

ВВЕДЕНИЕ

В отношении понятия, содержания и задач современного землеустройства в науке и практике складываются различные мнения. Сущность одного из них заключается в широком представлении о землеустройстве как механизме реализации земельных отношений, в признании его многогранности и даже «универсальности». С другой точки зрения землеустройство рассматривается как система конкретных производственных мероприятий, круг которых очерчен земельным законодательством, определяющим первоочередные задачи исходя из потенциальных возможностей государства на данном этапе социально-экономического развития.

Первое положение базируется на том, что в землеустроительной науке и практике сложился комплекс проектных разработок, способных обеспечить последовательное и скоординированное решение вопросов организации использования земельного фонда от начала до конца. Их основу составляют региональные и областные схемы землеустройства, которые носят предплановый, прогнозный характер. Схемы землеустройства призваны обеспечить сочетание комплексных социально-экономических программ с отраслевыми программами и бизнес-планами отдельных предприятий. Следовательно, они призваны скоординировать многоукладное развитие народного хозяйства с наличием ресурсов.

Таким образом, землеустройство оказывается тесно связанным с организацией производства (во всех его звеньях), расселением, экологией и направлено на создание широкой территориальной платформы социально-экономического развития в целом. Хотя основным проявлением землеустройства остается размежевание и установление границ, эта задача наполняется новым экономическим, правовым и экологическим содержанием.

Вторая точка зрения акцентирует внимание на правовой и технической сторонах землеустроительного процесса. Его цель усматривается в установлении границ землевладений и землепользований, обеспечении земельных прав юридических и частных лиц. Предполагается, что более общие вопросы территориальной организации производства и технико-экономического обоснования размещения отраслей и предприятий на земле должны быть решены предварительно отдельными структурами и организациями.

Существуют и иные точки зрения, основанные на региональных представлениях о составе, содержании и характере землеустроительных действий. Все они имеют свои исторические корни, ибо состав мероприятий, входящих в землеустройство, меняется с течением времени. Сам термин «землеустройство» появился в России в связи с началом осуществления Столыпинской земельной реформы и заменил ранее употреблявшийся термин «межевание». Это знаменовало собой перенесение акцентов с чисто технических вопросов размежевания, установления границ (меж) земельных участков, на вопросы социально-экономического обоснования всей системы землепользования.

Как всякое общественное явление, имеющее глубокие исторические корни, землеустройство может рассматриваться с научной, экономико-социальной,

экологической, правовой, технической и иных точек зрения. В связи с этим по-разному оценивается его состав, содержание и государственно-правовой статус. Тем не менее землеустройство всегда выступает в качестве одного из механизмов реализации земельных отношений, поскольку его главная задача – формирование земельных участков, землевладений и землепользований в системе перераспределения земельных ресурсов. Эта задача решается как в межотраслевом (межхозяйственном), так и во внутрихозяйственном отношении.

Достаточно очевиден тот факт, что любые мероприятия по освоению территории в государственном или производственном масштабе связаны с перераспределением земельных ресурсов между отраслями, категориями, землевладениями и землепользованиями. Следовательно, должны быть задействованы механизмы землеустройства и земельного кадастра. Эти механизмы могут быть названы по-разному, например кадастровой деятельностью, как это практикуется в настоящее время. Суть происходящих перемен мы усматриваем не в терминологии, а в постановке принципиальных вопросов: во-первых, какие структуры и специалисты могут быть привлечены к выполнению этих работ; во-вторых, кто и как будет финансировать эти работы, учитывая их массовый и весьма затратный характер.

Несомненным является то, что весь комплекс работ по организации использования земельных ресурсов, включая работы по изучению и оценке земель, зонированию территорий, формированию землевладений и землепользований, не может исключить из своей деятельности ни одно государство. Любые попытки проигнорировать или хотя бы отодвинуть во времени решение этих вопросов неизбежно приведут к необратимым отрицательным последствиям и потерям социально-экономического потенциала. Поэтому принципиально важным представляется сосредоточить эти работы в едином комплексе, чтобы решать их институционально и на должном профессиональном уровне.

Настоящая монография направлена не только на выявление проблем современного землеустройства, как это видится автору, но и на совершенствование пути и средств по преодолению этих проблем в обозримый период времени. Работа адресована специалистам, занимающимся вопросами землеустройства, кадастра, управления земельными ресурсами, экономики и права, а также просто читателям, интересующимся становлением и развитием земельных отношений.

Монография построена таким образом, чтобы показать ключевые проблемы землепользования и землеустройства на фоне общего развития земельных отношений. При этом использован не только профессиональный опыт автора, но и весь багаж, накопленный теорией и практикой землеустройства и нашедший отражение в работах выдающихся его представителей за период более 100 лет.

Автор выражает глубокую благодарность коллегам, предоставившим ему свои материалы для использования в монографии, а также оказавшим помощь в ее оформлении.

1. ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО – МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗЕМЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

1.1. Организация использования земельных ресурсов как важнейшая функция государства

Широко известно, что «организация» как термин и важнейшая социально-экономическая категория экономической науки означает «упорядочение, продуманное устройство, внутренняя дисциплина, стройная система чего-либо». В качестве организации системы управления современная экономическая наука подразумевает «...совокупность и взаимодействие управленческих звеньев, ступеней реализации модулей «комплектации», «структуризации», «регламентации» на основе «параметрического матричного поэлементно-организационного моделирования»¹.

В сущности, организация использования земельных ресурсов представляет собой широкий круг обязанностей и государственных действий, который охватывает все сферы жизни и деятельности общества. В силу того, что земля занимает особое место в жизни и производственной деятельности человека, изучением и оценкой производительных ее свойств занимаются многие направления современной науки и практики. Так, география традиционно объединяет естественные и общественные науки, изучающие природные и производственные территориальные комплексы и их компоненты. В сфере географических исследований лежат также различные источники энергии и виды естественных ресурсов. Геодезия – это наука об определении фигуры, размеров Земли и об измерениях на земной поверхности для отображения ее на планах и картах. Геология представляет собой комплекс наук о земной коре и более глубоких сферах Земли. Геофизика и геохимия изучают физические и химические свойства различных пород, а также физические и химические характеристики протекающих в недрах природных процессов. Своеобразное место в системе наук о земле занимает почвоведение – наука о поверхностном плодородном слое земли (почве) и ее составе, свойствах, происхождении, развитии и распространении.

Закономерно, что представления о земле, ее функциях и возможностях в процессе общественного развития постоянно уточняются и обобщаются. Так, на стадии потребительского общества обследовалась лишь определенная территория обитания и воспринималось наличие только тех природных ресурсов, которые обеспечивали примитивное существование человека. Затем были оценены биологические свойства верхнего плодородного слоя почвы, используя которые стало возможным производить гораздо больше продуктов. Позднее были открыты возможности земли, связанные с добычей руд и минералов, строительных и других материалов. В настоящее время все более важное значение для существования и развития человеческого общества приобретают

¹ Глобальная экономика. Энциклопедия. М.: Финансы и статистика, 2011. С. 474–475.

энергетические ресурсы, а также факторы природно-экологического состояния территории.

Логично было бы предположить, что исторически обоснованное всеобщее внимание к проблемам использования земли способно исключить «белые пятна» как в научной терминологии, так и в широте охвата практически возникающих вопросов. На самом деле это не так. В силу своей многогранности и многозначности даже сам термин «земля» не имеет общепризнанного определения. Различные точки зрения, акцентирующие внимание на тех или иных характеристиках земли, рассматривают ее или как космическое тело, или в качестве объекта обитания человечества (в широком смысле), или же как аграрный ресурс, обеспечивающий производство продуктов питания. При этом непременными обстоятельствами любого социально-экономического исследования по вопросам использования земли являются следующие:

- во-первых, земля рассматривается как часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвами, растительностью, недрами, водами и т. п.;

- во-вторых, отмечаются те обстоятельства, которые соответствуют определенным потребностям человеческого общества на данном этапе общественного развития. То есть формирующие среду обитания, ресурсный потенциал территорий и т. п.

Широкое распространение имеет понятие «земля» как поверхностный слой земной коры, покрытый почвенным слоем, растительностью, водными и иными ресурсами. В таком смысле земля фигурирует в качестве определенной территории, подпадающей под суверенитет государства или составляющей основу административно-территориального образования.

С развитием рыночных отношений земля постепенно становится товаром – объектом инвестирования и хозяйственного оборота. Как товар земля приобретает не только потребительскую, но и рыночную стоимость, становится объектом купли-продажи, удовлетворяющим уже не только реальные физиологические, но и потенциальные потребности человека. Это накладывает свой отпечаток на проблемы классификации свойств и характера использования земли, автоматически подключает экономическую науку, социологию, право, которые рассматривают землю в качестве средства производства и объекта социально-экономических связей.

Учитывая разнообразную роль земли, многообразие ее свойств и подходов к оценке, не приходится говорить о всеобъемлющей системе организации использования земельного фонда. Вместе с тем правомерно, на наш взгляд, выделить те вопросы, которые охватывают земельный фонд как объект хозяйствования. В качестве объекта хозяйствования земельный фонд России характеризуется следующими показателями:

- распределением земель по категориям и формированием иных зон общехозяйственного и специального назначения;
- распределением земель по видам и формам собственности;
- распределением по землевладениям, землепользованиям и земельным участкам;

– классификацией земель по угодьям, классам и иным количественно-качественным характеристикам.

Состояние государственного земельного фонда нельзя рассматривать как нечто застывшее и неизменное. На территории страны развиваются неоднородные социально-экономические и природные процессы, которые определяют различные тенденции, как позитивные, так и негативные. Вместе с тем цели и задачи организации использования земельных ресурсов остаются неизменными и выражаются системой общегосударственных, ведомственных и внутрихозяйственных мероприятий по обеспечению полного, рационального и эффективного использования всего земельного фонда страны.

Следует подчеркнуть, что организация использования земельных ресурсов – это одна из основных и важнейших функций любого государства. Отсюда вытекает необходимость разработки и всестороннего обоснования на государственном уровне общих направлений организационных и технико-экономических комплексов мероприятий, которые затем осуществляются на различных уровнях управления земельными ресурсами: общегосударственном, региональном, муниципальном, отраслевом, внутрихозяйственном и т. д.

Не вызывает сомнения, что главной составляющей при организации использования земельных ресурсов являются комплексы технико-экономических мероприятий по освоению территории: формирования системы расселения, размещения производственных и иных предприятий, освоение земель, развитие производственной и социальной инфраструктуры и т. д.

Вместе с тем освоению территории в широком смысле способствует разработка и осуществление системы организационных мероприятий, включая обследования и оценку земельных ресурсов, зонирование территорий, обоснование и установление границ административно-территориальных образований, формирование землевладений и землепользований, а также внутреннее обустройство их территории (рис. 1).

В основе организации использования земельных ресурсов лежит комплекс мероприятий по количественному и качественному обследованию территорий. Эти мероприятия базируются на доброкачественном планово-картографическом материале, который, как показывает практика, должен обновляться регулярно посредством корректировки и выборочной горизонтальной съемки на местности. В советский период была введена в строй система аэрофото- и космических съемок местности, дистанционного или наземного дешифрирования снимков, последующего тиражирования планово-картографического материала по всей стране в масштабе 1:10 000 или 1:25 000.

Весь комплекс работ по изготовлению планового материала для нужд сельского и лесного хозяйства, мелиорации земель, землеустройства с.-х. предприятий, земельного кадастра и других народнохозяйственных надобностей выполняли Всесоюзный институт сельскохозяйственных аэрофотогеодезических изысканий (ВИСХАГИ) и его зональные филиалы. Уместно отметить, что эта система являлась частью землеустроительной службы Советского Союза и до конца 1980-х гг. работала без сбоев, обеспечивая регулярное обновление планово-картографического материала по всей стране.



Рис. 1. Схема организационных мероприятий по использованию земельных ресурсов

Весь комплекс изыскательных работ по территории сельскохозяйственных предприятий, включая почвенное, почвенно-эрозийное, мелиоративное, геоботаническое, дорожное и другие специальные обследования, также относился к землеустройству и выполнялся специалистами гипроземов. Наиболее регулярно обновлялись почвенные карты. К ним прилагались специальные агрохимические обследования почв на содержание гумуса, азота, фосфора, калия и других элементов питательной среды. Парадоксально, но факт, что, хотя эти данные повсеместно использовались для обоснования системы удобрения, урожаи сельскохозяйственных культур оставались сравнительно низкими.

Мелиоративное обследование территории позволяет государству выявить участки земель, требующие осушения (или орошения), а также обосновать способы и эффективность проведения мелиоративных мероприятий. В условиях интенсификации сельского хозяйства этим вопросам уделялось большое внимание, так как обеспечивался не только фронт работ для мелиоративных организаций, но также кадастровый учет и контроль за использованием осушенных и орошаемых земель. По оценкам специалистов, построенные в 1970–1980-х гг. мелиоративные системы, рассчитанные на 15–20 лет работы, повсеместно при-

ходят в негодность, так как в настоящее время надлежащий уход и ремонт этих сооружений не проводится.

Задачи и содержание геоботанического обследования связываются с оценкой кормового достоинства на сенокосах и пастбищах. Эти задачи представляются весьма актуальными в районах северного оленеводства, отгонного скотоводства, если на пастбищах производится сезонное стравливание зеленой массы и маршруты движения стада животных планируются в соответствии с запасами кормов.

Геоботаническое обследование практикуется также на искусственно создаваемых массивах сенокосов и пастбищ (культурных, улучшенных) с целью улучшения травостоя посредством подсева трав и агротехнических мероприятий.

Трудно оспаривать положение о том, что земельно-оценочные работы должны базироваться на приведенных выше обследованиях территорий. Земельный кадастр (в отличие от кадастра недвижимости) – это количественно-качественная характеристика земельного фонда, как отдельных территорий, так и государства в целом. Мы считаем, что развивающаяся в настоящее время система государственного кадастра недвижимости не должна «поглотить» функции традиционного земельного кадастра. Объединяя в организационном отношении количественно-качественные характеристики земельных участков и других объектов, расположенных на этих участках, кадастр недвижимости должен сохранить в своей основе элементы земельного, лесного и иных кадастров как обособленные составные части. Количество показателей и полнота сведений по земле не должны существенно измениться, поскольку они определяются объективной необходимостью рационального использования земельных ресурсов. Однако состав показателей, характеризующих состояние земельного фонда, определяется не только их существенностью и полезностью, но также ограниченными возможностями получения тех или иных сведений по всей массе учитываемых объектов.

Ограниченность возможности сбора достоверной информации по земельным участкам вполне очевидна, поскольку необходимые сведения получают на основе регулярных топографо-геодезических, почвенных, агрохозяйственных, мелиоративных и других обследований и изысканий на местности. Натурные обследования должны проводиться систематически с периодом не более 5–10 лет. В противном случае сведения кадастра утрачивают достоверность.

Сложившийся к началу 1990-х гг. комплекс мероприятий по зонированию территорий включает природно-сельскохозяйственное районирование; распределение земель по категориям; установление границ административно-территориальных формирований; разграничение по видам собственности; установление режимов землепользования основных направлений природоохранной деятельности. Само понятие «зонирование территорий» имеет глубокие исторические корни и вытекает из роли земли и территориальных условий ее использования в различных отраслях и сферах деятельности. Зонирование основано на выделении доминирующих факторов, в качестве которых могут выступать агрохозяй-

ственные свойства, наличие полезных ископаемых, геоботанические, экологические и другие условия.

В условиях развитого общества наличие такого доминирующего фактора, определяющего характер использования земельного фонда, является закономерным. Это следствие общественного разделения труда и углубления производственной специализации отдельных районов. Поэтому на территории страны обычно выделяются сельскохозяйственные и промышленные районы, пригородные, курортные и другие зоны, в которых отдается предпочтение использованию тех или иных свойств земли и природных условий. При решении таких вопросов государство исходит из роли земли в различных отраслях народного хозяйства и ее значения в системе расширенного воспроизводства.

Следует подчеркнуть, что зонированием территорий занимаются специалисты разного профиля: географы, экономисты, экологи, специалисты сельского, лесного хозяйства и представители других научных направлений. Они основывают свои предположения на различных факторах природных и социально-экономических условий. Поэтому широко известны результаты географического, экономического, административно-территориального, экологического, сельскохозяйственного и иного зонирования. Однако даже весьма аргументированные предложения подобного рода носят зачастую лишь рекомендательный характер. Особое значение зонирование территории приобретает тогда, когда оно узаконено государством. Таким статусом, например, обладает распределение земель по категориям.

Категория земель – это часть земельного фонда, выделяемая по основному целевому назначению и имеющая соответствующий правовой режим. Категории устанавливаются на основе зонирования территории и определения доминирующих факторов производительного потенциала земли. Доминирующими факторами являются качественные характеристики земельных участков, определяющие виды угодий, или же иные (например, территориальные условия): местоположение, рельеф, природоохранное, рекреационное и иное предназначение. При этом каждый земельный участок относится к одной из категорий, тем самым определяются цели, задачи и правовой режим его хозяйственного использования.

Действующее законодательство предусматривает семь категорий земель:

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

Нельзя обойти вниманием тот факт, что перед законодательными органами постоянно лоббируется вопрос о якобы необходимости отмены категорий. Смысл этого требования состоит в упрощении процедуры отвода земель сель-

скохозяйственного, лесохозяйственного и природоохранного назначения под строительство различных объектов. По мнению специалистов землеустроительного профиля, отмена категорий земель и изменение соответствующих положений земельного законодательства нецелесообразны, так как могут привести к потере государственного контроля за перераспределением особо ценных земель.

Распределение земель по категориям — основная, но не единственная классификация, определяющая целевое назначение и режим использования земельных участков. Существует также система обременений, ограничений и сервитутов, накладываемых на землевладения и землепользования, которые также призваны ограничивать хозяйственную деятельность организаций и граждан в интересах государства и всего общества.

Значительная роль при организации использования земельных ресурсов отводится комплексам мероприятий по организации территорий уже сформированных землевладений и землепользований. Эти комплексы включают наиболее широкий круг мероприятий, поскольку осуществляются на территории городов, поселков, землепользований промышленных, сельскохозяйственных, лесохозяйственных и других предприятий.

В комплекс мероприятий по организации территорий мы включаем разработку и осуществление проектов и схем планировки населенных пунктов; планировку и обустройство территории промышленных предприятий, курортных зон, лесоустройство, организацию территории сельскохозяйственных предприятий и другие мероприятия. Организация территории здесь носит ведомственный характер и выполняется специалистами соответствующего профиля.

Особое место среди этих мероприятий следует, по нашему мнению, отнести внутрихозяйственному землеустройству сельскохозяйственных предприятий. Специфика сельскохозяйственного производства состоит в том, что оно не может быть сосредоточено в ограниченных пунктах, но размещено на огромной территории. Отсюда вытекают две важнейшие особенности: во-первых, потребность земледелия в громадных площадях плодороднейших земель, расположенных в благоприятных агроклиматических районах; и во-вторых, необходимость тесной увязки организации процессов сельскохозяйственного производства с устройством территорий. Поэтому внутрихозяйственное землеустройство объективно выделяется среди аналогичных по форме мероприятий и в течение многих десятилетий представляет собой особое направление землеустроительной науки и практики.

Не вызывает сомнения, что система организационных мероприятий по использованию земельных ресурсов сама по себе требует значительных усилий государственных органов и весьма обременительна для бюджета любого государства. Для ее осуществления необходимо создать разветвленную сеть проектных и изыскательских организаций, способных решать вышеперечисленные задачи на высоком профессиональном уровне.

Государственный характер осуществляемых организационных мероприятий выражается в том, что от имени государства определяется само содержание работ, контролируются сроки и качество исполнения, регулируется процесс

землеустроительных и иных мероприятий, подготавливаются кадры соответствующих специалистов.

Разумеется, что разработка системы организационных мероприятий является не самоцелью, а началом работ по освоению территории. Важнейшим рычагом в организации использования земельного фонда служит система технико-экономического воздействия, которая, по нашему мнению, включает следующие комплексы.

Комплекс мероприятий по сельскохозяйственному и иному народнохозяйственному освоению. В него входят мелиоративные, культурно-технические и другие мероприятия, обеспечивающие как собственно освоение новых земель, так и сопутствующие условия: повышение плодородия почв, транспортную доступность, улучшение территориальных условий, рекультивацию, природоохранные мероприятия и т. п.

Комплекс мероприятий по реорганизации системы расселения и обеспечению трудового баланса. Хотя этот комплекс нельзя рассматривать только в сфере земельных отношений, тем не менее использование земли связано с постоянством места. Поэтому необходимо обеспечить доступность земельных участков для людей и транспортных средств. Это возможно двумя способами: рассредоточенным размещением населения, мелкопоселковой (или хуторской) системой расселения, или же посредством строительства разветвлённой дорожной сети и развитием транспортных средств. В комплекс входят: строительство жилых и производственных объектов; строительство магистральной и полевой дорожной сети; строительство объектов энергоснабжения; развитие системы социально-бытового, культурного обслуживания и других элементов инфраструктуры.

Комплекс природоохранных мероприятий. Сюда относятся технико-экономические мероприятия по рекультивации нарушенных земель, снятию и нанесению плодородного слоя почвы на малопродуктивные угодья; создание защитных лесополос, облесение оврагов и балок, а также другие противоэрозионные и природоохранные мероприятия.

Несмотря на то что перечисленные технико-экономические мероприятия являются разноплановыми, в основе своей они решают общую задачу, обеспечивая совершенствование производительных свойств земли и средств производства, неразрывно связанных с землёй. При этом важен системный, комплексный подход к их осуществлению, а следовательно, необходима координация всех работ по месту и срокам осуществления. Такая координация осуществляется посредством ряда управленческих структур, видное место среди которых занимают землеустройство и кадастр недвижимости.

Роль и значение землеустроительных и земельно-кадастровых мероприятий в организации использования земельного фонда проявляются как в реализации самих работ, так и в том, что, являясь государственным механизмом управления, землеустройство и кадастровая деятельность придают другим разноплановым мероприятиям законный характер. Это осуществляется посредством формирования соответствующих землевладений и землепользований, определения их целей, задач и разрешенного вида использования. То есть на

всей территории в соответствии с земельным законодательством формируется рациональная система землепользования, обеспечивающая повсеместно относительно полное, рациональное и эффективное использование земельных ресурсов.

Для современных условий характерна широкая трактовка понятий рационального, полного и эффективного использования земли. Эти понятия заложены во многие законодательные акты России и символизируют нормы и правила землепользования, которые следует неукоснительно соблюдать. В результате, помимо чисто научного значения, чёткое формулирование понятий и критериев оценки использования земли имеет очевидное практическое значение, поскольку связано с необходимостью планирования и перераспределения земельных ресурсов, их охраны и контроля со стороны государства.

Наиболее сложным и многогранным является понятие рационального использования земли. Рациональность по смыслу означает целесообразность землепользования, т. е. соответствие земельного отвода целям и задачам конкретного производства. Поэтому рациональность нельзя связывать только с сельским хозяйством или какой-либо другой отраслью. Поскольку характер использования любого участка земли может быть различен, то в основу его определения, а следовательно, и в основу мероприятий по организации рационального использования земельного фонда должен быть заложен принцип народнохозяйственной оптимальности. Этот принцип означает, что, принимая те или иные решения, нельзя исходить просто из их положительного влияния на дальнейшее развитие народного хозяйства. Необходима уверенность в том, что данное решение или предположение в сложившихся условиях является наилучшим среди всех возможных. Такая уверенность может быть обоснована не каким-либо одним «универсальным» показателем, а лишь системой соизмеримых показателей, соответствующих цели социально ориентированной экономики, а также конкретным задачам производственного процесса.

Иными словами, рациональность означает такое использование земли, которое соответствует интересам всего общества и наиболее эффективно в достижении целей земельного отвода. Рациональное использование предполагает оптимальное взаимодействие с окружающей средой и охрану земли.

Основные направления рационального использования земельных ресурсов можно определить следующими долгосрочными целями:

- ♦ стабилизация природной среды путём создания системы стабилизирующих и особо охраняемых территорий, способных поддерживать экологический баланс;
- ♦ предотвращение деградации земель;
- ♦ восстановление утраченных от деградации и нерациональной хозяйственной деятельности свойств и качеств земельных угодий, соответствующих определённым природным условиям;
- ♦ переход на ресурсосберегающие технологии и системы хозяйственного использования земель.

Нужно отметить, что рациональность в использовании земли предопределяется на стадии зонирования территории, отнесения земельного участка

к определённой категории и осуществления земельного отвода тому или иному предприятию. Поэтому полнота и эффективность использования земли определяются в соответствии с её целевым назначением (рис. 2).



Рис. 2. Организация рационального использования земли

Под полнотой использования земли следует понимать отношение площади, фактически используемой по целевому назначению, к общей площади предоставленной территории, землепользования или земельного участка. Например, полнота использования земли в сельскохозяйственном предприятии может характеризоваться соотношением площади сельскохозяйственных угодий и общей площади землепользования, полнота использования земель населённого пункта – соотношением застроенных и незастроенных территорий; полнота использования земель государственного запаса – соотношением территорий, предоставленных в пользование или аренду, и фактически не востребованной территории.

Таким образом, хотя показатели, характеризующие полное использование земли в отраслях и сферах деятельности, могут быть различными, общий смысл этого понятия заключается в том, что все землепользователи должны максимально задействовать предоставленную им территорию по целевому назначению.

Следует понимать, что достаточно полное использование земли может иметь формальный характер, если не определена её эффективность. Определение эффективности использования земли как природного ресурса и средства производства достаточно сложно и имеет две стороны. Во-первых, эффективность означает максимальную продуктивность земли при заданных затратах средств и труда; во-вторых, наименьшую потребность в земельной площади для объекта, или размещение наибольшего количества объектов на каждой единице земельной площади.

Рассматривая эффективность использования земли, надо исходить из следующих положений.

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

2. Эффективность использования земли должна определяться исходя из всесторонней оценки последствий социально-экономической деятельности, учитывающей как непосредственные результаты производства, так и сопутствующие экологические факторы.

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

Для достижения цели рационального, полного и эффективного использования земли необходимо сочетать индивидуальные, коллективные и общегосударственные интересы. Народнохозяйственная и производственная (локальная) эффективность использования земель не тождественны, но и не могут быть противопоставлены. Народнохозяйственная эффективность в наибольшей мере характеризуется теми показателями, которые отражают накопление и совершенствование производительных свойств земли. Это закономерно в двух отношениях:

- ◆ повышает экономическое плодородие и производительный потенциал земли, что соответствует интересам землевладельца и землепользователя;

- ◆ представляет собой форму накопления важнейшего государственного ресурса, что соответствует интересам всего общества.

Таким образом, показатели народнохозяйственной и хозяйственной эффективности должны быть органически взаимосвязаны, чтобы обеспечить стабильную социально-экономическую основу использования земель.

Рассматривая состав, содержание и общие проблемы организации использования земельных ресурсов, мы неоднократно связывали эти мероприятия с ведением землеустройства и земельного кадастра. Такая связь нами подчеркивалась не случайно, ибо она формировалась в течение длительного периода времени и вполне обоснована как теоретически, так и практической деятельностью в различные периоды социально-экономического развития российской государственности.

1.2. Становление и развитие современного землеустройства

Анализируя современное землеустройство, характеризуя его официально определенное содержание и сложившуюся на практике роль в реализации земельных отношений, трудно избежать чувства сожаления. Это чувство вызвано тем, что в настоящее время недостаточно полно и эффективно используются механизмы, сложившиеся за последнее столетие, включающие теорию и практику проведения сложных, но необходимых государству работ по изучению и оценке состояния земельных ресурсов, формированию и межеванию землевладений, внутрихозяйственному землеустройству сельскохозяйственных предприятий и ряда других весьма востребованных в прошлом работ.

Можно было бы согласиться и признать закономерными изменения в подходах к выполнению этих работ, организационную перестройку специализированных предприятий и структур, занимающихся землеустройством или другими мероприятиями, обеспечивающими решение вышеобозначенных задач. Вместе с тем принципиальными остаются вопросы о структуре исполнителей, условиях финансирования и ответственности за своевременность и качество исполнения землеустроительных работ.

Землеустройство (а также предшествовавшее ему межевание) исторически представляет собой систему государственных мероприятий. Характерна известная цитата В. И. Ленина, которую он повторил вслед за одним из межевых инженеров: «Землеустройство – это колесница, в которой сидит сильный и давит пораженных». А в 1930-х гг. была широко известна другая дефиниция: «Землеустройство – руки партии в деревне». Эта фраза бытовала среди ветеранов землеустройства до конца 1960-х гг. Хотим подчеркнуть, что с начала своего зарождения межевание, а затем система землеустроительных мероприятий создавались и функционировали в качестве механизмов реализации земельной политики государства.

Особенно четко и последовательно эта роль отводилась землеустройству в советский период. Так, «Положение о социалистическом землеустройстве и мерах перехода к социалистическому земледелию», принятое ВЦИК 14 февраля 1919 г., определяло, что «в основу землеустройства должно быть положено стремление создать единое производственное хозяйство, снабжающее Советскую Республику наибольшим количеством хозяйственных благ при наименьшей затрате народного труда. В соответствии с этим землеустройство обнимает собою всю совокупность мероприятий технического характера, направленных к постепенному обобществлению землепользования».

Для достижения этой цели в круг землеустроительных обязанностей было включено:

- а) отграничение земель сельскохозяйственного назначения от прочих земель;
- б) уничтожение дальнотемелья, чересполосицы и т. п.;
- в) распределение сельскохозяйственного фонда между трудовым населением для ведения сельского хозяйства;

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru