанционного зондирования в этих округах на территории 60 субъектов осуществляется мониторинг пашни, находящейся в обороте.

В то же время иными органами государственной власти в соответствии с установленными компетенциями осуществляются отдельные полномочия по мониторингу земель. Так, Росреестр в рамках исполняемых полномочий, а также в рамках ФЦП «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2008 гг.)» формирует информацию и материалы о состоянии земельных участков как объектов недвижимости, данные кадастровой оценки земли, сведения о границах земель землепользователей, местоположении и площадях земельных участков, формирует данные аэрофотосъемки, почвенные и топографические карты, ортофотопланы.

Роскосмос не может в полной мере обеспечить с помощью российских спутниковых средств полный набор данных различного пространственного разрешения для решения всех поставленных задач мониторинга земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства. Он может эпизодически поставлять в систему лишь данные высокого пространственного разрешения, получаемые со спутника «Ресурс ДК», поэтому Роскосмос и Минсельхоз России ведут работы по созданию специализированной системы спутникового дистанционного зондирования, которая позволит ежедневно получать информацию по всей территории земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства в Российской Федерации. Минсельхоз России финансирует работы по созданию специализированных приборов и аппаратов, а Роскосмос планирует обеспечить их запуск. Росгидромет формирует пространственно распределенные агроклиматические данные. Научно-методическое сопровождение мониторинга земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства, осуществляется Минсельхозом России совместно с Российской академией наук и Российской академией сельскохозяйственных наук.

Однако работы, проводимые различными министерствами и ведомствами по мониторингу земель, в основном носят разрозненный ведомственный характер. Отсутствует межведомственная координация и организация этих работ.

В то же время имеется положительный опыт межведомственного взаимодействия Минсельхоза России и Роснедвижимости при подготовке материалов к проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи

2006 г., который доказал эффективность согласованных совместных действий при проведении работ.

Для организации межведомственного взаимодействия при осуществлении мониторинга земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства готовится ряд соглашений и разрабатываются порядки взаимодействия Минсельхоза России с Роскосмосом и Росреестром по следующим направлениям:

а) с Роскосмосом:

- использование материалов космической съемки и разработка на их основе продуктов тематической обработки с применением новых информационных технологий;

- создание сети тестовых валидационных полигонов в различных природно-климатических зонах России и взаимодействия на них; предоставление и использование материалов космической съемки в интересах мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, землеустройства и земельного контроля;

- создание специализированной космической системы мониторинга земель сельскохозяйственного назначения «Космос-СХ», а также организация автоматизированной обработки полученных спутниковых данных;

б) с Росреестром:

- формирование межведомственных информационных ресурсов, обеспечивающих совместное использование данных государственного земельного кадастра и данных мониторинга земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства;

- передача Минсельхозу России цифровой картографической основы масштаба 1:100 000.

Совместная скоординированная работа по данным направлениям с Роскосмосом и Росреестром, выполняемая в рамках имеющихся полномочий, разработанных федеральных и ведомственных целевых программ и выделенных средств федерального бюджета на их реализацию, позволит сформировать в ближайшем будущем эффективную систему мониторинга обрабатываемой пашни.

Осуществление мониторинга земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства, общая площадь которых более чем в четыре раза превышает площадь обрабатываемой пашни, потребует значительного увеличения объема работ не только по дистанционному зондированию Земли и обработке данных дистанционного зондирования и картографического материала, но и существенного расширения наземных наблюдений.

Переход к мониторингу земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства, потребует создания системы государственного мониторинга этих земель и формирования на базе Минсельхоза

России государственного информационного ресурса с использованием данных других министерств и ведомств:

- данные о границах, местоположении и кадастровых показателях сельскохозяйственных земель, землепользователях; площадях земельных участков под зданиями, строениями и сооружениями сельскохозяйственного назначения; материалы крупно- и среднемасштабных почвенных обследований (карты, очерки и пояснительные записки к ним); информации из государственного кадастра земель, актуализированные цифровые топографические карты в векторном формате на сельскохозяйственные земли в масштабе, обеспечивающем получение необходимой детализации (Росреестр);

- данные о посевных площадях сельскохозяйственных культур и площадях многолетних насаждений в разрезе категорий хозяйств; внесении удобрений и проведении работ по химической мелиорации земель сельскохозяйственными организациями (Росстат);

- пространственно распределенные агроклиматические данные (Росгидромет);

- данные спутникового дистанционного зондирования различного пространственного разрешения, получаемые с помощью отечественных космических аппаратов (Роскосмос);

- данные о состоянии земельных участков и показателей плодородия почв с указанием географических координат размещения контуров земель сельхозугодий, полученных на основе данных наземных обследований и наблюдений; об использовании этих земель по данным дистанционного зондирования; о загрязнении земельных участков тяжелыми металлами, пестицидами, нефтепродуктами, радионуклидами и другими загрязнителями; о негативных процессах (эрозия, засоление, подкисление, подтопление, заболачивание, закустаривание, опустынивание и др.); проведении агрохимических, мелиоративных, культуротехнических и агротехнологических мероприятий на сельскохозяйственных землях и размещения на них сельскохозяйственных культур по результатам наземных обследований и наблюдений, выполняемых федеральными государственными учреждениями центрами, станциями агрохимической службы, федеральными государственными учреждениями центрами химизации и сельскохозяйственной радиологии, федеральными государственными учреждениями по мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения (Минсельхоз);

- данные о результатах земельного контроля за плодородием почв (Россельхознадзор);

- данные о землях лесного фонда, используемых для ведения сельского хозяйства (Рослесхоз).

Развитие государственного мониторинга земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства, потребует скоординированных действий всех заинтересованных министерств и ведомств по следующим направлениям:

1) Разработка нормативной правовой базы, включая порядок осуществления государственного мониторинга земель используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства и порядка государственного учета показателей состояния плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, а также методических материалов по измерению и обработке данных мониторинга.

2) Создание и использование картографической основы различного масштаба по всей территории России.

3) Развитие и широкое использование методов дистанционного зондирования Земли с различным разрешением для обеспечения контроля состояния земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства.

4) Разработка системы показателей мониторинга земель на основе применения технологий дистанционного зондирования земель для органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти (с учетом рациональной генерализации показателей для различных уровней).

5) Развитие системы наземных обследований и наблюдений за состоянием посевов, плодородием почв и использованием земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства.

6) Развитие системы обработки и анализа данных по плодородию почв, состоянию произрастающей растительности и использованию полей севооборотов земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства.

7) Развитие и внедрение современных технических средств, в том числе и систем дистанционного зондирования, для обеспечения проведения мониторинга земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства.

8) Развитие информационных технологий и систем, обеспечивающих работу с данными системы мониторинга и их эффективное использование для принятия управленческих решений.

9) Разработка программ расширения подготовки и повышения квалификации специалистов в области мониторинга земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства.

Масштабы проведения мониторинга земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства, на всей территории страны и создание системы государственного мониторинга потребуют выполнения большого объема работ, скоординированных действий министерств и

ведомств и разработки для этих целей отдельной федеральной целевой программы.

Государственный информационный ресурс является централизованным ресурсом и формируется в целях анализа, прогноза и выработки государственной политики в сфере земельных отношений и использования этих земель.

Основными видами предоставляемой информации должны являться:

- информация о землях, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства, включая границы, площади, состояние, тип использования, потенциальную продуктивность;
- информация о землях сельскохозяйственных угодий, выведенных из оборота, включая границы, площади, состояние, год последнего использования в качестве пашни;
- информация о землях сельскохозяйственных угодий, введенных в оборот в текущем году и интегрально за заданный период наблюдений, включая границы, площади, состояние, тип использования, потенциальную продуктивность, продолжительность пребывания земель в залежном состоянии в последние годы;
- информация о землях, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства, потенциально пригодных для ведения сельскохозяйственной деятельности, включая границы, площади, тип использования, состояние;
- информационные продукты с различными степенями агрегации (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальный район, сельскохозяйственный товаропроизводитель):
  - тип использования земель (пашня, сенокосы, пастбища, залежь, многолетние насаждения, несельскохозяйственные земли);
  - динамика типов землепользования (с отображением используемых, выведенных из оборота и введенных в оборот земель);
  - фактическое размещение сельскохозяйственных культур и их урожайность;
  - периодичность сенокосения и выпаса;
  - потенциальная урожайность отдельных сельскохозяйственных культур в период вегетации;
  - степень деградированности почв (в разрезе угодий и типов деградации);
  - климатические данные (осадки и температура по периодам);
  - информация о состоянии плодородия почв, включая показатели, характеризующие морфо-генетические свойства почв, их гранулометрический состав, кислотность, содержание гумуса, макро- и микроэлементов, тяжёлых металлов и радионуклидов, а также характеристики произрастающей на



них растительности по геоботаническому составу, урожайности сельскохозяйственных культур, установленной при проведении наземных обследований.

Информация, предоставляемая государственным информационным ресурсом, должна быть доступна федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления и сельскохозяйственным товаропроизводителям, а детальность и масштаб картографических материалов – соответствовать уровням используемой информации.

Государство, начиная со второй половины 90-х годов, существенно сократило бюджетную поддержку землеустройству, начало реорганизацию сначала землеустроительных, а затем кадастровых органов. Создание в стране электронного кадастра недвижимости безусловно прогрессивно и перспективно, однако не приближает в полной мере к решению поставленных требований.

При законодательном упорядочении налогов с земли и несомненном росте от этого поступлений в полупустые муниципальные бюджеты в этой сфере далеко не все благополучно в части электронного информационного обмена между владельцами информации по кадастровой оценке, налогообложению и муниципальному управлению территориями. Пока остались большие недоработки в координированном определении границ единиц кадастрового деления, их достоверного цифрового отображения. Одной из таких явилось прекращение и невозобновление до сих пор федерального финансирования на аэро- и космосъемочное электронное кадастровое картографирование местности, на сохранение, создание и развитие геодезической основы землеустройства и кадастра в виде ГГС и специальных (опорных с началом земельной реформы межевых) сетей. Здесь кроется не только недостоверность установления границ всех уровней, но и застой государственного мониторинга земельных угодий, которые все более подвержены негативным в хозяйственном отношении процессам. Сюда же следует отнести и устранённость государства от бюджетной поддержки образованных взамен колхозов и совхозов аграрных предпринимателей при практикуемом во всем мире возмещении убытков сельского хозяйства товаропроизводителям независимо от видов прав на землю.

Это и порождаемая недостаточным государственным финансированием низкая ответственность специалистов двух объединенных федеральных служб и одного агентства за исполнение должностных обязанностей как в самом кадастрово-регистрационном процессе, так и при контроле за использованием земли, за выполнением геодезической и картографической деятельности, коррумпированность специалистов. В то же время, получая финансирование из разных бюджетов, территориальные управления Росреестра вынуждены тратить время на постоянное доказывание местным властям своей необходимости району, городу, области.

За годы последних реформ практически не принят ни один концептуально новый, научно обоснованный и подкрепленный экспериментами проект по организации управления земельными и иными природными ресурсами. Ученые, аграрники, экологи, географы и экономисты, развивая в целях корректировки официального курса государства свои научные идеи, пока не смогли донести до высшей власти предложения по структуре управления землей и недвижимостью.

С учетом изложенного выше следует, что необходимо иметь некоторый блок теоретических положений, позволяющих за счет эффективной системы кадастра постепенно выправлять создавшуюся социально-экономическую ситуацию.

При управлении территорией и ресурсами назрела необходимость использования в этой сфере географии, которая поможет решить ряд насущных вопросов. Кадастровая география – это направление (ветвь) географической науки, изучающей землю в их границах и соответствующих наполнениях через систему кадастра недвижимости и осуществляемой в целях социально-экономического развития территорий. Необходимые научные атрибуты этого направления (объект, предмет и методы, источники и сфера действия, цель и задачи и др.) уже имеются. С целью развития изложенного предлагается следующее:

1. В современных условиях реализации информационно наполненных кадастровых задач в электронной форме кадастровая география пока нуждается в необходимых научно-практических автоматизированных разработках. Те ГИС- и ЗИС-технологии, что в свое время подняли на новый уровень топографию территорий и использование удобной картографической информации о земле, целесообразно далее представлять только на основе кадастровых понятий.

2. Институциональное слияние трех федеральных органов, уполномоченных управлять территориями, необходимо продолжить и далее с привлечением той сферы интересов органов градостроительства, лесного, водного хозяйств, недропользования, охраны природы и историко-культурных памятников, которые объединены кадастровыми принципами образования, организации, учета, оценки соответствующей недвижимости. При этом вышеозначенные технологии должны сохранить свою законодательную обособленность.

При проведении административной реформы в сфере управления недвижимостью следует дальше развивать принцип разграничения как государственных федеральных органов, ответственных за организацию и контроль исполнения кадастровых действий, так и предпринимательства (как некоммерческого, так и коммерческого), исполняющий и самоконтролирующий изыскания, проектирование, предоставление всего спектра кадастровых услуг всем уровням потребителей.

3. В условиях становления в стране трех ветвей власти и, соответственно, бюджетов, трех уровней федеральных исполнительных органов и, соответственно, полномочий (министерство, служба, агентство), разного уровня территорий и органов местного самоуправления и, соответственно, степеней самонаполняемости бюджетов: муниципального района, городского округа, городских и сельских поселений при обостряющейся потребности централизации управленческих процессов в стране, гражданско-правовые действия с недвижимостью для ускорения и упрощения также могли бы быть усовершенствованы. Идея создания федерального автономного учреждения по предоставлению государственных кадастровых услуг (включая регистрацию прав) стала бы логическим продолжением формирования института инженеров, призванных выполнять кадастровые работы. Одновременно есть и необходимость дальнейшего преобразования органов местного самоуправления из властных структур в преимущественно предпринимательские формы саморегулирования, при этом жестче распространяя на эти территории государственную организацию и контроль исполнения по кадастровому управлению недвижимостью со стороны федеральной вертикали с последующей передачей этих полномочий на региональный уровень.

4. За федеральным уровнем власти в перспективе остаются полномочия по совершенствованию законодательной и нормативно-правовой основ управления землей и иной недвижимостью с продолжением уже начатого ранее упрощения «правил игры», принятия на казенный счет решений общественно необходимых подготовительных задач (аэро- и космосъемочные работы, опорная межевая сеть, кадастровая оценка, социальная защита граждан при оформлении прав и др.).

5. Любые специальные начинания государства не достигают успеха без предварительного доведения до сознания специалистов и через них до понимания массами содержания реформ, что практика и подтверждает. Значит, подготовку кадров в нашей сфере деятельности следует вести на опережение как в части обеспечения производимых процессов интеграции (бакалавриат), так и оставляя возможность углубления обеспечения знаний, умений, навыков (специалитет). Это значит, что система среднего и высшего профессионального образования должна органично сочетать сферу основного и дополнительного обучения.

Прошедшие годы реформ при наличии отдельного федерального закона об обороте земель не всегда однозначно отражали уровень важности их правового регулирования с учетом сохранения и роста плодородия сельскохозяйственных угодий. Финансово-экономический кризис заставил государство предметно заняться своей аграрной отраслью, как одним из двух источников создания национального продукта (растениеводство и недропользование).

Предложения известного реформатора Германа Стерлигова достаточно полно отражают необходимость большего правового обособления земель сельскохозяйственного назначения в более ценную перед остальными категориями земель с соответствующими юридическими, социально-экономическими, демографическими установками на ближайшее будущее. В этой связи, по мнению Государственного советника РФ 3-го класса А.В. Барцева, правомочным в современных и давно кризисных для российской деревни условиях является наделение Минсельхоза России, его аграрной власти и местного самоуправления в регионах забытыми ими полномочиями по управлению земельными ресурсами в подведомственной им отрасли.

#### **4.3. Формирование информационной базы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения**

В настоящее время существует ряд проблем, связанных с наличием данных о количественном поконтурном учете и качестве земель сельскохозяйственного назначения, а также с содержанием пространственных данных в государственном кадастре недвижимости.

До вступления в силу ФЗ-221 системы учёта земли и иной недвижимости были разделены, что существенно увеличивало временные затраты правообладателей при учёте недвижимости и регистрации прав на неё, а также при получении информации из систем учёта, поскольку для постановки на государственный кадастровый учёт земельного участка и прочно связанного с ним объекта недвижимости и получения информации об объектах недвижимости необходимо обратиться в каждую из систем. Срок постановки земельного участка на государственный кадастровый учёт, а также предоставления сведений из государственного земельного кадастра составляет один месяц. Сведения об объектах недвижимости содержались в базах данных систем государственного земельного кадастра, технического учёта и технической инвентаризации объектов капитального строительства, а также водного, лесного и других природно-ресурсных кадастров.

В системах учёта наблюдается дублирование функций и наличие погрешностей в сведениях об объектах недвижимости вследствие многократного ручного ввода, различий в идентификации объектов и субъектов права, а также сложности проверки взаимного расположения объектов и непротиворечивости информации, содержащейся в разрозненных информационных системах.

Отсутствие современной картографической основы при проведении государственного кадастрового учёта объектов недвижимости создает проблемы с определением и согласованием границ земельных участков сельскохозяйственных предприятий, что является негативным фактором при регистрации права собственности и иных вещных прав на землю.

Негативно сказывается на сельскохозяйственном землепользовании и отсутствие централизованного поконтурного учета земель. Сбор информации об использовании земель сельскохозяйственного назначения и их качественном состоянии возможен только в рамках государственного мониторинга земель (ГМЗ).

В зависимости от срока и периодичности проведения работ по сбору информации данные мониторинга земель делятся на: базовые (о состоянии земель на момент начала ведения мониторинга); периодические (о состоянии земель за определенный период); оперативные (о состоянии земель на текущий момент).

К сведениям (данным) о состоянии и использовании земель относятся:

- описание местоположения земельных угодий;
- площадь земельных угодий;
- вид земельных угодий (пашня; многолетние насаждения; сенокосы и пастбища; земли под древесно-кустарниковой растительностью; лесные земли; земли под застройкой; земли под дорогами, коммуникациями, улицами, площадями; земли под водой; болота; нарушенные земли; прочие земли);
- степень развития негативного процесса на землях, подверженных линейной эрозии (слабая, средняя, сильная, очень сильная степени развития);
- степень развития негативного процесса на землях, подверженных опустыниванию (слабая, средняя, сильная, очень сильная степени развития);
- степень развития негативного процесса на подтопленных землях (слабая, средняя, сильная степени развития);
- степень развития негативного процесса на захламленных землях (слабая, средняя, сильная степени развития);
- степень развития негативного процесса на землях, подвергшихся радиоактивному загрязнению (годовая эффективная доза, мзв: 1–5, 5–20, 20–50, >50);
- степень развития негативного процесса на землях, загрязненных нефтью и нефтепродуктами (умеренно опасная, опасная, чрезвычайно опасная степени развития);
- степень развития негативного процесса на землях, загрязненных тяжелыми металлами (умеренно опасная, опасная, чрезвычайно опасная степени развития);
- степень развития негативного процесса на землях, загрязненных средствами химизации сельского хозяйства (умеренно опасная, опасная, чрезвычайно опасная степени развития).

Для земель сельскохозяйственного назначения дополнительно к перечисленным относятся следующие показатели: площадь земельных угодий (по видам) с указанием степени развития негативного процесса, га (эродированных, дефлированных, засоленных, заросших кустарником и мелколесьем).

Показатели о состоянии земель сельскохозяйственного назначения, предоставляемые Министерством сельского хозяйства РФ в систему государственного мониторинга земель (ГМЗ), следует разделить на две группы:

- единая система показателей государственного мониторинга земель (ЕСП ГМЗ). Это общие показатели, которые являются едиными для всех его уровней: федерального, регионального и локального;
- частные показатели, собираемые дополнительно на региональном и локальном уровнях.

Общие показатели различаются по уровням степенью генерализации; являются и собираются по единым методикам для федерального, регионального и локального уровней. Системообразующими показателями всей системы показателей являются показатели локального уровня.

Состав показателей локального уровня должен определяться в соответствии со следующими основными критериями:

- востребованность собираемых данных при решении задач кадастра объектов недвижимости, госземконтроля, землеустройства и государственных мониторингах природных ресурсов;
- возможность объективного определения информации; экономическая целесообразность сбора информации в соответствии с тем или иным показателем; цель сбора информации;
- исключение дублирования информации о состоянии земель в различных информационных системах.

Сведения о состоянии земель сельскохозяйственного назначения должны содержать сведения обо всех земельных участках в границах территориальных образований или находящихся в собственности соответствующего субъекта прав. Учет земель должен вестись по категориям, собственникам, владельцам, пользователям, арендаторам и держателям других прав, по видам хозяйственного использования земель.

Исходными данными для получения количественных характеристик земель должны являться сведения государственного реестра объектов недвижимости муниципального уровня, а также материалы государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства. Показатели должны отражаться в специальных формах, которые в свою очередь должны быть унифицированы для целей автоматизированной обработки. Заполнение форм необходимо осуществлять по единой методике на всей территории Российской Федерации.

По единицам измерения формы могут составляться в натуральных (гектарах, квадратных метрах), стоимостных (рублях, тысячах рублей), а также в натурально-стоимостных измерениях.

Учет качества земель должен соответствовать следующим требованиям:

- показатели качественных характеристик земель формируются в разрезе категорий земель;

- показатели качественных характеристик земель поступают в балансовую систему из баз данных соответствующих служб, осуществляющих учет качества земель;

- показатели качественного состояния земель формируются в балансе на муниципальном уровне, а по землям находящимся в федеральной собственности, а также в собственности субъектов Российской Федерации показатели качественного состояния земель формируются в соответствующих учетных системах балансов этих уровней;

- показатели качественного состояния земель вносятся в систему по мере проведения обследований конкретных земельных участков. Требования к информации о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, поступающей в систему ГМЗ, требования целесообразно представить в виде следующих групп: общесистемные требования; общие требования к исходной информации; требования по форме представления информации; требования по порядку предоставления информации (табл.17).

Т а б л и ц а 1 7

Общие требования к информации о состоянии и использовании земель

Требование к информации	Содержание требования
1	2
<b>Общесистемные требования</b>	
Полнота	поступление всего необходимого объема информации, обеспечивающего формирование земельного баланса в полном объеме по всем показателям и по всем территориальным образованиям с полным их охватом
Актуальность	соответствие информации о совокупности оцениваемых объектов тому моменту времени, на который составляется данный земельный баланс
Достоверность	соответствие информации об объектах их истинным характеристикам и состоянию со степенью точности, которая является достаточной для получения таких значений показателей земельного баланса, по которым могут быть сделаны безошибочные выводы
<b>Общие требования к исходной информации</b>	
Унифицированность	информация должна собираться по единой методике на всей территории РФ;
Актуальность	информация должна собираться (обновляться) непрерывно, что обеспечивает ее достоверность и оперативность
Совместимость	показатели и единицы учета должны быть совместимы на различных административных уровнях и функциональных частях ГЗК
Подготовленность к автоматизированной обработке	информация должна быть подготовлена для автоматизированной обработки, должна быть обеспечена возможность использования информации в автоматизированных программах для анализа, прогноза и проектирования использования земельных ресурсов

1	2
Возможность преобразования	данные, полученные из разных источников (материалов обследования, ведомственных документов учёта земель, материалов межевания, почвенных обследований и пр.) Должны быть представлены в виде, который позволяет преобразование их в земельно-кадастровую информацию
Комплексность	информация должна включать параметрические (алфавитно-цифровые) и картографические данные
Легитимность	информация должна отражать реальное состояние земельных ресурсов независимо от форм собственности на землю
Согласованность	элементы информации об объектах для определения конкретного показателя земельного баланса, поступающие по различным территориальным образованиям, должны иметь единую семантику (физический, экономический, социальный и др. Смысл) и представляться в одних и тех же единицах измерения
<b>Требования по форме представления информации</b>	
Структурированность	Информация должна представлять собой соответствующим образом организованную структуру, отражающую объективно существующие логические связи между элементами информации
Формализованность	Информация должна быть представлена в таком виде, который обеспечивает ее однозначное толкование
Наглядность	Удобство восприятия информации человеком в физическом (зрительном) и психологическом плане
Модернизируемость	Возможность включения новых структурных элементов информации или исключения существующих элементов без нарушения общей структуры информации и алгоритмов обработки других ее элементов
<b>Требования по порядку предоставления информации</b>	
Обеспечение ответственности	Информация должна быть однозначно идентифицирована с источником и определенным образом подтверждена его ответственным представителем
Обеспечение регламента передачи	Соответствие передаваемой информации (по содержанию, форме и периодичности) установленному регламенту передачи информации во всех режимах

Для формирования эффективного и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения необходимо:

- создать полноценную информационную базу о состоянии земель и их динамике;
- разработать систему нормативных документов и методику периодического уточнения данных государственных земельного кадастра и мониторинга земель;



- завершить инвентаризацию ранее учтенных сведений о земельных участках и внести в реестр объектов недвижимости информацию обо всех земельных участках без пропусков и наложений информации;
- создать эффективную систему взаимодействия органов по предоставлению сведений о земельных участках;
- обеспечить доступ граждан и юридических лиц к кадастровой информации;
- установить принципы и размеры платы за ее получение; обеспечить безопасность банка земельно-кадастровых данных.

#### 4.4. Кадастровый блок в аграрной земельно-информационной системе

Одним из важнейших механизмов поддержки работ по развитию средств управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве является информационная система. При этом объектом информационного охвата должны быть все земли сельскохозяйственного назначения независимо от форм собственности, в том числе и земли фонда перераспределения, и временно неиспользуемые в аграрном производстве сельскохозяйственные угодья. Регламентирование аграрного землепользования во многом зависит от информированности уполномоченных лиц о любой деятельности (процессах) в этой сфере.

Функции управления землями сельскохозяйственного назначения и регулирования их использования переданы Министерству сельского хозяйства Российской Федерации в целях детального изучения и учета именно *особенных* свойств этих земель. В настоящее время даже небольшие организации имеют информационные системы и ресурсы, необходимые для обеспечения своей функциональной деятельности. *Аграрная* земельно-информационная система (АЗИС) является одним из основных инструментов реализации государственной политики по использованию земельных ресурсов в сельском хозяйстве.

В целях реализации плана создания такой системы, где будут сконцентрированы информационные ресурсы, необходимые для регулирования аграрных земельных отношений, использования и оборота земель сельскохозяйственного назначения, потребуется разработка ее концептуальной модели. В первую очередь необходимо определить функциональное назначение и общий состав информационных блоков (подсистем) такой модели. Затем следует решить вопросы интеграции с другими сопряженными информационными системами, так как возникает проблема дублирования управленческих функций в части землепользования сопряженными уполномоченными ведомствами. Важно отработать технологии создания информационных продуктов, базирующихся на использовании сведений как из других различных информационных систем, включая государственный

кадастр недвижимости и соответствующие реестры, так и из собственных источников, полученных в процессе сбора, обработки, хранения и обновления информации о земле.

Кроме того, требуется разработать регламенты обмена земельной информацией между заинтересованными ведомствами, определить метод и средства обеспечения ее единства, установить порядок такого обмена. Для этого целесообразно надлежащим образом унифицировать элементы соответствующих информационных систем, ориентируясь прежде всего на основополагающие принципы государственного кадастра недвижимости. Целесообразно принять нормативно-правовые акты, обязывающие соответствующие ведомства обмениваться между собой данными, а также представлять необходимую информацию администрациям субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Ответственным за создание АЗИС должен быть федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по государственному контролю в сфере формирования информационных ресурсов по землям сельскохозяйственного назначения, что обеспечит единство базовых данных о таких землях в Российской Федерации.

Процессы землепользования имеют слишком большой разброс по сферам деятельности. Поэтому аграрная земельно-информационная система должна содержать различные базы данных (статистические, правовые, пространственные, материалы землеустройства (межевания), и т.д.), которые необходимо распределить по местам расположения в соответствующих информационных блоках. В базовую структуру такой системы для информационного обеспечения различных задач в сфере управления Министерства сельского хозяйства Российской Федерации целесообразно включить следующие информационные подсистемы: *институциональную, картографо-землеустроительную, мониторинговую, кадастровую, учетно-статистическую* (рис. 13).

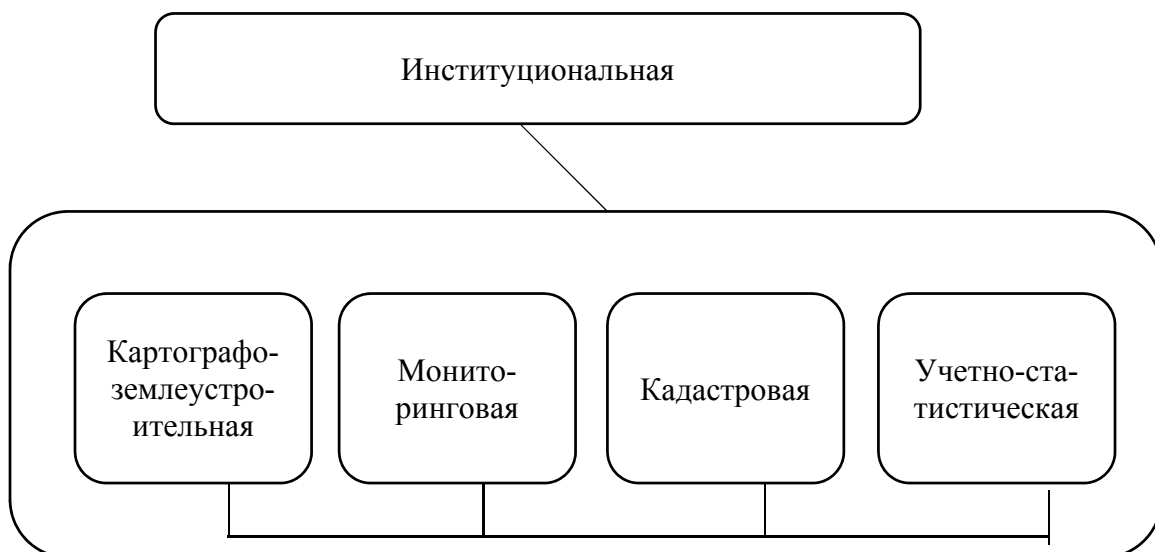


Рис.13. Подсистемы (блоки) аграрной земельно-информационной системы

Таким образом, АЗИС – это институциональное, картографическое, землеустроительное, мониторинговое, кадастровое и статистическое отображение данных о фонде земель сельскохозяйственного назначения, адаптированное к потребностям аграрного землепользования и всего сельского хозяйства. Каждый блок АЗИС представляет собой объединение сходных информационных баз данных по признаку их структурных и причинных связей. Распределение таких баз некоторым закономерным образом в рамках одного блока – это конструирование практичного информационного построения, которое позволяет четко сориентировать, каким образом организовывать из простых баз данных максимально насыщенную специальной информацией подсистему.

На начальном этапе создания АЗИС ее инфраструктуру можно сформировать из организаций, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти и занимающихся образованием и ведением соответствующих баз данных. Создать АЗИС с минимальными финансовыми и временными затратами можно, интегрируясь с функциональными подсистемами сбора и формирования аналитической отчетности о земельных ресурсах, функционирующими в составе сопряженных автоматизированных информационных систем. Наиболее известной из таких систем является автоматизированная информационная система государственного кадастра недвижимости (АИС ГКН). Здесь уже образована определенная инфраструктура, на базе которой нужные информационные средства могут быть развернуты как в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, так и в его подведомственных региональных и местных структурах. В частности, подсистема сбора и формирования аналитической отчетности о земле в составе АИС ГКН имеет специальные инструменты для аккумулирования требуемых данных в соответствующих информационных единицах (отчетных формах) и представления их на нужный уровень управления. Кадастровые сведения могут быть использованы в целях предоставления информационных услуг, которые необходимы не только для регистрации прав на сельскохозяйственные земельные участки, но и для юридического сопровождения рыночных сделок с ними.

Основным объектом кадастровой деятельности в системе землепользования является земельный участок. В сельскохозяйственном землепользовании важно не столько решить фискальную задачу налогообложения земель, сколько задачи идентификации сельскохозяйственных земельных участков и массивов. По существу говоря, *любая производственная деятельность должна начинаться с решения правовых вопросов использования земли, на которой она будет осуществляться, в том числе с получения прав собственности на эту землю или урегулирования отношений с ее собственником.*

В настоящее время для России в сфере земельных отношений важнейшей задачей является установление и закрепление надлежащим образом

прав собственности на землю за соответствующими физическими и юридическими лицами. В целом предоставление государственных гарантий частной собственности на землю сельскохозяйственного назначения зависит от ускорения процесса регистрации прав на сельскохозяйственные земельные участки. А это, в свою очередь, связано с завершением работы по: 1) выделу и оформлению, включая кадастровые работы и постановку на кадастровый учет, в счет земельных долей земельных участков, 2) переоформлению сельскохозяйственными организациями права постоянного (бессрочного) пользования и аренды государственных земель на право собственности на землю.

Эти операции необходимо осуществить по всей стране и в отношении десятков миллионов собственников земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Решить такую масштабную задачу в разумные сроки можно только при условии исключительно правильной ее организации, когда непроизводительные затраты времени на установление и регистрацию прав собственности сведены к минимуму, но при этом исключены какие бы то ни было технические или правовые ошибки. Достигается это прежде всего благодаря рационально организованной кадастровой деятельности, в результате которой обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления кадастрового учета сведения о земельном участке.

Именно земельный участок является действительным источником информации о правах, кредитах, налогообложении, оценочной стоимости недвижимости и т.д. Вся эта информация может быть определена географически посредством привязки земельных участков к общей пространственной системе координат, поскольку земельный участок создает границы, которые устанавливают его конкретное местоположение и форму (конфигурацию), а также точную площадь. Поэтому *единственным возможным правильным способом описания местоположения земельного участка может являться координатное описание его границ, а единственным приемлемым идентификатором – его кадастровый номер, присваиваемый при кадастровом учете.* При идентификации адресные ориентиры земельного участка могут служить в основном как вспомогательное средство определения его местоположения.

Первичные кадастровые данные о земельных участках, поставлены на государственный кадастровый учет, содержатся в базах данных Единого государственного реестра земель (ЕГРЗ). В настоящее время в информационно-справочной системе ведения базы кадастровых данных федерального уровня, которая находится в составе информационно-аналитической системы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, содержатся кадастровые сведения о более чем 53,9 млн земельных участках. ЕГРЗ является информационной системой,

представляющей собой совокупность построенных на единых методологических и программно-технических принципах государственных баз данных о земельных участках. Выписка из такого реестра является формой предоставления информации об определенном земельном участке. Основанием же для регистрации прав собственности на земельный участок является его кадастровый паспорт (выписка из государственного кадастра недвижимости).

В АЗИС данные о сельскохозяйственных земельных участках и их собственниках целесообразно размещать и хранить в актуальном состоянии в *кадастровом* блоке. Но это не означает, что следует перевести все сведения о земельных участках государственного кадастра недвижимости, даже в части ЕГРЗ, в кадастровый блок АЗИС. Речь идет лишь об отдельной социально-значимой кадастровой информации о земельных участках из земель сельскохозяйственного назначения и о единых аграрных землепользованиях, например таких данных, как кадастровый номер земельного участка, удельный показатель кадастровой стоимости земель (руб./м<sup>2</sup>), кадастровая стоимость всего земельного участка (руб.) и пр. Эти кадастровые сведения необходимы при совершении сделок с оформленными надлежащим образом земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, в том числе сделок земельной ипотеки в целях привлечения кредитов в аграрный сектор страны. В частности, величина кадастровой оценки стоимости сельскохозяйственных угодий может служить основой для установления залоговой цены земельного участка – предмета ипотеки. В целом активизация процесса купли, продажи, аренды земель сельскохозяйственного назначения потребует детального описания сельскохозяйственных земельных участков, согласования границ земельной собственности, определения зон ограниченного действия прав и ответственности землепользователей.

#### 4.5. Кадастр муниципальных образований в системе планирования развития сельских территорий

Экономические и социальные процессы, стремительно развернувшиеся в последнее десятилетие в России, диктуют совершенно новые подходы к развитию сельских территорий. Современное развитие сельской территорий осуществляется в условиях экономической нестабильности, дефицита различных ресурсов в сельскохозяйственном производстве, в первую очередь финансовых, что не позволяет в полной мере говорить о динамичном развитии села. Поэтому важно администрациям муниципальных образований выбрать такие стратегические пути развития, которые позволят обеспечить на этих территориях население всем необходимым для гармоничного проживания. Для этого необходимо организовать эффективное взаимодействие управленческих и коммерческих структур в сфере

формирования качественной среды обитания и жизнедеятельности проживающих на данной территории сельских жителей.

Организация сельской территории – это действия, которые должны быть направлены на создание комфортной, качественной, экологически безопасной и устойчивой среды обитания и жизнедеятельности людей.

Качество среды отражает состояние организации сельской территории, направленной на удовлетворение нужд населения. Формирование качества среды состоит в гармоничном взаимодействии природных и антропогенных факторов, не разрушающих окружающую сельскую природную среду. Антропогенное воздействие на природную среду сельской территории должно предусматривать меры, обеспечивающие компенсацию и восстановление природного баланса.

Развитие сельских территорий связано с организацией эффективного управления процессами взаимодействия различных структурных элементов и видов природных ресурсов. Такое взаимодействие будет наиболее эффективно при обоснованном прогнозировании сценариев территориального развития сельских населенных пунктов и последствий при различных вариантах их развития. Прогнозирование и планирование качества среды сельских территорий связано с планировочной организацией территории различных типов населенных пунктов, размещением экологоориентированных инженерных, транспортных коммуникаций, социальной и других ресурсных инфраструктур. Такое планирование, учитывающее интересы различных социальных слоев населения, развитие производственной, научной и обслуживающих сфер, экологию территории, включая и интеллектуальную, возможно только на основе хорошего планирования (прогнозирования) результатов. Контроль запланированных результатов в определенные планы территориального развития сроки позволит целенаправленно осуществлять их коррекцию и актуализацию.

Схемы территориального планирования, предусматривающие разработку генеральных планов сельских территорий в том виде, в котором они составлялись 10–30 лет назад, и с тем пониманием, с которым осуществлялась их реализация, – уже прошедший этап. Но этот многолетний опыт проектирования территорий, по сути, зложил базовый фундамент среднего развития сельских населенных пунктов.

Вследствие этого одной из важнейших задач является наиболее целесообразное обоснованное территориальное планирование и организация сельских населенных пунктов, сельских муниципальных образований и субъектов Федерации. Для этого нужна подготовка такой проектной документации, которая будет востребована и необходима управленческим структурам. Она должна быть гибкой и динамичной, способной на актуализацию исходя из складывающихся ситуаций в процессе управления.

В Российской Федерации при разработке проектной документации организации территории за последние десятилетия наибольшее распространение получил процессный подход с элементами системного и ситуационного анализа.

Это нашло отражение при разработке на общетерриториальных уровнях схем и проектов районной планировки, генеральных планов населенных пунктов, проектов детальной планировки и застройки, планов земельного хозяйственного устройства.

Развитие сельских населенных пунктов базировалось в основном на основе процессного подхода. В этом случае управление рассматривалось как процесс непрерывных взаимосвязанных действий, представляющих управленческие функции организации сельских территорий. Под управлением сельской территорией следует понимать процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для обоснованного развития и создания комфортной, экологически безопасной среды обитания и жизнедеятельности людей, обладающей высоким уровнем, а также вид деятельности, превращающий население административной территории в эффективную целенаправленную и производительную группу, создающую и повышающую качество среды.

Процесс планирования предполагает определение её цели и создание звеньев управления для реализации предложений, предусмотренных в проектных документах. Планирование – это один из инструментов с помощью которого обеспечивается направление усилий представительной, исполнительной властей, предприятий, организаций и учреждений, расположенных на территории сельских населенных пунктов для достижения поставленных целей. Процесс организации предполагает совершенствование или создание такой структуры или группы людей, деятельность которых сознательно координируется и направляется на достижение цели через горизонтальное и вертикальное разделение труда, а также распределение обязанностей и ресурсов.

Процесс мотивации заключается в создании условий, при которых управленческие звенья и организации выполняли бы работу в соответствии с делегированными им обязанностями и сообразуясь с планами по формированию комфортной и качественной среды жизнедеятельности людей.

Процесс контроля обеспечивает реализацию поставленной цели и задач путем коррекции отклонений от первоначальных предложений.

Анализ современного состояния сельских территорий и разработка предложений по их развитию возможна только на основе информации о среде обитания и жизнедеятельности людей, выраженной в определенных качественных и количественных характеристиках (кадастр муниципальных образований).

Результирующей составляющей кадастра муниципальных образований является описание всего ресурсного потенциала территории, выраженного в количественных и качественных характеристиках среды.

Как показывает анализ выборочных материалов, более чем из двух тысяч разработанных генеральных планов сельских населенных пунктов в полной мере реализованы лишь единицы. Основная причина состояла в том, что из четырех основных элементов процессного подхода управления территорией муниципальных образований реализовалось, как правило, два: планирование и контроль. Ведомственная разобщенность структур, которые должны обеспечивать реализацию проектных предложений, приводила к решению локальных задач. Функция мотивации в части реализации предложений по развитию сельских населенных пунктов инвестировалась по остаточному принципу.

Поэтому считаем, что активное использование управленческих методов для решения специфических территориальных проблем каждого конкретного сельского населенного пункта возможно на базе его ресурсного потенциала, характеристика которых может быть представлена в кадастре территорий муниципальных образований.

Для обеспечения нормального функционирования сельских территорий необходимо организовать тесное взаимодействие всех муниципальных структур. Это обеспечит быстрый доступ к любой информации, ее обработку, анализ и выработку необходимых решений, взаимодействие муниципальных структур с прозрачным доступом к любым данным, ведение баз данных и ответственность за правильность ввода, хранения и обновления данных, позволит стандартизировать всю необходимую информацию о ресурсах территории.

Задачу территориального планирования в настоящее время не решает ни один из известных кадастров. Кадастр муниципальных образований должен обеспечить:

- объемы инвестиций для поддержания и улучшения качества средовой организации сельских территорий;
- обоснование трансформации сельских территорий при заданных параметрах и учет влияния на изменение ее качества при размещении различных объектов;
- планирование финансирования инвестиционных программ с учетом первоочередных приоритетов;
- планирование и контроль в части реализации результатов инвестиционных программ;
- анализ результатов и актуализацию инвестиционных программ развития сельских территорий.

Формирование качества и комфорта сельских территорий за счет природных факторов, их учет в развитии территориально-планировочной организации может обеспечить сокращение инвестиций, эксплуатационных



расходов, выделить территории экологически благоприятного размещения населения, а сэкономленные бюджетные финансовые ресурсы переориентировать на решение других первоочередных проблем развития сельских населенных пунктов.

Перспективное развитие сельской территории возможно только на основе хорошо проведенного анализа ее современного состояния. Среди них: земельно-хозяйственное устройство, функциональное зонирование и кадастровое деление территории, эколого-хозяйственная оценка, объекты недвижимости и их состояние, экологическое состояние среды, коммуникации, природные ресурсы, население и социальные проблемы, финансовое состояние, формы собственности, динамика состояния земель, зоны различных уровней системы и другие ресурсы. Данные, формирующие соответствующий свод данных по определенным проблемам, составляют отраслевой муниципальный кадастр территории. Систематизированная организация необходимых и определенных показателей отраслевых сводов данных формирует основу муниципального кадастра территории для управления сельским населенным пунктом или не что иное, как свод данных о среде обитания и жизнедеятельности людей.

Необходимые данные используются для формирования программы по трансформации сельской территории для получения нового, более высокого ее качества, в проектных документах, прогнозах социально-экономического развития территории и различных мерах, обеспечивающих процесс реализации проектных предложений. Действия по реализации процессов трансформации сельской территории в соответствии с проектной документацией, направленной на достижение нового ее качества, предоставляет управление территорией.

Таким образом, муниципальный кадастр территории – это свод сведений непрерывных наблюдений над соответствующими объектами, а также за реализацией запланированных в проектных документах предложений по развитию территорий. Основной единицей кадастра муниципальных образований является земельный участок с неразрывно-связанными с ним другими объектами недвижимости. Дело в том, что земельный участок является: базовой единицей государственного кадастра недвижимости, эксплуатационной единицей, используемой для получения прибыли, правовой учетной единицей системы регистрации прав, базовой единицей целевого использования земель и современного (существующего) функционального зонирования территории, единицей налогообложения, единицей производимых сделок, а также базовой единицей ресурсного потенциала сельской территории.

#### 4.6. Картографо-геодезическое обеспечение землеустройства и кадастра

Роль геодезии и картографии в установлении и технико-правовом закреплении границ территории страны, обеспечении ее безопасности, укреплении экономики государства, решении экологических, природоохранных и многих других проблем трудно переоценить. Геодезические данные и достоверные карты необходимы для организации эффективного использования и мониторинга земель, ведения кадастра недвижимости, обеспечивающего права собственности граждан и юридических лиц на недвижимое имущество, для добычи полезных ископаемых, строительства инженерных сооружений и коммуникаций, навигации и проведения научных исследований. С развитием и внедрением новых геоинформационных технологий во всех отраслях экономики повышаются требования к содержанию, точности и новым потребительским свойствам геодезических и картографических материалов и данных.

Наиболее объемной и важной задачей государственного значения, возложенной на Федеральный орган исполнительной власти в области геодезии и картографии, является создание и обновление в цифровой и аналоговой форме топографических карт на территории России. За последние годы выросло количество созданных и обновленных в цифровом виде топографических карт и планов. К настоящему времени на всю территорию страны созданы государственные топографические карты масштабов 1:25000, 1:50000, 1:100000, 1:200000, 1:500000, 1:1000000 в единой системе координат и высот, разграфки и номенклатуры, унифицированными и согласованными между собой условными знаками.

На все промышленные и сельскохозяйственные районы общей площадью 4,5 млн кв. км созданы карты масштаба 1:10000. На все города, поселки городского типа и промышленные зоны созданы планы масштабов 1:2000, 1:5000. На отдельные участки городов, поселков городского типа и промышленные зоны созданы планы масштабов 1:500, 1:1000.

На обновление всех этих карт в соответствии с установленной периодичностью (нормы установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2002 г. № 608) за последние двадцать лет достаточных средств из госбюджета не выделялось, поэтому они не полностью соответствуют сегодняшнему состоянию местности. При этом за последние десять лет уровень актуальности информации на государственных топографических планах и картах снизился с 40% до 15%, а уровень достоверности информации составляет порядка 18%. К сожалению, удельный вес устаревших государственных топографических карт и планов из года в год только увеличивается.

На начало 2009 г. полностью представлены в цифровом виде только топографические карты масштаба 1:100000, 1:200000 и 1:1000000. Карты

остальных масштабов представлены в цифровом виде от 10% до 25% от общего количества номенклатурных листов топографических карт каждого масштаба.

Для сравнения можно отметить, что большинство европейских стран имеют почти 100%-е покрытие своих территорий цифровыми картами в масштабе 1:10000, а населенных пунктов – в масштабе 1:5000, которые постоянно обновляются.

К примеру, на всю территорию Пензенской области по состоянию на 1 января 2015 года в Федеральном картографо-геодезическом фонде имеется обновленная в 2012 году оцифрованная картографическая основа для открытого опубликования в масштабе 1:25 000, а также цифровые топографические карты в государственной системе координат масштабов 1:25000 – 1:100000, созданные в 2003–2006 годах, и литооттиски масштабов 1:10000 – 1:100000.

По материалам аэрофотосъемки, выполненной ВИСХАГИ в период с 2001 по 2006 годы, изготовлены ортофотопланы на территорию Каменского, Камешкирского, Мокшанского, Неверкинского, Пензенского, Шемшейского районов и г. Пенза масштаба 1:2000 и 1:10000. Аэрофотосъемочные работы, выполненные в более ранние сроки, могут использоваться только как справочный материал.

Также в 2001–2009 годах созданы адресные цифровые планы на 25 районных центров и городов Пензенской области. Эти материалы в 2010 году в рамках Всероссийской переписи населения были обновлены.

На всю территорию страны единую систему геодезических координат и высот распространяет государственная геодезическая сеть (ГГС), создаваемая геодезической службой в течение многих десятилетий и служащая плановой и высотной основой для всех геодезических и картографических работ, выполняемых в интересах обороны и экономики страны.

ГГС представляет собой совокупность геодезических пунктов, равномерно распределенных по территории всей страны и закрепленных на местности центрами, обеспечивающими сохранность и устойчивость пунктов в течение длительного времени. Она включает в себя астрономо-геодезическую сеть (АГС) – более 164 тыс. пунктов, геодезические сети сгущения (ГСС) – около 300 тыс. пунктов, а также независимые спутниковые геодезические сети: космическую (КГС) и доплеровскую (ДГС) геодезические сети – 26 и 131 пункт соответственно.

На протяжении ряда лет преимущественно в период с 1971 по 1998 годы на территории Пензенской области установлено 6278 пунктов государственной геодезической сети и выполнены измерения в государственной и местной системе координат. Из них 3315 пунктов позже были пересчитаны в МСК 58. Также для выполнения кадастровых работ в период с 2003 по 2006 годы заложено 5404 пункта опорной межевой сети, а в 2011 году дополнительно обновлена существующая сеть межевых знаков в количестве

645 пунктов взамен утраченных и развиты в населенных пунктах, не имевших ранее геодезической основы.

В настоящее время для предстоящих работ по координатному описанию границ муниципальных образований в рамках программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)» необходимо дополнительно развить опорно-межевую сеть в количестве 932 знаков на межселенной территории.

Глобального обследования геодезической сети на территории Пензенской области с 1996 года не проводилось. Однако по материалам обследования из данных экспедиции № 137 на территории Пензенской области из 1224 пунктов триангуляции осталось только 500 пунктов.

Всего на территории Пензенской области по состоянию на 1 января 2015 года опорно-межевая сеть включает в себя 6049 пунктов. Из них:

- на территории города Пензы – 1424 пункта геодезической сети и ОМС;
- на территории Пензенской области – 4625 пункта.

По данным обследования предоставляемым межевыми организациями в Управлении Росреестра по Пензенской области утрачено в г. Пензе 53 пункта геодезической сети, а на территории Пензенской области 67 пунктов.

В настоящее время ведутся начатые Роскартографией в 1999 г. работы по построению новой структуры ГГС – высокоэффективной государственной системы геодезического обеспечения территории Российской Федерации, основанной на спутниковых технологиях. Развиваемая высокоточная геодезическая сеть включает в себя: фундаментальную астрономо-геодезическую сеть (ФАГС), высокоточную геодезическую сеть (ВГС) и спутниковую геодезическую сеть 1 класса (СГС-1). В эту систему построений полностью вписывается ранее созданная ГГС.

Основное назначение СГС-1 – обеспечение оптимальных условий для реализации точностных и оперативных возможностей спутниковой аппаратуры при переводе геодезического обеспечения на спутниковые методы определения координат.

СГС-1 – это пространственное геодезическое построение, создаваемое по мере необходимости, в первую очередь, в экономически развитых районах страны. Она состоит из системы легкодоступных пунктов, плотность которых достаточна для эффективного использования потребителями всех возможностей спутниковых определений. СГС-1 и существующая государственная геодезическая сеть 1–4 классов в новой структуре ГГС выполняют задачи сетей сгущения.

Координаты всех пунктов государственной геодезической сети в Государственной системе координат 1995 г. (СК-95) сегодня остаются секретными, но с 2006 г. в ней сняты ограничения на точность определения координат географических объектов.

В связи с этим государственные цифровые топографические карты (ЦТК) сегодня создаются двух видов: для закрытого и открытого пользования. Последние являются основой для создания географических информационных систем различного содержания и назначения, в том числе для землеустройства, государственных кадастра недвижимости, лесного кадастра, водного кадастра, кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и других кадастров и реестров.

Данное обстоятельство предоставляет уникальную возможность без дополнительных затрат государственных средств использовать государственные топографические карты и планы открытого пользования для нужд ведения государственного кадастра недвижимости и, следовательно, отпадает необходимость введения местных систем координат на территорию каждого субъекта Российской Федерации, для этого все работы по обеспечению индивидуализации и идентификации объектов недвижимости должны выполняться в СК-95, что позволит исключить ошибки в описании объектов недвижимости вследствие того, что местные системы координат созданы пока не на все регионы, а те, которые были созданы раньше (до 2002 г.), не были связаны с СК-95.

Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 467 «Об утверждении требований к составу, структуре, порядку ведения и использования единой электронной картографической основы федерального, регионального и муниципального назначения», зарегистрированный в Минюсте России (рег. № 13396 от 18 февраля 2009 г.), также требует наличия единства картографической основы в стране. В частности, установлены следующие требования к составу и структуре единой электронной картографической основы.

1. Единая электронная картографическая основа (далее – ЕЭКО) федерального, регионального, муниципального назначения, состоящая из слоев цифровых государственных топографических карт или планов в векторном формате, либо в случае их отсутствия растровых геокодированных материалов дистанционного зондирования Земли, а также метаданных, создается в масштабах 1:2000, 1:5000, 1:10000, 1:25000, 1:50000, 1:100000, 1:200000, 1:500000, 1:1000000.

2. ЕЭКО должна:

а) содержать только разрешенную к открытому опубликованию информацию;

б) обеспечивать совместимость пространственных данных ЕЭКО различных масштабов.

Порядок ведения и использования единой электронной картографической основы утвержден следующий. ЕЭКО является федеральным государственным информационным ресурсом.

Ведение ЕЭКО осуществляется Федеральным агентством геодезии и картографии с использованием геоинформационных систем на основе

принципов единства технологии и стандартов ее ведения на всей территории Российской Федерации, обеспечения общедоступности и актуализации содержащихся в ЕЭКО сведений. При ведении ЕЭКО должна обеспечиваться сводка и сшивка номенклатурных листов цифровых государственных топографических карт.

С целью приведения содержания ЕЭКО в соответствие с современным состоянием местности Федеральное агентство геодезии и картографии обеспечивает ее обновление не позднее 3 месяцев после обновления соответствующих государственных топографических карт.

ЕЭКО подлежит размещению на специальном официальном сайте Федерального агентства геодезии и картографии в сети Интернет (далее – портал пространственных данных). Федеральное агентство геодезии и картографии обеспечивает общедоступность портала пространственных данных и возможность просмотра любыми лицами на безвозмездной основе сведений ЕЭКО с использованием данного портала.

Федеральное агентство геодезии и картографии обеспечивает предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления сведений ЕЭКО в виде одного или нескольких файлов данных, содержащих сведения относительно территории соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования, в порядке, определенном заключенными между Федеральным агентством геодезии и картографии и указанными государственными или муниципальными органами соглашениями об информационном взаимодействии. За предоставление сведений ЕЭКО взимается плата, включающая в себя затраты только на услуги по подбору материалов и данных и изготовлению их копий, а также по доставке указанных материалов и данных (копий) в размере, установленном приказом Роскартографии от 30 августа 2007 г. № 104-пр «Об утверждении размеров платы за пользование материалами и данными федерального картографо-геодезического фонда» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 9 октября 2007 г., рег. № 10289).

Единая электронная картографическая основа дает возможность определения географического положения и согласования начертания границ земельных участков и объектов недвижимости, что является одним из главных факторов, обеспечивающих индивидуализацию и идентификацию объектов недвижимости при регистрации права собственности и иных вещных прав на них. Одновременно при наложении других слоев информации, она будет служить мощным инструментом для принятия управленческих решений на соответствующей территории с учетом этих прав.

Формирование цифровой картографической основы с применением современных методов дистанционного зондирования и ее обновление в соответствии с установленной периодичностью, снятие ограничений на

точность определения координат географических объектов, формирование единой открытой системы координат, сгущение опорной межевой сети по экономически развитым и значимым территориям Российской Федерации является одной из ключевых задач федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2008 гг.)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 745 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, №45, ст.4265; 2005, №39, ст. 3951; 2007, № 31, ст. 4091; 2008, № 4, ст. 262) с изменениями, которые внесены постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 г. № 1105.

Методы использования материалов дистанционного зондирования Земли для космического топографического мониторинга (КТМ) сформулированы исходя из возможности регулярного получения топографической информации с космических летательных аппаратов «Монитор-Э», «Ресурс-ДК».

Роскартографией разработана технология реализации КТМ, предусматривающая оперативное получение информации об изменениях на местности, ее оценку и дальнейшее использование для получения ортофотокарт масштаба 1:100 000 на экономически важные районы страны.

Основными задачами по КТМ являются:

- разработка отраслевой (и в перспективе – межотраслевой) системы КТМ;
- разработка организационных и технологических мероприятий и решений для штатного функционирования системы КТМ;
- опытная эксплуатация системы КТМ на заданном фрагменте;
- нормативно-техническое и нормативное правовое обеспечение функционирования системы КТМ;
- поэтапное внедрение системы КТМ в практику обновления карт и планов.

Принятые в последнее время правительственные решения и осуществляемые государственными органами практические действия по их реализации создают благоприятные организационные, технические и юридические предпосылки для создания автоматизированных систем ведения государственных кадастров различных видов именно на основе государственных топографических карт и планов, созданных в СК-95.

Изложенное далеко не полностью исчерпывает современную проблему картографо-геодезического обеспечения ведения работ по землеустройству и кадастру недвижимости. Однако краткий анализ современного состояния и высказанные предложения могут оказать положительное влияние на происходящие изменения в рассматриваемой и смежных сферах деятельности.

## Контрольные вопросы и задания

1. Первичные источники для формирования информационной системы в сфере землеустройства и кадастра.
2. Мероприятия, необходимые для улучшения организации межведомственного взаимодействия информационного обеспечения землеустроительных и кадастровых работ.
3. Перечень и проблемы проведения систематических наблюдений при мониторинге земель с/х назначения.
4. Задачи, решаемые при проведении мониторинга земель.
5. Пути улучшения взаимодействия между Министерством РФ, Роскосмосом и Росреестром.
6. Направления развития государственного мониторинга земель в сельском хозяйстве.
7. Назовите основные виды предоставлений информации о землях с/х назначения.
8. Подходы к развитию территорий с учетом административной реформы в сфере управления недвижимостью.
9. Проблемы формирования информационной базы в целях рационального использования земель.
10. Каким требованиям должен соответствовать учет качества земель?
11. Направления повышения эффективности использования земель.
12. Какие подсистемы должны быть в базе аграрной информационной системы?
13. Роль кадастра муниципальных образований при решении задач территориального планирования.
14. Современное состояние картографо-геодезического обеспечения землеустройства и кадастра в Пензенской области.
15. Назовите основные проблемы и направления улучшения картографо-геодезического обеспечения проведения землеустроительных и кадастровых работ.



## 5. ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

### 5.1. Экологические проблемы землепользования

С ростом населения все большие территории превращаются в пахотные земли и пастбища. Исчезают леса, луга, гибнут звери, птицы и другие животные. Для сохранения планеты очень важно определить, при каком способе производства продуктов питания наиболее экономично используется земля.

Население планеты растет, поэтому сельское хозяйство должно увеличить объем продукции, но ресурсы земли ограничены; вот и происходит отравление ее нитратами, в то время как в случае перехода людей на естественное питание (растительное) можно было бы производить в 10 раз меньше продуктов и не использовать вредные для здоровья методы интенсификации производства.

С точки зрения экологии, экономики, биоэнергетики (на которых мы не останавливаемся), рациональным является развитие растениеводства, а не животноводства. Это главным образом касается зоны сопряжения суши-моря, где сельскохозяйственные отходы, особенно животноводческих ферм, являются немаловажной составляющей общего экологического загрязнения контактной зоны. Под рациональным использованием земель подразумевается обеспечение всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в осуществлении целей экологического землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами. То есть это такое использование, которое не причиняет вред земле как природному объекту, ведется в соответствии с целевым назначением и с оптимальной организацией территории.

Экологизация землепользования имеет важнейшее значение для развития различных отраслей деятельности человека – оптимальной организации сельского, лесного и городского хозяйства, размещения объектов промышленности и транспорта, охраны окружающей среды. В связи с этим особое внимание должно быть уделено проблемам экологизации землепользования применительно к сельскохозяйственному производству и охране почв. Ландшафтно-экологические условия России чрезвычайно разнообразны в отношении рационального и эффективного землепользования и ведения сельскохозяйственного производства, и поэтому учет этих условий особенно важен. Еще большую актуальность приобретают проблемы приспособления, адаптации сельскохозяйственного производства к конкретным ландшафтным условиям территории. Следовательно, экологизация землепользования призвана решить широкий комплекс задач, направленных одновременно на максимально возможную в данных конкретных

условиях защиту окружающей среды и в то же время получение максимального экономического эффекта при минимуме затрат.

Современное состояние значительной части земель России остается неудовлетворительным, а в отдельных районах – критическим. Значительные площади земель страны подвержены антропогенной деградации. При этом следует отметить, что количество и состав факторов, влияющих на деградацию земель в различных природных условиях, неодинаковы и характеризуются значительной изменчивостью по регионам России. Общее антропогенное влияние на земельные ресурсы во многих отношениях превышает воздействие на них природных процессов, что приводит к потере способности биосферы к саморегуляции и самовосстановлению. Жизнепригодность биосферы постоянно снижается, а в некоторых экономических районах России приближается к уровню экологических катастроф. Поэтому решение любых социальных проблем должно строиться на условии сохранения биосферы и ее главного компонента – почвы.

Сельскохозяйственная деятельность в сочетании с воздействием промышленности и транспорта на биосферу и ее компоненты приводит к нарушению природных ландшафтов, замене устойчивых экосистем (геосистем) на агроэкосистемы (техносистемы), а это, в свою очередь, кардинально меняет функционирование сохранившихся экосистем. Воздействие сельскохозяйственного производства на биосферу привело к тому, что ухудшение экологической обстановки крайне отрицательно сказывается на состоянии самого производства – снижается продуктивность угодий, ухудшается качество производимой сельскохозяйственной продукции.

Интенсивно нарастающие нагрузки на земельные ресурсы, угрожающие национальной безопасности страны, вызывают необходимость перехода от потребительского истощительного землепользования к рациональному, сбалансированному, обеспечивающему максимальное сохранение ценных земель – национального богатства России. Для достижения экологического равновесия требуется принципиально новый подход к хозяйственной деятельности, к организации рационального землепользования.

Почвы в современный период выступают как система, динамическое равновесие которой все более зависит от человеческого общества. При всей важности создания материальных благ становится не менее важным сохранение земель. Нарушение экологического баланса ставит перед человечеством острейшую экологическую проблему сохранения динамического равновесия биосферы и нормального жизнеобитания людей.

В этом отношении почвенный покров необходимо рассматривать как компонент биосферы, играющий важную роль в накоплении и перераспределении энергии и в поддержании круговорота химических веществ на планете. Без понимания сущности и механизма взаимоотношения почвы, организмов и условий среды невозможно эффективно управлять культурными экосистемами. Практический опыт человечества показывает, что

максимальную и устойчивую продукцию от агроэкосистем можно получить тогда, когда человек правильно воздействует на все составляющие этой сложнейшей системы. По этой причине в настоящее время требуется глубокий анализ роли и влияния почвенной оболочки Земли (педосферы) на ту часть биосферы, которая отличается наибольшей геохимической активностью. Почвы и организмы выполняют основную функцию биосинтеза растительного органического вещества, что является важнейшим условием существования всего живого на Земле, в том числе и человеческого общества. В таком понимании почвенный покров является стратегическим природным ресурсом в обозримый исторический период. История имеет немало примеров не только разрушения почвенного покрова, потери почвами плодородия, но и преобразования малопродуктивных ландшафтов путем комплексных мелиораций в высокопродуктивные угодья.

Рациональное использование земельных ресурсов неразрывно связано с их охраной. Использование и охрана земельных ресурсов – это две стороны одного неразрывного процесса. Причем охрана земельных ресурсов должна осуществляться повсеместно и на территориях, постоянно или временно изъятых из хозяйственного использования (заповедники, заказники), и на территориях, подвергающихся интенсивному хозяйственному воздействию.

С этой точки зрения использование земель в настоящее время требует глубоких экологических и агроэкологических подходов. Только экологически грамотные решения могут приспособить окружающую природную среду к грамотному ведению сельскохозяйственного производства, на основе которого можно осуществлять рациональное природопользование. По этой причине основной задачей природоохранных мероприятий является определение предельно-допустимой нагрузки на агроэкосистему.

Развитие хозяйства любой страны на сегодня объективно связано с неизбежной деградацией почв, их загрязнением. В связи с этим в основу государственной политики должен быть положен реальный механизм создания оптимальных устойчивых ландшафтных самовосстанавливающихся систем, в которых хозяйственное использование территории должно строиться на динамическом равновесии потребления, максимального сохранения почв и других невозобновимых природных ресурсов. Получая продукцию для себя и тем самым уменьшая энергетические запасы почв, человек должен стремиться восстанавливать и повышать их плодородие. Опыт показывает, что только при одновременном сочетании комплексного изучения земель с учетом знания характера направленности (динамики) процессов и правильной организации территории можно безошибочно подойти к решению проблем рационального использования земель.

Насущной задачей в проблеме формирования устойчивых агроландшафтов является уменьшение противоречий между ростом и интенсивностью использования земельных ресурсов, с одной стороны, и антропо-

генных негативных воздействий на них, возрастанием требования населения к качеству окружающей среды и, в частности, к качеству продуктов питания, с другой. Следует признать, что рыночная экономика пока еще не научилась этого делать. Выход из надвигающегося экологического кризиса в области землепользования необходимо искать в радикальном изменении сознания людей, их нравственности, в отказе от взгляда на природу как объекта бездумной эксплуатации ее человеком! Все мероприятия, направленные на совершенствование землепользования, должны отвечать требованиям охраны земельных ресурсов. Экологические проблемы охраны земельных ресурсов должны получать в обязательном порядке приоритет перед ежесекундной хозяйственной выгодой. Для кардинального решения проблемы рационального использования и охраны земельных ресурсов необходима система экологических мероприятий, в основе которой должен быть заложен адаптивно-ландшафтный принцип. Этот подход при организации территории позволяет распределить землю по функционально-целевой принадлежности с учетом формирования состава агроэкологической диагностики каждого земельного участка. При этом подбор и размещение культур должны осуществляться с учетом дифференциации качества земель с выделением классов земель по агроэкологической однородности, детальной характеристики каждого земельного участка по химическим, физическим, водно-физическим и другим свойствам почв, рельефным особенностям, биоклиматическим показателям адаптивного потенциала растений.

Известно, что в одновидовых посевах пшеницы или ржи все растения потребляют одни и те же питательные вещества. По этой причине гораздо эффективнее используются питательные вещества почвы травосмесями, и поэтому создание многовидных сообществ культурных растений – одна из важнейших задач сельскохозяйственной науки и производства.

Перечисленные подходы свидетельствуют о том, что при разработке экологических вопросов в землеустройстве возникает много проблем, связанных с охраной окружающей среды. Одна из важнейших из них – учет факторов антропогенного воздействия на природные комплексы и в первую очередь интенсивная и нерегулируемая распашка территорий без учета экологических последствий, приводящая к интенсивному развитию эрозионных процессов. В настоящее время высокая распаханность территории носит катастрофический характер и крайне негативно влияет на устойчивость агроэкосистем.

К примеру, в Курской области распаханность территории составляет 65,4 %, а лесистость только 7,8 %, а в Орловской области – соответственно 67,4 % и 7,3 %. Такое же неблагоприятное соотношение наблюдается в Воронежской, Тамбовской и других южных областях России. Таким образом, чем беднее ландшафт по составу компонентов, тем быстрее он подвергается деградации, приводящей к широкому развитию эрозии в этих регионах.

В настоящее время площади пашни превышали площади лесных угодий в Тамбовской области в 6 раз, Воронежской – в 7,5 раза, Саратовской – в 11,5 раза. В то же время эти соотношения, к примеру, сто лет назад составляли соответственно 1,2, 4 и 2,2 раза. Следовательно, соотношение угодий стало значительно менее благоприятным в общеэкологическом и почвозащитном аспектах. Чем беднее ландшафт по составу компонентов, тем быстрее он подвергается деградации, и чем разнообразнее ландшафт по составляющим его компонентам, тем он наиболее устойчив к хозяйственной деятельности человека. Следовательно, во избежание вышеперечисленных крайне негативных процессов в основу адаптивного ландшафтного подхода должно быть положено приближение функций агроэкосистем к функциям собственных (природных) экосистем. Причем создание устойчивых и высокопродуктивных сельскохозяйственных ландшафтов может быть достигнуто только путем установления рационального соотношения между пашней, лесом, лугом, сенокосом, пастбищем и водными пространствами применительно к конкретной территории.

В сохранении каждого агроландшафта играют большую роль три основных вида устойчивости. Физическая устойчивость обычно определяется внутренними и внешними потоками энергии и их взаимоотношениями. Химическая зависит от направленности, скорости и степени превращения веществ (физико-химические свойства почв, взаимодействие в системе почва – растение). Биологическая устойчивость определяется совокупностью особей одного вида в течение большего числа поколений. Естественно, все перечисленные виды устойчивости неразрывно связаны между собой, и их теснейшая связь определяет состояние агроландшафта. Устойчивость агроландшафта нарушается (как было показано выше) при внешних воздействиях как естественного, так и антропогенного характера.

К основным факторам, стимулирующим устойчивость агроландшафтов, относится следующее:

- способность принимать и трансформировать определенное количество вещества и энергии, не теряя своей устойчивости;
- приспособление и способность адаптироваться к условиям его хозяйственного использования;
- регенерация (восстановление первоначального состояния) и способность к самовоспроизводству.

Следует отметить, что оптимизация землепользования на территории России должна осуществляться на всех природных административно-территориальных уровнях.

Территориальное проектирование, несомненно, имеет природную составляющую, но многие черты функционирования сельскохозяйственного ландшафта определяются направленным характером деятельности человека. Только создаваемые экологически устойчивые агроландшафты способны играть решающую роль в повышении сельскохозяйственного

производства, что, в свою очередь, увеличивает эффективность функционирования самого агроландшафта. Экологическое землепользование является отправной точкой оценки хозяйствования на земле, позволяя проанализировать последствия тех или иных волонтаристских решений в отношении рационального использования земельных ресурсов, оценить земельные отношения, структуру земельных угодий и наметить ряд природоохранных мероприятий.

Процессы и явления, снижающие почвенное плодородие, разрушающие земельные ресурсы страны, условно можно поделить на 4 группы :

1. Природные процессы, неблагоприятные воздействие которых на почвенный покров предотвратить нельзя. Это землетрясения, извержения вулканов, оплывание почв на склонах, карсты и т.д.

2. Природные процессы, которые человек может в какой-то степени предотвратить или уменьшить их негативное воздействие на почву. Например, речная эрозия почв, разрушение берегов морей, озер, водохранилищ волнами; осыпи горных пород, сход селей и занос ценных земель селевыми наносами. Это засоление почв вследствие испарения грунтовых вод, смыв и размыв почв при экстремальных сильных ливнях и очень сильных ветрах, наводнения.

3. Природные процессы, интенсивное проявление которых обусловлено неразумной хозяйственной деятельностью человека. Это интенсивный смыв и размыв почвы поверхностным стоком временных водных потоков. Это интенсивное вздувание почв, занос почв подвижными песками. Это засоление почв, связанное с избыточным поливом, заболачивание почв по целому ряду причин.

4. Явления, целиком связанные с хозяйственной деятельностью человека. Это загрязнение почв токсическими выбросами в атмосферу. Разрушение почвенной структуры и сильное уплотнение почв сельскохозяйственными машинами и орудиями. Снижение плодородия от неправильного применения удобрений и пестицидов. Разрушение почв на склонах при неправильной обработке, пастбищных склонов при интенсивной пастьбе скота. Разрушение почв при треловке леса, при разработке месторождений полезных ископаемых. Это необоснованное отчуждение ценных сельскохозяйственных земель для использования в других отраслях хозяйства.

По результатам опроса специалистов территориальных органов Госкомэкологии России, осуществляющих государственный контроль, дана экспертная оценка остроты экологических проблем землепользования.

Для наибольшей части территорий – 55% – самой острой признана проблема нарушения земель в процессе хозяйственной деятельности и невыполнения обязательных работ по их рекультивации, причем для 30% эта проблема оценена как имеющая приоритетный характер для значительной части территории. Это регионы с развитой добывающей промышленностью

и северные регионы с низким потенциалом самовосстановления экосистем на нарушенных землях.

Следующая по значимости проблема – загрязнение и захламление земель (54% территории страны) как имеющая приоритетный характер на значительной части региона оценена для 24% и как приобретающая характер экологического кризиса на части территории региона для 4% территории страны. Это регионы с развитой перерабатывающей промышленностью (химическая и нефтехимическая, цветная металлургия), высокой плотностью населения, а также регионы, пострадавшие в результате Чернобыльской аварии.

Существует проблема нарушения установленного режима землепользования на особо охраняемых территориях. Выявлено более 5,5 тысяч фактов самовольного занятия земель природоохранного значения, в том числе в результате неправомерных действий должностных лиц.

Практически все сельскохозяйственные регионы отметили проблему невыполнения федеральной и региональных программ повышения плодородия почв (более 24% территории страны), с которой непосредственно связана и проблема деградации почв в результате невыполнения почвозащитных и иных мероприятий (почти 45% территории страны).

Площадь земель, нарушенных при добыче полезных ископаемых и геолого-разведывательных работах, составляет 697,6 тысяч га, нарушенных при торфоразработках – 300,5 тысяч га.

При проведении работ с нарушением земной поверхности имеют место многочисленные факты несоблюдения требований по снятию и складированию верхнего плодородного слоя и использованию его для рекультивации земель.

Не на должном уровне и несвоевременно проводится рекультивация в большинстве отраслей промышленности. Даже по наиболее благополучным по этому показателю отраслям – цветной металлургии и нефтеперерабатывающей промышленности – площади рекультивированных земель составляют соответственно лишь 28,4 и 22,4%.

Одним из факторов деградации почв является их загрязнение химическими веществами. К накоплению вредных веществ в почвах, что ухудшает их физические и химические свойства, приводят выбросы в атмосферу от промышленных предприятий и автотранспорта, орошение земель загрязненными водами, нарушения технологических требований при добыче переработке и использовании нефтепродуктов, многочисленные аварии на нефтепроводах.

В результате обследования выявлено более 1,0 млн га земель сельскохозяйственного назначения, загрязненных тяжелыми металлами 1 класса опасности – свинцом, кадмием, цинком, мышьяком и более 2,0 млн га, загрязнено тяжелыми металлами 2 класса опасности – хромом, никелем, медью, кобальтом.

По экспертным данным Госкомэкологии РАН крайне высокой и высокой степени техногенного загрязнения отличаются крупные многофункциональные города с химическими, нефтехимическими металлургическими производствами в Белгородской, Кемеровской, Мурманской, Новгородской, Новосибирской, Челябинской и ряде других областей, в Краснодарском крае, в республиках Тыва и Саха.

Города изменяют экологическую ситуацию не только внутри собственных границ, но и далеко за их пределами. Техногенные выбросы распространяются по прилегающим территориям, являясь причиной загрязнения сельскохозяйственной продукции, ухудшения состояния древостоя. При этом зоны влияния городов простираются на десятки километров, а крупных промышленных агломераций – на сотни километров, например, Московской – 200 км, Тульской – 120, Среднеуральской – 300, Кемеровской – 200 км и т.д. Большие зоны загрязняющего воздействия свойственны и многим отдельным городам: Норильск, Абакан, Омск, Магнитогорск, Новосибирск, Красноярск, Киров и другие.

Одной из крупных экологических проблем России становится загрязнение земель нефтью и нефтепродуктами; это характерно для Западно-Сибирского и Северо-Кавказского регионов, республик Коми, Башкортостан, Татарстан, регионов Среднего и Нижнего Поволжья.

Абсолютное большинство (89–96%) аварийных разливов нефти вызывает сильные и во многом необратимые повреждения природных комплексов.

На территории РФ в настоящее время эксплуатируется более 200 тысяч км магистральных и 350 тысяч км промысловых трубопроводов. К росту числа аварий приводит физический и моральный износ технического оборудования, отсутствие надлежащего ведомственного контроля за его состоянием. Доля аварий, произошедших из-за физического износа, за последние 5–6 лет увеличилась до 60–70%.

На значительных площадях в результате освоения нефтяных и газовых месторождений поврежден почвенный покров.

Более половины (53,5%) всех выявленных нарушений приходится на загрязнение и захламление земель. Наибольшее количество нарушений, связанных с загрязнением земель, приходится на регионы размещения нефтегазовой и химической промышленности, черной и цветной металлургии (Ханты-Мансийский автономный округ, Башкортостан, Татарстан, Свердловская область).

Негативное влияние на состояние земель обусловлено трудностями с переработкой и хранением промышленных, бытовых и других отходов, значительная часть которых вывозится на свалки и служит источником загрязнения окружающей среды. Особую опасность представляют места неорганизованного складирования токсичных отходов. Общая площадь, занятая местами размещения отходов, составляет в РФ 240 тысяч га.



Площадь под полигонами по обезвреживанию и захоронению отходов составляет около 6,5 тысяч га, под санкционированными свалками – около 35 тысяч га.

Широко распространена практика вывоза промышленных отходов на несанкционированные свалки, то есть на территории, не предназначенные для их размещения. Около 62 тысяч га занято шлакоотвалами и хвостохранилищами, более 100 тысяч га – отвалами, терриконами, шлакозолоотвалами. Общее количество отходов, накопленных на этих объектах, не поддается учету. Около 9 тысяч га отведено под временное накопление отходов на промышленных площадках предприятий.

Особую опасность для экологического состояния сельскохозяйственных земель представляет снижение общего уровня культуры земледелия и невыполнение обязательных почвозащитных и иных природоохранных мероприятий из-за финансовых трудностей, слабой государственной поддержки сельскохозяйственных производителей.

## 5.2. Эколого-биогеохимическая оценка территории агроландшафта

В настоящее время назрела острая необходимость в гармоничном развитии системы «природа – общество» и в понимании того, что все живые организмы, в том числе и человек, зависят от сохранения целостности биосферы.

Главная экологическая задача в условиях техногенеза – не спасение отдельных компонентов биосферы, а сохранение природы как единого целого со всеми составляющими, где центральное место должен занимать почвенный покров – узел взаимосвязей в биосфере, так как именно почвенный покров является стартовым звеном движения химических элементов в системе «почва – растения – животные – человек».

Почву в целом следует рассматривать как систему соединений химических элементов, находящихся в четырех фазах (твердые, жидкие, газообразные и живые компоненты), постоянно взаимодействующих и взаимосвязанных между собой. Такой четырехфазный состав почвы «повторяет» состав всей биосферы: литосфера (твердые), гидросфера (жидкие), атмосфера (газообразные) и биомир (живые) компоненты (рис.14).

Функциональной единицей биосферы является экосистема, которая представляет собой совокупность различных видов растений, животных и микроорганизмов, взаимодействующих друг с другом и с окружающей их геохимической средой таким образом, что вся совокупность может сохраняться неопределенно долго. Основным экологический принцип, позволяющий природным экосистемам неопределенно долго поддерживать свое стабильное состояние, не страдая от истощения ресурсов и загрязнения собственными отходами, состоит в том, что получение ресурсов и

избавление от отходов происходит в рамках биогеохимического круговорота химических элементов, а поскольку атомы не возникают, не исчезают и не превращаются один в другой, то они могут бесконечно использоваться в пищевых цепях и запас их никогда не истощится.

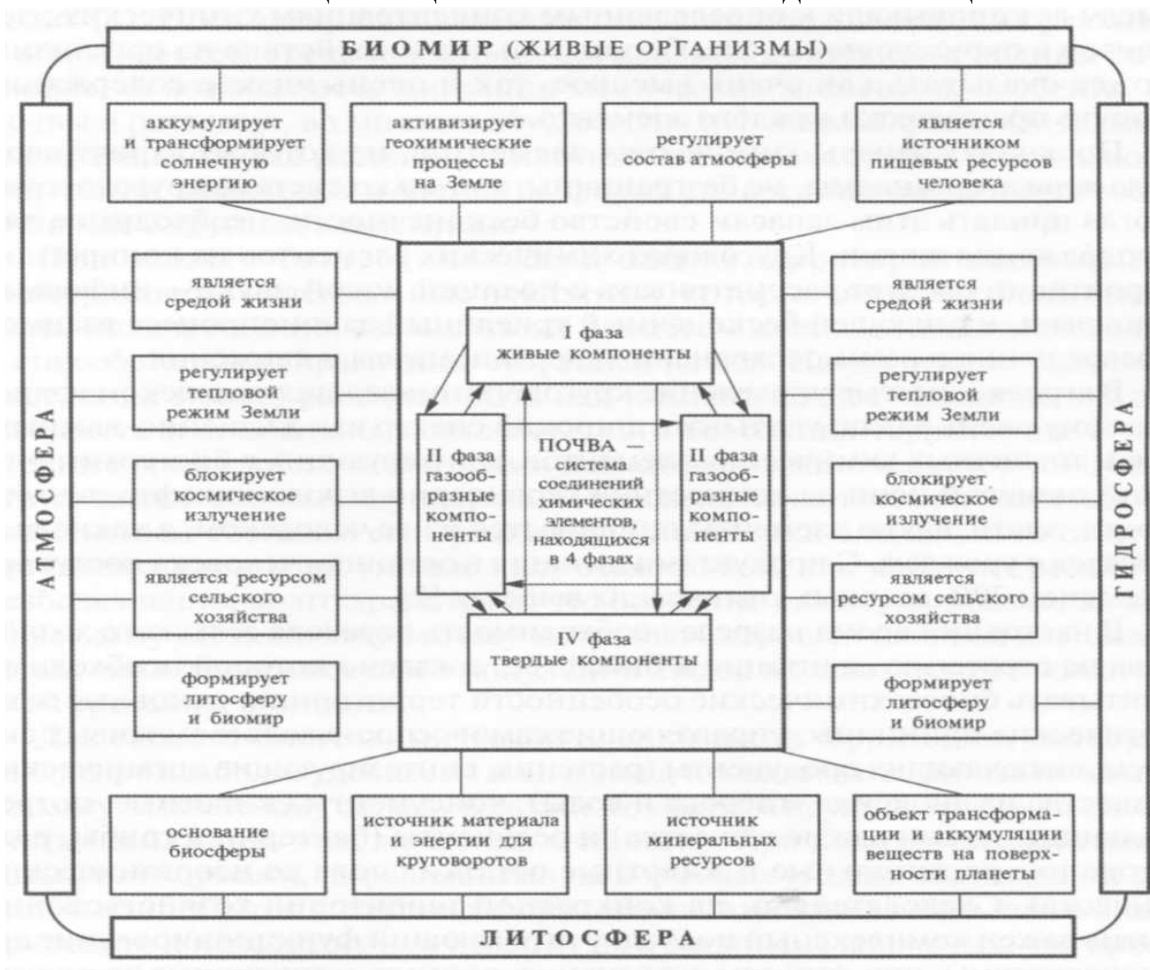


Рис. 14. Почва – центральное звено взаимосвязей в биосфере

Все в большей степени выясняется важнейшее экологическое значение почвы как незаменимого компонента всех наземных экосистем, играющего большую роль в здоровье человека. Академик В.И. Вернадский отмечал, что для решения проблемы здоровья необходимо обратиться к первоисточнику жизни – земной коре, т.е. к свойствам химических элементов, ее составляющих. Организмы на протяжении многих тысяч лет привыкали к определенным концентрациям химических элементов в окружающей среде. Отрицательное воздействие на организмы может оказывать как очень высокое, так и очень низкое содержание в почве практически каждого элемента.

Поскольку запасы химических элементов, из которых строят свои тела живые организмы, безграничны, то только система круговоротов могла придать этим запасам свойство бесконечности, необходимое для продолжения жизни. Круговорот химических элементов на конкретной территории следует рассматривать с позиций новой науки – информатиологии,

изучающей бесконечный триединый законопроцесс взаимопревращения и взаимосохранения энергии, массы и движения.

В агроэкосистеме управление круговоротом ведется человеком извне, поэтому очень важно учитывать широкий спектр как жизненно важных, так и токсичных химических элементов, мигрирующих в биогеохимической пищевой цепи на конкретной территории агроландшафта, в частности, знать, какие элементы привносятся в нее человеком, а какие выносятся с урожаем. С продуктами питания в организм человека поступает в среднем 70% вредных химических веществ.

В настоящее время назрела необходимость перехода сельского хозяйства на стратегию адаптации к биосфере, согласно которой необходимо учитывать биогеохимические особенности территории и основные экологические принципы, управляющие самовоспроизводством живых систем, включающих продуценты (растения, синтезирующие органические вещества из диоксида углерода и воды), консументы (животные, потребляющие органические вещества) и редуценты (бактерии и грибы, разлагающие растительные и животные остатки снова до неорганических веществ). Следовательно, на конкретной территории хозяйствования очень важен комплексный подход, учитывающий функционирование агроэкосистемы, при котором и жизненно-важные, и токсичные элементы в процессе миграции проходят через живые организмы.

Химический состав организма животных нельзя оценивать вне связи с основным источником его питания – растениями, а состав кормов – вне зависимости от состава почвы. Почвы, растения и животные являются неразрывно связанными звеньями единой миграционной пищевой цепи на конкретной территории. Недостаток или избыток доступных форм химических элементов в почве будет приводить к недостатку или избытку их в растениях, а значит, в кормах и в самом организме животных, вызывая снижение продуктивности и заболевания.

Миграция химических элементов в системе «почва – растения – животные» определяется как свойствами элементов и их соединений, так и условиями (температура, влажность, рН и др.), в которых она происходит. Поскольку подавляющее большинство химических реакций в абиотической среде и в живых организмах протекает в водных растворах, то возможность миграции химических элементов, особенно из почвы в растения, во многом обусловлена рН жидкой фазы. Определяющее значение для растений, животных и человека имеют уровень концентрации химического элемента, форма его соединений, а также соотношение с другими элементами.

При эколого-биогеохимической оценке территории необходимы универсальные интегральные показатели, которые могли бы: быть выражены количественно, связывать все процессы жизнедеятельности людей и способствовать управлению ситуацией на ней. По-видимому, здоровье населения можно рассматривать как комплексный показатель экологического и

социально-экономического состояния территории. В настоящее время многочисленными исследованиями показано, что существует зависимость между здоровьем человека (животного) и химическим элементарным составом его организма. Для оценки элементарного статуса организма идеальной тканью являются волосы, так как они срезаются безболезненно, долго хранятся и, что особенно важно, данные по их химическому элементарному составу могут быть хорошей основой для выявления экологических связей популяций людей и животных с геохимической средой их обитания.

Для эколого-биогеохимической оценки такой территории, как агроландшафт, наиболее удобно использовать данные по химическому элементарному составу волосяного покрова крупного рогатого скота, учитывая близость этих животных к человеку. При кормлении скота натуральными кормами, выращенными на кормовых угодьях хозяйства, недостаток или избыток доступных форм химических элементов в почве будет приводить к недостатку или избытку их в организме животных, что проявится по химическому элементарному составу волосяного покрова скота.

Поэтому химический анализ волосяного покрова крупного рогатого скота на содержание большого набора как эссенциальных (жизненно важных), так и токсичных химических элементов, может служить новым современным экспресс-методом эколого-биогеохимической оценки территории агроландшафта, базирующимся на применении атомно-абсорбционной спектроскопии, которая позволяет в одной пробе (будь то почва, растение или биосубстраты) одновременно определять большой набор элементов, что очень важно при оценке их взаимодействия.

Основные принципы эколого-биогеохимической оценки и коррекции элементарного состава на территории агроландшафта кратко выражаются следующим образом:

1. Биогеохимическая гетерогенность среды обитания животных и человека, связанная как с природной неоднородностью, так и вызванная техногенезом, дает возможность важно определять элементарный статус возможно более широкого спектра химических элементов (эссенциальных и токсичных) на конкретной территории.

2. Экосистемный подход, включающий продуценты (растения), консументы (животные) и редуценты (бактерии и грибы), позволит природным экосистемам неопределенно долго поддерживать свое стабильное состояние, не страдая от истощения ресурсов и избавления от отходов.

3. Переход от описания свойств отдельных компонентов (почвы, растений, животных) к изучению функционирования агроэкосистемы как единого целого, где узлом взаимосвязей на конкретной территории является почвенный покров.

4. С учетом региональных (географических) особенностей территории необходимо устанавливать диапазоны нормального содержания химиче-

ских элементов в почве, растениях, воде, биосубстратах животных. Сравнение фактического содержания элементов на конкретной территории с их верхним и нижним критическими уровнями в данных объектах позволит выявлять проблемные ситуации.

5. В качестве экспресс-метода эколого-биогеохимической оценки территории агроландшафта целесообразно использовать химический элементный анализ волосяного покрова крупного рогатого скота.

6. При коррекции химического элементного состава агроэкосистемы следует учитывать законы природы, согласно которым в природной экосистеме поступление химических элементов в организмы животных, так же, как и возвращение в почву вынесенных из нее элементов, происходит, в основном, в форме органических соединений.

### 5.3. Землеустройство в районах проявления негативных процессов воздействия хозяйственной деятельности

В районах проявления негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности, где в значительной мере земли подвержены водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным (вредным) воздействиям, землеустройство должно способствовать выявлению очагов проявления этих воздействий и обеспечивать создание организационно-территориальных условий, обеспечивающих сохранение экологических систем, охрану земель и их рациональное использование.

Все земли в районах эрозии подразделяются на эродированные и дефлированные – те, которые потеряли свое первоначальное плодородие под действием эрозии, дефляции; эродируемые и дефлируемые – земли, которые подвергаются процессам эрозии и дефляции (современная эрозия); эрозионно и дефляционно опасные – те, которые в настоящее время не подвержены процессам смыва, размыва и выдувания, но при неправильном возделывании на них могут возникнуть водная и ветровая эрозии.

По степени эродированности и дефлированности почвы подразделяются на слабо-, средне- и сильносмытые и слабо-, средне- и сильнодефлированные. Степень их эродированности устанавливается по смывости верхнего горизонта, а дефлированности – по выносу почвенных частиц.

При этом следует иметь в виду, что степень эродированности почв и наличие эродированных процессов тесно взаимосвязаны между собой, поэтому при разработке мероприятий по качественному улучшению земель одновременно должны решаться вопросы предотвращения эрозии и повышения плодородия этих почв.

Анализ данных государственного мониторинга земель и других систем наблюдений за состоянием окружающей среды показывает, что практически во всех субъектах Российской Федерации сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель. Интенсивно развиваются эрозия, дефляция, заболачивание, засоление, опустынивание, подтопление, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем и другие процессы, ведущие к потере плодородия сельхозугодий и выводу их из хозяйственного оборота. Водной эрозии подвержено 17,8% площади сельхозугодий, ветровой – 8,4%; переувлажненные и заболоченные земли занимают 12,3%, засоленные и солонцеватые – 20,1% сельхозугодий (рис. 15).

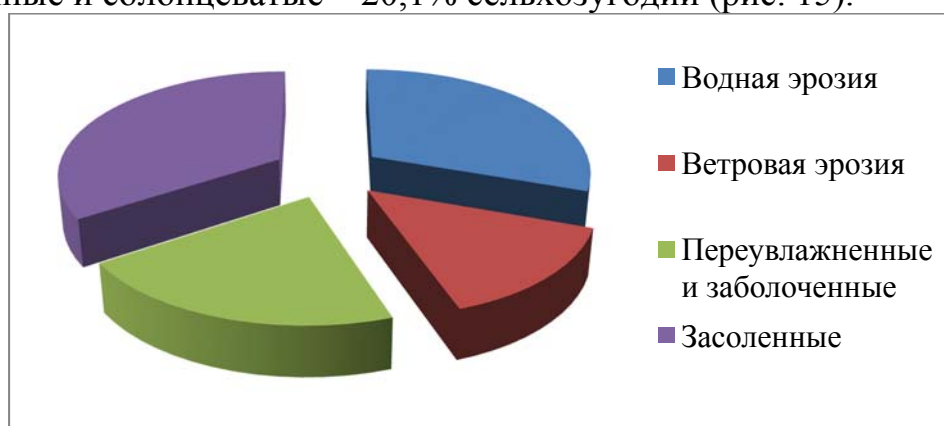


Рис. 15. Степень подверженности сельхозугодий негативным процессам

Наиболее опасными в эрозионном отношении являются территории Приволжского (50,0%), Южного (16,0%) и Центрального (13,0%) федеральных округов, в дефляционно-опасном – Сибирского (43,0%) и Южного (30,0%) федеральных округов. Процессы заболачивания в наибольшей степени развиты на территории Центрального (31,0%) и Сибирского (23,0%) федеральных округов, засоления – Южного (около 50,0%) и Сибирского (примерно 30,0%) федеральных округов.

Землеустройство в районах эрозии и дефляции имеет свои особенности, так как наряду с решением землеустроительных вопросов осуществляется проектирование противоэрозионного комплекса, включающего организационно-хозяйственные, агротехнические, агролесомелиоративные и гидротехнические мероприятия.

Разработка комплекса противоэрозионных мероприятий осуществляется в следующем порядке:

- составление генеральных схем противоэрозионных мероприятий в целом на республику, край, область;
- разработка комплекса мероприятий по борьбе с эрозией и дефляцией административного района;
- составление схем противоэрозионных мероприятий на водосборный бассейн или овражно-балочную систему;

– разработка проектов внутрихозяйственного землеустройства с комплексом мероприятий по защите почв от эрозии.

Противоэрозионные мероприятия осуществляются на всех землях, где имеются условия для проявления эрозионных процессов, поэтому землеустройство в эрозионных районах необходимо проводить с учетом противоэрозионной защиты земель, причем особое внимание необходимо уделить:

- ♦ установлению специализации хозяйства и производственных подразделений;

- ♦ определению размеров хозяйств и размещению их границ с учетом проявления эрозионных процессов;

- ♦ установлению рационального состава угодий и разработке мероприятий по их улучшению;

- ♦ введению научно обоснованных севооборотов, обеспечивающих правильное чередование культур, защиту почв от эрозии и повышение урожайности сельскохозяйственных культур;

- ♦ размещению границ полей, рабочих участков, лесных полос, дорог и других линейных элементов в зависимости от форм проявления эрозии и дефляции.

При землеустройстве в обязательном порядке решаются вопросы обоснования проекта противоэрозионного устройства территории.

### Контрольные вопросы и задания

1. Значение экологизации землепользования в развитии различных отраслей народного хозяйства.

2. Подходы к созданию системы экологических мероприятий на основе адаптивно-ландшафтного принципа.

3. Основные факторы, стимулирующие устойчивость агроландшафтов.

4. Назовите пути решения проблемы формирования устойчивых агроландшафтов.

5. Понятие и проблемы эколого-биогеохимической оценки территории агроландшафта.

6. Основные принципы эколого-биогеохимической оценки и коррекции элементного состава на территории агроландшафта.

7. Характеристика состояния загрязнения атмосферы выбросами промышленных предприятий.

8. Влияние загрязняющих веществ на экологические системы растительного и почвенного покрова.

9. Подходы к оценке состояния загрязнения природной среды.

10. Особенности землеустройства в районах проявления вредных воздействий хозяйственной деятельности.

11. Мероприятия по повышению качества выполнения противоэрозионных работ в районах эрозии и дефляции.

## 6. ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ВЕДЕНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ

### 6.1. Методологические положения эффективности формирования и ведения государственного кадастра недвижимости

Государственный кадастр недвижимости призван обеспечить актуальной юридически значимой информацией такие важнейшие потребности общества, как гарантии прав собственности и надежной защиты прав владений недвижимостью; поддержку системы налогообложения земли и недвижимой собственности; гарантии ипотечных кредитов; развитие и контроль земельного оборота; государственный контроль за использованием и охраной земель; рассмотрение земельных споров; проведение земельной реформы, включая приватизацию земли; развитие территорий, планирование и эффективное использование их земельных ресурсов; рациональное использование окружающей среды; сбор статистических данных о состоянии и использовании земельных ресурсов.

*Эффективная система кадастра* создается за счет организации системы землепользования и территории регионов, создания оптимальных пропорций в структуре земельного фонда и землепользования, их территориального размещения, улучшения экономической, налоговой, инвестиционной политики на территориях, что сказывается, в конечном счете, на эффективности материального производства

В системе государственного кадастра недвижимости существует такое понятие, как *эффект*, под которым понимают результат земельно-кадастровых действий, выраженный в абсолютных и относительных показателях, рассчитываемых по определенным формулам, а под эффективностью понимают проведение определенного объема и вида земельно-кадастровых действий для повышения качества и объема использования земельных и информационных ресурсов. Эффективность и эффект системы ГКН можно подразделить на экономическую, экологическую, организационно-технологическую, информационную и социальную составляющие. В зависимости от охвата территории, периода освоения, степени воздействия и других факторов эффективность системы ГКН можно подразделить на ряд подсистем.

Экологическая эффективность земельного кадастра характеризуется уровнем использования земельных и природных ресурсов, их воспроизводством на основе земельно-кадастровой информации, степенью влияния ГКН на формирование экологически равновесного и устойчивого землепользования, улучшение экологических условий жизни населения. Критерии экологической эффективности – предотвращение ухудшения



природной и антропогенной среды, снижение заболеваемости населения и увеличение продолжительности жизни людей.

Экологический эффект государственного кадастра недвижимости зависит от периода освоения системы. Он может быть первичным, промежуточным и конечным:

- первичный эффект заключается в снижении отрицательного воздействия на окружающую среду, улучшении ее состояния, снижении объема загрязнений и концентрации вредных веществ в почве и воде, а также в воздухе до максимально предельных допустимых норм, увеличении площади пригодных к использованию земель, сокращению уровня шума, загазованности и т.д.;

- промежуточный эффект – снижение загрязнения природной и антропогенной среды до минимально допустимых норм;

- конечный эффект заключается в повышении продолжительности жизни населения, снижении заболеваемости людей, эффективности общественного производства и увеличении валового национального продукта страны.

Под экономическим эффектом ГКН понимают результативность государственной и муниципальной деятельности по созданию и ведению системы земельного кадастра и управлению земельными ресурсами, характеризуемую отношением полученного экономического эффекта (результата) к затратам ресурсов, а также достижения наибольшего объема земельно-кадастрового производства при применении ресурсов определенной стоимости. Экономический эффект от деятельности органов, ведущих государственный кадастр недвижимости, определяется отношением полученных результатов к производственным затратам.

Учитывая функционирование различных объектов и субъектов земельных отношений в стране в условиях нового экономического механизма, наличие между ними множества экономических, технологических и социальных взаимосвязей, эффективность кадастра необходимо рассматривать с трех сторон: на уровне страны – народнохозяйственную, на уровне региона (область, район) – региональную, на уровне конкретного землевладения (землепользования) – хозрасчетную (коммерческую) эффективность.

С методологической точки зрения данная дифференциация видов эффективности кадастра позволяет сделать следующие выводы.

В первом и втором случаях система кадастра выступает в качестве государственного действия для распределения земельного фонда страны и региона по категориям, субъектам земельных отношений, угодьям и регулирования экономики страны и регионов в целях обеспечения экономической и земельной политики. Поэтому кадастр с точки зрения его народнохозяйственной и региональной эффективности следует рассматривать как неотъемлемую составляющую общественного производства, без которого организовать экономическую деятельность страны и региона невозможно.

Народнохозяйственное значение кадастра обуславливается также его взаимосвязью с народнохозяйственным планированием, формированием рыночного механизма в экономике, повышением занятости и уровня жизни населения.

Хозрасчетная (коммерческая) эффективность кадастра отражает возможности самообеспеченности и самодостаточности системы ГКН, развития земельно-кадастровых предприятий за счет средств, получаемых в виде платы за предоставление сведений государственного кадастра недвижимости, оказания услуг и иных источников, не запрещенных законодательством.

Различают абсолютный и прямой, фактический и расчетный экономический эффект системы кадастра. Прямой эффект получают за счет реальной экономической отдачи от земельно-кадастровых действий (увеличение сбора земельного налога, платы за информацию и оказание услуг и т.д.). Абсолютный эффект системы ГКН складывается из прямого эффекта и части косвенного, опосредованного эффекта, получаемого вследствие принятия экономически эффективного управленческого решения по развитию территории на основе земельно-кадастровой информации. При этом варианты использования информации могут быть различные и, соответственно, возникает различный эффект.

Фактический эффект системы определяется существующими единовременными затратами и ежегодными издержками на освоение и ведение системы ГКН. Расчетный эффект определяет размер и состав расходов, их отдачу на перспективу с учетом нормативных показателей. Фактический и расчетный эффекты могут не совпадать вследствие экономических, организационных, административных, правовых причин.

Абсолютный эколого-экономический эффект может быть выражен через прирост объемов валовой продукции, чистого дохода и прибыли за счет освоения, трансформации и улучшения земель, введения экологически целесообразной системы севооборотов. Кроме того, этот эффект может быть выражен через снижение производственных затрат, экономию потерь живого и общественного труда, снижение себестоимости продукции, уменьшение износа основных фондов.

Социальная эффективность кадастра выражается в двух аспектах: общенациональный и индивидуальный. В первом случае результатом социальной эффективности кадастра является формирование земельных отношений, создание многообразных субъектов земельных отношений и охрана их прав. Она вытекает из значения земли как объекта социально-экономических связей и направлена на развитие и улучшение социальных условий страны, общества и отдельного физического или юридического лица.

Во втором случае социальная эффективность кадастра обеспечивает высокий уровень удовлетворения потребностей в земельно-кадастровой информации и услуг на потребительском рынке; минимизацию времени, затрачиваемого потребителями на получение информации и услуг; высокое

качество сервисного обслуживания; равнодоступность всех членов общества к земле как основе их жизнедеятельности.

Социальный эффект измеряется отношением натуральных показателей, выражающих социальный результат, к затратам, требуемым для его достижения.

Социальными результатами могут быть улучшение физического развития населения и сокращение заболеваемости, увеличение продолжительности жизни и периода активной деятельности, улучшение условий труда и отдыха, поддержание экологического равновесия, сохранения памятников природы, заповедных зон и других охраняемых территорий, создание благоприятных условий для роста и развития культуры населения и другие показатели.

Информационная эффективность кадастра во многом формируется за счет ее информационного обеспечения. Информационное обеспечение ГКН строится как логическое следствие функциональной структуры системы, должно соответствовать ее целевому назначению и следующим принципам функционирования:

- формирование, хранение, автоматизированная обработка и выдача по запросам показателей разноаспектной информации о землях в форме конкретных и обобщенных справок для своевременного системного анализа данных выработки управленческих решений;

- решение в автоматизированном режиме типовых управленческих задач: статистической отчетности, планирования и прогнозирования, землеустройства и др.

Организационно-технологическая эффективность кадастра отражает эффективность процесса планирования, организации, управления и технико-технологического обеспечения земельно-кадастрового процесса.

Основным показателем, определяющим экономическую целесообразность затрат, является годовой экономический эффект.

При определении экономической эффективности обязательным условием является сопоставимость всех показателей во времени, по ценам и тарифным ставкам заработной платы, используемым при определении показателей, по элементам затрат. Экономические показатели определяются на основе действующих на момент расчета оптовых цен, тарифов и ставок заработной платы. Экономический эффект по каждой группе показателей определяется на основе анализа статистической, бухгалтерской и оперативной отчетности, специальных обследований или результатов прогноза.

Определение экономической эффективности деятельности осуществляется с учетом объекта капиталовложений на его создание, которые рассчитываются с применением фактора времени в тех случаях, когда эти вложения реализуются в течение ряда лет. Социальные, экологические, политические и иные результаты, не поддающиеся стоимостной оценке,

рассматриваются как дополнительные показатели эффективности и учитываются при принятии управленческих решений.

## 6.2. Факторы, влияющие на эффективность формирования и ведения государственного кадастра недвижимости

На эффективность ведения государственного кадастра недвижимости (ГКН) оказывает влияние большое число факторов, которые по экономическому содержанию согласно исследованию можно классифицировать на четыре группы: факторы внешней среды; факторы производства; издержки производства; организационно-технологические факторы.

В первую группу входят факторы, не участвующие непосредственно в производственном цикле, но оказывающие на него непосредственное влияние. Это условия, в которых находятся земельно-кадастровые предприятия: политические, экономические, социальные и природные. Политические условия – отношение органов власти к задачам органов ГКН, наличие полного пакета нормативных документов о порядке ведения ГКН и взаимодействии кадастровой и иных служб. Экономические условия характеризуются общей экономической ситуацией в стране и на объекте исследования, условиями финансирования системы ГКН. Социальные условия характеризуются способностью основных потребителей земельно-кадастровой информации (физических и юридических лиц) приобретать необходимую информацию. Природные условия определяют условия выполнения земельно-кадастровых работ.

Ко второй группе относятся материальные и трудовые ресурсы, представляющие собой потенциал производства. К показателям наличия ресурсов относятся: кадровое обеспечение (численность работников, уровень квалификации работников), стоимость основных производственных фондов, стоимость АИС ГКН.

В третью группу включены непосредственные издержки. Они представляют собой ресурсы, фактически вовлеченные в производство и используемые для получения того или иного вида продукции. Показателями являются: затраты труда, материалов, производственные затраты в абсолютном выражении или в расчете на единицу продукции.

Четвертую группу представляют факторы, связанные с организацией производственных процессов, технологией и рисками кадастрового производства. Их оптимальное использование является главным условием высокой окупаемости производственных затрат и роста экономической эффективности кадастрового производства.

На рис. 16 представлены факторы, оказывающие наибольшее влияние на эффективность ведения ГКН.

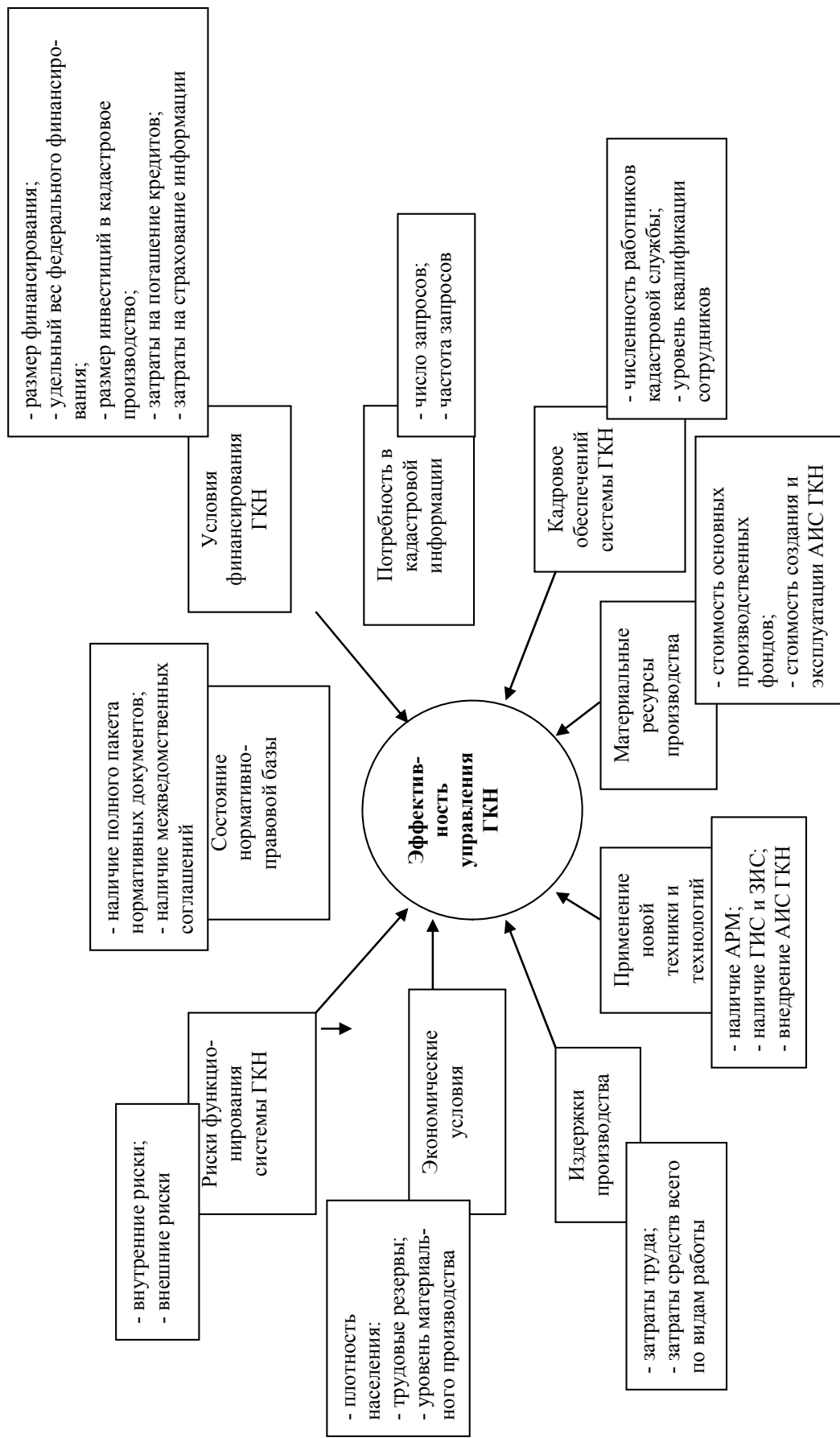


Рис. 16. Факторы, оказывающие влияние на эффективность ведения ГКН

В настоящее время известны три закона, которые определяют характер влияния факторов:

- закон минимума, который показывает, что уровень развития каждого процесса определяется факторами, которыми производство располагает в минимуме;

- закон взаимозаменяемости факторов, согласно которому существуют группы факторов, взаимозаменяющих друг друга;

- закон оптимума, согласно которому наибольшая эффективность производства достигается при оптимальном сочетании обуславливающих его факторов.

Состав каждой группы и характер взаимодействия входящих в них факторов в настоящее время требует детального изучения. Предлагаем следующие группы мероприятий, направленные на оптимизацию использования факторов, определяющих эффективность кадастра:

- 1) мероприятия по рациональному использованию капитальных вложений (совершенствование структуры основных производственных фондов, совершенствование системы экономического стимулирования, снижение материальных ресурсов на единицу продукции);

- 2) мероприятия по совершенствованию организации производства (оптимизация этапов производственного процесса, совершенствование планово-экономической работы, внедрение научной организации труда, улучшение материально-технического снабжения);

- 3) мероприятия по снижению трудоемкости и повышению производительности труда (оптимизация использования рабочего времени, укрепление трудовой дисциплины, подготовка и повышение квалификации кадров, социальное развитие коллектива);

- 4) мероприятия по внедрению новой технологии производства (автоматизация кадастрового производства, совершенствование техники и технологии, рациональная система эксплуатации и техники);

- 5) мероприятия по информационной поддержке кадастрового производства (внедрение новых информационных технологий, консультационная поддержка, определение места информационном рынке);

- 6) мероприятия по повышению качества кадастровых работ (совершенствование системы контроля, экономическое стимулирование улучшения качества работ).

Эффективное управление и использование кадастровой информации напрямую связано с проблемой риска.

Возникает необходимость и возможность организации специальной подсистемы управления риском, то есть речь идет об оценке риска, которая требует идентификации проблемных ситуаций, которые могут нанести экономический ущерб объекту земельно-имущественных отношений, отрасли, региону и государству в целом. Подсистема управления риском

должна включать в себя оперативную деятельность, направленную на уменьшение вероятности нежелательных ситуаций. Она включает в себя:

- оценку надежности основного оборудования (с учетом проведения текущих среднесрочных и капитальных ремонтов);
- ретроспективный анализ производственно-хозяйственной деятельности объекта собственности, помогающей найти причины возникновения непредусмотренных ситуаций;
- осуществление конкретных мероприятий, уменьшающих вероятность появления нежелательных ситуаций;
- источники таких ситуаций.

Система процедур ориентирована на оценку степени риска и финансирование мер по предотвращению возможностей появления проблемных ситуаций, чреватых отрицательными последствиями. Эти процедуры предусматривают финансовую оценку риска. Для определения того экономического ущерба, к которому приведет возникновение той или иной непредусмотренной ситуации, а также в целях финансовой оценки риска, необходим ретроспективный анализ текущего состояния производственно-хозяйственной деятельности объекта собственности.

При функционировании системы кадастра встречаются следующие виды рисков:

1. Внешние предсказуемые (но неопределенные) – рыночный риск в связи с ухудшением финансовых возможностей потребителей кадастровой информации и повышением стоимости недвижимости и информации, изменением требований потребителей, усиление конкуренции, изменение валютных курсов, инфляция, изменение налогообложения.

2. Внутренние нетехнические срывы планов работ из-за недостатка рабочей силы, нехватки средств и материалов и их поздней поставки, изменений возможностей заказчиков и подрядчиков, ошибок планирования, изменений в руководстве, нереального планирования, перерасхода средств из-за срывов плана работ; неквалифицированного персонала, неправильно составленных смет.

3. Внутренние технические – изменение технологии, ухудшение качества деятельности и производительности.

4. Страховые – прямой ущерб имуществу (оборудование; материалы, имущество подрядчиков), косвенные потери (демонтаж и передислокация поврежденного имущества, перестановка оборудования), повреждение имущества, нарушение графика работ.

### 6.3. Показатели эффективности функционирования государственного кадастра недвижимости

Конкретное содержание понятия «эффективность» для каждой системы зависит от особенностей экономики, цели исследования, точки зрения и многих других факторов и условий. В частности, в России понятие эффективности менялось в соответствии с изменением экономических условий и механизма хозяйствования. Большинство специалистов, основываясь на базовом определении эффективности, приводят различные виды классификаций этого понятия и способов ее определения. Эффективность – соотношение между издержками факторов производства и объемом выпущенных товаров и услуг. Это соотношение измеряется в физическом или стоимостном выражении, а критерием ее оценки является то, как рынок или государство осуществляет размещение ресурсов. Эффективность достигается в том случае, когда производственные ресурсы распределены таким образом, что от их применения обеспечивается максимально возможный суммарный чистый выигрыш. Однако в зависимости от объекта исследования, сроков и идей системы способы определения эффективности различны. В наибольшей степени разработанными являются вопросы оценки эффективности инвестиционных проектов.

Анализ отечественного опыта и содержания действующих в настоящее время методических рекомендаций по оценке эффективности инвестиционных проектов показал, что систему показателей эффективности можно классифицировать по ряду признаков.

С помощью показателей *коммерческой эффективности* учитываются конечные результаты реализации инвестиционных проектов для их непосредственных участников (инвесторов), а также для отдельных предприятий и организаций и даже отрасли в целом.

*Показатели бюджетной эффективности* отражают финансовые последствия реализации инвестиционных проектов для федерального, регионального и местного бюджетов. В качестве бюджетной эффективности принимается бюджетный эффект, определяемый как превышение доходов соответствующего бюджета над расходами. К доходам бюджета относят налоговые поступления от фирм – участников проекта, таможенные пошлины, эмиссионные доходы от выпуска ценных бумаг под осуществление проекта и др. К доходам бюджета приравниваются также поступления во внебюджетные социальные фонды: пенсионный фонд, фонды медицинского и социального страхования. Расходы бюджета связаны с прямым бюджетным финансированием реализации проекта, выделением банками кредитов, подлежащих компенсации за счет бюджета, выплатой пособий лицам, остающимся без работы в связи с осуществлением проекта, гарантией инвестиционных рисков и действием других факторов.



*Показатели народнохозяйственной эффективности* используются для учета результатов и затрат, выходящих за пределы прямых финансовых интересов участников инвестиционных проектов. С помощью этих показателей могут учитываться интересы отдельных регионов и страны в целом.

*Показатели экономической эффективности* учитывают в стоимостной форме все виды результатов и затрат, связанных с реализацией инвестиционного проекта. Учитываемые результаты и затраты при определении показателей экономической эффективности выходят за рамки непосредственных финансовых интересов отдельных предприятий.

Расчет *показателей финансовой эффективности* осуществляется на основе движения только денежных средств инвесторов.

*Показатели ресурсной эффективности* отражают влияние инвестиций на объем производства, потребления и экономии различных видов ресурсов в натуральных показателях.

*Показатели социальной эффективности* учитывают социальные результаты реализации инвестиционного проекта, связанные с увеличением рабочих мест, улучшением жилищно-бытовых условий и т. п.

*Показатели экологической эффективности* отражают влияние инвестиционного проекта на окружающую природную среду (воздух, воду, землю, флору и фауну).

Для оценки *общей экономической эффективности* используется система показателей, основными из которых являются чистый дисконтированный доход, индекс доходности, внутренняя норма доходности, срок окупаемости инвестиций. Показатели общей эффективности определяются с учетом полного объема инвестиционных затрат и позволяют оценить эффективность вкладываемого капитала по выбранному инвестиционному проекту.

Для выбора вариантов инвестиций используются показатели *сравнительной экономической эффективности*, которые учитывают лишь изменяющиеся затраты по сравниваемым вариантам. В качестве таких показателей применяются: сравнительная величина экономического эффекта вложений по приведенным затратам, срок окупаемости и коэффициент дополнительных инвестиций.

Показатели общей и сравнительной экономической эффективности дополняют друг друга, анализ этих показателей следует проводить совместно, так как вариант инвестиционных вложений, выбранный с помощью показателей сравнительной эффективности, должен обладать необходимой общей эффективностью.

Все рассмотренные выше разновидности показателей эффективности инвестиций широко применяются при реализации отдельных инвестиционных проектов в имущественной сфере крупного города и региона. В частности, при:

- выборе варианта наилучшего использования земельного участка при новом строительстве или реконструкции отдельного объекта;

- при выборе варианта развития территории (строительство, реконструкция, модернизация, вывод в промзоны комплекса объектов);
- при принятии решений по поводу создания, ликвидации и управления ГУП.

Однако эффективность функционирования системы ГКН невозможно оценить только на основе показателей эффективности отдельных инвестиционных проектов. К оценке эффективности кадастровой системы нужен другой подход, а именно – на основе оценки по результатам деятельности или по показателям результативности формирования и ведения ГКН, использования земельно-имущественных и информационных ресурсов всеми участниками управления недвижимостью.

Эффект ГКН – это совокупный эффект кадастрового производства и применения кадастровой информации участниками земельно-имущественного и информационного рынков, а эффективность ГКН – это система кадастровых действий, проводимых с целью получения определенного вида эффекта от использования земельно-имущественных и информационных ресурсов. Эффект ГКН может быть классифицирован по следующим признакам:

- по воздействию на объект (на среду);
- по источнику создаваемого эффекта;
- по видам получаемых результатов;
- по периоду получения;
- по форме проявления;
- по видам произведенных затрат.

По воздействию на объект эффект системы кадастра может быть внешним и внутренним. Под внешним эффектом подразумевается народнохозяйственный, региональный, муниципальный и локальный эффект от использования данных кадастра, оказывающий влияние на деятельность физических лиц, отдельных предприятий, развитие общества в целом. Примером такого эффекта служит увеличение сбора земельного налога и арендной платы после проведения государственной кадастровой оценки земель (ГКОЗ) и государственного кадастрового учета (ГКУ) объектов недвижимости.

Под внутренним (производственным, хозрасчетным) эффектом подразумевается улучшение использования земельных, информационных и производственных ресурсов конкретного предприятия (как входящего в систему "земельной" службы, так и любого промышленного (или сельскохозяйственного) предприятия). Например, увеличение производства сельскохозяйственной продукции в результате внутрихозяйственной организации территории на основе материалов ГКОЗ. Другим примером может быть поступление на предприятие платы за ограниченное право пользования его земельным участком (в результате ГКУ и последующей регистрации прав на сервитут).

По источнику эффект может быть системным (от функционирования системы ГКН в целом и отдельных кадастровых действий), структурным (от

функционирования структуры органов ГКН) и информационным (от использования кадастровой информации участниками земельного, имущественного и информационного рынков). Эффект системы кадастра по видам получаемых результатов разделяется на экономическую, экологическую, организационно-технологическую, информационную и социальную составляющие.

По периоду получения эффект может быть первичным, промежуточным и конечным. По форме проявления эффект может быть прямым, опосредованным и косвенным.

По видам произведенных затрат эффект системы ГКН может быть подразделен в зависимости от затрат на производство кадастровых работ, инвестиций в кадастровое производство затрат на погашение кредитов и на страхование кадастровой информации.

Прямой эффект ГКН получается за счет реальной экономической отдачи от кадастровых действий (увеличение сбора налога, плата за информацию и оказание услуг и т.д.).

При определении эффективности системы ГКН следует руководствоваться следующими принципами:

1. Определение эффективности должно быть комплексным и определяться системой показателей, так как ГКН представляет собой сложную структуру и связан с особым объектом – землей и связанными с ней зданиями (сооружениями). Эффективность ГКН может иметь количественное и качественное выражение.

2. Определение эффективности должно основываться на рационализации структуры ГКН, а также оптимальности соотношения мероприятий кадастра, землеустройства, мониторинга или иных действий.

3. Эффективность кадастрового производства и эффективность применения данных ГКН должны определяться по разным методикам в соответствии с определенными критериями и на основе разной системы показателей.

4. Эффективность кадастрового производства следует рассматривать не только с точки зрения одного кадастрового предприятия или подразделения, но и с позиций производственной системы в целом.

5. Эффективность кадастра необходимо рассматривать на пяти уровнях:  
– на уровне Российской Федерации – народнохозяйственную;  
– на уровне региона (федеральный округ, область, край) – региональную;  
– на уровне муниципалитета (район, поселение) – муниципальную;  
– на уровне кадастрового предприятия, а также конкретного объекта недвижимости – хозрасчетную (коммерческую);  
– на уровне физического лица – локальную эффективность.

6. При оценке эффективности должны учитываться следующие факторы времени:

– динамичность (изменение во времени параметров системы ГКН и ее экономического окружения);

– разрыв во времени (лаг между выполнением земельно-кадастровых действий, инвестированием в кадастровое производство и получением доходов от выполнения этих действий);

– неравноценность разновременных затрат (или результатов) (предпочтительность более ранних результатов и более поздних затрат).

7. Необходимо учитывать, что затраты могут осуществляться в одном месте, а эффект проявляться в другом. Например, увеличение затрат на создание автоматизированных рабочих мест в кадастровом производстве может дать эффект в организационной структуре системы ГКН. Эффект также может формироваться вне объекта затрат и через определенный временной интервал. Например, в результате инвентаризации зон и уточнения числа плательщиков налога и арендной платы через год увеличивается поступление налогов в бюджет. При ведении ГКН эффект в основном формируется вне объекта затрат.

8. Многоэтапность оценки. Система ГКН должна анализироваться на протяжении всего жизненного цикла. Оценка эффективности должна осуществляться на этапах инвестирования, реализации проекта, после завершения определенного вида работы.

9. Необходимо обеспечить сопоставимость внешних и внутренних условий сравнения объектов.

10. Следует учитывать влияние неопределенностей и рисков.

Важным вопросом в процессе определения экономической эффективности системы ГКН является выбор критерия эффективности. Применительно к системе ГКН представляет интерес подход к выбору критерия эффективности кадастровой системы, основанный на классификации всех действующих в системе и вне ее факторов с последующей формализацией ее элементов путем использования отдельных блоков (доходной и расходной частей, по видам эффекта).

Прежде чем сформулировать критерий эффективности функционирования системы ГКН, необходимо отметить несколько существенных положений.

1. Ввиду сложности объекта кадастра и многофункциональности ГКН при оценке эффективности его функционирования должны быть использованы несколько критериев эффективности:

- общий критерий эффективности системы ГКН;
- частные критерии эффективности, определяющие эффективность составляющих частей системы. Частные критерии должны находиться в соответствии с основным критерием.

2. Абсолютного критерия эффективности системы ГКН не существует. Критерий изменяется в зависимости от способа производства, конкретного этапа развития экономики, потребностей общества и состояния развития

кадастрового производства. Авторы предлагают следующую классификацию критерия эффективности системы ГКН по приоритету, народно-хозяйственной значимости, по виду расчета и по результату (рис.17).

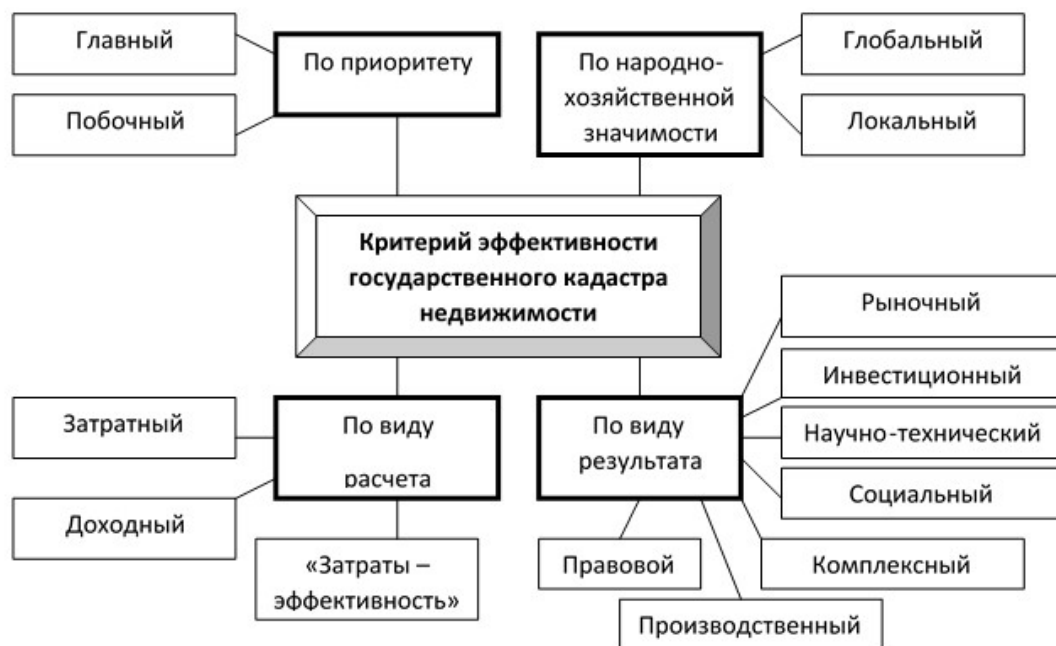


Рис. 17. Классификация критерия эффективности системы ГКН

Определение экономической эффективности системы ГКН можно провести через соотношение государственных затрат на его создание, ведение, мониторинга, государственного контроля за объектом недвижимости и доходов государства, получаемых в результате его функционирования. Доходная статья складывается из поступлений земельного и имущественного налогов, арендной платы, платежей за штрафы при нарушении использования ресурсов ЗИК, а также иных видов доходов.

Используя алгоритм определения критерия эффективности системы ГЗК, представляется целесообразным определение критерия эффективности системы ГКН проводить по следующей схеме:

- 1) формулировка цели и задач анализа эффективности;
- 2) определение видов эффективности;
- 3) определение факторов, влияющих на экономическую эффективность;
- 4) выбор методов и приемов определения эффективности;
- 5) пилотная проверка определенной методологии исследования;
- 6) проверка результатов исследования по определению критерия эффективности;
- 7) определение видов критериев эффективности;
- 8) проведение исследования по оценке эффективности ГКН в соответствии с выбранными критериями на примере конкретных субъектов земельных отношений.

Выбор критерия эффективности системы ГКН на каждом территориальном уровне следует обосновать экономическими расчетами. При этом следует использовать два метода:

- 1) проведение экспертных оценок специалистов;
- 2) математическая обработка информации о расходно-доходной части управления ресурсами ЗИК с помощью стандартного математического аппарата, а так же построением математических моделей на основе нейросетевого анализа.

Таким образом, критерий эффективности функционирования системы ГКН – это значительное увеличение доходной части федерального, региональных и муниципальных бюджетов за счет использования кадастровой информации при совершении сделок и операций, связанных с объектами недвижимости при разумной экономии бюджетных и иных средств, направляемых на формирование и функционирование кадастра объектов недвижимости.

На основе сформулированного критерия предлагается определять эффект системы ГКН на различных территориальных уровнях по следующей формуле:

$$\text{ЭГКН}[\text{Ээкон} \cdot \text{Эсоц} \cdot \text{Ээкол} \cdot \text{Этехн} \cdot \text{Эинф} \cdot \text{Эпр}] = \Sigma(\text{Дпроизв} + \text{Дприм}) - \Sigma(\text{Зпроизв} + \text{Зприм}),$$

где ЭГКН – суммарный эффект системы ГКН;

Дприм (Зприм) – доходы (затраты) применения кадастровой информации (внешние затраты);

Дпроизв (Зпроизв) – доходы (затраты) кадастрового производства (внутренние затраты);

Ээкон, Эсоц, Ээкол, Этехн, Эинф, Эпр – экономический, социальный, экологический, организационно-технологический, информационный и правовой эффект соответственно.

Количественные показатели экономической и социальной эффективности, позволяющие определить величину эффекта и выбрать лучшие варианты решений экономических проблем, подразделяются на стоимостные и натуральные. Стоимостные показатели используются для установления общих объемов эффекта и соизмерения различных конкретных видов затрат и результатов. Натуральные показатели применяются главным образом для оценки тех видов эффекта, которые не могут быть исчерпывающе измерены стоимостными показателями. Это относится к социальной и экономической эффективности.

Общим принципом выбора системы показателей экономической эффективности производства может служить следующее соотношение:

$$\text{П}_3 = \text{Р}/\text{З},$$

где  $\text{П}_3$  – показатель эффективности производства;

Р – результат производства,

З – затраты, связанные с получением результата.

Важным вопросом при определении состава показателей эффективности ведения ГКН является качество расчетов, которое может быть охарактеризовано степенью отклонения их от истинного (действительного) значения измеряемой величины. Основными параметрами качества результата измерения являются точность, достоверность, сходимость и воспроизводимость измерений.

При оценке эффективности системы ГКН можно использовать ряд показателей, предлагаемых экономистами для оценки эффективности использования земельных ресурсов: стоимость земельного участка; затраты на освоение земельного участка; величина земельного налога и арендной платы; окупаемость затрат; трудоемкость и стоимость работ на земельном участке; чистый доход, дифференциальный доход; стоимость валовой продукции; упущенная выгода; потери производства, увеличение поступления земельных платежей и др.

Для каждого территориального уровня ведения ГКН (муниципальное образование, субъект Российской Федерации или Российская Федерация в целом) система показателей должна быть скорректирована с учетом функций, выполняемых системой ГКН и специфики региона.

Анализ экономической литературы по проблеме эффективности ГКН позволяет сделать следующие выводы:

1) в настоящее время отсутствует единая обоснованная система показателей анализа эффективности ГКН для всех административно-территориальных уровней;

2) причина неоднозначности выбора показателей эффективности использования объектов недвижимости во многом определяется тем, что происходит смешивание содержания факториальных и результативных показателей;

3) применение развернутой системы показателей анализа эффективности земельно-кадастрового производства осложняется отсутствием достоверной (и в необходимом объеме) экономической информации об объекте;

4) оценка эффективности применения земельно-кадастровой информации при решении различных народно-хозяйственных задач неадекватна, так как не определен материальный вклад ГКН в результат производства (в валовом региональном продукте, в стоимости продукции и размерах собираемых платежей).

Для оценки эффективности функционирования ГКН целесообразно использовать систему показателей, которые следует классифицировать по следующим признакам (рис.18): по методу, периоду и виду расчета; назначению в процессе анализа эффективности; по управлению системой ГКН; по размерности в ряду показателей; по доходности; по автоматизированной системе обработки информации.

На различных территориальных уровнях выбор системы земельно-кадастровых показателей эффективности ГКН будет определяться следующими факторами:

- 1) поставленной задачей определения эффективности;
- 2) выбранным критерием эффективности;
- 3) определяемым видом эффекта;
- 4) наличием достаточного числа достоверных исходных данных;
- 5) возможностью (наличием времени и средств) проведения детальных экономических расчетов.

Эффективность ГКН должна определяться как соотношение результативных показателей (дохода) и затрат на получение этого дохода. В связи с этим следует выделять показатели затрат и доходов земельно-кадастрового производства. Дело в том, что ГКН ведется для обеспечения не одной, а нескольких разносторонних целей. Поэтому для объективного анализа эффективности системы ГКН необходима следующая система показателей:

- 1) показатели, характеризующие произведенные в системе ГКН затраты (на организацию ведения ГКН, на формирование банка информации, на обучение специалистов, затраты на выполнение отдельных видов работ и т.д.);
- 2) показатели, характеризующие доходы от ведения ГКН (плата за предоставление сведений ГКН, увеличение поступлений платежей за землю).

Первую группу показателей можно обозначить как «затратные показатели», а вторую группу – «доходные показатели». Такую систему показателей необходимо сформировать для каждого вида определяемого эффекта.

Так как система ГКН оказывает влияние на многие сферы народного хозяйства, доходы ГКН могут быть определены следующими путями:

- 1) непосредственные доходы земельно-кадастрового производства, в том числе от использования и продажи кадастровой информации;
- 2) доля в доходах от продажи земельных участков, прав аренды земельных участков;
- 3) доля в поступлениях земельных платежей;
- 4) доля в стоимости продукции (сельского хозяйства, строительства, промышленности);
- 5) доля в валовом региональном продукте региона;
- 6) совокупность перечисленных доходов.

Доходные показатели предлагается разделить на прямые и косвенные. Под прямыми доходами подразумеваются средства от проведения ГКН, которые поступают прямо в федеральный, региональный или муниципальный бюджеты (земельные платежи, финансовые результаты проведения операций на рынке земельных ресурсов и недвижимости, другие формы платы за землю). Под косвенными доходами подразумеваются средства, которые поступают в соответствующие бюджеты опосредованно (экономия бюджетных средств, которая получается при выполнении функций ГКН в автоматизированном режиме и пр.).



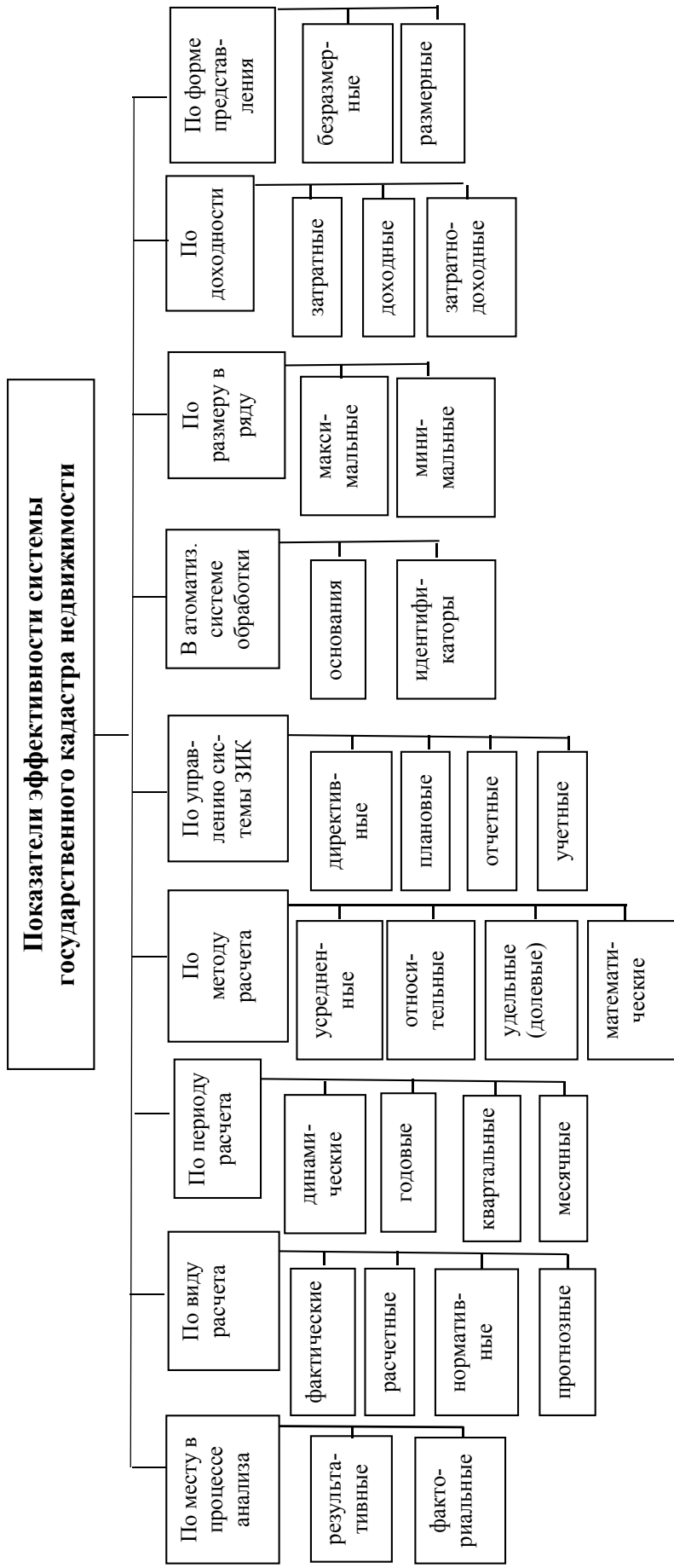


Рис. 18. Классификация показателей эффективности системы государственного кадастра недвижимости

Затраты на получение кадастровой информации можно разделить на три группы:

- 1) затраты на создание собственно информации (информации в чистом виде) – прямые и косвенные затраты;
- 2) попутные затраты на производную информацию, производимую другими организациями и ведомствами;
- 3) скрытые затраты, осуществляемые физическими и юридическими лицами для решения второстепенных проблем (затраты, осуществляемые заявителями при постановке объектов недвижимости на ГКУ).

Система показателей эффективности функционирования ГКН должна быть разбита на следующие группы:

- управленческой структуры системы ГКН;
- всей кадастровой службы (вклад);
- отдельных земельно-кадастровых действий;
- автоматизации ГКН;
- инвестиционных проектов ;
- страхование земельно-кадастровой информации;
- информационного обеспечения;
- использование ресурсов ЗИК.

Каждая из перечисленных групп показателей должна иметь отдельную методику расчета. Определение системы показателей эффективности ГКН для каждого административно-территориального уровня следует выполнять с выделением доходной и затратной части.

Основным показателем, определяющим экономическую целесообразность затрат, является годовой экономический эффект. При определении экономической эффективности ГКН обязательным условием является сопоставимость всех показателей во времени, по ценам и тарифным ставкам заработной платы, используемым при определении показателей по элементам затрат.

#### Контрольные вопросы и задания

1. За счет чего создается эффективная система кадастра?
2. Что понимается под экономическим эффектом ГКН?
3. Что отражает хозрасчетная (коммерческая) эффективность кадастра?
4. Назовите основные показатели, определяющие экономическую целесообразность затрат?
5. Основные факторы, влияющие на эффективность ГКН.
6. Виды рисков, которые встречаются при функционировании ГКН.
7. Показатели эффективности функционирования ГКН.
8. Какими принципами руководствуются при определении эффективности системы ГКН?
9. В чем разница между показателем эффекта и эффективностью?
10. Подходы при расчете эффективности ГКН субъекта РФ.
11. Что вы знаете о методах оценки эффективности банка данных ГКН?

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Российская Федерация. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Текст]: офиц. текст. – 4-е изд. – М.: Ось-89, 2005. – 80 с.
2. Российская Федерация. Гражданский кодекс Российской Федерации [Текст]: офиц. текст. – М.: ТК Велби, 2005. – 448 с.
3. Российская Федерация. Земельный кодекс Российской Федерации [Текст]: офиц. текст: [принят Гос. Думой 28 сент. 2001 г.; одобр. Советом Федерации 10 окт. 2001 г.]. – М.: ТК Велби, 2005. – 88 с.
4. Российская Федерация. Законы. О землеустройстве [Текст]: федер. закон: [принят Гос. Думой 24 мая 2001 г.]. – М.: Гросс-Медиа, 2004. – С. 90–98.
5. Российская Федерация. Законы. О государственном кадастре недвижимости [Текст]: закон РФ от 24.07.2007г. №221-ФЗ.
6. Российская Федерация. Законы. О геодезии и картографии [Текст]: федер. закон от 26.12.1995 г. №209-ФЗ СЗ РФ 1996, №1.
7. Российская Федерация. Законы. Об информации, информатизации и защите информации [Текст]: закон РФ от 20.02.1995 г. №24-ФЗ.
8. Российская Федерация. Законы. Об оценочной деятельности в Российской Федерации [Текст]: закон РФ от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ.
9. Российская Федерация. Законы. О разграничении государственной собственности на землю [Текст]: федер. закон от 17.07.2001г. №101-ФЗ.
10. Российская Федерация. Правительство. Положение о Министерстве сельского хозяйства РФ [Текст] : постановление Правительства РФ от 12.06.2008 №450 // Российская газета. – 2008. – 15 июня.
11. Барышева, И.В. Нормирование атмосферных выбросов металлургических комбинатов [Текст] / И.В. Барышева, А.М. Степанов // ЭкиП. – 2005. – №9. – С. 16-20.
12. Боголюбов, С.А. Земельное право [Текст]: учебник / С.А. Боголюбов, В.В. Никишин, В.В. Устюкова //под ред. С.А. Боголюбова. – М.: 2013.
13. Варламов, А.А. Система государственного и муниципального управления [Текст]: учебник /А.А. Варламов. – М., 2014. – 452 с.
14. Волков, С.Н. Территориальное планирование использования земель в России: проблемы и пути решения [Текст] / С.Н. Волков. // Экономика с.-х. и перерабатывающих предприятий. – 2006 – №3. – 7 с.
15. Дейингер, К. Земельная политика для развития и сокращения бедности [Текст]: Отчет «Исследование Мирового Банка» / К. Дейингер. – Вашингтон, 2003 (Мировой Банк).
16. Дудвик, Н. Земельная Реформа и реструктурирование фермерских хозяйств в странах переходного периода. Опыт Болгарии, Молдовы, Азербайджана и Казахстана [Электронный ресурс]/ Н. Дудвик, К. Фок , Д. Седик.// Рабочие материалы Мирового Банка. – 2007. – №.104. (Мировой Банк). – URL: <http://go.worldbank.org/2W17PBZ490>

17. Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2013 год [Электронный ресурс] // Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, 2013. – URL: [http:// www.kadastr.ru/available\\_land\\_2013/](http://www.kadastr.ru/available_land_2013/).

18. Землеустройство и кадастр недвижимости в реализации государственной земельной политики и охраны окружающей среды [Текст]: сб. науч. ст. МНПК, посв. 230-летию ГУЗа / под ред. С.Н. Волкова, В.В. Вершинина. – М.: ГУЗ, 2009. – 464 с.

19. Иконицкая, И.А. Земельное право Российской Федерации [Текст]: учебник / И.А. Иконицкая. – М., 2011.

20. Калинин, Н.И. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изменениями и дополнениями) [Текст] / Н.И. Калинин, А.А. Удачин. – М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2010.

21. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [Текст] // под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003.

22. Красов, О.И. Земельное право [Текст]: учебник / О.И. Красов. – М.: Юристъ, 2013.

23. Лерман, З. Сельскохозяйственное развитие в Средней Азии. Обзор по Узбекистану, 2007-2008 [Текст] / З. Лерман // География Евразии и Экономика. – 2008. – Т. 49. – №4. – С. 481–505.

24. Лерман, З. Восстановление сельского хозяйства в бывшем Советском Союзе [Текст] / З. Лерман // Обзор «15 лет земельной реформы и реструктурирования фермерских хозяйств», Посткоммунистическая экономика. – 2008. – Т. 20. – № 4.

25. Огарков, А.П. Концепция и методические рекомендации по созданию современных сельских населенных пунктов [Текст] / А.П. Огарков. – Россельхозакадемия. – М., 2008.

26. Пандаков, К.Г. Аграрно-земельная реформа: практика, законодательство, теория [Текст] / К.Г. Пандаков, А.Е. Черноморец. – Саратов, 2012.

27. Петрушин, А.С. Информационно-аналитическая система Роснедвижимости: основные результаты [Текст] / А.С. Петрушин, А.Л. Куляницина // Кадастровый вестник. – 2008. – № 1. – С. 24.

28. Питер Шампнесс. Оценка недвижимости – основные принципы. – LARIS Courses.–LAPESCO (Land and Property Economics). – London, 2001.

29. Попов, Д.И. Правовой режим земельных долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.И. Попов. – Саратов, 2012.

30. Таскин, Н.И. Принудительное прекращение права собственности на земельный участок [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.И. Таскин. – Краснодар, 2012.

31. Хаметов, Т.И. Государственный кадастр недвижимости в системе управления объектами недвижимости [Текст]: моногр. / Т.И. Хаметов. – Пенза: ПГУАС, 2014. – 205с.

32. Хаметов, Т.И. Управление земельно-имущественным комплексом на различных территориальных уровнях [Текст]: учеб. пособие / Т.И. Хаметов. – Пенза: ПГУАС, 2011. – 330 с.

## ГЛОССАРИЙ

**Бесхозяйственное использование земель** – невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель, охране их от водной и ветровой эрозии и других негативных процессов, ведущих к деградации почв, засорению сельскохозяйственных угодий сорняками, захламлению.

**Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним** – юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

**Государственный земельный кадастр** – а) установленная государством система учета, регистрации и оценки земель, которая направлена на регулирование земельных отношений и включает сведения о правовом, хозяйственном и природном состоянии земель (техническое, экономическое и правовое описание земель); б) система необходимых сведений и документов о правовом режиме земель, их распределении по собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам, категориям земель, о качественной характеристике и ценности земель.

**Государственный учет земель** – учет наличия и качественного состояния земель, распределения земель по категориям, пользованиям, арендаторам, а также по различным другим признакам.

**Государственный орган** – единичная структура власти, созданная государством для осуществления закрепленных за ним его целей и функций.

**Государственное управление** – практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную и частную) жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.

**Градостроительный кадастр** – информационная правовая система регистрации использования территорий поселений.

**Граница землепользования** – граница, в пределах которой землепользователь имеет право использовать земельный участок.

**Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним** – основной документ регистрации прав на недвижимость, содержащий все необходимые сведения о правах на недвижимость.

**Земельный кодекс** – систематизированный единый законодательный акт, регулирующий земельные отношения и связанные с ними отношения собственности.

**Земельный налог** – одна из форм платы за использование земли, находящейся в собственности, пожизненном наследуемом владении, бессрочном (постоянном) пользовании. Размер земельного налога зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли, землевладельцев, землепользователей.

**Земельная доля** – а) доля в праве пользования, владения или аренды земельным участком несколькими субъектами, раздел которого в натуре невозможен без изменения его целевого назначения или нецелесообразен по градостроительным и социально-экономическим показателям; б) часть сельскохозяйственных угодий сельскохозяйственного предприятия принадлежащая на праве собственности лицу, имеющему право на ее получение. Размер индивидуальной земельной доли устанавливается в гектарах и баллогектарах. При ее определении все сельскохозяйственные угодья коллективного сельскохозяйственного предприятия делятся на число лиц этого предприятия, имеющих право на получение земельной доли.

**Земельные отношения** –

а) установленные земельным законодательством:

- порядок предоставления или изъятия земельного участка;
- права и обязанности землепользователя, права по распоряжению земельными участками, купле и продаже недвижимости, залогу;
- плата за землю, налогообложение;
- санкции за нарушение земельного законодательства;

б) общественные отношения между органами власти и органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения землей, а также по поводу государственного управления земельными ресурсами.

**Земельный рынок** – сфера обмена, где возникают и реализуются отношения, связанные с процессом купли-продажи земли.

**Землевладельцы** – физические или юридические лица, которые являются владельцами земельных участков (без права продажи).

**Землепользователи** – физические или юридические лица, которые используют земельные участки на праве пользования и на других основаниях (договорах аренды и др.).

**Земельный фонд** – суммарная площадь земель в пределах границ административной единицы.

**Землевладение** – обладание землей на определенных правовых основаниях (особенности пользования и др.), обуславливающих соответствующие права и обязанности владельцев.

**Землепользование** – пользование землей в установленном законом порядке; часть единого земельного фонда, предоставленная государством отдельному пользователю для хозяйственных или других целей и ограниченная на местности. Землепользование имеет точно определенные площадь и местоположение.

**Земля** – важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения всех отраслей хозяйственного комплекса.

**Зонирование** – распределение земельных угодий на зоны в зависимости от их ценности, месторасположения и т.д.

**Зонирование городское** – распределение участков земли в городе в соответствии с их функциональным назначением, например жилая зона, промышленная зона и др.

**Изъятие земель** – принудительное прекращение права на владение, пользование, аренду конкретным земельным участком. Правовым обоснованием изъятия земель является решение государственного или муниципального органа, компетентного принимать такое решение.

**Кадастр** – а) методически упорядоченный государственный учет данных по земельной собственности в пределах определенного государства или района, базирующийся на результатах съемки границ участков собственности. Каждой собственности присваивается номер-идентификатор;

б) выделение внутренне-односторонних по своим условиям территориальных единиц с картографированием и составлением описания количественных и качественных характеристик этих единиц;

в) систематизированный свод данных, включающий качественную и количественную опись объектов или явлений с их экономической оценкой (эколого-социальной). Содержит физико-географическую характеристику, классификацию, данные в динамике, степени исследованности и указанной выше оценки с приложением картографических и статистических материалов;

г) систематизированный свод сведений, количественно и качественно характеризующих определенный вид природных ресурсов и явлений, в ряде случаев с их экономической и социально-экологической характеристикой и оценкой изменений под влиянием преобразующей деятельности человека, может включать рекомендации по рациональному использованию ресурсов, мерам их охраны.

**Критерии эффективности** – показатели экономической и иной системы управления, посредством анализа которых можно определять уровень и качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества.

**Мониторинг земель** – а) учет и отслеживание изменений земельных ресурсов; б) система наблюдений за состоянием земельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов.

**Налог земельный** – ежегодная плата за землю, находящуюся в собственности, пожизненном наследуемом владении, бессрочном (постоянном) пользовании в соответствии с законом.

**Органы местного самоуправления** – выборные и иные органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.



**Охрана земель** – система правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на рациональное использование земель, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель и на воспроизводство и повышение плодородия земель.

**Оценка стоимости земельного участка** – стоимость, определяемая полезностью объекта недвижимости - его способностью удовлетворять нужды и потребности людей. Стоимость любого объекта недвижимости определяется его уникальностью, долговечностью, постоянством местоположения, относительной ограниченностью предложения на рынке недвижимости, а также специфической полезностью конкретного земельного участка.

Платежи за землю включают:

- земельный налог;
- арендную плату;
- плату при передаче земли в собственность;
- единовременную плату и др.

**Поземельная книга** – документ однозначного определения прав на земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости, являющийся источником информации, которая служит основой для определения существующих прав на недвижимое имущество для граждан, юридических лиц, судебных органов управления.

**Право распоряжения землей** – допустимая законом возможность определять юридическую судьбу этого объекта, т.е. изменять фактическое состояние земельного участка (возведение в установленном порядке строения) и осуществлять с данным участком сделки купли-продажи, залога, сдачи в аренду и т.д.

**Право собственности** - а) полномочия собственника владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, включая право присвоения дохода от владения и дохода от использования имущества; б) важнейшее из вещных прав; предполагает наличие у собственника трех необходимых и исключительных правомочий – прав владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в т.ч. отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Собственник

несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, а также риск случайной гибели или случайного повреждения этого имущества, если иное не предусмотрено законом и договором.

**Правовое регулирование** – деятельность государства по изданию юридических норм (правил) поведения людей, обязательных в исполнении, которое обеспечивается возможностями общественного мнения и государственного аппарата.

**Разрешенное использование земельного участка** – оформленное документально в соответствии с требованиями земельного законодательства с учетом целевого назначения и установленных ограничений и обременений.

**Рациональное использование земель** – достижение всеми субъектами земельных отношений в процессе производства максимально целесообразного эффекта в осуществлении целей управления и охраны земель.

**Регулирование** – процесс установления и практического исполнения определенных правил (норм) поведения.

**Регулирование земельных отношений** – совокупность правовых, экономических и организационных мероприятий, направленных на рациональное использование земельного фонда.

**Решение управленческое** – акт, в котором в логической форме выражены воздействия управляющих звеньев (государственных органов, должностных лиц) на общественную систему (управляемые объекты), необходимые для достижения поставленных целей, обеспечения интересов и удовлетворения соответствующих потребностей в управлении.

**Рынок земли** – совокупность собственников земельных участков с набором прав, обязанностей и возможностью совершения сделок, государственных и коммерческих структур, осуществляющих регистрацию сделок, контроль за использованием земель, функционирующую в едином информационно-правовом пространстве.

**Рынок недвижимости** – сфера вложения капитала в объекты недвижимости и систему экономических отношений, возникающих при операциях с недвижимостью. Эти отношения проявляются между инвесторами при купле-продаже недвижимости, ипотеке, сдаче объектов недвижимости в траст, в аренду, в наем и т.д.

**Рыночная стоимость земли** – а) наивысшая цена в денежном выражении, которую принесет продажа собственности на конкурентном и открытом рынке при соблюдении всех условий, присущих справедливой сделке, а также при условии, что покупатель и продавец действуют разумно и со знанием дела, и на цену не влияют посторонние стимулы; б) расчетная величина, равная денежной сумме, за которую имущество должно переходить из рук в руки.

**Самовольное занятие земельных участков** – использование земельного участка физическим или юридическим лицом до установления границ земельного участка в натуре (на местности) и получения в установленном

порядке документов, удостоверяющих право собственности, владения, пользования или аренды.

**Сделка** – действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. Сделки могут быть односторонними (для совершения которых необходимо и достаточно выражения воли одной стороны) и двух- или многосторонними (договоры). Сделки совершаются устно или в письменной форме (простой или нотариальной).

**Стоимость недвижимости** – а) затраты капитала (включая накладные и финансовые расходы) на земельный участок, рабочую силу, материалы, необходимые для создания объекта недвижимости, приносящей пользу. Стоимость недвижимости представляет собой сумму денег, товара или услуг, на которые недвижимость может быть обменена; б) наиболее вероятный денежный эквивалент собственности. Это наивысшая цена, которую принесет продажа участка и иной недвижимости на конкурентном и открытом рынке, когда покупатель и продавец действуют разумно, со знанием дела, и на сделку не влияют посторонние стимулы (рыночная стоимость).

**Собственность на землю** – владелец может продать, подарить, заложить, обменять, передать по наследству земельный участок.

**Система государственного управления** – совокупность взаимодействующих субъектов государственного управления (государственных органов) и управляемых объектов (общественных элементов и связей), подвергаемых государственно управляющим воздействиям.

**Стоимость земли кадастровая сельскохозяйственных угодий** – сумма годового дифференциального и абсолютного рентного доходов, которые рассчитывают по показателям плодородия и технологическим свойствам почвы с учетом местоположения оцениваемых угодий и их рыночных характеристик.

**Стоимость земли рыночная** – фактическая стоимость земельного участка, которая получена при его продаже.

**Угодья** – часть землепользования, систематически используемая в определенных целях и имеющая определенные особенности. Угодье выступает в качестве основного элемента земельного учета, так как отражает хозяйственную и природную сущность землепользования. При классификации земель по угодьям в особую группу выделяются сельскохозяйственные угодья (пашня, залежи, многолетние насаждения, сенокос и пастбища).

**Управление** – целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно, так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, ассоциации и т.д.).

**Функция государственного управления** – конкретный вид управляющего воздействия государства в целом, отличающийся предметом, содержанием и способом сохранения либо преобразования управляемых явлений.

**Целевое назначение земель** – установленные законодательством порядок, условия, предел эксплуатации (использования) земель для конкретных целей в соответствии с категорией земли.

**Экономическая эффективность государственного управления** – отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости привлеченных для этого ресурсов.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	3
ВВЕДЕНИЕ .....	5
1. АКТУАЛЬНОСТЬ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА.....	7
1.1. Земля – основа жизнеобеспеченности и богатства России.....	7
1.2. Актуальные задачи и принципы землеустройства .....	13
1.3. Землеустройство и его роль в решении задач социально- экономического развития территорий.....	18
1.4. Особенности проведения землеустройства в зарубежных странах .....	26
1.5. Основные направления совершенствования землеустройства .....	29
2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ.....	35
2.1. Особенности системы управления землями.....	35
2.2. Состояние и пути улучшения плодородия земель.....	46
2.3. Использование и охрана земель сельскохозяйственного назначения .....	55
2.4. Управление развитием территорий сельских районов.....	59
2.5. Земельная реформа в сельскохозяйственном секторе стран с переходной экономикой .....	66
3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРА.....	74
3.1. Проблемы формирования земельного законодательства.....	74
3.2. Нормативно-правовое обеспечение охраны и регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения .....	84
3.3. Состояние и перспективы развития земельных отношений.....	90
3.4. Формирование, кадастровый учет и регистрация объектов недвижимости .....	94
3.5. Особенности кадастровой оценки объектов недвижимости в целях налогообложения.....	114
3.6. Совершенствование системы регистрации прав на недвижимость в свете зарубежного опыта .....	119
4. ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА, МОНИТОРИНГА И КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ .....	123
4.1. Информационное обеспечение землеустроительных и кадастровых работ .....	123
4.2. Развитие систем землеустройства, мониторинга и кадастра земель .....	128

4.3. Формирование информационной базы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения .....	140
4.4. Кадастровый блок в аграрной земельно-информационной системе .....	145
4.5. Кадастр муниципальных образований в системе планирования развития сельских территорий .....	149
4.6. Картографо-геодезическое обеспечение землеустройства и кадастра .....	154
<b>5. ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ .....</b>	<b>161</b>
5.1. Экологические проблемы землепользования.....	161
5.2. Эколого-биогеохимическая оценка территории агроландшафта..	169
5.3. Землеустройство в районах проявления негативных процессов воздействия хозяйственной деятельности .....	173
<b>6. ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ВЕДЕНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ .....</b>	<b>176</b>
6.1. Методологические положения эффективности формирования и ведения государственного кадастра недвижимости .....	176
6.2. Факторы, влияющие на эффективность формирования и ведения государственного кадастра недвижимости .....	180
6.3. Показатели эффективности функционирования государственного кадастра недвижимости .....	184
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....</b>	<b>195</b>
<b>ГЛОССАРИЙ .....</b>	<b>198</b>

Для заметок

Учебное издание

Хаметов Тагир Ишмуратович

**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРОВ**

Учебное пособие

Редактор Н.Ю. Шалимова

Верстка Н.В. Кучина

---

Подписано в печать 09.09.2015. Формат 60×84/16.  
Бумага офисная «Снегурочка». Печать на ризографе.  
Усл.печ.л. 12,1. Уч.-изд.л. 13,0. Тираж 80 экз.  
Заказ № 328.



---

Издательство ПГУАС.  
440028, г. Пенза, ул. Германа Титова, 28.