..ш

УЧЕБНИК

С.Н. Волков

ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО ЗА РУБЕЖОМ

Том 7

УЧЕБНИКИ И УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ ДЛЯ СТУДЕНТОВ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ



С.Н. Волков

ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО



Том 7

Рекомендовано УМО по образованию в области земле­устройства и кадастров в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающих­ся по направлению 650500 «Землеустройство и зе­мельный кадастр» и специальностям: 310900 «Земле­устройство», 311000 «Земельный кадастр», 311100



МОСКВА «КолосС» 2005

Городской кадастр^

УДК 332.3(100)(075.8) ББК 65.32-5:65.5я73 В67

Редактор Н. М. Щербакова

Рецензент профессор, доктор экономических наук А. С. Косякин (Всероссийский селекционно-технологический институт садоводства и питомниководства)

Волков С. Н.

В67 Землеустройство. Т. 7. Землеустройство за рубежом. — М.: КолосС, 2005. — 408 с: ил. — (Учебники и учеб. пособия для студентов высш. учеб. заведений).

15ВЫ 5-9532-0276-8 (Т. 7)

15ВЫ 5-9532-0275-Х

Рассмотрены общие понятия, определения и содержание землеустрой­ства, планирования и организации рационального использования земель и их охраны, сложившиеся в мире.

Для студентов вузов по специальностям 310900 «Землеустройство», 311000 «Земельный кадастр», 311100 «Городской кадастр» и по направле­нию 554000 «Землеустройство и земельный кадастр».

УДК 332.3(100)(075.8) ББК 65.32-5:65.5я73

I5ВN 5-9532-0276-8 (Т. 7) I5ВN 5-9532-0275-Х

©ВолковС. Н., 2005

ПРЕДИСЛОВИЕ

Земля — основное и незаменимое богатство общества. Она представляет собой не только территорию в границах госу­дарств, но и является местом жительства населения, главным природным ресурсом, обеспечивающим получение продоволь­ствия и сырья, базой для размещения и развития поселений, от­раслей промышленности, транспорта, энергетики, водного и лесного хозяйства. Земля — это самый надежный объект вложе­ния инвестиций, базовый элемент имущественных отношений, главная составляющая рынка недвижимости, основа отношений собственности. Поэтому организация рационального использо­вания земли и ее охрана — важнейшее условие роста благосос­тояния народа.

Данная задача решается в любом обществе путем осуществле­ния комплекса землеустроительных и земельно-кадастровых ме­роприятий, охватывающих все стороны управления земельными ресурсами, включая учет и инвентаризацию земельных участков; изучение их состояния путем проведения топографо-геодезичес-ких и картографических работ, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки земель; планирование и организацию рационального землепользования; контроль за ис­пользованием и охраной земель.

Землеустроительные, земельно-кадастровые и регистрацион­ные действия служат основой для укрепления земельного строя в любом государстве, важным средством гарантирования безопасно­сти и устойчивости земельной собственности, проведения в жизнь целенаправленной земельной политики, регулирования земель­ных отношений, перераспределения земель как в интересах всего общества, так и отдельных граждан.

За многие годы своего существования и развития каждое госу­дарство накопило огромный опыт планирования и организации рационального использования земель и их охраны. В последние десятилетия этот опыт усиленно изучается, многими государства­ми вырабатывается совместная скоординированная земельная по­литика, позволяющая решить массу проблем в области экологии, повышения эффективности сельскохозяйственного производства, упорядочения земельного рынка, сохранения ландшафта.

На 63-й сессии Комитета по населенным пунктам Европейс­кой Экономической Комиссии Организации Объединенных На­ций (ООН), проходившей 16...18 сентября 2002 г. в Женеве, в ре­золюции Рабочей группы по управлению земельными ресурсами было отмечено, что уровень управления земельными ресурсами и его вспомогательная информационная инфраструктура являются одним из показателей уровня организации общества. В тех стра­нах, где система управления земельными ресурсами не получила достаточного развития, имеет место хаотичный и неконтролиру­емый рост населенных пунктов, отсутствие безопасности в плане здоровья и физической неприкосновенности в районах неофи­циальной застройки, чрезмерное использование сельскохозяй­ственных земель, коррупция и ухудшение состояния окружаю­щей среды. Положение усугубляется ростом спроса со стороны населения на земельные, водные и другие природные ресурсы... Эффективное управление земельными ресурсами — это инстру­мент, посредством которого правительства могут проводить по­литику, направленную на создание условий для устойчивого раз­вития своих стран и обеспечивающую экономическую безопас­ность населения.

Интеграция Российской Федерации в мировое сообщество, по­иск наиболее эффективных путей осуществления земельной ре­формы и методов землеустройства требуют тщательного исследо­вания зарубежного опыта земельных преобразований, планирова­ния и организации землеустроительных работ.

Это необходимо также и в целях дальнейшей систематизации российских научных и практических знаний в сфере землеустрой­ства; выработки стандартного понятийного аппарата, единой тер­минологии, ясных не только в нашей стране, но и за рубежом; распространения в мире российского опыта землеустройства, имеющего вековые традиции и оправдавшего себя в части осуще­ствления организационно-территориальных, социально-экономи­ческих и природоохранных мер на больших территориях; государ­ственного регулирования земельных отношений.

Исторически в зарубежных государствах и в нашей стране зем­леустройство в разные периоды времени решало различные зада­чи.

В процессе распада феодальной системы — это создание нового класса земельных собственников и обеспечение (гарантия) прав собственности на землю, снижение социальной напряженности при перераспределении земельных участков.

В развитых странах сначала — это поиск резервов земель для вовлечения в хозяйственное использование, а затем — повышение интенсивности землепользования за счет применения новых дос­тижений научно-технического прогресса, развития производи­тельных сил и производственных отношений в целях роста эконо­мики государств.

В настоящее время — это преодоление противоречий между развивающейся экономикой и ограничивающими экологически­ми требованиями, определение сбалансированного и устойчивого развития природы и общества, «примирение» экономики и эколо­гии.

В решении этих задач государства идут различными путями, что обусловлено национальными, естественно-историческими, географическими, социально-экономическими и другими причи­нами и особенностями. Однако и здесь прослеживаются опреде­ленные закономерности. Поиск, изучение и вскрытие этих зако­номерностей позволит выявить действие совокупности объектив­ных законов развития природы и общества и определить наиболее эффективные и рациональные пути формирования землевладения и землепользования в будущем, что касается не только России, но и всех стран мира.

Изучение зарубежного опыта землеустройства, планирования и организации рационального использования земель и их охраны проведено автором за период 1990—2003 гг. непосредственно в зе­мельных службах ряда иностранных государств Европейского Со­юза, Восточной, Южной и Центральной Азии, а также США, Ка­нады, Австралии, стран СНГ, Балтии.

Проанализированы также рекомендации научно-исследова­тельских групп Мирового Банка в области земельного админист­рирования, ряда комиссий ООН, международных общественных организаций в сфере регулирования землепользования и землеус­тройства, материалы проекта ЛАРИС по обучению российских специалистов в службах геодезии, землеустройства, земельного кадастра, регистрации земли и иной недвижимости, планирова­ния и развития зарубежных стран. Кроме этого, изучены исследо­вания российских ученых и специалистов, научно-исследователь­ских и проектных учреждений, организаций и предприятий в об­ласти землепользования и землеустройства зарубежных стран, а также опубликованная по этим вопросам литература.

Учитывая то, что данная публикация в нашей стране является первой, автор не претендует на всю полноту изложения материала и надеется на продолжение этой работы в будущем, а также на за­мечания и предложения по улучшению материала.

Главы 21, 24 подготовлены совместно с доц. В. В. Вершини­ным, главы 29—35 — совместно с доц. Ю. С. Волковой, Е. С. Ки­евской, А. А. Шимкевичем.

Часть I

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О ПЛАНИРОВАНИИ И ОРГАНИЗАЦИИ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ ЗА РУБЕЖОМ

•

Глава 1

ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ, ОПРЕДЕЛЕНИЯ И СОДЕРЖАНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В соответствии со ст. 68 Земельного кодекса от 25 ноября 2001 г. и со ст. 1 Федерального закона Российской Федерации «О землеуст­ройстве» от 18 июня 2001 г. под землеустройством в нашей стране понимаются мероприятия по изучению состояния земель, плани­рованию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объек­тов землеустройства и установлению их границ на местности (тер­риториальное землеустройство), организации рационального ис­пользования гражданами и юридическими лицами земельных учас­тков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами ко­ренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Восто­ка Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Рос­сийской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

То есть землеустройство — это комплексные действия по наве­дению порядка на земле. Они начинаются с получения информа­ции о количественном и качественном состоянии земель, включая геодезические и картографические работы, почвенные, геобота­нические и другие обследования и изыскания, оценку качества и инвентаризацию земель.

Очень важная часть землеустройства, позволяющая видеть пер­спективу развития территории землевладения и землепользования в увязке с социально-экономическими и экологическими вопро­сами, — планирование и организация рационального использова­ния земель и их охраны.

На основании ст. 14 Закона «О землеустройстве» планирование и организацию рационального использования земель и их охраны проводят в целях совершенствования распределения земель в со­ответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения иных направлений раци­онального использования земель и их охраны в Российской Феде­рации, субъектах Российской Федерации и муниципальных обра­зованиях.

Планирование и организация рационального использования земель и их охраны включают следующие основные работы:

разработку предложений о рациональном использовании зе­мель и их охране;

природно-сельскохозяйственное районирование земель;

определение земель, в границах которых гражданам и юриди­ческим лицам могут быть предоставлены земельные участки;

определение земель, которые могут быть включены в специаль­ные земельные фонды;

определение земель, отнесенных к категориям и видам, уста­новленным законодательством Российской Федерации.

Планирование и организацию рационального использования земель и их охраны в городских и сельских поселениях осуществ­ляют в соответствии с градостроительной документацией.

Мероприятия по планированию рационального использования земель и их охраны административно-территориальных образова­ний реализуют в генеральной схеме землеустройства территории Российской Федерации, схемах землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, схемах землеустройства муни­ципальных и других административно-территориальных образо­ваний, схемах использования и охраны земель.

На основе данных схем разрабатывают проекты территориаль­ного землеустройства, межевания земель, проекты внутрихозяй­ственного землеустройства, улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, рекультивации нарушенных зе­мель, защиты земель от эрозии, селей, подтопления, заболачива­ния, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и хими­ческими веществами, заражения и других негативных воздей­ствий, а также другую землеустроительную документацию.

В соответствии со ст. 28 Градостроительного кодекса Россий­ской Федерации от 7 мая 1998 г. градостроительное планирование развития территорий и поселений и их застройку осуществляют по­средством разработки градостроительной документации о градост­роительном планировании развития территории Российской Фе­дерации и частей территории Российской Федерации; территорий субъектов Российской Федерации и частей территорий субъектов Российской Федерации, территорий городских и сельских поселе­ний, других муниципальных образований и об их застройке.

Градостроительная документация о градостроительном плани­ровании развития территории Российской Федерации и частей территории Российской Федерации (градостроительная докумен­тация федерального уровня) включает в себя Генеральную схему расселения на территории Российской Федерации и схемы градостро­ительного планирования развития частей территории Российской

Федерации, включающих территории двух субъектов и более Рос­сийской Федерации или части их территорий (далее — консоли­дированные схемы градостроительного планирования).

В градостроительной документации федерального уровня опре­деляют сферу взаимных интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области градостроительства и устанавливают нормы, которые необходимо учитывать субъектам Российской Федерации при осуществлении градостроительной деятельности.

Градостроительная документация о градостроительном плани­ровании развития территорий субъектов Российской Федерации (за исключением городов Москвы и Санкт-Петербурга) и частей территорий субъектов Российской Федерации (градостроительная документация уровня субъекта Российской Федерации) включает в себя территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, пригородных зон, иных территорий (далее — территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий субъектов Российской Федерации и частей территорий субъектов Российс­кой Федерации).

В градостроительной документации о градостроительном пла­нировании развития территорий субъектов Российской Федера­ции и частей территорий субъектов Российской Федерации опре­деляют сферу взаимных интересов субъектов Российской Федера­ции и муниципальных образований в области градостроительства.

Градостроительная документация для территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований состоит из документации о планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и до­кументации о застройке территорий городских и сельских поселе­ний.

Градостроительная документация о градостроительном плани­ровании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образовании включает:

территориальные комплексные схемы градостроительного пла­нирования развития территорий районов (уездов), сельских окру­гов (волостей, сельсоветов);

генеральные планы городских и сельских поселений,

проекты черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований.

Градостроительная документация о застройке территории го­родских и сельских поселений включает следующие проекты:

планировки частей территорий городских и сельских поселе­ний (далее — проект планировки);

межевания территорий;

застройки кварталов, микрорайонов и других элементов плани­ровочной структуры городских и сельских поселений (далее — проект застройки).

Использование земель поселений регулируется также государ­ственными градостроительными нормативами и правилами; гра­достроительными уставами (кодексами) субъектов Российской Федерации; правилами землепользования и застройки городских и сельских поселений, других муниципальных образований; гра­достроительными регламентами; разрешенным использованием земельных участков и иных объектов недвижимости.

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, другими нормативными правовыми актами страны в области регулирования градостроительной деятельности и в целях упорядочения системы территориального планирования и разви­тия территорий и поселений на территории Российской Федера­ции Государственный комитет Российской Федерации по строи­тельству и жилищно-коммунальному комплексу 29 октября 2002 г. принял Постановление «Об утверждении Инструкции о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градострои­тельной документации».

Земли в сельской местности используют на основе проектов землеустройства и другой землеустроительной документации. Большое значение при использовании земель различных катего­рий имеют зонирование территории, а также различные ограниче­ния (обременения, сервитуты).

Лесные территории используют на основе проектов лесоуст­ройства.

Таким образом, в нашей стране сложилась целостная система землеустройства, планирования и организации рационального ис­пользования и охраны земель, базирующаяся на землеустроитель­ной, градостроительной и иной документации.

Понятие «землеустройство» 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. Соответственно нет аналогов и слову «землеустрой­ство». Его переводят по-разному. В английском языке как Ьапс! Ызе Р1апп1п§ — планирование использования земель; РЬуз1са1 Р1апп1п§ — территориальное планирование; Ьапс! Мапа^етеп! — земельный менеджмент; Ьапс! Зигуеу — межевание, земельная съемка; Ьапс! Ас1т1тз1га1юп — управление земельными ресурса­ми, хотя специалисты под всеми этими терминами понимают конкретные землеустроительные действия. Близкими, но не­равнозначными аналогами землеустройства во французском языке являются Атепа^етеп! Рогклег, в немецком языке — Р1игЬеге1П1§ип§.

Такое положение обусловлено в основном историческими при­чинами, неодинаковыми земельными отношениями и особеннос­тями земельной собственности в XX в. в России и за рубежом, а также в некоторой степени изоляцией землеустроительной науки и ученых нашей страны. Поэтому, если научные фундаменталь­ные работы российских ученых и практиков в области геодезии были востребованы и хорошо понятны за рубежом, их переводили на иностранные языки, в том числе для использования в Западной Европе, США и Канаде, то учебники по землеустройству приме­няли только в странах, имеющих одинаковую земельную полити­ку (Восточная Европа, Китай, Монголия, Вьетнам).

Только в связи с открывшейся возможностью изучения опыта землеустройства в зарубежных странах создались 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 (Ьапс! Сас1а$1:ге), что обусловлено следующими причинами:

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

земельно-кадастровые сведения использовали органы власти различного уровня для принятия управленческих решений в обла­сти землепользования (планирования использования земель, кон­троля земельного обустройства и т. д.);

на основе земельного кадастра вели учет и оценку 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 для землевладельцев 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 и регистрация земель (Ьапс! Ке§181:гаиоп) за рубежом, включающие в себя не только техничес­кие действия, но и определенный земельно-кадастровый (право­вой) процесс, связанный с учетом и регистрацией земельных учас­тков и иных объектов недвижимого имущества и сделок с ним, а также само формирование земельных участков, исторически акку­мулировали 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 со съемками местности, составлением карт, проведением из­мерений, концентрировалась в службах, ведающих земельным ка­дастром или геодезией и картографией. Землеустройство при этом организовывали органы исполнительной власти различного уров­ня (государственного, регионального, местного) в зависимости от своей компетенции.

Наиболее важные землеустроительные работы в зарубежных странах состоят из следующих действий.

Планирование использования земель в различных административ­но-территориальных образованиях (Ьапй 11§е Р1апшп§). Данные ра­боты в сельской местности аналогичны схемам землеустройства разного уровня, разрабатываемым в нашей стране, и в городах — территориальным комплексным схемам градостроительного пла­нирования или генеральным планам поселений.

Необходимость разработки таких планов, намечающих исполь­зование земель на перспективу, в Западной Европе определялась ростом городов и природоохранными целями. Именно города с 80-х годов XX в. стали сильно влиять на земельную политику госу­дарств, так как земли, намечаемые под застройку, были наиболее дорогими. Поэтому планы использования земель одновременно решали вопросы охраны природы, перераспределения земель между городским, сельским, лесным хозяйством, промышленны­ми, транспортными и другими отраслями, градостроительства и земельно-хозяйственного обустройства вне и в черте городских территорий.

Основой разработки таких планов служили специальные за­коны. Например, во Франции в 1996 г. были приняты «Нацио­нальные директивы обустройства территории», в Швеции — Закон «Планирование и строительство» (1987 г.), в Швейца­рии — Федеральный закон «О региональном планировании» (1979 г.) и т.д.

Планы делят на генеральные, составляемые, как правило, на регион, со сроком действия 20...25 лет и местные (муниципаль­ные) со сроком действия 5... 15 лет. Базой любого плана служит зонирование, при котором всю землеустраиваемую территорию делят на зоны: сельскохозяйственную, лесную, застроенную, пер­воочередной застройки для индивидуальных и общественных це­лей и т. д. После публичного обнародования таких планов при на­личии положительного общественного мнения их утверждают и они обязательны для исполнения или их рекомендуют для испол­нения.

В ряде стран зонирование территории (Тютщ) представляет со­бой специальный нормативно-правовой акт, принимаемый влас­тями различного уровня и определяющий виды использования зе­мель, дифференцированные по зонам, различные ограничения и условия землепользования.

Зонирование определяет и процессы ценообразования. Напри­мер, если участок сельскохозяйственных земель попадает в зону изменения целевого назначения и на нем возможно в дальнейшем строительство, то его цена возрастает в несколько раз.

Такие планы обустройства земель стали составлять в последние годы не только в Западной Европе, но и в других странах, напри­мер в Китае.

Организация рационального использования и охраны земель на основе государственных, региональных и муниципальных программ и методов управления земельными ресурсами (Ьапй Мапа§етеп1). В

ряде стран осуществление основных мероприятий по организации рационального использования и охраны земель взяло на себя го­сударство через специальные программы охраны окружающей природной среды, консервации, защиты фермерских земель и т.д., среди которых лидером являются США. В этой стране про­граммы финансируют через Министерство сельского хозяйства, Министерство внутренних дел, Агентство по защите окружающей среды, Армейский корпус инженеров Министерства сухопутных сил. Только в 1996 г. федеральные затраты на программы в облас­ти консервации и охраны окружающей среды, имеющие отноше­ние к сельскому хозяйству, по этим министерствам и ведомствам составили 6,74 млрд долл. В системе Министерства сельского хо­зяйства действует специальная Служба охраны почв, ранее По­чвенная служба (5оП Зигуеу), подобная нашей землеустроительной службе.

Программы предусматривают следующие направления:

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

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

техническую, консультационную и научно-информационную работу.

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

Наиболее распространенным на уровнях штатов и местным ин­струментом земельно-ресурсной политики является контроль за использованием земель. Власти применяют следующие методы регулирования: установление критериев максимальных уровней загрязнения окружающей среды в планах развития региона; зони­рование территории для установления в законодательном порядке правового режима ее использования; скупку 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 ведомства райониру­ют земли штата по определенному функциональному признаку (например, использование только для рекреационных целей, ве­дения сельского хозяйства, транспортного строительства и т.д.). Основываясь на этом, местные власти имеют возможность регули­ровать размещение тех или иных объектов на своей территории. После принятия в 1972 г. Федерального закона США «Об управле­нии прибрежными землями (ТИе Соаз1а12опе Мапа%етеМ Ас1) осо­бое значение в практике стало иметь регулирование использова­ния прибрежных (вдоль открытых водоемов — рек и озер) зон.

Во многих государствах Европейского Союза землеустройство связывают с деятельностью по управлению проектами в области ре­гулирования землевладения и землепользования, застройки земель­ных участков и т.п. В этом случае проект землеустройства рассмат­ривают как инвестиционный. При этом могут создавать специаль­ную дирекцию проекта или назначать управляющую компанию для решения всех вопросов, связанных с финансированием, проекти­рованием, получением и реализацией земельных участков.

За последние 20...30 лет в странах Западной Европы (Герма­нии, Голландии, Франции, Швеции и др.) землеустройство стало приобретать интегральный характер, когда мероприятия по орга­низации рационального использования и охраны земли осуществ­ляют не только за счет государства и местных властей, но и за счет средств собственников земельных участков, отдельных компаний, вкладывающих средства в земельный бизнес.

Эти компании разрабатывают специальные землеустроитель­ные проекты, направленные:

на развитие сельской местности (строительство дорог, мелио­рация земель, обустройство сельских поселений, организация до­полнительных рабочих мест на селе, консолидация земель);

на природоохранные и рекреационные цели (приведение ланд­шафтов в естественное состояние и воссоздание заповедных тер­риторий; консервация земель; охрана природы; защита от навод­нений, селей, водной эрозии, дефляции; развитие туризма и отды­ха, организация охоты);

на застройку сельских и городских поселений, прилегающих территорий;

на строительство инженерных объектов и сооружений, сетей ав­томобильных и железнодорожных магистралей, требующих изъя­тия земель для государственных и общественных надобностей.

Для осуществления таких проектов специализированные зе­мельные компании вкладывают свой капитал для обустройства территории, выкупают или обменивают земельные участки, созда­ют инфраструктуру, привлекают инвесторов.

Такая землеустроительная деятельность получила название территориальный или земельный менеджмент (РШсЬептапа-§етет — нем.; Ьапс! Мапа§етет — англ.).

Управление земельными ресурсами, начиная от уровня государ­ства и кончая местным самоуправлением (Ьаш1 АЛпиш^гаНоп). Дан­ная система земельного администрирования включает в себя орга­ны (службы), занимающиеся регистрацией земель (Ьапс! апй ТШе Ке§181гайоп), топографическими и земельно-кадастровыми съем­ками и картографированием (Торо§гарЫс апй Сайа81ге Зигуеу), организацией рационального использования земель (Ьапс! ТЛе), геодезией и землеустройством. Кроме этого, система управления земельными ресурсами включает в себя определенный землеуст­роительный процесс (процедуру), землеустроительную докумен­тацию, компетенцию различных органов и служб в сфере регули­рования землепользования и земельного контроля.

Межевание земель (Ьаш1 8штеу). Основой проведения данных работ в зарубежных странах являются земельно-кадастровые съем­ки (съемки границ). Их подразделяют 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, фактические земельные отношения на части землеустраиваемой территории.

Обновляемые земельно-кадастровые съемки в нашем понима­нии представляют собой комплекс работ по территориальному (межхозяйственному) землеустройству в связи с образованием но­вых и упорядочением существующих землевладений и землеполь­зовании, отводом земельных участков для различных целей, меже­ванием земель. Это определенная законом процедура, включаю­щая при необходимости сгущение сети триангуляции различного уровня, съемку земельных участков, составление обзорного плана и проекта перераспределения земель в масштабе от 1:10 000 (1:5000) в сельской местности до 1:500 на городских территориях, а также освидетельствование, приемку, признание границ, уста­новку межевых знаков и внесение изменений в земельно-учетные и регистрационные книги с последующей выдачей правоустанав­ливающих земельных документов (титулов).

При проведении таких работ на сельскохозяйственных землях проводят также бонитировку почв (оценку земель).

Проект перераспределения земель, например, в связи со строи­тельством нескольких новых индивидуальных жилых домов, включает следующие этапы:

составление исходного плана земельного массива (съемка мест­ности, составление цифровой модели рельефа как основы для проектирования);

разработку проекта;

перенесение проекта в натуру (получение окончательного раз­решения на строительство, разбивка на строительные участки, разбивка котлована, коммуникаций, провешивание и указание осей, высот и т.д.);

новую полевую земельно-кадастровую съемку с нанесением на кадастровый план новых границ земельных участков, строений (объектов недвижимости), обновление кадастра коммуникаций;

камеральные земельно-кадастровые работы (включение новых земельных участков и строений в материалы кадастровой съемки, изменение документации).

Эти работы в разных странах проводят землемеры, осуществля­ющие земельно-кадастровые действия на основании законов.

Землеустроительные работы, связанные с совершенствованием землевладений и землепользовании. Эти работы включают как тер­риториальное, так и внутрихозяйственное землеустройство, про­ведение которых является планируемым и обязательным и связано с рыночным оборотом объектов недвижимости.

Объединение земель (Ьапс! С о п 8 о П с1 а I \ о п ).1 Если земельно-кадастровые съемки за рубежом служат сред­ством формирования недвижимости, то данный вид землеуст­ройства используется как метод улучшения недвижимости. В ряде европейских стран мероприятия по консолидации земель проводились на основании законов (актов) о формировании не­движимости или специальных законов по объединению земель­ных участков.

Задачами консолидации земель, относящимися к межхозяй­ственному (территориальному) землеустройству, являются:

комассация земель (сведение разбросанных участков, принад­лежащих одному собственнику, в один массив — парцеллу);

ликвидация недостатков землевладения и землепользования (чересполосицы, вклиниваний, вкрапливаний, дальноземелья и т. д.);

укрупнение земельных участков за счет присоединения рядом расположенных земель.

Указанные работы в Европе проводились в первую очередь на землях сельскохозяйственного назначения и на лесных угодьях (там, где есть частная собственность на леса). Наиболее интенсив­но они велись с середины XIX в. до 30-х годов XX в., когда в Евро­пе происходило укрупнение фермерских хозяйств и ликвидация чересполосицы. Например, в Швеции до 1920 г. работы по консо­лидации земель были проведены на площади 20 млн га. При этом из 287 тыс. землевладельцев на новые места переехали (перенесли дома) 83 тыс.

1 За последние годы в отечественной литературе появился также термин «ус­транение фрагментации земель».

Консолидацию земель проводят во многих странах в достаточ­но большом объеме. Это прежде всего страны Северной Европы (Швеция, Финляндия, Норвегия), Польша (южные районы), Ав­стрия и др. Работы осуществляют на основе специальных землеус­троительных проектов по консолидации земель. Их разрабатыва­ют государственные или частные компании (предприятия), имею­щие соответствующие лицензии на подобные землеустроительные действия.

Формирование земельных участков. Поми­мо межевания и консолидации земельных участков проводят сле­дующие землеустроительные действия:

раздел недвижимости (ЗиЫтзюп);

переформирование недвижимости (Тгаю/огтаИоп);

перепланировка земельных участков (Кеа11о1теп1);

формирование земельной собственности (Кеа1 Ргорег!у РогтаНоп);

изменение целевого назначения земель (Ьапй Сопуетоп); определение границ (ВеИтИаИоп); вынос границ в натуру (Ветагсайоп);

землеустроительные работы при приобретении земельных уча­стков (Ьапс! АсдшзШоп);

землеустроительные работы, связанные с разрешением земель­ных споров (Аф'шИсаИоп), и др.

Данные землеустроительные действия необходимы при со­вершении сделок с земельными участками, развитом земельном обороте (купле-продаже недвижимости, наследовании, даре­нии, залоге участков и их частей и др.). Их выполняют землеме­ры, как правило, за счет средств земельных собственников, если государство не вмешивается в регулирование земельных отно­шений.

Землеустройство на землях сельскохозяйственного назначения (внутрихозяйственное землеустройство). Истоки этого вида работ — Германия (начало XIX в.), когда там были нужны не только зем­лемеры (геометры), но и специалисты по землеустройству сельс­кохозяйственных земель. Первоначально их называли культуртех-ническими инженерами. Они обладали геодезическими знаниями и при проведении земельно-кадастровых съемок одновременно строили дороги, выносили в натуру осушительные и ороситель­ные каналы, планировали хозяйственные центры, делили землю на севообороты и поля. Еще их называли «геодезистами, работаю­щими в пользу сельского хозяйства». В крупных имениях, поме­щичьих хозяйствах для этих целей даже стали разрабатывать спе­циальные проекты «внутрихозяйственного» землеустройства, хотя такого термина в землеустроительном производстве западных стран нет.

Эти проекты превратились в землеустроительную документа­цию, разрабатываемую не только на одно землевладение, но и на определенную эколого-ландшафтную структуру, включающую в ареал несколько фермерских хозяйств. Задачи таких проектов зем­леустройства, активно разрабатываемых в Германии, Австрии, Венгрии, Чехии, Словакии, Австралии, Канаде 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.

Другие проекты землеустройства связаны с созданием системы противоэрозионных мероприятий, террасированием или консер­вацией земель на основе инженерных расчетов смыва почв. Эти проекты разрабатывают 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 (садоводству, виногра­дарству, мелиорации и т. д.). Во многих странах они входят в сис­тему предприятий «Агропроект», имеющего в своем составе зем­леустроителей, геодезистов, технологов с опытом работы в сельском хозяйстве.

Глава 2

МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ, ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ, НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И СОВЕТЫ В ОБЛАСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Развивающиеся процессы международного сотрудничества в различных отраслях и сферах деятельности, появление нового от­крытого и доступного информационного пространства привели к пониманию всем мировым сообществом важности организации рационального использования и охраны земли как залога суще­ствования в будущем любой нации и решения все обостряющейся продовольственной проблемы.

Население мира при ограниченных земельных ресурсах еже­годно увеличивается на 90 млн чел. и, по данным ученых, к 2010 г. достигнет 7,3 млрд чел. Поэтому производство продовольствия по сравнению с 80-ми годами XX в. должно быть удвоено, а интен­сивность использования земель существенно повышена.

Однако ввиду изъятия продуктивных земель под территории растущих городов, промышленных центров, транспортных магис­тралей, дорог, энергетических систем, а также вследствие деграда­ции, эрозии, захламления, заражения, загрязнения почв площадь обрабатываемых земель в мире в расчете на одного жителя Земли постоянно сокращается. Только за последние 20 лет она уменьши­лась с 0,40 до 0,24 га, а в зарубежной Азии — до 0,13 га.

Все прогрессивное человечество стало осознавать, что для эко­номического благополучия населения, а в ряде районов мира —и для выживания, требуется бережное, правильное и рациональное использование земли, являющейся источником благосостояния стран и народов.

С целью объединения усилий в области организации рацио­нального землепользования и охраны земель появилась необходи­мость управления земельными ресурсами и проведения единой зе­мельной политики не только в границах одной страны, но и в рамках различных союзов государств (например, Европейского Союза), на территориях, охватывающих огромные природные комплексы (бассейны океанов, морей, рек; пустынные и полупус­тынные регионы и т.п.).

Крупнейшая международная организация государств, создан­ная в 1945 г. для поддержания мира, безопасности и развития со­трудничества между странами, — Организация Объединенных На­ций (ООН). В последние годы, учитывая особую важность земель­ных ресурсов как залога продовольственной безопасности всех стран мира и основного фактора жизни всего живого на планете, ООН на сессиях своих комитетов и советах специализированных учреждений уделяет большое внимание земельным вопросам.

Под эгидой ООН действует Европейская экономическая ко­миссия (Упкес! №1юп8 Есопогшс Гог Еигоре — 1Ж /ЕСЕ), которая была первой международной организацией, рассмотревшей в ком­плексе вопросы управления земельными ресурсами (земельного администрирования) в Европе. При участии Комитета по насе­ленным пунктам Европейской экономической комиссии (Сотггииее оп Нитап 5еи1етеп1§) для координации земельных дел была создана Рабочая группа по земельному администрирова­нию (1Ж/ЕСЕ \Уог1ап§ РаПу оп Ьапс! Айпитзггаиоп), рабочее на­звание этой группы (УЫ/ЕСЕ \УРЬА).

На совещании официальных лиц по управлению земельными ресурсами (\УР1\_А) 59-й сессии Комитета по населенным пунктам Европейской экономической комиссии ООН, проходившем в Же­неве 14...16 сентября 1998 г., было принято заявление, в котором было отмечено, что правительства стран всего мира стремятся к социальной стабильности и устойчивой экономической работе своих стран и народов. Страны с различной историей, культурой и средой разделяют общее стремление к устойчивому росту. Для воплощения этих ожиданий необходимо... понимание широкой общественностью роли земли как источника экономического бла­гополучия... В основе эффективного государственного админист­ративного управления лежит признание того факта, что источни­ком всего богатства является земля [30].

Только в 2001 г. при участии экспертов 1Ж/ЕСЕ \\ТЬА были подготовлены и опубликованы следующие фундаментальные ра­боты: «Анализ систем земельного администрирования в Европе и Северной Америке» (1пуеп1:огу оГ Ьапс! Аёггпги81:гайоп 5у81ет8 т Еигоре апс! ЫопЬ Атепса. — 3-й есНПоп. — Ьопйоп, Му, 2001. — 221 р.) и «Системы массовой оценки земли (недвижимости) для целей налогообложения в Европе» (Ьапс! (Кеа1 Е$ше) Ма88 Уа1иаиоп 5у81егп8 Гог Таха1юп Ригрозез т Еигоре. — Мо8со\у, ЫоуетЬег, 2001. - 143 р.).

С самого начала своего существования ООН активно участво­вала в разработке программ и рекомендаций, организации семи­наров и рабочих встреч по кадастровым вопросам через свои раз­личные подразделения. Данная линия была продолжена также в рамках Повестки XXI в. и Глобального плана действий по про­грамме ХАБИТАТII по населенным пунктам (Шйес! ЫаПопз Ншпап 5еП1етеп1:8 Рго§гатте «1ЛЧ-НАВ1ТАТ»), где признается, что эффективные и действенные земельно-кадастровые системы и землеустройство имеют важнейшее значение для обеспечения экономического развития, управления окружающей средой и со­циальной стабильности как в развитых, так и в развивающихся странах.

Например, в Богоре (Индонезия) в период 18...22 марта 1996 г. была проведена Международная встреча экспертов по землеуст­ройству и кадастру, организованная Отделом ООН по поддержке и управлению развитием (ООЗМ5) в тесном взаимодействии с Министерством сельского хозяйства Индонезии (ВЫР), Государ­ственным координационным управлением Индонезии по геоде­зии и картографии (ВАК051ЖТАЫАЕ) и Международной феде­рацией геодезии (МФГ-Р1С). Встреча также получила значитель­ную помощь по линии Австралийского агентства международного развития — АшАГО [13].

Встреча была организована в ответ на существующие проблемы землеустройства и охраны окружающей среды, определенные в Глобальном плане действий по программе ХАБИТАТ II, а также в рекомендациях Повестки XXI в., вытекающих из Конференции ООН по окружающей среде и развитию (1ЖСЕО), получившего название «Саммита Земли», состоявшейся в Бразилии в 1992 г. Ввиду международной значимости тематики встреча была включе­на в список календарных мероприятий по подготовке Конферен­ции ХАБИТАТ II («Городского саммита») в Стамбуле в июне 1996 г. В 1996 г. эксперты УЫ/ЕСЕ издали серию рекомендаций по землеустройству для стран переходного периода экономики.

Для изучения земли и управления земельными ресурсами под патронажем ООН создаются глобальные земельно-информа­ционные системы. Например, ФАО — Продовольственной и сель­скохозяйственной организацией ООН — за последние годы созда­ны специализированные системы информации о земельных и водных ресурсах: Всемирная почвенная карта в цифровой форме; Всемирная база цифровых данных о почвах и грунтах (СОТЕР); Всемирный обзор подходов и технологий в сфере охраны земель (ВОКАТ); статистическая система по вопросам водоснабжения, в ко­торой особое внимание уделено орошению и дренажу (АКВАСТАТ). К землеустроительным вопросам ФАО обратилось еще в 1953 г., когда опубликовала ряд монографий, включая материалы по реги­страции земельных прав.

С 1994 г. в рамках программы «Африка — вер» ведется подго­товка унифицированной геологической базы данных о раститель­ном покрове (масштаб 1:1 ООО ООО) в целях обеспечения информа­цией мероприятий по управлению земельными и водными ресур­сами. При поддержке ФАО созданы национальная географическая информационная система Бангладеш и база данных агроэкологи-ческого зонирования территории страны, не имеющая аналогов в мире. Под эгидой ООН проводятся также различные конферен­ции по землепользованию и землеустройству. Так, в 1999 г. в Ав­стралии проходила совместная конференция ООН и Международ­ной федерации геодезистов по проблемам земельных отношений, кадастровым инфраструктурам и поддержки устойчивого разви­тия.

В Таиланде также в 1999 г. проходила Вторая международная конференция по вопросам деградации земель, которая рекомен­довала всем странам организовать мониторинг деградированных территорий, контроль за деградацией почв и восстановление нару­шенных земель.

В связи с тем что землеустроительные действия в разных стра­нах осуществляют разные министерства и ведомства, а также из-за различных подходов к землеустройству международных организа­ций, координирующих землеустроительную деятельность, в мире (в нашем понимании), нет. Объединяет землеустроителей и геоде­зистов Международная федерация геодезистов (землемеров) (МФГ) — ТЬе 1п1егпаПопа1 Рейегайоп оГ 5игуеуог$ (Р1С).

МФГ — международная неправительственная организация, ос­нованная в Париже в 1878 г., объединяющая ассоциации, комите­ты, союзы более ПО стран, включая Россию. Роль головной орга­низации по участию в МФГ в России отведена Роскартографии, Росземкадастру, Российскому обществу геодезии, картографии и землеустройства (до 2004 г.).

С 13 по 17 апреля 2003 г. в Париже проходила юбилейная сес­сия МФГ, посвященная 125-летию со дня основания этой органи­зации.

Научно-техническая деятельность МФГ осуществляется в рам­ках работы его комиссий. Комиссии готовят и проводят каждые четыре года международные симпозиумы. В МФГ работают десять комиссий (2003 г.) [133]: 1 — профессиональная деятельность; 2 — профессиональное образование; 3 — специальные информацион­ные системы и управление; 4 — гидрографические съемки; 5 — геодезические инструменты и методы; 6 — инженерно-геодези­ческие работы; 7 — кадастр и землеустройство; 8 — специальное планирование и развитие; 9 — оценка и управление недвижимос­тью; 10 — экономика и управление в строительстве.

Вопросами землеустройства, обменом научно-техническим опытом, идеями и достигнутыми результатами в области планиро­вания использования и охраны земель, организации городских и сельских территорий, управления земельными ресурсами наряду с другими задачами занимаются 7-я и 9-я комиссии МФГ. Землеус­троительное и геодезическое образование находятся в компетен­ции 2-й комиссии.

Административными органами МФГ являются Генеральная ас­самблея, постоянный комитет, бюро и эксперты-контролеры по финансам. Высший орган МФГ — Генеральная ассамблея, заседа­ния которой проводят каждые четыре года одновременно с конг­рессами. Заседания Генеральной ассамблеи — это место встречи представителей национальных ассоциаций геодезистов стран — членов МФГ.

В период между заседаниями Генеральной ассамблеи ежегодно заседает постоянный комитет, который состоит из членов бюро делегатов национальных ассоциаций (комитетов, союзов) геодези­стов, членов МФГ (обычно представителей) и руководителей тех­нических и научных комиссий. Бюро ответственно за руководство деятельностью МФГ в рамках решений постоянного комитета и Генеральной ассамблеи, состоит из президента, трех вице-прези­дентов, генерального секретаря, казначея и директора предстоя­щего конгресса и избирают его на четыре года. Исполнительные органы МФГ — технические и научные комиссии и их постоян­ные институты.

Во время работы конгрессов и симпозиумов проводят коммер­ческие выставки технических средств и технологий. Предпослед­ний, XXI конгресс МФГ проходил в г. Брайтоне (Великобрита­ния) 19...25 июля 1998 г., а XXII конгресс — 19...26 апреля 2002 г. в Вашингтоне (США).

Специальные комиссии МФГ проводят большую работу, пред­ставляя на конгрессы свои отчеты [131]. Например, седьмой ко­миссией МФГ в 1994 г. было подготовлено «Заявление по Кадаст­ру», в котором дано его собирательное определение и намечены перспективы развития. В период 1998—2002 гг. данная комиссия разработала предложение по «Реформированию кадастра» и улуч­шению землеустройства на основании инвентаризации систем уп­равления земельными ресурсами различных стран [164].

С МФГ сотрудничает созданное в Российской Федерации в 1992 г. Российское общество геодезии, картографии и землеустрой­ства (РОГКЗ). Это общество является межрегиональной обще­ственной организацией — объединением ученых, инженерно-тех­нических работников и специалистов, работающих в области гео­дезии, землеустройства, кадастра, изысканий, картографии, марк­шейдерии, аэрокосмических съемок, преподавателей, студентов и учащихся высших и средних учебных заведений, готовящих выше­названных специалистов. Оно продолжает традиции существовав­ших в начале XX в. Общества русских землемеров и Общества ме­жевых инженеров, оказавших положительное влияние на развитие науки, образования и землеустроительного производства. Подоб­но МФГ осуществляют свою деятельность и другие международ­ные научно-технические организации, информацию которых ис­пользуют землеустроители. К ним относятся:

Международная федерация строительства и планирования — ТЬе 1п1егпа1юпа1 РейегаПоп оГ Нои$т§ апс! Р1аппт§ (1РЙР);

Международная ассоциация геодезистов — ТЬе 1п1егпа1юпа1 Аз80С1аПоп оГ Оеойезу (1АО);

Международная картографическая ассоциация — ТЬе 1п1егпа1юпа1 СаПо^гарЫс Акоаайоп (1СА);

Международное общество по фотограмметрии и дистанцион­ному зондированию — ТЬе 1п1егпаПопа1 5ос1е1у Гог РЬо1о§гатте1гу апй Кето1е 5егшп§ (15РК5);

Международный совет по ценообразованию —ТЬе 1п1егпаПопа1 Со81 Еп§теепп§ СоипсП (1СЕС);

Международное общество по маркшрейдерскому делу —ТЬе 1п1егпа1юпа1 5ос1е1у Гог Мте 5игуеут§ (15М);

Международный комитет стандартов оценки земли и иной не­движимости — ТЬе 1п1:егпайопа1 УактПоп 51апс1аг18 СотпШее (1У5С);

Международная федерация недвижимости — ТЬе 1п1егпаПопа1 Кеа1 ЕзШе РейегаПоп (Р1АВС1).

В нашей стране в 90-е годы образованы Российский нацио­нальный комитет фотограмметрии и дистанционного зондирова­ния Земли (РНКФДЗ) и Национальный комитет картографов России (НККР), которые также выходят на международный уро­вень.

В Европейском Союзе также есть определенные единые евро­пейские стандарты в области землепользования и землеустрой­ства. Например, во всех странах ЕС действуют стандарты, догово­ры, директивы и положения об охране окружающей природной среды, о планировании землепользования, о консервации земель, о гармонизации налогообложения, о предприятиях, о конкурен­ции, об оценочной деятельности и др.

Так, оценщики земли и иной недвижимости могут подлежать Европейской аттестации.

В 1994 г. решением Межгосударственного совета по вопро­сам аграрной науки и информации в агропромышленном комп­лексе стран Содружества Независимых Государств (СНГ) был создан Межгосударственный научный проблемный совет по зе­мельным отношениям и землеустройству (председатель — ака­демик РАСХН, первый заместитель председателя Росземкадаст-ра Н.В. Комов), насчитывающий в своем составе в 2000 г. 36 че­ловек. Представительство совета действует в Москве. На заседа­ниях совет рассматривает вопросы, связанные с изменением землепользования и землеустройства в странах-участниках, и определяет приоритетные направления земельной политики го­сударств, совершенствования земельных отношений, землеуст­ройства и земельного кадастра, развития землеустроительной на­уки и практики.

Кроме того, в Российской Федерации с середины 90-х годов функционирует Международная академия аграрного образования (МААО), в которой действует отделение землепользования и зем­леустройства, имеющее в своем составе на начало 2001 г. более 20 академиков и членов-корреспондентов, представляющих землеус­троительное образование России и других зарубежных стран.

Учебно-методическую деятельность вузов, ведущих подготов­ку инженеров по землеустроительным специальностям, органи­зует, координирует и контролирует Учебно-методическое объе­динение высших учебных заведений России в области землеуст­ройства и кадастров при Государственном университете по зем­леустройству (председатель с 1997 г. ректор ГУЗ профессор С.Н. Волков). УМО разрабатывает для всей страны государствен­ные образовательные стандарты по землеустроительным специ­альностям, типовые учебные планы, программы, организует из­дание учебников, учебных пособий и другой учебно-методичес­кой литературы. В состав УМО входят 12 представителей иност­ранных государств.

Научную деятельность в области землеустройства в России координирует Российская академия сельскохозяйственных наук —отделение экономики и земельных отношений. Данное отделение осуществляет и международное сотрудничество в об­ласти планирования и организации рационального использова­ния земель и их охраны с зарубежными партнерами. На начало 2004 г. в состав отделения входили два академика (Н. В. Комов, В. Н. Хлыстун) и шесть членов-корреспондентов (А. А. Варламов, С. Н. Волков, П. Ф. Лойко, Ю. К. Неумывакин, А. П. Огарков, А. 3. Родин) по базовому образованию, являющиеся инженерами-землеустроителями (Ю. К. Неумывакин — инженер-геодезист).

В период до 2004 г. Росземкадастр реализовывал важные меж­дународные проекты, крупнейшие из которых следующие:

проект Мирового банка ЛАРИС, поддерживающий создание единой системы государственного земельного кадастра;

проекты Комиссии ЕС по программе ТАСИС— «Регистрация зе­мель в России», «Содействие созданию земельного рынка в Рос­сии» и «Консультационная помощь в вопросах массовой оценки земель»;

инвестиционный проект «Гермес», финансируемый в рамках со­глашения, заключенного между Правительством Российской Фе­дерации и немецкими банками в целях информатизации феде­ральных органов исполнительной власти;

проект технической помощи по созданию земельно-кадастровой системы Российской Федерации, который по поручению Прави­тельства Швеции осуществляет Национальная земельная служба Швеции.

С 1994 г. Государственный университет по землеустройству осуществляет совместно со Шведским королевским политехни­ческим институтом в Стокгольме программу обучения «Подготов­ка магистров землеустройства Швеции». К началу 2004 г. обучение в Стокгольме прошли более 50 российских инженеров-землеуст­роителей, часть из них получила дипломы магистра землеустрой­ства Швеции.

В большинстве стран мира, наряду с государственными, суще­ствуют частные землеустроительные предприятия (организации, учреждения), имеющие в уставном фонде частный капитал, а так­же самостоятельно практикующие частные землемеры, выполня­ющие землеустроительные работы. Такие юридические и физи­ческие лица имеют государственные лицензии на право осуществ­ления землеустроительных действий. Кроме того, в ряде стран, например в США, частные землемеры дают присягу государству на добросовестное и честное выполнение своих профессиональ­ных обязанностей, в связи с чем их называют «присяжными» зем­лемерами.

Для координации и унификации действий, внедрения прогрес­сивных технологий выполнения землеустроительных и земельно-кадастровых работ частные землеустроительные предприятия и землемеры объединяются в ассоциации. Такие ассоциации дей­ствуют в США, Германии, Франции, Дании, Швейцарии и других странах. Финансирование работ, осуществляемых частными зем­лемерами, может идти со стороны государства (в основном на конкурсной основе), а также за счет средств других заказчиков.

Например, в США действует Национальное общество (ассоци­ация) профессиональных землеустроителей (в 2001 г. президентом являлся Ричард Барр).

В Германии — Випй йег ойеЬШсЬ Ъе81еШеп уегтеззиЬ^Ь^еиге Е.У. (президент В. Тицман), в Нигерии — Институт аккредитован­ных землемеров Нигерии (№§епап 1п81ки1:е оГ (ЗиапМу 5игуеуог$), в Палестине — Ассоциация лицензированных землемеров (1лсепсес1 5игуеуог8 А880С1аПоп оГ Ра1е8йпе), во Франции — Обще­ство землемеров-экспертов и Ассоциация французских топогра­фов (Огйге ёез Сёотё1ге$-ЕхреП8 — ОСЕ, А88ос1аПоп Ргапса18е ёе Торо^гарЫе), в Бельгии — Бельгийский союз землемеров-экспер­тов (1Моп Ве1§е ёе8 Сёотё1ге8-Ехрег18 1ттоЬШег8), в Аргенти­не — Федерация землеустроителей Аргентины (Реёегаабп Аг^епПпа <1е А§птеп8оге8), в Италии — Общество национальных землемеров (Соп81§Но Ыагюпак СеотеШ), в Китае — Китайское общество геодезии, фотограмметрии и картографии.

Данные союзы и объединения землеустроителей, картографов, геодезистов, фотограмметристов выпускают профессиональные журналы. Например, Канадский союз геоматиков (СапасНап

1п81КШе оГ СеотаПсз) издает периодический журнал «Геоматика», в Дании выпускают журнал «Земельный инспектор» (ЬапсИп8рек1геп), во Франции — «Землемер» (СёотёНе, ОСЕ), в Голландии — «Геодезия», в Испании — «Топографическая картог­рафия», в Великобритании — журнал «Землемерие в строитель­стве» (СлуП Еп§теепп§ Зигуеуог).

В США Американское объединение по землеустройству и кар­тографии (Атепсап Соп§ге88 оп 5игуеут§ апс! Маррт§, АС5М) из­дает журнал «Профессиональный землемер» (Ргойе88Юпа1 Зигуеуог).

В связи с большими объемами землеустроительных работ в ходе земельной реформы в Российской Федерации, изменением законодательства в области предпринимательской деятельности к 1993 г. в России создались условия для образования частных зем­леустроительных предприятий. Так, в 1993—1995 гг. только в Мос­ковской области для выделения земель под крестьянские (фермер­ские) хозяйства, установления границ личных подсобных хозяйств было зарегистрировано около 100 землеустроительных предприя­тий с различными формами собственности: от частных предпри­нимателей до товариществ с ограниченной ответственностью и акционерных обществ различного типа.

Такие предприятия создавались и в других субъектах России. Поэтому в 1996 г. в нашей стране была образована «Российская ассоциация частных землемеров».

Во многих зарубежных странах планированием использования земель в городах и других поселениях занимаются особые специа­листы. Их называют планировщиками (р1аппегз), синьорами-пла­нировщиками или архитекторами-планировщиками.

В США, например, планировщики были объединены в Амери­канскую ассоциацию планирования (ТЬе Атепсап Р1аппт§ А880С1аПоп), которая сотрудничала с Международной ассоциацией городского управления (ТЬе Ску Мапа§етеп1 АззоааПоп).

При планировании использования земель в городах планиров­щики работают совместно с другими специалистами: землемера­ми, архитекторами, менеджерами, дизайнерами территории, лан­дшафтными архитекторами и др.

Большое значение для изучения земельной политики, зе­мельных реформ и опыта землеустройства во всем мире имеет Институт по изучению земельных отношений им. Джона Лин­кольна (1лпсо1п 1п81ки1е оГ Ьапс! РоНсу), расположенный в шт. Массачусетс. Институт основан в 1966 г. Фондом Джона Лин­кольна, действующим с 1947 г. с целью изучения земельных от­ношений и налогообложения с точки зрения философии Генри Джорджа.

Институт по изучению земельных отношений им. Джона Лин­кольна явился одним из спонсоров создания Международного Центра по изучению земельной политики и повышению квалифи­кации (ТЬе 1тегпаПопа1 Сетег оГ Ьапс! РоНсу ЗШсНез апс! Тгатт§ — 1СЬР5Т), расположенного на Тайване (КНР).

Центр был основан 26 сентября 1968 г. как Институт повыше­ния квалификации кадров в области земельной реформы (Ьапс! КеГогт Тгатт§ 1п81ки1е) и переименован в 1998 г. Центр является независимой некоммерческой организацией.

Основная деятельность Центра — повышение квалификации кадров и организация научных исследований по проблемам зе­мельной реформы, налоговой политики, а также социального раз­вития села. Главные цели центра:

1. Демонстрация возможностей достижения экономического процветания на основе проведения земельной и налоговой поли­тики.
2. Повышение квалификации государственных служащих сред­него и высшего звена из развивающихся стран Африки, Азии и Латинской Америки, а также стран Восточной Европы и бывшего СССР.
3. Развитие исследований в области земельной реформы и на­логовой политики.
4. Организация международного сотрудничества и оказание по­мощи национальным, региональным и международным организа­циям при проведении земельных реформ и разработке налоговой политики.
5. Оказание помощи на финансирование проведения междуна­родных конференций, совещаний, семинаров по вопросам аграр­ной реформы и налоговой политики.

Руководит Центром Правление, которому подчиняются Ис­полнительный Комитет и Администрация, состоящая из отдела программ и научных исследований и отдела администрирования и финансов.

Правление определяет основные принципы политики Центра, а также утверждает план работы на календарный год и бюджет. Исполнительный комитет возглавляет директор, который осуще­ствляет текущее руководство деятельностью Центра.

Повышают квалификацию по следующим основным направле­ниям:

1. Аграрная реформа и социальное развитие села.
2. Налоговая политика.
3. Городское планирование и развитие.

В Центре широко используют опыт проведения земельных ре­форм и землеустройства Республики Китай на Тайване, Японии, Южной Кореи и других стран Юго-Восточной Азии.

С начала основания в Центре прошли подготовку 6000 специа­листов из 100 стран мира. Ежегодно в программах Центра прини­мают участие 200 слушателей.

Глава 3

ЗАКОНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА ЗА РУБЕЖОМ

Землеустройство в зарубежных странах за многие годы своего развития приобрело характерные черты, позволяющие установить определенные закономерности, свойственные большинству госу­дарств, осуществляющих земельную политику и регулирующих зе­мельные отношения на своей территории.

Изучение этих закономерностей, а также особенностей земле­устройства отдельных стран, вытекающих из природных, истори­ческих, социально-экономических и других условий, позволяет определить наиболее эффективные пути организации рациональ­ного использования и охраны земли в России, спланировать на перспективу четкую земельную политику, безошибочно наладить механизмы регулирования земельных отношений.

Исследуя закономерности землеустройства в зарубежных стра­нах, были выявлены их общие черты.

1. Основная задача землеустройства за рубежом — регулирова­ние отношений земельной собственности и прав ее реализации (купли-продажи, аренды, дарения, наследования и т. п.). Поэтому в ходе землеустройства земельная собственность должна быть сформирована.

Любой земельный участок в зарубежных странах является объектом земельной собственности. Поэтому основным базисным понятием, касающимся реализации прав собственности на землю, является недвижимое имущество, или недвижимость.

Недвижимость, с точки зрения земельной собственности, оп­ределяется как земельный участок, имеющий четко определенное месторасположение, границы, являющийся объектом недвижимо­го права собственности (владения, пользования, распоряжения) и обозначенный в регистре и реестре недвижимости отдельной еди­ницей. В Норвегии, Дании и некоторых других странах одна еди­ница недвижимости может состоять из нескольких земельных уча­стков (парцелл), обозначаемых на плане под одним номером.

Таким образом, земельная собственность как недвижимость обладает тремя важными признаками:

ее характеристики: площадь, месторасположение и четко опре­деленные границы, обозначаемые на местности специальными межевыми знаками (реперами, столбами и т.д.);

территория, занимаемая недвижимостью, принадлежит одному владельцу или же право владения одно на всей территории;

недвижимость обозначена (отражена) в государственном регис­тре недвижимости, т.е. право собственности на землю возникает и может быть реализовано только после ее государственной регист­рации.

Помимо земельного участка недвижимостью также считаются другие объекты, связанные с этим участком, — это принадлежащие землевладельцу строения, стационарные инженерные сооружения, многолетние насаждения (например, виноградники, сады).

Такое представление недвижимости имеет большое значение для большинства государств Европейского Союза, так как оно по­зволяет включить ее не только в систему государственной регист­рации и земельного кадастра (оценки и учета), но и сделать зе­мельный участок (недвижимость) единицей налогообложения, единицей залога, единицей описи имущества (для принудитель­ного судебного исполнения решений в области землепользова­ния), единицей права застройки и т.д.

Во всех странах, имеющих рыночную экономику, систему не­движимости поддерживают в рамках хорошо налаженного земель­ного кадастра, а землеустроительная служба оперирует с земель­ными участками как с объектами недвижимого имущества.

2. Первоначально во многих зарубежных странах (Германии, Австрии, Франции, Швейцарии и др.) основными видами земле­устроительных работ были различного вида съемки и межевание земель.

Например, проведение съемок во Франции было связано в пер­вую очередь с совершенствованием земельного кадастра, в осо­бенности после 1790 г., когда Национальное Собрание отменило большую часть прежних, крайне неравномерных налогов на зем­левладельцев.

Поэтому топографо-геодезические и землеустроительные съемки и измерения стали называть кадастровыми.

Цель кадастровых съемок и измерений — составление кадаст­ровых планов коммун (общин), которые назывались парцелляр­ными, или участковыми.

Составление кадастрового парцеллярного плана имело три от­дельные операции:

разграничение земель между общинами, т. е. установление их границ (делимитация);

создание или сгущение геодезической сети на территории ком­мун, подлежащих кадастру (триангуляция);

осуществление парцеллярной съемки и составление кадастро­вого плана.

С момента укрепления частной земельной собственности, воз­никновения земельного оборота и земельного рынка появились новые землеустроительные действия, связанные с перераспреде­лением земельных участков, их разделением, объединением, внут­ренним устройством территории. Если в России эти действия с 1906 г. стали называть землеустройством, дав им новое интегриро­ванное понятие, то в странах Западной Европы формирование но­вых земельных участков — это по-прежнему сфера земельно-када­стровой деятельности.

Землеустройством такие мероприятия называют лишь в Вос­точной Европе, Китае, Вьетнаме, Монголии, на Кубе, в государ­ствах СНГ, странах Балтии, т.е. в тех странах, которые в XXв. были ориентированы на земельный строй СССР.

С таким нововведением Россия до сих пор обладает преимуще­ством, так как с точки зрения науки и практики землеустрой­ство — это система мероприятий по организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упоря­дочению существующих землевладений и землепользовании, уста­новлению их границ на местности и внутреннему устройству тер­ритории. Земельный кадастр даже по определению специалис­тов — экспертов ООН — это текущая информационная система по земле (обычно на основе земельных участков).

Кадастр обычно включает записи по правам на землю (напри­мер, имущественным правам, ограничениям и обязательствам), геометрическое описание земельных участков, соотнесенное с другими записями, описывающими форму права собственности или контроля данных прав, зачастую также стоимость участка и его мелиоративное состояние. Кадастр может создаваться для фи­нансовых целей (например, оценки или эквивалентного налого­обложения), правовых целей (процедуры перехода права соб­ственности на недвижимость), для облегчения землеустройства и землепользования (для планирования и прочих административ­ных целей), обеспечивая возможность устойчивого и поступатель­ного развития, а также охраны окружающей среды.

Землеустройство — это конкретное мероприятие, завершающе­еся отводом земельного участка на местности, установлением на поворотных точках границ межевых знаков, выдачей документа на право собственности, землевладения и землепользования, а в ряде случаев и рациональным внутренним устройством территории зе­мельного участка, обеспечивающим эффективное использование и охрану земли.

Опыт некоторых стран, которые стремятся соединить в одном органе государственного управления или подведомственных ему предприятиях регистрационные и земельно-кадастровые дела в единую земельно-информационную систему, а также осуществ­лять на этой основе планирование и организацию рационального использования земли и ее охрану, другие землеустроительные и управленческие действия, показывает, что они добиваются значи­тельного успеха в области земельного администрирования.

Например, с созданием в последние годы в шт. Новый Южный Уэльс в Австралии при Департаменте (министерстве) информаци­онных технологий и управления Государственного хозрасчетного предприятия земельно-имущественной информации (ЬР1 — Ьапс! апс! Ргорег1у 1пГогшаПоп), ведающего регистрационными, земель­но-информационными, земельно-оценочными и землеустрои­тельными делами, существенно повысилась эффективность госу­дарственного управления земельными ресурсами штата, более чем в 2 раза снизились затраты на выполнение работ, уменьшилось число административно-управленческого персонала, ведающего земельными делами.

Широко известна эффективность Национальных земельных служб Швеции, Финляндии, Китая и ряда других государств, ре­шающих почти все земельные вопросы в своем ведомстве.

3. Почти во всех развитых зарубежных государствах Европейс­кого Союза, США, Канаде, Японии, Китае и других странах с вы­сокой плотностью населения в последние десятилетия усиливает­ся государственное регулирование земельных отношений. Это происходит вопреки рекомендациям Всемирного банка, который считает необходимым проведение дополнительных исследований в области регулирования площадей сельскохозяйственного (лес­ного, природоохранного) назначения и городского использования для обоснования мер государственного вмешательства в эти про­цессы и ориентируется на свободный земельный рынок.

Вместе с тем проекты землеустройства все больше разраба­тывают при участии и под контролем органов государственной и местной власти, учитывая в первую очередь общественные интересы. В результате затрагивают незыблемую прежде част­ную земельную собственность, осуществляют государственное, региональное и местное планирование использования земель, зонирование территории, государственное регулирование зе­мельных отношений с помощью экономических, правовых и организационных мер.

Большинство ученых и экспертов считают, что государственное регулирование земельных отношений в зарубежных странах сле­дует расценивать не как вмешательство в жизнь рынка земли и иной недвижимости, а как составную часть внутренней социаль­но-экономической политики, обеспечивающей сбалансированное развитие территорий, сдерживание неуправляемого роста мегапо­лисов, поддержку малых городов и депрессивных регионов, созда­ние зон экономического роста, а также реализацию программ ос­воения земель. Для этого наряду с различными мерами финансо­во-экономического регулирования, например субсидирования цен на услуги в городской инфраструктуре, льготного кредитова­ния и налогообложения, применяют механизмы планирования развития и зонирования территорий, а также иные ограничения в использовании земель [32].

Практика показывает, что страны, усиливающие государствен­ное воздействие на земельный рынок (США, Япония, Канада, страны ЕС и др.), добиваются существенного прогресса в области развития землепользования, чем те, которые в ходе проведенных земельных реформ снизили государственное вмешательство в ре­гулирование земельных отношений (Болгария, Румыния, Закав­казские республики, Молдова и др.).

Страны, усилившие за последние годы государственное регули­рование земельных отношений, используя механизм землеустрой­ства, практически не имеют проблем в отводах земельных участ­ков для государственных и общественных нужд, сохраняют опти­мальный баланс различных групп земель: сельскохозяйственных, лесных, природоохранных, поселенческих (подлежащих застрой­ке), предотвращают использование сельскохозяйственных угодий в иных целях, осуществляют систему природоохранных мероприя­тий.

4. В отличие от России, где роль землеустройства за последние  
годы заметно снизилась, а внутрихозяйственное землеустройство  
не стали проводить вообще, землеустроительные мероприятия в  
развитых зарубежных странах постоянно расширяются. Их прово-  
дят на основе проектов землеустройства по следующим схемам:

улучшение дизайна территории фермерского хозяйства (Шве­ция, Дания, Япония и др.);

повышение ландшафтно-экологической устойчивости террито­рии (Германия, Чехия, Словакия, Австрия и др.);

осуществление природоохранных, противоэрозионных, мелио­ративных, водорегулирующих и других мероприятий (Австралия, США, Канада, Китай, Индия);

экономическая поддержка фермерских хозяйств за счет прове­дения мер по организации рационального использования и охране их земель и технико-экономического обоснования организации производства с учетом качества земельных участков (страны ЕС);

землеустроительная поддержка оборота земель и земельного рынка (страны ЕС, США, Канада);

улучшение условий землевладения и землепользования за счет консолидации и комассации земельных участков, устранения недостатков в использовании земли (дальноземелья, вклинива­ний, вкрапливаний, мелко- и узкополосицы, фрагментации зе­мель и др.) — Германия, Нидерланды, Скандинавские страны, Польша);

укрупнение фермерских хозяйств и обеспечение дифференци­рованного механизма их поддержки и функционирования (страны ЕС, США, Канада и др.).

Очевидно также, что многие страны, в которых идут земельные реформы, в том числе и Россия, после окончания земельного пе­редела и создания устойчивой земельной собственности вынужде­ны будут постоянно проводить не только работы по территориаль­ному (межхозяйственному), но и по внутрихозяйственному земле­устройству, которые обеспечат сохранение этой земельной соб­ственности (от эрозии, деградации и т.п.) и ее эффективное использование.

5. Анализ показал, что проведение землеустроительных работ  
на землях фермерских хозяйств в странах Европейского Союза по-  
зволило решить следующие задачи:

создать новый социальный слой фермеров, имеющих в соб­ственности и пользовании земельные участки, права которых на землю гарантированы законом;

обеспечить защиту и личную независимость фермеров, по­скольку они могут свободно распоряжаться землей и произведен­ной продукцией;

увеличить производительность сельского хозяйства за счет по­вышения заинтересованности фермерства в росте производства;

предоставить фермерам возможность получения под залог зем­ли, находящейся в собственности, кредитов банков;

обеспечить фермеру свободу действий в отношении использо­вания земли, передачи ее в аренду, по наследству и т. д.

Приобретение крестьянами права собственности на землю осу­ществлялось по-разному: использовались методы частичной эксп­роприации земель, экономического регулирования землевладения и землепользования (за счет дифференцированного налогообло­жения, субсидирования и др.), законодательные акты, ограничи­вающие максимальный размер землевладения. В большинстве стран (Франция, Великобритания, Бельгия, Нидерланды, Швеция и др.) возник свободный рынок земельных ресурсов, цены на ко­тором определяются спросом и предложением.

Есть страны (например, Германия), где рынок сельскохозяй­ственных угодий находится под контролем государства. Главная цель такого контроля — предотвращение спекулятивных сделок с землей. Учитывая, что интересы покупателя и продавца в отноше­нии цены земли не совпадают (покупатель стремится к тому, что­бы цена приближалась к стоимости земли с низким уровнем про­дуктивности, а продавец ожидает назначения максимальной ры­ночной цены), правительство Германии приняло решение, что все соглашения о ценах ниже 150 % средней стоимости земли анало­гичного качества, которые были назначены другими фермерами, не противоречат закону.

В Финляндии существует Закон о преимущественном праве на покупку недвижимости, которая разрешает властям (района, му­ниципалитета) выкупить только что проданный земельный учас­ток по цене договора продавца и покупателя. Эта привилегия по­зволяет администрации района или муниципалитета занять место покупателя, отрегулировать земельный рынок на своей террито­рии и учесть местные интересы населения.

Большое значение имеют работы по комассации (объединению) земельных угодий с целью укрупнения земельных участков ферме­ров, сведения их в крупные массивы и сокращения их числа, а также землеустроительные работы по укрупнению ферм. Это объясняется политикой государства, направленной на поддержку фермеров, чис­ло которых постоянно уменьшается. Так, согласно статистическим данным, в ФРГ ежегодно исчезает 16,7 тыс. фермерских хозяйств, хотя лишь 0,1 % из них ликвидируется в результате банкротства.

В Дании за период с 1950 по 1993 г. число землевладений со­кратилось с 200 тыс. до 78 тыс., а средняя площадь обрабатывае­мых земель, приходящихся на одно землевладение, увеличилась с 21 до 37 га. В 90-е годы количество фермеров сократилось еще на 15 %. К основным инструментам регулирования земельных отно­шений в странах Европейского Союза относятся налогообложе­ние, кредитование и субсидирование. Фермеры платят подоход­ный налог, земельный налог (или налог на недвижимость), на пе­реход земельной собственности или недвижимости к другому лицу и на прирост капитала (недвижимости).

Политика взимания подоходного налога различна. Так, в Гер­мании, Бельгии, Франции, Ирландии, Италии, Люксембурге для сельскохозяйственных предприятий имеется особое законода­тельство по удержанию подоходного налога, отличное от про­мышленных предприятий. В основе исчисления налога лежат расчетные данные или материалы бухгалтерского учета. Этот на­лог обычно бывает прогрессивным, и его ставка зависит от дохо­дов фермы, но, как правило (особенно для мелких ферм), очень невысока.

В других странах (Дания, Нидерланды, Великобритания) зако­нодательство по подоходному налогу не признает особого статуса сельского хозяйства, налоговые декларации фермеров принимают на общих основаниях (хотя они и имеют специальные льготы).

В большинстве стран земельный налог относится к категории местных налогов; его взимают с земли (со строениями или без них). Экономическое положение лица (его общий доход) при этом не учитывают. Базой налогообложения, как правило, служит сто­имость земли, определяемая в зависимости от качества сельскохо­зяйственных угодий и с учетом рыночных цен. Методика оценки в разных странах далеко неодинакова. Например, в Германии, Франции, Италии, Бельгии фермеры оказываются в благоприят­ном положении, так как оценочные нормативы не меняются дли­тельное время и налог взимают с цены земли, намного уступаю­щей рыночной.

Напротив, в Дании и Швеции землю для целей налогообложе­ния регулярно переоценивают с учетом спроса и предложения. В Великобритании земельный налог традиционно мал, но здесь выше налоги на переход недвижимости в другие руки и налог на прирост капитала.

Большое значение в странах Западной Европы имеют системы кредитования и субсидирования фермеров, а также различные правительственные программы поддержки фермеров (или их кре­дитования). Развитая банковская система (кредитные банки, бан­ки сельскохозяйственной ренты, банки кредитования поселков и земельной ренты, кооперативные банки, сберегательные банки, земельные и крестьянские банки и т. д.) облегчает заемщику по­иск наиболее удобной для него формы кредита.

2 Зсмлсусфойсто. Т. 7

33

При проведении земельной политики, разрешении земельных споров, регистрации землевладений и землепользовании, охране земельных прав важное значение имеют земельные суды.

В целом в регионе преобладают фермерские хозяйства неболь­ших размеров по земельной площади с малым числом занятых ос­новных работников (табл. 1).

1. Площадь ферм и число занятых в них постоянных работников в странах Западной Европы (1993 г.) [171]

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Страна | Площадь фермы, га | Число занятых работников на одной ферме, чел. | Занято работников на 100 га сельскохозяйственных угодий, чел. |
| Бельгия | 17,6 | 1,1 | 6,2 |
| Дания | 37,1 | 1,4 | 3,7 |
| Германия | 28,1 | 1,3 | 4,6 |
| Греция | 4,3 | 0,8 | 17,8 |
| Испания | 17,9 | 0,7 | 3,9 |
| Франция | 35,1 | 1,3 | 3,6 |
| Ирландия | 26,8 | 1,5 | 5,5 |
| Италия | 5,9 | 0,7 | 11,0 |
| Люксембург | 37,4 | 1,7 | 4,5 |
| Нидерланды | 16,8 | 1,8 | 10,8 |
| Австрия | 12,9 | 1,2 | 9,3 |
| Португалия | 8,1 | 1,1 | 14,2 |
| Финляндия | 14,0 | 1,0 | 7,5 |
| Швеция | 36,7 | 1,5 | 4,1 |
| Великобритания | 67,3 | 1,7 | 2,5 |
| В среднем | 16,4 | 0,9 | 5,6 |

Благодаря высокой интенсификации и специализации произ­водства, прекрасной технической оснащенности, использованию новейших достижений научно-технического прогресса эти хозяй­ства добиваются высокой экономической эффективности и кон­курентоспособны на мировых рынках. В таких условиях государ­ственная поддержка очень важна. Суммарные затраты по возделы­ванию культур на 1 га обрабатываемой площади из-за избыточной технической оснащенности (каждый фермер хочет быть независи­мым и иметь свою технику), высоких цен на энергоносители очень велики. Снижение себестоимости продукции возможно только при высокой урожайности культур, но ее увеличение огра­ничивается необходимостью воспроизводства почвенного плодо­родия и другими экологическими нормативами.

В странах ЕС, например, государственные субсидии в доходах фермеров составляют 49 %, в Финляндии — 71, в Норвегии -77, в Швеции — 59 % и т. д. Размер дотаций фермерам в расчете на 1 га составил за последние годы в среднем: в США — 69 долл., в Кана­де — 83, в странах ЕС — 943, в Швейцарии — 4214, а в России — всего 6 долл. [4].

Таким образом, в развитых зарубежных странах Европы и Се­верной Америки землеустройство является механизмом, обеспе­чивающим регулирование земельных отношений, одним из средств реализации земельной политики государств со следующи­ми особенностями:

в основе земельной политики лежат охраняемые законом ста­бильные отношения собственности на землю, что делает фермера лично заинтересованным в увеличении производства продукции и улучшении плодородия почв;

земельная политика всегда опирается на землеустройство и на адекватный экономический механизм ее реализации (включая на­логообложение, кредитование, субсидирование);

периодически необходима корректировка земельного законо­дательства, что обеспечивает комплексное и эволюционное реше­ние назревших проблем;

действует мощная и хорошо отлаженная инфраструктура, включающая как государственные, так и частные учреждения, предприятия, организации (земельные банки, земельные суды, зе­мельные биржи, землеустроительные службы, информационные системы, налоговые инспекции, регистрационные бюро, различ­ные земельные агентства и т.д.).

6. Во многих случаях землеустроительные проекты, разрабаты­ваемые в зарубежных странах, являются инвестиционными, т. е. объектами вложения денежных средств и получения прибыли. При этом инвестором в осуществлении землеустроительных ме­роприятий может быть как государство, покупая, обустраивая, а затем и продавая земельные участки, например под застройку, так и частные предприниматели.

При этом государство, используя механизм землеустройства, может управлять земельным рынком, регулируя предложение и спрос на земельные участки.

Например, во Франции хорошо известна некоммерческая корпорация 5АРЕК (5ос1е1е8 роиг Гатепаёетеп! Гошиег а! Ге1аЪН$$етеп1 гига1), занимающаяся менеджментом на сельско­хозяйственных землях от имени государства и имеющая преиму­щественное право покупки земельных участков на земельном рынке.

Данная организация покупает землю по рыночным ценам, ког­да это необходимо для реализации целей структурной политики. Количество земель, приобретаемых 5АРЕК, с начала 80-х гг. по­стоянно увеличивалось. В 90-е годы их доля на национальном рынке покупки сельскохозяйственных угодий достигла 25 %.

Организация обязана продать приобретенную землю в течение ограниченного срока (в течение 5 лет, максимум — 10 лет) новым фермерам или для расширения хозяйств с устойчивым финансо­вым положением. Как правило, землю перепродают по первона­чальной цене с учетом добавленной стоимости (например, за счет мероприятий по улучшению земель) и прочих издержек. Главная задача совершения операций на земельном рынке — содейство­вать формированию идеального типа землевладения, который оп­ределяется законом как хозяйство семейного типа.

Организация может продавать земельные участки для реализа­ции проектов, например строительства автомагистралей, а также для промышленного, коммерческого использования или под жи­лищную застройку, за исключением участков, приобретенных с использованием права преимущественной покупки. В последние годы более 60 % земель, приобретенных 5АРЕК, пошло на увели­чение размера существующих хозяйств, около 16 — на обустрой­ство новых хозяйств, 92 % земель было продано для сельскохозяй­ственного использования [32].

В ряде стран на земельном рынке присутствуют и другие ком­пании, занимающиеся землеустроительными инвестиционными проектами. Так, в Дании — это частная корпорация КАМ5АХ, в Бельгии — Фламандская земельная компания, во Фландрии и Валлонии — Валлонское управление сельского развития, в Нидер­ландах — Голландское бюро управления сельскохозяйственными землями, в Италии — специальное государственное агентство (Са$$а рег1а Гогтагюпе ёе11а ргоргПа соШатёа), в Японии — Кор­порация по рационализации землевладения, в Германии — госу­дарственная организация (51ес11ип85 8е$е1 КсЬай), перепродающая земли фермерам, в Австралии — это различные фирмы, занимаю­щиеся недвижимостью. Инвестиционные проекты землеустрой­ства, охватывающие большие территории и значительное число землевладельцев и землепользователей, ведут при участии так на­зываемых промотеров — лиц или компаний — участников земель­ного рынка, берущих на себя инициативу в осуществлении наме­ченных мероприятий, поиске инвестиций или вкладывающих в осуществление землеустройства первоначальный капитал. Промо-теры могут даже купить землю для осуществления проекта, напри­мер разработать проект, построить коммуникации, дороги, а затем продать отдельные земельные участки для индивидуального жи­лищного строительства и т.д.

Следует полагать, что во всех странах, особенно в тех, которые не имеют достаточных средств для финансирования землеустрои­тельных мероприятий, тенденция развития инвестиционного зем­леустроительного проектирования будет одной из определяющих в развитии землепользования.

7. Изучение опыта зарубежных стран и рекомендации иност­ранных экспертов в области землепользования показывают, что организация землеустройства все более сосредоточивается в руках государств и землеустройство становится государственным.

Для этого создают государственные земельно-кадастровые, ре­гистрационные и землеустроительные службы, органы, ведущие земельное администрирование.

Оптимальную численность таких служб рекомендуют рассчи­тывать исходя из необходимости иметь одного специалиста-зем­леустроителя (инженера-землеустроителя, инженера по кадаст­рам) на 5000 чел. населения. Только в этом случае землеустрои­тельная служба может осуществлять управление земельными ре­сурсами, ведение регистрационных и земельно-кадастровых дел, землеустройство.

В России на одного специалиста, работающего в системах Рос-земкадастра, Роскартографии, Минимущества, Минюста, Минп­рироды РФ, приходится примерно в два раза меньше указанного норматива (на 2003 г.). В ряде развивающихся стран мира этот по­казатель доходит до 1:100 000, что, безусловно, не позволяет нала­дить земельные дела должным образом.

8. Во всех демократических странах, отличающихся развитой  
системой управления земельными ресурсами, планы развития тер-  
риторий и проекты землеустройства являются открытыми. Их  
обязательно обнародовывают и широко обсуждают на стадии раз-  
работки предварительного проекта (плана) и его согласования.  
Это делают для того, чтобы учесть совокупность интересов госу-  
дарства, регионов, муниципалитетов и отдельных физических и  
юридических лиц в области развития землевладения и землеполь-  
зования в перспективе, а также в целях появления возможных аль-  
тернативных вариантов организации рационального и эффектив-  
ного использования земель и их охраны, которые могут быть луч-  
ше предлагаемых проектировщиками.

Большая часть государственных заказов на землеустроительные работы также распределяется на открытой конкурсной основе между государственными и частными компаниями, что обеспечи­вает более качественное и дешевое выполнение землеустроитель­ных работ. Для этого проводят тендеры, торги, конкурсы и т. п.

9. В условиях рынка содержание и задачи землеустройства су-  
щественно изменяются. Земля становится не только главным  
средством производства, пространственным базисом, природным  
ресурсом, но превращается также в объект недвижимого имуще-  
ства и в товар. У землеустройства появляются новые функции:

формирование земельных участков, включаемых в земельный оборот с установлением их месторасположения, площадей и гра­ниц, определением их качественных и стоимостных характерис­тик;

оценка всех земель, установление спроса и предложения на землю и отслеживание динамики земельного рынка;

обеспечение операций с землей (разделение, объединение, предоставление, изъятие и др.), выдача документов, удостоверяю­щих права на землю;

регистрация земельных сделок;

обеспечение реализации прав собственности на землю эконо­мическими и правовыми мерами, определение особых режимов и условий использования земли;

подготовка необходимой информации при передаче прав соб­ственности, налогообложении, применении мер экономического стимулирования и экономических санкций.

Практика зарубежных стран показала, что включение земли в товарный оборот требует создания законодательной (правовой) и экономической базы, сложной инфраструктуры земельного рынка (регистрационных и кадастровых бюро, земельных банков, зе­мельных судов и т. д.), реорганизации системы земельного кадаст­ра, мониторинга земель и землеустройства. Расширяется состав землеустроительных действий, усложняются землеустроительный процесс и документация, изменяются цели землеустроительной службы, ее функции и задачи, возникает необходимость в подго­товке, переподготовке и повышении квалификации кадров.

Глава 4

ВЫСШЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Структура образования. Землеустроительное образование в за­рубежных странах отличается от российского. Так, образование в области землеустройства и кадастров привязано в основном к фа­культетам по специальностям: геодезия, геоматика, сельское и лесное хозяйство, экономика имущественных отношений, архи­тектура и строительство (для землеустройства городских земель).

В Германии, например, фундаментальные научные иссле­дования и классическое образование землемеров сосредоточены в университетах, прикладное профессиональное землеустроитель­ное образование — в высших специальных школах (РасЫюсЬ8сЬи1е) по землеустройству. Среди высших учебных за­ведений можно отметить Мюнхенский университет, Высшую спе­циальную школу в г. Вюрцбург (Западная Германия) и г. Анхальт (Восточная Германия).

В Швеции и Франции землеустроительное дело свя­зано в первую очередь с имущественными отношениями, поэтому центрами землеустроительного образования являются экономи­ческие и технические кафедры университетов (Королевского по­литехнического в Стокгольме, Швеция; Парижского и Дижонско-го в Ницце, Франция, и др.). Экологическую направленность землеустройства изучают в сельскохозяйственном университете (г. Упсала, Швеция).

В Швейцарии землемеров готовят федеральные высшие технические школы в Цюрихе и Лозанне, в Дании — Университет г. Ольборга, в Польше — Политехнический университет в Варша­ве, Университет г. Ольштына (ранее сельскохозяйственно-техни­ческая академия), сельскохозяйственные академии Вроцлава и Кракова. В этих странах в последнее время развивается такое на­правление землеустройства, как геоматика, ориентированное на применение новых информационных технологий в области земле­пользования, геоинформационные системы (ГИС) и земельно-информационные системы (ЗИС).

В Чехии и Словакии землеустроительные кадры го­товят строительные факультеты политехнических вузов, кафедры геодезии, землеустройства и мелиорации Праги, Брно, Братисла­вы, в Болгарии — Высший университет архитектуры и строитель­ства (г. София), в Венгрии — факультет геодезии и землеустрой­ства Университета лесного хозяйства и деревообрабатывающей промышленности (г. Секешфехервар) и строительный факультет Политехнического университета Будапешта.

В целом в европейских странах землеустройство является спе­циализацией, которая начинается с 4-х и 5-х курсов геодезических специальностей, а в последнее время и на информационной, эко­номической, сельскохозяйственной и природоохранной специ­альностях.

В Китае землеустроительное образование сосредоточено в аграрных университетах городов Пекина, Ухань, Нанкин; в Мон­голии — в Аграрном университете Улан-Батора и Сельскохозяй­ственном институте г. Дархан, во Вьетнаме — в Ханойском сельс­кохозяйственном институте.

В США и Канаде чистого землеустроительного обра­зования нет. Обучение сосредоточено в университетах, имеющих почвенные и географические факультеты и кафедры (природоох­ранное направление, ГИС-системы), экономические и строитель­ные подразделения (планирование использования земель, ланд­шафтная архитектура, экономика недвижимости и прикладная геодезия), а также в аграрных университетах (обустройство сельс­ких земель).

Землеустроительное образование в странах СНГ и Балтии по-прежнему ориентировано на Российскую Федерацию и Государ­ственный университет по землеустройству (г. Москва), являю­щийся учебно-методическим и научным центром в этой области.

Сильная землеустроительная школа, имеющая свое направле­ние, ориентированная не только на региональные особенности, но и на развитие теории и практики землеустройства, сложилась в Казахстане в Целиноградском СХИ (ныне Аграрный университет в Астане) под руководством заслуженного деятеля науки, профес­сора, доктора экономических наук М. А. Гендельмана. К числу наиболее известных ученых Казахстана относятся также профес­сора, доктора экономических наук — академик 3. Д. Дюсенбеков,

Я. Я. Мауль, | Л. И. Подольский |, М. Д. Спектор, С. А. Ткачук.

На Украине центры землеустроительного образования и науки находятся в Киеве, Харькове и Львове. Развивается землеус­троительное образование также в Одессе.

В Национальном аграрном университете Украины (г. Киев) успешно работают профессора, доктора экономических наук Л. Я. Новаковский, Д. С. Добряк, А. Н. Третьяк.

В Харьковском государственном аграрном университете, в кото­ром был создан первый землеустроительный факультет в Украине, основы землеустроительной школы были заложены академиками АН Украины П. Н. Першиным, Б.Г.Лазаревым; докторами наук, профессорами В. П. Дейнеко, А. И. Петренко, И. А. Романенко и др.

Значительный вклад в развитие землеустройства на Украине внес профессор МИИЗа, доктор экономических наук Г. И. Горо­хов, работавший последние годы своей жизни в Харьковском СХИ, а также профессора В. А. Кирсанов, И. Ю. Левицкий, И. М. Ста-тивка, А. П. Вервейко и др. Выпускники землеустроительного фа­культета Харьковского СХИ Е. И. Гайдамака, В. М. Гусаков, И. П. Здоровцов, В. В. Кулинич, И. А. Разумный хорошо известны своими научными трудами.

В Львовском государственном аграрном университете (г. Дуб-ляны) создателем землеустроительной школы был профессор, доктор экономических наук А. Д. Шулейкин. С конца 80-х годов XX в. отдельные направления возглавляли профессора Д. И. Гнат-кович, В. В. Горлачук, Т. П. Магазинщиков, Н. А. Мицай.

В Белоруссии подготовку кадров землеустроителей с 1924 г. осуществляла Белорусская государственная сельскохозяй­ственная академия (г. Горки). Здесь активно работали профессора Ф. Г. Некрасов (ранее преподавал в Одесском СХИ), В. К. Киль-чевский, Ф. К. Куропатенко.

Сегодня землеустроительную школу республики возглавляют декан землеустроительного факультета Т. В. Шулякова, заведую­щий кафедрой профессор В. Ф. Калмыков, доктор технических наук А. А. Соломонов.

В странах Балтии землеустроительное образование, учитывающее местные особенности, активно развивалось в после­дней четверти XX в. благодаря усилиям профессоров, докторов наук В. Г. Тимофеева, М. О. Лоцмера (Латвийский аграрный уни-

верситет, г.Елгава), А. П. Асташкина, | X. Эльмета | (Эстонский сельскохозяйственный университет, г. Тарту), 3. Римкуса, Е. Жу-каускайте (Литовский аграрный университет, г. Каунас).

В Узбекистане центром подготовки кадров по землеус­тройству является Ташкентский институт инженеров ирригации и механизации сельского хозяйства. Землеустроительную обра­зовательную школу здесь возглавляют профессора, доктора наук С. А. Авезбаев, А. С. Чертовицкий. Длительное время подготовкой инженеров-землеустроителей в Узбекистане занимались профес­сор П. К. Татур, декан А. Т. Абдуразаков, доктор экономических наук В. И. Ким. Эти ученые внесли большой вклад в развитие на­учных и практических основ землеустройства в условиях орошае­мого земледелия.

В Китае землеустроительная школа сложилась под влияни­ем российского землеустроительного образования, которое в 50-е годы XX в. получили китайские студенты, закончившие Московс­кий институт инженеров землеустройства (ныне Государственный университет по землеустройству) и Харьковский СХИ. Кроме того, ряд ученых России (Г. В. Чешихин, С. Н. Волков, Ю. К. Неу­мывакин, В. П. Троицкий) преподавали землеустройство в китай­ских вузах.

Выпускники этих вузов развивают землеустроительное образо­вание в Пекинском государственном аграрном университете — профессор Ма Кевэй; Хуачжунском аграрном университете Цент­рального Китая в Ухане — профессора Лу Хун Шэн, Хан Тун Куй; Нанкинском аграрном университете — профессор Ван Вань Мао.

Во Вьетнаме и Монголии центрами землеустрои­тельного образования и науки являются Ханойский сельскохозяй­ственный университет, где преподают доценты Нгуен Тхи Вонг, Као Дык Фат; Монгольский аграрный университет (г. Улан-Ба­тор); Дарханский аграрный университет (г. Дархан).

В других зарубежных странах землеустроителям России хорошо известны имена следующих ученых, занимающихся исследовани­ями в области землепользования и землеустройства: профессоров Э. Липински (Боннский университет, Германия), У. Тисенхьюзе-на (Университет шт. Висконсин, г. Мэдисон, США), Р. Простер-мана (Институт развития сельской местности Вашингтонского университета, США), X. Матссона (Королевский политехничес­кий университет, Швеция, г. Стокгольм), Э. Стубкьяйера (Уни­верситет г. Ольборга, Дания), Ж.П. Гишар, П.П. Данна (Универ­ситет г. Ниццы, Франция), А. Хопфера (Сельскохозяйственно-техническая академия, г. Ольштын, Польша), Г. Колева (Высший университет архитектуры и строительства, г. София, Болгария). Исследованиями в данной области активно занимались также на строительных факультетах политехнических университетов Чехии (г. Прага, доцент Ф. Швегла), Словакии (г. Братислава, доценты И. Рыбарски, Э. Гейсе), сельскохозяйственные институты Грузии (профессор Н. Турабелидзе), Азербайджана (доцент Р.М. Кулиев), Молдавии (кандидаты экономических наук Д.Д. Ноур, И.А. Туру-кало).

Современные тенденции в сфере землеустроительного образова­ния в зарубежных странах. Развитие современных систем управле­ния земельными ресурсами в государствах ЕС рассматривают как основную задачу землеустройства. На этот процесс существенно влияет подготовка специалистов в сфере организации рациональ­ного использования и охраны земель.

Органы власти признают всю важность информации о про­странственной структуре земель, о правовой принадлежности зе­мельных участков и других аспектов знаний о земле для развития экономики, а также в сфере управления и охраны земель, поэтому и правительственные учреждения, и частные компании заинте­ресованы в развитии этого сектора знаний о земле. Переворот в системе информации о земле также оказывает сильное влияние на процессы образования и профессии, получаемые студентами в этой сфере. Например, к такой профессии, как геодезист-земле­мер, предъявляют новые требования, но в то же время эти специ­алисты должны оказывать традиционные виды услуг в области геодезии, землеустройства и земельного кадастра. Дисциплины, связанные с управлением и использованием пространственной информации, становятся главными в учебных планах профиль­ных университетов. Во многих профильных высших учебных за­ведениях ставят задачу осуществить междисциплинарный подход к традиционному образованию в области землеустройства и ка­дастров. При этом комбинируются традиционные подходы к изу­чению предметов.

Основные причины, благодаря которым появилась необходи­мость в изменении образовательного процесса, — развитие компь­ютерных технологий и технических средств (компьютеров, спут­никовых систем и т.д.), а также проведение экономических ре­форм, глобализация и необходимость устойчивого развития сис­тем землепользования в странах ЕС.

Развитие информационных технологий зарубежные ученые на­зывают главной движущей силой, приводящей к изменению под­ходов и принципов в сборе и обработке информации. Например, развитие СР5-технологий ведет к изменению традиционных взглядов и принципов в геодезических дисциплинах, а высокока­чественные спутниковые изображения вносят новые тенденции в картографию. Технологии хранения больших баз данных, а также ГИС-технологии для целей управления и анализа пространствен­ной информации сильно воздействуют на традиционные средства хранения и обработки информации.

Государственные органы различных стран стремятся объеди­нить в одной компьютерной системе сбор данных, их обработку, представление и анализ.

Экономические преобразования во многих странах сильно влияют на развитие землеустройства и земельный кадастр, а так­же на планирование и использование земель. К таким преобра­зованиям можно отнести действия, проводимые правительства­ми зарубежных стран в последние 20 лет, связанные с отводами земель для общественных потребностей, охраной природы, рек­реационными целями, дотациями производителям, консолида­цией земель и др.

Эти действия потребовали смещения технических аспектов ве­дения землеустройства и кадастра и ввели в них компоненты уп­равления, что обусловило необходимость создания и поддержания государственной пространственной инфраструктуры данных и учета этих изменений в образовательной деятельности.

Процессы глобализации приводят к тому, что политические, экономические, культурные и социальные события становятся все более взаимосвязаны в различных странах и даже, происхо­дя в одной стране, влияют на экономику и общество в других странах мира. Глобализация — предпосылка развития средств коммуникаций, представления производственной, учебной и научной информации в графическом виде на сайтах Интернета, в том числе и в сфере образования. Глобализацию обусловлива­ет, с одной стороны, расширение ЕС, что отражается на образо­вательных стандартах стран — участников Союза, а с другой — расширение степени влияния на мировые образовательные процессы США, подчиняющих образование своим нацио­нальным интересам.

Принципы устойчивого развития, которые затрагивают в комп­лексе экономику, общество и окружающую природную среду, ста­нут главными в развитии государств. Согласно этому управление землями будет комплексным, что обусловливает необходимость принятия более эффективных решений на государственном, реги­ональном и местном уровнях.

Наличие этих тенденций все сильнее влияет на традицион­ное землеустроительное и геодезическое образование и выдви­гает новые требования к специалистам в области землеустрой­ства.

Землеустроительное образование в зарубежных странах отлича­ется от российского в основном тем, что оно привязано к универ­ситетам или институтам, проводящим обучение по специальнос­тям в области геодезии, геоматики, сельского и лесного хозяйства, экономики имущественных отношений, архитектуры и строитель­ства.

Традиционно специалисты по землеустройству и кадастру в за­рубежных странах работают как на местном, так и на государ­ственном уровнях власти, а также в частных компаниях. При этом учебные программы в различных странах адаптированы под конк­ретные запросы своей страны без учета потребностей ЕС в целом. Одна из главных черт геодезического образования в Европе — раз­нообразие потребностей рынков труда различных стран в таких специалистах. Так, инженеры-геодезисты или землемеры, кото­рые одновременно являются специалистами по кадастру, в одних странах осуществляют услуги, которые в других странах выполня­ют специалисты других профессий. Эти несоответствия в практи­ческой деятельности также приводят к значительным расхождени­ям в специальностях, специализациях и учебных планах универ­ситетов, готовящих специалистов в области кадастра, геодезии и землеустройства.

Во многих странах высшие учебные заведения ставят своей це­лью обучить студентов выполнять все возможные задачи во всех областях, касающихся профессии землемера, главным образом потому, что область применения этих знаний постоянно изменя­ется и расширяется.

Руководство Европейского Союза видит необходимость во вза­имном признании квалификации профессионалов между страна­ми Европы, чтобы обеспечить высокую эффективность управле­ния земельными ресурсами и землепользования на всей его терри­тории. Государственные договоренности, которые признают про­фессиональную квалификацию только в сфере юрисдикции, являются препятствием для этих целей. Поэтому принимают как местные, так и интернациональные директивы о взаимном при­знании профессиональных квалификаций между странами — чле­нами ЕС (Еигореап СоипсИ, 1988 и 1992).

Министерства образования стран ЕС в июне 1999 г. приняли со­вместную декларацию «Во1о&па а§геетеп1» для координации дей­ствий в рамках этой политики, чтобы в первом десятилетии XXI в. прийти к адаптированным и легко сопоставимым системам в образо­вании, к которым будут относиться не только стандартное высшее образование, но и получение более высоких научных степеней.

Но уже сейчас некоторые страны (Австрия, Германия, Вели­кобритания, Швейцария) учитывают не только внутренние по­требности в специалистах-землеустроителях, но и запросы внеш­него рынка.

Например, в Германии структура учебных планов была скор­ректирована специальной комиссией, которая приняла во внима­ние общие тенденции развития профессий в области кадастра, геодезии и землеустройства, а также единую европейскую полити­ку в области образования. Учебные планы содержат основные эле­менты для девяти отделений землемерия и кадастра в университе­тах Германии.

В первой части учебного плана (4 семестра) изучают следую­щие технические дисциплины.

1. Математику, включая геометрию.
2. Геодезию, включая основы теории вероятности.
3. Основы геологии, геоморфологии, почвоведения.
4. Основы права и экономики.

Вторая (основная) часть учебного плана включает следующие дисциплины.

1. Геодезию и инженерную геодезию.
2. Фотограмметрию и дистанционное зондирование.
3. Теорию вероятности и математическую статистику.
4. Картографию.
5. Геоинформационные системы.
6. Математическую, физическую и спутниковую геодезию.
7. Городское и региональное планирование. Земельный ка­дастр, земельно-информационные системы, перераспределение земель.
8. Гражданское строительство.

При разработке этих планов учитывали их соответствие потреб­ностям рынка и требованиям общества. Поэтому предварительно были обработаны данные о работающих специалистах в земельном секторе за несколько последних лет. Выявлено, что в Германии в си­стеме землеустройства и кадастра работают следующие специалисты:

землемер как государственный представитель, который осуще­ствляет съемку местности и наносит изменения на планы, — 40 %;

специалист, проводящий земельный мониторинг и использую­щий методы фотограмметрии и дистанционного зондирования с самолетов, а также с космических аппаратов, — 5 %;

землемер, специализирующийся на проектировании, управле­нии и визуальном представлении пространственных данных с по­мощью ГИС-систем, — 30 %;

землемер-специалист по управлению землей — 20 %;

землемер, проводящий научные исследования и внедряющий новые разработки, — 5 % [183].

В Австрии в течение долгого времени не происходило суще­ственных изменений в области профессионального образования. Вступление в ЕС сильно повлияло на систему образования и выз­вало существенные изменения в землеустроительном и геодези­ческом образовании за последние несколько лет. Это привело к более строгой ориентации образования на потребности рынка труда как потребителя услуг специалистов1.

Например, в техническом университете в Вене студенты, обу­чающиеся по специальности «Геодезия и геоинформационные си­стемы», в течение всего курса изучают следующие дисциплины.

1. Инженерную геодезию.
2. Теоретическую геодезию.
3. Фотограмметрию и дистанционное зондирование.
4. Геодезию и геофизику.

151етке11пег Сей. Оеуе1ортеп( т 1Не Аш1пап 5игуеу1п§ ЕскюаНоп. — \Уа$Ыпё1оп.: РЮ XXII 1тета1юпа1 Соп^гезз, У5А, АргП 19-26 2002, р. 426.

В Швейцарии Федеральные высшие технические школы в Цю­рихе и Лозанне готовят землемеров с высшим образованием. В те­чение первых 4-х семестров обучение проходит по основным ма­тематическим и физическим дисциплинам: математика, геомет­рия, физика, информатика, теория ошибок, геодезическая техни­ка, фотограмметрия, геодезия. Следующие 4 семестра обучение концентрируют на предметах по специальности: земельно-инфор­мационные системы, кадастр, землеустройство, региональное планирование, право, язык и культура Швейцарии. Кроме стан­дартных программ подготовки специалистов высшие учебные за­ведения Швейцарии развивают такое новое направление землеус­тройства, как геоматика, ориентированное на применение новых информационных технологий в области землеустройства, ГИС- и ЗИС-систем [62].

Экзамен на должность землемера в Швейцарии является госу­дарственным и его принимает комиссия, назначаемая Федераль­ным советом. Значительное время в образовательном процессе уделяют производственной практике, без прохождения которой студента не допускают к экзамену.

Специалисты, ведущие учет записей государственной позе­мельной книги, а также оценивающие земли и объекты недвижи­мости, в Швейцарии специального профильного образования не получают. Основными здесь являются юристы по образованию, обучают которых путем инструктирования в процессе работы в службе поземельной книги.

Федеральное профессиональное удостоверение оценщика недви­жимости получают лица, имеющие высшее образование и прошедшие обучение на специальных годичных курсах без отрыва от производ­ственной деятельности, по завершении которых сдают заключитель­ный экзамен. Специалисты по оценке земель и объектов недвижимос­ти, как правило, — профессиональные нотариусы, архитекторы и уп­равляющие недвижимостью, которые параллельно со своими основ­ными обязанностями выполняют функции оценщиков.

В целом будущие тенденции в образовании в области кадастра, геодезии и землеустройства были обозначены на совместном се­минаре Р1С и СЬОЕ, проведенном в Дельфтском технологичес­ком университете (ОеШ: итуегзку оГ ТесЬпо1о§у) в ноябре 2000 г.

На семинаре был сделан вывод, что лучшее понимание различ­ных образовательных моделей может привести к общему улучше­нию системы образования и компетентности специалистов как по всей Европе, так и в более глобальном масштабе. Университеты в тесном сотрудничестве с правительством, промышленностью и различными профессиональными учреждениями должны участво­вать и быть главными в формировании сводных учебных планов в рамках единого образовательного стандарта на территории ЕС. Основой учебных программ становятся такие дисциплины, как ГИС, управление использованием земель, землеустройство.

Учебные программы, по мнению зарубежных специалистов, могут отличаться и иметь некоторые особенности, но в целом от­вечать общепринятым направлениям и принципам.

Для этих целей, а также для желающих поступить в учебные за­ведения на специальности в области землеустройства, кадастра, геодезии, строительства и геоинформатики на официальном сайте ПС создан портал, посвященный образованию. Он имеет следую­щий адрес: Ьир:/у^у.Гш.пе1/Гщ1гее/зес1Ь/1пс1ех.111т. На конец 2002 г. портал содержит информацию о 200 учебных заведениях, которые предлагают примерно 400 землеустроительных курсов в более чем 60 странах [123].

Признано, что изменения в управлении земельными ресурсами из-за проведения новых земельных реформ, дальнейшего развития технических средств, развития общества и т. д. неизбежны. Считает-

ся, что образование должно быть достаточно гибким и улавливать происходящие изменения в экономике, обществе, политике как своего государства, так и в масштабах ЕС. Дипломированные спе­циалисты должны получить необходимые навыки и уметь приспо­собиться к быстро изменяющемуся рынку труда, а высшее образо­вание должно быть первым шагом в постоянном образовательном процессе. Таким образом, специалисты должны иметь возможность взаимодействовать с университетами для непрерывного обновле­ния и совершенствования своих профессиональных навыков. Это требует своевременной корректировки учебных планов и программ и их привязки к требованиям землеустроительного производства.

Практически все университеты, где преподают землемерное дело, изучают деятельность Международной Федерации геодезис­тов (Р1С), что позволяет им находиться в курсе современных из­менений, происходящих в отрасли, а также с сотрудниками Ко­миссии № 2 Р1С, курирующей землеустроительное образование.

Многие университеты даже стали самостоятельными академи­ческими членами Р1С. К ним относятся:

университет Мельбурна (факультет геоматики) в Австралии;

университет Ботсваны (факультет строительства);

университет Франциско Хосе Калдаса в Боготе, Колумбия (фа­культет инженерного дела, кадастра и геодезии — ишуегзШас! 0181п1а1 Ргапс18со 1о8ё с1е СаЫаз с1е Во§о1а);

университет Ольборга, Дания (институт землемерного дела и планирования);

ЗЬеШеЫ На11ат итуегзку в Великобритании (институт изуче­ния городов и регионов — 5сЬоо1 оГ игЬап апс! Ке§юпа1 БШсНез).

Контрольные вопросы и задания

1. Как понимают землеустройство в зарубежных странах? 2. Какие виды земле­устроительных работ существуют в мире? В чем их особенности? 3. Каковы истори­ческие предпосылки возникновения и развития землеустройства за рубежом? 4. Как взаимосвязаны системы земельного кадастра, регистрации прав на землю с систе­мой управления земельными ресурсами и землеустройством в различных странах? 5. В чем принципиальное отличие комплексного территориального планирования от зонирования территории в зарубежных странах? 6. Какие виды территориальных планов существуют в разных странах? 7. Почему межевание земель — один из видов землеустроительных действий? 8. Как взаимосвязано землеустройство с рынком не­движимости в западных странах? 9. Как изменялись принципы и задачи землеуст­ройства за рубежом в различные исторические периоды? 10. Почему землеустрой­ство в экономически развитых странах служит основой для планирования и органи­зации рационального использования земель и их охраны? 11. Сформулируйте зако­номерности развития землеустройства за рубежом. 12. Каковы перспективы развития землеустроительных работ в мире? 13. Перечислите межгосударственные, международные правительственные и общественные организации и советы в облас­ти геодезии, землеустройства и земельного кадастра? Каковы их основные функции и задачи? 14. Как организованы землеустроительные службы в зарубежных странах? 15. Каковы уровни землеустроительного образования за рубежом? 16. Чем отличает­ся высшее профессиональное землеустроительное образование в России от запад­ных стран? 17. Какова система аттестации и аккредитации профессиональных зем­леустроительных кадастров в разных странах мира? 18. Оцените преимущества и недостатки российской и зарубежной систем землеустройства.

Часть I!

ОСОБЕННОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ В ОТДЕЛЬНЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Глава 5 АВСТРАЛИЯ

5.1. СОДЕРЖАНИЕ И ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Австралия — это федеральное государство, включающее в себя 6 штатов (Новый Южный Уэльс, Квинслэнд, Южная Австралия, Западная Австралия, Тасмания, Виктория) и две территории (Се­верную и Австралийской столицы).

Общая площадь Австралии — 768 млн га. Население — 18,5 млн чел.

Плотность населения — 2,4 чел. на км2, один из самых низких показателей в мире.

Все земельные ресурсы страны находятся в ведении штатов и состоят из их территорий.

Формы земельной собственности в различных штатах и даже в отдельных их частях неодинаковы. Например, в центрально-се­верной и центрально-южной частях шт. Новый Южный Уэльс, которые занимают 60 % всей территории этого штата, проживает 99 % всего населения. При этом 63 % земель находится в частной собственности; 16 — принадлежит различным правительственным агентствам; 21 — находится в собственности штата (Сго\уп Ьапс1), в том числе 13 — передано в аренду по 92 тыс. арендным договорам, лицензиям и разрешениям, 5 — зарезервировано для обществен­ных потребностей, 3 % — не используют.

В западных землях шт. Новый Южный Уэльс, составляющих 40 % территории этого штата, проживает всего 1 % населения. По­этому только 2,5 % западных земель находится в частной соб­ственности; 3 — в собственности правительственных агентств, а 94 % всех земель принадлежит штату. Из земель, принадлежащих штату, 93 % передано в аренду по 8,5 тыс. арендным договорам, лицензиям и разрешениям, а 1,5 % земель штата зарезервировано для государственных и общественных потребностей [125].

Во всех штатах сложилась четкая система управления земель­ными ресурсами на основе системы регистрации землевладений Торренса (Тоггепз ТШе 8у81ет). Например, в шт. Новый Южный Уэльс в картотеке регистрации Торренса на конец 2001 г. зарегис­трировано 3,5 млн земельных участков, хранится более 50 млн ар­хивных дел начиная с 1863 г. Ежегодно поступает более 600 тыс. уведомлений о земельных операциях, каждый год контролируется более 10 тыс. планов (проектов землеустройства), ежедневно реги­стрируют более 12 тыс. документов.1

Основные принципы системы регистрации Торренса, базирую­щиеся на обеспечении государством гарантий прав на землевладе­ние, следующие:

любая операция, связанная с земельным участком, должна быть зарегистрирована в Реестре записей о землевладении;

на каждый существующий в шт. Новый Южный Уэльс в дан­ный момент земельный участок имеется документ, удостоверяю­щий право владения им, а у его владельцев хранится копия, кото­рая называется «Свидетельство на землевладение» (СегИйсаГе оГ ТШе);

правительство штата гарантирует, что человек, фамилия кото­рого зафиксирована в Реестре записей о землевладении, — закон­ный владелец того участка земли, к которому относится данная запись;

запись, хранящаяся в Реестре, является неоспоримой гаранти­ей права на землевладение и признается неопровержимым доказа­тельством в любом суде.

Для выполнения этих принципов важнейшее значение име­ют следующие землеустроительные действия: правильное уста­новление и обозначение границ земельных участков в соответ­ствии с предъявляемыми техническими требованиями; обяза­тельная проверка и экспертиза всех землеустроительных проек­тов в части разделения земли на участки до регистрации планов и последующей выдачи свидетельств на землевладение; конт­роль работы землемеров, включая выборочные полевые съемки и инструкции; юридическая и геодезическая экспертиза регист­рируемых дел.

Опыт использования системы регистрации Торренса в Авст­ралии показал, что в целях повышения эффективности исполь­зования и охраны земель все действия, связанные с обеспечени­ем управления земельными ресурсами, регистрацией земельных участков и другого недвижимого имущества, земельным кадаст­ром и оценкой земель, землеустройством, геодезией и картогра­фией, земельно-информационными системами, должны быть сосредоточены в одном государственном ведомстве (предприя­тии).

1 МосЗегп Ьапс! КесопЗз Мапа§етеп1. РеаШгез апс! ВепеГиз оГ \*Не №>у 5отН \Уа1е$ Тоггепз ТШе 5у$1ет. — N5^.: Ьапс! ТШе оШсе, 2001. — р.4.

В этой связи в шт. Новый Южный Уэльс в конце 90-х годов при Департаменте информационных технологий и управления

(земельная администрация) было создано Государственное хоз­расчетное предприятие земельно-имущественной информации (ЬР1 — Ьап<1 апс! РгореЛу 1пГогтаПоп), имеющее в своем составе три основных подразделения:

земельно-титульный офис, занимающийся регистрацией земли и недвижимости и сделок с ними;

земельно-информационный центр, ведающий земельным када­стром, геодезией и картографией, землеустройством и ведущий земельно-информационную систему штата;

офис генеральной оценки земли, ведущий земельно-оценоч­ные работы.

Сведение всех землеустроительных действий в одно предприя­тие, ведущее регистрацию, учет, оценку, формирование объектов земельно-имущественного комплекса и управление ими в Австра­лии, позволило повысить эффективность государственного управ­ления земельными ресурсами, снизить удельные затраты на земле­устройство и земельный кадастр, уменьшить число администра­тивно-управленческого персонала, ведающего земельными дела­ми, организовать рациональное использование и охрану земель страны.

В составе служащих ЬР1 работает главный землеустроитель штата (Зигуеуог Сепега1), который одновременно возглавляет Ди­рекцию (ассоциацию) землемеров Нового Южного Уэльса.

Раньше главного землеустроителя штата назначал генерал-гу­бернатор из числа наиболее опытных и уважаемых землемеров, а в настоящее время — руководитель земельной администрации.

В составе предприятия земельно-имущественной информации работает 1200 государственных землемеров, примерно такое же число частных землемеров, имеющих лицензии на выполнение землеустроительных работ, выполняют различные землеустрои­тельные действия.

Работы ведут на основании Закона о землеустройстве, Правил и порядка проведения землеустроительных работ.

Земельными ресурсами штатов в Австралии управляют на ос­нове «Законодательства о планировании в отношении окружаю­щей природной среды». Для чего устанавливают:

общие правила землепользования;

процедуры, в соответствии с которыми принимают планы по развитию территорий и охране окружающей природной среды;

процесс, с помощью которого можно получить разрешение на использование земли.

Ответственность за управление земельными ресурсами на уров­не штата распределяется между правительством штата и местными (муниципальными) органами власти.

Например, в правительстве шт. Новый Южный Уэльс планиро­ванием использования и охраны земель занимаются министр по планированию и Департамент по планированию, находящийся в ведении этого министра. На уровне муниципалитетов планирова­нием использования и охраны земель занимаются местные сове­ты, избираемые населением в районах.

5.2. ПЛАНИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Решения правительства и органов местного самоуправления в области землепользования претворяются в жизнь через Планы развития территорий и охраны окружающей природной среды.

Существует три вида таких планов:

план развития территории штата в целом;

региональные планы охраны окружающей природной среды;

местные планы развития территорий и охраны окружающей природной среды.

План развития территории штата и региональные планы разра­батывает Департамент по планированию при министре.

План развития территории штата составляют после проведе­ния дискуссий по проблемам землепользования штата между Де­партаментом по планированию, местными советами, обществен­ностью и государственными органами власти. В этом плане отра­жены вопросы, имеющие важность для всего штата, например ох­рана лесов, расположенных в границах городов; рациональное использование экологически чувствительных земель и лесов при­брежных территорий; строительство дорог и других объектов инф­раструктуры, имеющих важное значение для всего штата; выделе­ние земель для развития общественного жилого фонда, для пре­старелых, инвалидов и др.

Региональные планы охраны окружающей природной среды могут охватывать как большие географические районы (например, при­брежные земли Нового Южного Уэльса), так и незначительные по площади территории (например, отдельный пригород Сиднея).

В региональных планах отражают вопросы землепользования регионального уровня, например, регулирование использования земель в горнодобывающих районах, или охрана зданий, имею­щих историко-культурную ценность, или развитие транспортных связей в регионе. Региональные планы могут быть комплексными, когда решается полный перечень вопросов землепользования, и специальными — в том случае, если разрабатывают отдельные ас­пекты развития регионов.

Местные планы развития территорий и охраны окружающей при­родной среды содержат в себе основные направления регулирова­ния землепользования на территориях, находящихся в ведении муниципальных властей. Главное их назначение — зонирование территории с описанием разрешенных типов и особых условий землепользования для каждой зоны.

Так, муниципалитет района «Южный Сидней» в городе Сид­ней организует использование своей территории на основе двух планов, составленных в 1997—1998 гг.:

плана развития и охраны территории (Ьоса1 ЕпУ1Гоптеп1 Р1ап);

плана по контролю за развитием территории (Оеуе1ортеп1 Сотго1 Р1ап).

Первый план — законодательный акт по планированию исполь­зования земель на территории городского района, который делит всю площадь на зоны, устанавливает порядок землепользования в них, а также цели и задачи по развитию территории внутри этих зон.

Так, в плане были выделены следующие зоны и подзоны:

2 (а) - жилая с низкой плотностью застройки;

1. (б) - жилая со средней плотностью застройки;
2. — бизнеса;
3. — промышленная;
4. - специального использования;
5. (а) - локальной рекреации (отдыха); 6 (б) - общей рекреации;

9 (а) - резервирования строительства магистральных дорог; 9 (б) - резервирования строительства местных дорог;

9 (в) - резервирования для целей отдыха;

10 - смешанного использования.

Любое другое использование земли, не соответствующее опре­деленному зонированию, не допускается.

Второй план по контролю за развитием землепользования района устанавливает рамки проектирования градостроительства и критерии, в соответствии с которыми развивается район, чтобы, с одной стороны, сохранить лицо города и, с другой стороны, вне­дрить современные достижения в области архитектуры и градост­роительства (рис. на цв. вклейке).

Планирование использования земель сельскохозяйственного назначения в сельских районах шт. Новый Южный Уэльс имеет свои особенности. Основой для планирования использования и охраны этих земель также служат местные планы развития сельс­ких территорий и охраны окружающей природной среды. При их составлении руководствуются следующими принципами.

1. Поощрение новых видов использования сельскохозяйствен­ных земель и развития сельских территорий, учитывающих эколо­гические требования.
2. Обеспечение максимальной пользы для общества при ис­пользовании сельскохозяйственных земель с минимальными эко­номическими и социальными затратами за счет:

применения природоохранных методов ведения сельского хозяйства;

сохранения и защиты сельскохозяйственных угодий от изъя­тия для несельскохозяйственных целей;

предотвращения разбивки земель на небольшие участки, т. е. недопущения парцелляризации земель;

отвода для несельскохозяйственного использования наиме­нее продуктивных угодий.

1. Обеспечение большого разнообразия типов сельских поселе­ний.
2. Зонирование территории с целью предотвращения изъятия продуктивных угодий для несельскохозяйственных целей, а также резервирования земель для развития городов, крупномас­штабной разработки минерально-сырьевых ресурсов, древеси­ны и т.п.
3. Применение ограничивающих и запрещающих типов земле­пользования в районах, подверженных наводнениям, пожарам, эрозии с сохранением древесной и кустарниковой растительнос­ти.
4. Охрана объектов, имеющих историческое, культурное и на­учное значение.

В последней четверти XX в. в Австралии существенно измени­лась концепция планирования использования земель. Стали при­знавать, что для поддержания экономического роста и социально­го благосостояния необходимо изыскивать денежно-материаль­ные и другие средства для восстановления природных ресурсов, нарушение которых последовало вследствие интенсивного и часто неоправданного землепользования.

При этом отмечают, что на австралийском континенте наруше­ние природного равновесия связано с исторически сложившейся системой частного землевладения и суверенных прав на собствен­ность земель. Так, искусственные границы землевладений не при­нимали во внимание естественные формы ландшафта и не учиты­вали качества земель. Плохо продуманные программы освоения и мелиорации новых земель, заселения и дробление фермерских хо­зяйств сократили площади землевладений, увеличили протяжен­ность неправильно расположенных границ, ухудшили жизнеспо­собность ферм.

В этой связи в практику долгосрочного управления земельны­ми ресурсами стали внедрять экологический подход, основанный на планировании, координации и организации рационального ис­пользования земли, воды, растительности и других ресурсов по водосборным бассейнам, предусматривающий равновесие между охраной и использованием природных ресурсов.

Данный подход реализовывали путем сотрудничества прави­тельства и местных властей на основе специальных программ (по предотвращению засоления почв в сельских районах, вдоль рек и протоков; по облесению территории; рациональному использова­нию земель фермерских хозяйств; охране почв и др.), а также при землеустройстве территорий.

При этом основой проведения работ служили региональные пла­ны (схемы) использования и охраны земельных ресурсов по водосбор­ным бассейнам (Ьап<1 11зе Р1аптп§ ЗсЬетез ап<1 Ьап<1 Оеуе1ортеп1

Соп1го1з, Епу1гоптет Р1апз), а также проекты природоохранного землеустройства.

Например, в 1985 г. были начаты землеустроительные работы по бассейну р. Марри-дарлинг. Для этого была создана специаль­ная Дирекция бассейна, покрывающего почти 15% поверхности Австралии. Было подсчитано, что из-за нерационального земле­пользования в бассейне этой реки сельское хозяйство ежегодно теряло 260 млн долл. (1987 г.). В 1989 г. был принят специальный закон шт. Новый Южный Уэльс «Об управлении водосборными площадями», на основе которого созданы Координационный ко­митет штата по управлению водосборными площадями, а также тресты и комитеты, ведущие работы по конкретным водосборам. Все работы вели на основе регионального (на водосбор) природо­охранного плана.

В развитие данного плана были разработаны проекты землеуст­ройства по управлению водосборными площадями малых рек. Примером может служить проект землеустройства Ливерпульских равнин, расположенных на северо-западных склонах Нового Юж­ного Уэльса. Площадь сельскохозяйственных угодий на равнинах составляет 600 тыс. га. Здесь размещены черноземные почвы, при­годные для высокоэффективного сельского хозяйства.

Однако вследствие вырубки 80 % лесов на склонах холмов, пе­рехода от скотоводства к интенсивному земледелию, отсутствия системы противоэрозионных мероприятий изменился водный ре­жим этой территории, увеличился эрозионно опасный сток, учас­тились наводнения, произошло заиливание ряда площадей, под­нятие уровня грунтовых вод и заболачивание земель, что нанесло урон сельскому хозяйству. Более 50 тыс. га первичных аллювиаль­ных почв теперь находится под сильной угрозой засоления. Засо­ленные подземные воды достигли глубины 1,5 м от поверхности. Капиллярное перемещение довело соли до уровня корней расте­ний, что снизило урожайность сельскохозяйственных культур.

В этой связи в проекте землеустройства по управлению водо­сборными площадями Ливерпульских равнин были проведены следующие работы:

осуществлено моделирование водного баланса и проведен гид­рогеологический анализ территории;

составлены планы существующего использования земель, глу­бины залегания грунтовых вод и их качества, растительности, раз­мещения границ землевладений;

разработаны предложения по планируемым площадям и соста­ву сельскохозяйственных угодий, облесению территории, рацио­нальному использованию воды, введению севооборотов, подбору трав для пастбищ, имеющих более глубокую корневую систему, мелиорации солонцов и др.

5.3. ОСОБЕННОСТИ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

В соответствии с законом землевладельцы самостоятельно при­нимают решения о виде и способах использования своих земель и внутрихозяйственном землеустройстве. Это их право, основанное на праве частной собственности на землю.

Однако в Австралии благодаря созданному в последние десяти­летия плановому контролю за землепользованием, осуществляе­мому государством через систему землеустройства и мониторинга земель при участии общественности, установлены пределы инди­видуальной свободы в области использования земель и намечают­ся обязательные землеустроительные мероприятия внутри част­ных землевладений. Государство, осуществляя природоохранную политику, заставляет землевладельцев проводить на своих земель­ных участках внутрихозяйственное землеустройство. Таким обра­зом регулируется поведение частного землевладельца в интересах всего общества.

Для этого используют следующие финансовые средства и меха­низмы:

инвестиции, выделяемые в ходе выполнения государственных, региональных и местных программ в сфере управления земле­пользованием;

освобождение от налогов фермеров, затративших свои средства на осуществление проектов землеустройства (строительство дамб, водостоков; противоэрозионные мероприятия; борьбу с сорняка­ми, вредителями и болезнями сельскохозяйственных культур; пе­ренос изгородей на пастбищах и т. п.), в размере, соответствую­щем 100 % затрат;

денежные средства, выделяемые самими землевладельцами.

Проводимое внутрихозяйственное землеустройство, называемое в Австралии «землеустройством на отдельных владениях», осуще­ствляют следующим образом.

1. Проводят аэрофотосъемку землевладения фермерского хо­зяйства и составляют план существующей организации его терри­тории. При наличии старого плана его корректируют наземными методами. На план наносят все дороги, постройки, изгороди, гра­ницы отдельных угодий, поля севооборотов, места водопоя скота, каналы, орошаемые участки и т. д.
2. Разрабатывают классификацию фермерских земель, учиты­вающую потенциальное плодородие почв и необходимость прове­дения почвозащитных мероприятий. При этом анализируют кли­мат в районе расположения хозяйства, тип почв, рельеф местнос­ти, растительность, водостоки, частоту затоплений, имеющийся опыт земледелия и скотоводства, очаги ветровой и водной эрозии, степень солонцеватости, засоления и др.
3. Разрабатывают систему почвозащитных мероприятий в соот­ветствии с потенциальной пригодностью фермерских земель для сельскохозяйственных целей и необходимостью их охраны и про­водят землеустроительные улучшения территории: строят новые изгороди, дороги; линейные элементы организации территории размещают так, чтобы они соответствовали естественным грани­цам и рубежам; намечают места закладки полезащитных ветро-ломных лесополос; проектируют систему севооборотов и ухода за пастбищами; вырабатывают меры по борьбе с деградацией земель и т. д. (табл. 2).

2. Классификация сельских и городских земель по их потенциальной пригодности (шт. Новый Южный Уэльс)

Категория земель

Тип земель

Класс земель

Рекомендуемые почвозащитные мероприятия или категория земель

Сельской местности

Городские

Пригодные для постоянной куль­тивации

Не пригодные для постоянной куль­тивации, но пригод­ные для скотоводства с периодической культивацией

Земли, не пригодные для культивации, но пригодные для пастбищ

Другие

I Особые работы по охране зе­мель не требуются

1. Применение агротехнических приемов охраны почв (полос­ное земледелие, специальные системы севооборотов и обра­ботки почв)
2. Возведение водоотводных ба­рьеров, выравнивание берегов и водоразделов, проведение приемов, относящихся к клас­су II
3. Мелиорация и улучшение пас­тбищ, регулируемый выпас скота, внесение удобрений, со­здание или воссоздание посто­янных пастбищ

V Структурные работы по охране почв, включая противоэрози-онную агротехнику, создание водопоглощающих водоотвод­ных барьеров, рельефных заг­раждений вместе с мерами, от­носящимися к классу IV

1. Ограничение размеров стада, распыление удобрений и се­мян в целях снижения нагруз­ки на почву, пожароохранные меры и уничтожение вредите­лей. Возможно проведение структурных противоэрозион-ных работ
2. Защита земель лесными насаж­дениями
3. Утесы, озера или болота и дру­гие земли, не пригодные для земледелия или скотоводства

А Районы с минимальными фи­зическими ограничениями го­родского строительства

Категория земель

Тип земель

Класс земель

Рекомендуемые почвозащитные мероприятия

Городские

Другие

Б Районы с минимальными до средних физических ограниче­ний городского строительства

В Районы со средними физичес­кими ограничениями городс­кого строительства

Г Районы с крупными физичес­кими ограничениями городс­кого строительства

Д Районы с очень крупными фи­зическими ограничениями го­родского строительства

4. Составляют финансовый план фермерского хозяйства, учиты­вающий затраты на работы различного типа и их эффективность, а также намечающий очередность проводимых мероприятий.

Отвод земельных участков в Австралии осуществляют также на основе проектов (планов) территориального (межхозяйственного) землеустройства. При этом принимают следующий порядок зем­леустроительных работ.

1. Составляют план предполагаемого разделения существующе­го земельного участка (массива земель, группы земельных участ­ков). В нашем понимании — это проект землеустройства.
2. Рассматривают и утверждают данный план (проект землеуст­ройства) местные власти после необходимых согласований.
3. Осуществляют перенос проекта землеустройства в натуру, новые земельные наделы получают свои границы, которые зак­репляют межевыми знаками.
4. Подают на рассмотрение властям штата документы на новые земельные наделы, издают акты об их утверждении, регистрируют земельные участки.
5. Вносят в земельный кадастр данные проведенного землеуст­ройства и регистрации земельных участков, устанавливают цен­ность земли для исчисления земельного налога.

Значение землеустройства (землемеров) в процессе проведения землеустроительных работ очень важно. Оно заключается в том, чтобы технически правильно и юридически грамотно составить проект, ясно обозначить ориентиры и границы земельных участ­ков на местности, точно отразить эти сведения в землеустроитель­ных документах, данных регистрации земельных участков и зе­мельного кадастра.

Именно поэтому деятельность государственных и частных зем­лемеров регулируется властями штата соответствующим законода­тельством, разрабатываемым парламентом, и директивами, изда­ваемыми Главным землемером штата, Начальником службы реги­страции, Главным земельным оценщиком.

5.4. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Основные нормативные правовые акты, регулирующие земель­ные отношения и землеустроительные действия в шт. Новый Юж­ный Уэльс: Закон о земле; Закон о территориальном планирова­нии и оценке (N5^ ЕпУ1гоптеп1а1 Р1апшп§ ап<1 Аззеззтет Ас1, 1979); Закон о государственных землях (Сгошп Ьапйз Ас1, 1989); Закон о дорогах (Коайз Ас1, 1993); Закон о защите естественной растительности (ТЧаПуе Уе^еШюп Сопзегуа1юп Ас1, 1997); Закон о землеустройстве (Соп1агтипа1е<1 Ьап<1 Мапа§етеп1 Ас1, 1997); Закон об оценке земель (Уа1иа1юп оГ Ьап<1 Ас!:, 1916—1998) и др.

Значительные площади в шт. Новый Южный Уэльс занимают государственные земли (Сгошп Ьапйз), находящиеся в собственно­сти правительства штата. От имени правительства штата ими уп­равляет Служба государственных земель Департамента охраны земли и воды (ОераПтпет оГ Ьап<1 ап<1 ^Уа^ег СопзегуаИоп). Этот департамент готовит документы для продажи и предоставления в аренду земельных участков, выдает лицензии на право пользова­ния ими, устанавливает ограничения и обременения в использо­вании земли, организует рациональное использование, резервиро­вание для общественных целей и охрану земельных участков, на­ходящихся в государственной собственности.

Государственные земли (земли Короны) используют на основа­нии Закона о землях Короны, принятого парламентом штата в 1989 г. (Сгошп Ьапйз Ас1).

На основании этого закона Департамент охраны земли и воды проводит также качественную оценку земель штата, учитываю­щую биофизические и химические свойства почв и применяемую правительственными агентствами для планирования использова­ния и охраны земель.

Для контроля за использованием и охраной государственных земель в 100 районах штата имеются также земельные управления (Ьоса1 Ьап<1 Воагй), основанные с 1884 г. и состоящие из руководи­теля и двух специалистов в области землепользования.

Вопросами регулирования землепользования в шт. Новый Юж­ный Уэльс занимаются также и другие государственные службы: Департамент строительства, Департамент общественных работ и услуг, Управление защиты сельскохозяйственных земель, Агент­ство государственных лесов, Управление национальных парков и защиты диких животных, Департамент минеральных ресурсов, Департамент сельского и рыбного хозяйства.

Большое значение в Австралии в деле управления земельными ресурсами имеют общественные объединения землевладельцев, назы­ваемые Лэндкэр и состоящие из людей, стремящихся к выполне­нию совместными усилиями мероприятий по организации рацио­нального использования и охраны земли в своих районах. Напри­мер, по применению почвоводоохранных технологий, закладке за­щитных лесополос на своих и соседних территориях, по регулиро­ванию стока воды и т. д.

Землевладельцам также активно помогают различные консуль­тационные службы в области фермерского хозяйства, лучшего ис­пользования плодородия почв, защиты окружающей природной среды, предотвращения засоления земель.

Для разрешения спорных вопросов в шт. Новый Южный Уэльс в 1980 г. был основан Земельный суд (Ьап<1 ап<1 ЕпУ1гоптеп1а1 СоиП;). Статус этого суда, а также статус, категории и титул судей приравнивают к Высшему суду штата.

Земельный суд относится к категории специальных и руковод­ствуется примерно тридцатью законодательными актами, связан­ными с планированием, строительством, использованием и охра­ной земель, земельным налогообложением, государственной оценкой земель, правами на землю коренных жителей Австралии и др.

В судебную юрисдикцию суда включают решение вопросов, связанных:

с планированием использования земель (пересмотром заявок на использование земли и застройку, в которых было отказано ме­стными органами власти, и рассмотрением жалоб на решения ме­стных советов);

со строительством (в части споров, жалоб и отказов на получе­ние строительных сертификатов);

со спорами, оценкой стоимости земли, налогообложением, размерами компенсации при изъятии земель, границами земель­ных участков, правами на землю коренных жителей Австралии;

с правомочным исполнением гражданских законов в сфере со­блюдения гражданских прав, обязанностей или обязательств в со­ответствии с законами использования и охраны земель (при этом суд имеет право и юрисдикцию приостановить действие или при­знать не имеющим силу решение любого государственного органа исполнительной власти, если последний превысил полномочия, данные ему законом);

уголовным преследованием и наказанием за преступления в области землепользования;

пересмотром приговоров, вынесенных местными судами по преступлениям, связанным с окружающей природной средой и природными богатствами, по заявлениям осужденных или обви­нителей.

В 2001 г. Земельный суд штата состоял из 6 судей и 9 членов комиссии.

Вся недвижимость в шт. Новый Южный Уэльс проходит еже­годную оценку для определения ее стоимости и расчета ставки зе­мельного налога. Все 175 муниципалитетов штата ежегодно (но не реже одного раза в 3...4 года) получают результаты оценки земли и недвижимости. Они определяют также ставку земельного налога.

При оценке земельной собственности в сельской местности обязательно учитывают землеустроенность территории через оценку улучшений, которая включает в себя добавленную сто­имость:

включений (скота, посевов, растений, движимого имущества); зданий и сооружений; плантаций, садов, виноградников; ограждений;

ирригационных сооружений; гидрологического обустройства; пастбищного обустройства.

Таким образом, в Австралии земельными ресурсами управляют через систему землеустройства, включающую в себя многофунк­циональные взаимосвязанные государственные, общественные и частные структуры, имеющие общую цель — организацию рацио­нального использования и охраны земли. Это относится к различ­ным сферам общественных отношений: законодательной, испол­нительной, судебной ветвям власти, местному самоуправлению, общественной и частной инициативам.

АМЕРИКА

Глава 6 СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

6.1. ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РАЗВИТИЯ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Соединенные Штаты Америки (США) — четвертая по размеру страна мира (после России, Канады и Китая). Общая площадь стра­ны — 9 363 200 км2 (936,3 млн га), площадь суши — 916,7 млн га.

Численность населения — 267,9 млн чел. (1997 г.), плотность населения —28,6 чел. на 1км2. Землеобеспеченность — 3,5 га об­щей площади на 1 чел., в том числе 1,55 га сельскохозяйственных угодий и 0,65 га пашни. Сельскохозяйственная освоенность тер­ритории составляет 44,3 %, распаханность — 18,6, залесенность— около 25 %.

Большая часть земель в стране (около 60 %) находится в част­ной собственности. Федеральное правительство владеет 29 % зе­мель, правительства штатов и местные органы власти — 9; индей­ским племенам принадлежит 2 % земель.

В состав страны входят 50 штатов.

Колонизация Северной Америки европейцами началась в XVI в. В это время здесь не существовало ни крепостного права, ни земельных отношений, характерных для феодальной Европы.

В XVII —первой половине XVIII в. на будущей территории США сформировались основы государственного и администра­тивно-территориального устройства. Появился класс землевла­дельцев, которые были заинтересованы в закреплении за ними прав на земельные участки. Начиная с Договора 1781 г. об обра­зовании конфедерации тринадцати английских колоний в Се­верной Америке и практически вплоть до 20-х годов XX в. зем­леустроительные действия заключались в распределении обще­ственных земель между собственниками в целях регулирования колонизации, освоения и рационального использования терри­тории страны; оформлении и защите прав земельной собствен­ности.

Известно, что уже в середине XVIII в. в графствах Северной Америки суще­ствовали штатные должности землемеров, а землеустройство преподавали в кол­леджах. Особенно большое значение землеустройству придавал в то время Джордж Вашингтон (1732—1799) — первый президент США.

В 1748 г. Д. Вашингтон со своим другом Фэрфаксом устроились на работу по обмеру земель к землемеру Д. Дженне. Ранней весной этого года они отправились в долину Шенанда (нынешний шт. Вирджиния) нарезать принятые там для ферм участки площадью 160 га. Это было необходимо, чтобы пустить их в продажу или получить деньги с уже построивших бревенчатое жилье колонистов на земле дяди Фэрфакса, Томаса Фэрфакса — лендлорда, владевшего в то время 2 млн га.

Д. Вашингтону, помощнику землемера, была положена щедрая плата — один дублон в день (старинная испанская монета достоинством 7,5 г золота). Так вы­соко ценился труд землемера. Работы проводили ранней весной, когда снег только что сошел, а листва на деревьях еще не появилась; это способствовало проведению измерений и нормальной видимости через оптические геодезичес­кие приборы.

Зимой 1748/49 г. Д. Вашингтон прошел краткий курс теории геодезии и земле­устройства в колледже Уильяма и Мэри в Вильямсбурге, сдал выпускной экзамен и, дав присягу на «верность королю и правительству», получил свидетельство зем­лемера. Сразу после этого он получил должность штатного землемера графства Колпепр.

В период 1748—1750гг. Д.Вашингтон занимался объездом и обмером зе­мель. Он помог сделать планировку нового города, который был заложен в 20 км от г. Маунт-Вернона, по просьбе соседей уточнял размеры плантаций (за Блю-Ридж в районе Аппалачских гор).

Сохранился рисунок Р. Холла «Молодой Вашингтон — землемер» [16]. В руках у него железная мерная цепь и шпильки для измерения расстояний, ему помогают двое рабочих (Яковлев Н.Н. Вашингтон. Преступившие грань/Избранные произ­ведения. — М.:Молодая гвардия, 1989. — С. 23, 96—97).

С конца XVIII в. землеустроительные и государственные орга­ны США активно занимались продажей общественных земель в частную собственность и организацией земельных аукционов (табл. 3).

В 1785 г. Томас Джефферсон, президент США, подписал Дек­рет о земле (Ьапс! ОгсНпапсе от 20 мая 1785 г.), который ввел госу­дарственную систему землеустройства. Этот президент также в свое время был землемером, осуществляя топографическую съем­ку шт. Вирджиния. Его отец Питер Джефферсон также был выда­ющимся геодезистом.

В соответствии с положениями Декрета о земле 1,5 млрд акров (более 600 млн га) были поделены на квадратные участки со сто­ронами в 6 миль, каждый участок был разбит на 36 секторов пло­щадью 1 квадратную милю. Это облегчило описание земли при передаче ее другому владельцу и способствовало защите прав зем­левладения. Замысел оказался и простым и сложным одновремен­но. В результате грандиозной работы были определены 2,6 млн пунктов топографической сети, отстоящих на милю друг от друга [174]. На выполнение этой задачи было затрачено колоссальное количество человеческой энергии. Люди несли теодолиты, тянули стальные мерные ленты, поднимали нивелирные рейки, прокла­дывали маршруты, поднимались в горы, устанавливали межевые знаки, рыли ямы и делали зарубки на деревьях.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Год | Минимальная цена продажи, долл. за 1 га | Метод передачи прав | Площадь одного передаваемого участка, га |
| 1785 | 2,5 | Аукцион  » | Около 770 |
| 1796 | 5 | 1165 |
| 1800 | 5 | » | Не менее 130 |
| 1820 | 3,1 | » | 65 |
| 1841 | 3,1 | Выбор и заселение участка | Не более 65 |
| 1854 | 1,2...2,5 | То же | — |
| 1862 | 0,4...0,5 | Заселение и доказательство | Не более 65 |

3. Средние размеры и цены земельных участков, передаваемых в частную собственность в США [75]

преимущественного права на приобретение земли

Декрет о земле развил три новых принципа в области землеуст­ройства: первый — «Топосъемка до заселения», второй — «Мате­матически точное планирование всех государственных земель», третий — «Создание стандартной земельной единицы — участка унифицированной формы и площади с размеченными граница­ми».

Эти принципы не использовали в первоначальных американс­ких колониях, где землемерную съемку выполняли нерегулярно и беспорядочно.

Конгресс учредил Главное земельное управление (Сепега1 Ьапс! ОШсе, или СЬО) при Министерстве финансов, призванное руко­водить, исполнять решения и проводить в жизнь все законода­тельные акты, связанные с государственными землями.

В XIX в. территория США постоянно расширялась.

В 1803 г. президент Томас Джефферсон договорился о покупке у Франции большого количества земли. Эта сделка, известная как приобретение Луизианы, охватывала площадь более 500 млн. ак­ров (200 млн га) и включала большую часть территории к западу от реки Миссисипи до Скалистых гор, не считая Техаса. Приобрете­ние Луизианы обошлось Соединенным Штатам в 23 млн долл.

В 1819 г. Америка купила у Испании Флориду. Техас стал час­тью США в 1845 г. Годом позже Америка подписала договор с Ве­ликобританией, известный как «Орегонский компромисс» (Оге^оп Сотргогтше). В результате этого договора страна приобре­ла дополнительную территорию, которая сейчас включает в себя штаты Орегон, Вашингтон и Айдахо.

В 1848 г., всего за год до обнаружения золота в Калифорнии, США получили у Мексики земли, которые теперь являются шта­тами (Калифорния, Невада, Юта, а также частями штатов Аризо­на, Нью-Мексико, Вайоминг и Колорадо). «Территориальное приобретение» Гадсдена в 1853 г. добавило стране нынешний юг Аризоны.

Последнее крупное расширение произошло в 1867 г., когда США купили у России Аляску. Площадь Аляски составляла бо­лее 375 млн. акров (150 млн га — примерно одну пятую осталь­ной территории Америки). Аляска стоила 7 млн долл. Вместе с ней государственные владения протянулись от западной грани­цы Пенсильвании до Тихого океана, от Канадской границы до Мексиканского залива, включив в себя Флориду и Аляску. Об­щая площадь земель составила более 1,8 млрд акров (более 720 млн га).

Наиболее значительным шагом в осуществлении земельных преобразований в США стал Закон о гомстедах (Нотез1еас1 Ьаш), что в буквальном переводе означает Закон об участках (усадьбах), принятый в 1862 г., в разгар гражданской войны. Данный закон дал возможность большому числу поселенцев за символическую плату (0,4...2,5 долл. за акр) стать землевладельцами. Размер участ­ка был ограничен 80 акрами на одного члена семьи или 160 акра­ми в расчете на мужа и жену. По истечении 5 лет, если поселенцы по-прежнему проживали на этой земле, участок переходил в их собственность.

Гомстед представлял собой, по сути, хуторской участок. Таким образом, Законом о гомстедах правительство развивало «хуторс­кую» организацию территории или «хуторскую» колонизацию.

Вскоре выяснилось, что недостатком Закона о гомстедах было ограничение максимального размера предоставляемого участка. Если на плодородных землях Среднего Запада работа на площади гомстеда могла обеспечить проживание средней семьи фермера, то в западных, более засушливых зонах этого было недостаточно. Поэтому в дальнейших поправках к этому закону, принимаемых в последующие полвека, максимальный размер участка земли был постепенно увеличен с 65 до 365 га.

К концу эпохи заселения земель (20-м годам XX в.) была рас­пределена площадь, составляющая около 20 % территории страны. Это была самая большая распределенная целевым образом часть общественных земель. Следующую по площади группу составляли земли, переданные штатам для реализации различных внутренних программ развития, — 15,4 %. В итоге к 1943 г. около 70% пре­жних общественных земель оказались распределенными между новыми владельцами.

6.2. ТОПОГРАФИЧЕСКАЯ ОСНОВА ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Современная система государственной топографической съем­ки в США сохранила основные элементы декрета 1785 г., изменя­емого и дополняемого последующими законодательными актами.

По условиям кадастровой системы вся государственная терри­тория была поделена квадратной сеткой на участки со сторонами 6 миль.

Прежде чем измерить какое-либо расстояние, землемер должен определить нулевой пункт, в котором пересекаются две линии: одна идет с севера на юг, другая — с запада на восток. Первая ли­ния, идущая с севера на юг, — это главный меридиан. Он имеет название, например, Солт-Лейк-Меридиан. Солт-Лейк-Мериди-ан пересекает базовую линию в юго-восточном углу территории храма мормонов, в центре Солт-Лейк-Сити. Вторая линия, иду­щая с запада на восток, — это базовая линия (рис. 1).

Работая вдоль главного меридиана и базовой линии, землемер устанавливает углы участков с интервалом 6 миль, а затем разме­чает оставшуюся территорию. Каждый квадрат со стороной 6 миль называют 1ошп8Ыр, и он имеет площадь 36 квадратных миль (при­мерно 23 040 акров, или 9216 га). Любой такой квадрат может быть привязан к главному меридиану и базовой линии.

Из-за формы Земли меридианы сходятся по мере приближения к Северному полюсу. Для учета этого явления через каждые 24 мили проводят коррекционные линии.

Далее землемер делит квадратный участок со стороной 6 миль на секторы площадью в 1 квадратную милю (640 акров). Каждый сектор (зесйоп) нумеруют, начиная с сектора 1, расположенного в северо-восточном углу участка, и заканчивая сектором 36, распо­ложенным в юго-восточном углу (рис. 2).

Сектор делят на четверти по 160 акров, которые по условиям Закона 1862 г. были элементарными единицами (гомстедами). Четверти можно поделить на получетверти по 80 акров или на чет­верть четверти по 40 акров и т.д.

Прямоугольная система топографической съемки заставила по­селенцев брать нежелательные земли наряду с теми, которые они считали хорошими. Но этот недостаток с лихвой окупался сниже­нием числа пограничных конфликтов и дорогостоящих судебных процессов.

Система прямоугольной топографической съемки позволяет легко описать и найти любой земельный участок. Нет двух участ­ков с одним и тем же наименованием.

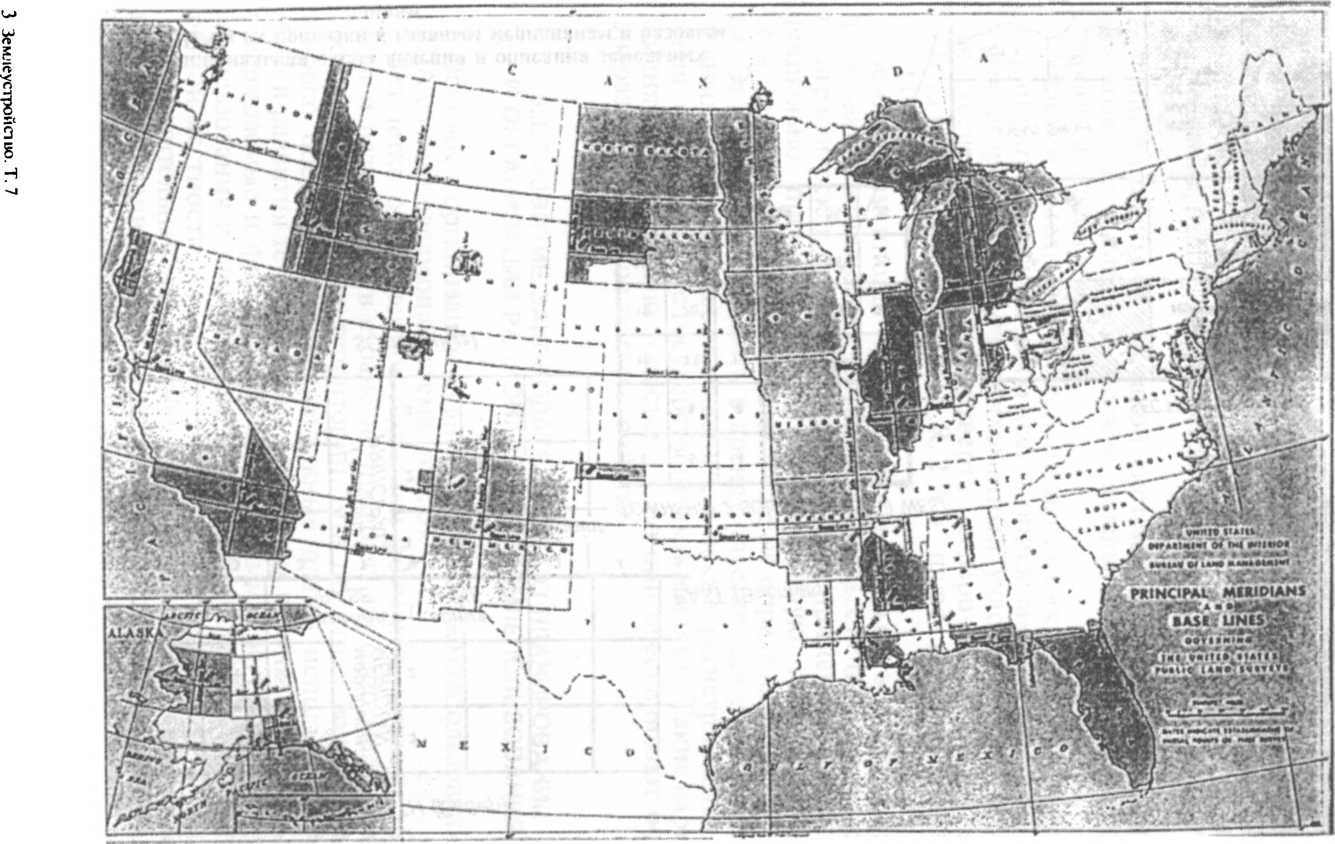


Рис. 1. Главные меридианы и базовые линии государственного землеустройства в США

Картографическая сетка (Т0ШЗН1Р ОРЮ)

Л/ОЯ77У (Север)

II

о. г?

ШЗТ

Базовая ВАЗЕ

иыЕ

ЕАЗТ (Восток)

(Запад)

1

13



Нулевой пункт

Т 2 5.

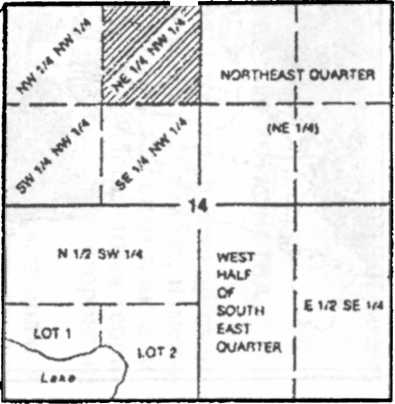
ТОШЗН1Р 2 3011Щ РАЫОЕ 3 ШЗТ

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| е | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 1\* | 1? | «е | 15 | 14 | \13 |
| 19 | 70 | 21 | 2? |  | 24 |
| ээ | 29 | 7В | 27 | Л | 25 |
| .31 | 32 | 33 | 34 | 35 | \зе |

Рис. 2. Принципиальная схема деления и описания земельных участков в США и их привязки к главным меридианам и базовым

линиям

ЗОУТН (Юг)



ЗЕСТЮN 14 (Секция 14) —

Например, выбранный на рисунке 2 участок со стороной 6 миль расположен на втором участке (1ошшЫр) к югу (8011И1) от базовой линии и на три ряда (гап^ез) к западу (шез!) от главного меридиана. Кратко он может быть описан так: «Т. 2 5., К. 3 ^.».

Выбранный для примера сектор на рисунке 2 может быть опи­сан так: «5ес. 14, Т. 2 5., К. 2 \У.» плюс название главного меридиа­на. Название штата не требуется, но его обычно добавляют для удобства.

Одно из преимуществ такой системы заключается в том, что она позволяет описывать мелкие земельные участки, не проводя подробную полевую съемку.

Участки земельного сектора называют «кратными долями» — аНяио! райз. Кратную долю всегда описывают относительно че­тырех сторон света. Заштрихованный участок можно описать как «северо-восточная четверть северо-западной четверти (ЫЕ хи У4) 5ес. 14, Т. 2 5., К. 2 ^.» плюс название главного меридиана.

Землемерам иногда приходится согласовывать и одобрять ис­пользование земельных участков, на которых не была произведена топографическая съемка. В таких случаях применяют карту, нео­фициально продлевающую государственную топографическую сеть, даже если границы участков еще не определены на местнос­ти. Это позволяет отдавать в аренду участки для разработки не­фтяных и газовых месторождений, а также регистрировать дей­ствия, совершаемые с государственными землями. Такие карты не заменят официальную топосъемку, но они обеспечивают основу для различных видов землеустройства.

6.3. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПЛАНИРОВАНИИ И ОРГАНИЗАЦИИ РАЦИОНАЛЬНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Основой организации рационального землепользования в США служит следующая схема (рис. 3).

Без четко определенной политики формулирования ее целей, задач и результатов в стране не проводят ни одно мероприятие, касающееся развития территорий. Эта политика воплощается в широко обсуждаемые перспективные планы использования зе­мель и развития территории на различных уровнях, которые через утверждаемые и финансируемые программы регулирования зем­лепользования и проекты землеустройства осуществляют в конк­ретной местности.

Отличительная черта земельного строя США —его стабиль­ность. В течение длительного периода в стране не происходило каких-либо революционных изменений, затрагивающих его осно­вы. Это касается как законодательства, так и порядка использова­ния земель. По мере освоения территории земельная политика го­

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Программа развития территории, включая ее зонирование | |  | Закон, имеющий юридическую силу в большинстве штатов |
|  |
|  |  |  | |
| Программа развития территории | |  | Исполнительный финансовый документ социального характера |
|  |
|  |  |  | |
| Проект устройства земельных участков | |  | Исполнительный технико-экономический документ |
|  |

Земельная политика

Рис. 3. Система организации рационального землепользования в США

сударства наряду с гарантией абсолютных прав собственности все больше включала элементы общественного контроля за использо­ванием земель. Эта тенденция усиливалась, несмотря на традици­онно минимальное вмешательство в частную собственность со стороны государства, осуществлявшееся в основном на уровне ме­стных властей.

Первоначально законы о распределении земель (включая За­кон о гомстедах) не содержали каких-либо ограничений для пере­вода любых участков в частную собственность. Затем, однако, та­кое положение было пересмотрено, и статус некоторых земель был определен как не подлежащих переводу в частное владение. К их числу были отнесены леса (ставшие впоследствии нацио­нальными) и индейские резервации. Кроме того, значительные площади земель (например, пастбища), которые формально могли быть переданы в частную собственность, так и остались в обще­ственной.

Анализируя государственную политику землепользования в пе­риод освоения земель, можно сделать следующие выводы.

1. Первоначальное сосредоточение земли в общественной соб­ственности и монополизация федеральным правительством права ее распределения стали важным условием развития Американско­го государства. В частности, земельные ресурсы оказались важ­нейшей «расходной статьей» государственного бюджета — с помо­щью их распределения происходило целевое финансирование программ развития общественной инфраструктуры.
2. Передача земельных ресурсов, которые могли быть исполь­зованы в целях производства, в частную собственность было наи­более эффективной мерой из всех возможных в сложившейся си-

туации. Огромные массивы плодородных земель требовали освое­ния, и в условиях ограниченности государственных средств наи­лучшим способом для этого было создание класса мелких соб­ственников и закрепление за ними земельных участков.

1. Фактически бесплатная раздача земель оказалась оптималь­ным способом их распределения в условиях низкого стартового капитала землевладельцев.
2. Предоставление земель в частную собственность может про­исходить лишь после предварительного обоснования необходимо­сти в этом. Определенные виды земель (рекреационные, особо ох­раняемые, регулирующие состояние экосистем и т.п.) составляют общенациональное достояние, и их передача в частные руки неце­лесообразна.

В США были выработаны и апробированы разнообразные ме­тоды воздействия государства на использование земель, находя­щихся в частной собственности. Для этих целей государство ис­пользует как прямые законодательные ограничения абсолютного права собственности на землю, так и методы косвенного воздей­ствия на принятие решений по использованию земель. К прямым ограничениям можно отнести сохраняющееся за государством право изымать в определенных случаях земельные участки у соб­ственников без выплаты компенсаций, а также ограничения на продажу сельскохозяйственных земель иностранным гражданам.

Началом пересмотра роли государства в системе регулирования землепользования стал Закон о ревизии (КеУ18юп А§1), принятый в 1891 г. Этот закон обозначил поворот в государственной политике землепользования от позиции невмешательства к положению, когда государство в лице федерального правительства стало наи­более последовательным хранителем земли — национального дос­тояния. Одним из результатов этого закона стало образование го­сударственного лесного фонда на площади около 61 млн га.

В целях сохранения почв и предотвращения процессов эрозии в 1935 г. был принят Закон о консервации почв. Принятию этого закона предшествовала засуха, охватившая большинство штатов страны в 1934 г., и последовавшие за этим сильные пылевые бури на Великих равнинах. Практическое руководство действиями по принятой тогда программе осуществляла Служба консервации почв, созданная в рамках Министерства сельского хозяйства.

Специалистами этой службы был разработан типовой вариант закона о консервации почв для штатов, в котором предусматрива--лось создание так называемых консервационных районов (сопзегуаИоп сИз1пс15), что облегчало и повышало эффективность проведения консервационных мероприятий. В результате к 1952 г. все штаты страны приняли соответствующие законодательные акты.

В сельскохозяйственном законе, принятом в 1936 г., были до­полнены и развиты положения закона о консервации от 1935 г.

Предусматривалась классификация всех сельскохозяйственных культур по воздействию на почву — истощающие (зерновые, хло­пок и т. п.) и консервирующие (люцерна, клевер, пастбищные травы и т. п.). Фермерам, согласившимся перевести часть своих посевных площадей из-под культур первого типа под вторые, предлагались определенные субсидии. В соответствии с законом была начата продолжающаяся до настоящего времени (с опреде­ленными корректировками) программа сельскохозяйственной консервации. В соответствии с ней фермерам, внедряющим на своих землях различные сберегающие или консервирующие почву технологии, компенсируется часть издержек.

Наиболее заметно тенденция к усилению государственного ре­гулирования проявилась в начале 70-х годов, совпав по времени с активизацией движения по защите окружающей природной сре­ды, что дало даже повод назвать этот период «тихой революцией». Центр тяжести мероприятий по регулированию переместился с локального уровня на региональный и федеральный. Так, в 1975 г. федеральное правительство израсходовало 40 млрд долл. на про­граммы, в той или иной степени оказывающие воздействие на ис­пользование земель, находящихся в частной собственности. В этом же году федеральное правительство получило в собствен­ность 558,9 тыс. акров частных земель [25].

В соответствии с положениями сельскохозяйственного закона 1996 г. издержки на программы консервации должны были увели­читься в течение 1996—2002 гг. на 2 млрд долл., т. е. в среднем на 300 млн долл. ежегодно. Следует иметь в виду, что государствен­ное регулирование земельных отношений ограниченно. Господ­ствует мнение, что такое регулирование служит не целям эконо­мического планирования, а защите общественных интересов — предотвращению угрозы здоровью, безопасности или благососто­янию граждан.

В США не существует единого федерального законодательства в области планирования и развития городского и сельского земле­пользования. Федеральные власти могут лишь опосредованно сти­мулировать разработку и принятие соответствующих документов на уровне штатов и муниципалитетов, хотя предлагают стандарты и модельные законы в этой области.

Контроль за развитием землепользования и застройкой нахо­дится в компетенции штатов, которые полностью или частично передают свои полномочия местным органам власти через соот­ветствующие законы. Например, Закон Флориды гласит, что каж­дый округ и каждый муниципалитет в этом штате разрабатывает и утверждает комплексный план (развития территории). В шт. Оре­гон Верховный суд записал, что план, утвержденный планировоч­ной комиссией, и инструкция по зонированию, принятая админи­страцией округа, должны быть взаимосвязаны, их используют при контроле за использованием земли.

В США впервые зонирование территории было проведено в Нью-Йорке. В 1916 г. был принят закон этого города о зонирова­нии. В 1928 г. был опубликован «Стандартный закон о возможнос­тях городского планирования» (51апс1а11 Ску Р1апшп§ ЕпаЪНщ\* Ас1) [118], на основании которого графства и муниципалитеты могли принимать нормативные правовые акты о планировании. Практи­ка же показала, что сначала отдельные штаты принимали рамоч­ные законы о планировании и зонировании, в соответствии с ко­торыми графства и муниципалитеты разрабатывали и принимали свои нормативные акты [32].

В 1975 г. Законодательным институтом США был утвержден «Модельный закон о развитии землепользования» (А Мос1е1 Ьапс! Оеуе1ортеп1 Сойе).

В соответствии с Законом о зонировании местные органы на­делены правом разрабатывать и утверждать в качестве обязатель­ных для исполнения документы, местные законы по зонирова­нию.

Законы о зонировании большинства штатов разработаны на ос­нове модельного «Стандартного уполномочивающего закона шта­та о зонировании», поэтому их содержание во многом идентично. Во многих штатах существуют специальные законы о зонирова­нии. Их принимают, когда необходимо расширить полномочия местных властей или требуется законодательно закрепить новые виды зонирования без изменения существующих законов.

Таким образом, если федеральные власти принимают Закон США (Ас1), то власти штата утверждают свой закон (Ке8о1иПоп), а муниципалитеты, наделяемые Конституцией штата и уполномо­чивающим законом правом разрабатывать и утверждать собствен­ные законы и документы, принимают декреты (огсНпапсе).

Местная нормативная база по зонированию территории состо­ит из законов (декретов) по зонированию, процедурных правил их разработки, утверждения и корректировки.

Закон о зонировании состоит из двух частей: зональных правил и плана (карты) зонирования территории. Зональные правила обычно включают следующие разделы: общие положения, опреде­ление понятий, описание требований к плану землепользования и застройки участка, правил разрешенных видов использования, ус­ловий отклонений от зонального плана и др.

6.4. ПЛАНИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

Планирование использования земель в США — мощнейший механизм регулирования землепользования. Оно имеет более чем вековые традиции и изначально связано с ростом и развитием го­родских территорий и их застройкой. В дальнейшем планы ис­пользования и охраны земель стали составлять и на территории, прилегающие к городам, охватывая сельские местности и целые округа.

Данные планы и проекты, составляемые на их основе, осуще­ствляются в течение 15...25 лет и полностью меняют облик всей территории. Так, превращение сельскохозяйственных земель в полностью застроенную городскую территорию можно видеть на примере местечка Валей Стрим Лонг Айленда (рис. 4).

Планы использования земель имеют различное содержание в зависимости от уровня административно-территориального обра­зования, на котором их разрабатывают (рис. 5).

В городах планы составляют: на территорию всего города — ге­неральный план (ШЪап Сепега1 Р1ап или Ску Оеуе1ортеп1 Р1ап); на территорию района — районный план (Ке§юпа1 Р1ап); на тер­риторию муниципалитета — местный план (СоттигиЧу Р1ап), на территорию конкретных земельных участков — план планировки и застройки (Ьапс! ЗиММзюп Р1ап), строительный план (Соп$1гис1юп Р1ап) и др.

В сельской местности такие планы обычно составляют на тер­риторию округов или графств (Соип1у Р1ап) и муниципалитетов (Соттипку Р1ап).

Все указанные планы имеют тщательное социальное, экономи­ческое и экологическое обоснование, широко обсуждаются и вза­имосвязаны между собой.

Многие штаты США также имеют стратегические планы своего развития. Для этого существуют специальные отделы, разрабаты­вающие такие планы. Например, в шт. Небраска имеется Государ­ственное управление планирования и программирования (5ше оЯ1се оГ Р1апп1П§ апс! Рго§гатгшп§). Каждый округ создает плани­ровочную комиссию с дирекцией зонирования, отделами плани­рования, земельного контроля, административными подразделе­ниями и комитетом межевания (ЗиЫтзюп СоттШее) [160].

В шт. Небраска такая комиссия состоит из 40 чел. планировщи­ков, сотрудничающих с властями, архитекторами, землемерами и поддерживающих более 70 планировочных документов (стратеги­ческий комплексный план, план использования земель, транспор­тный план, план зонирования, план размещения коммуникаций и т. д.).

Типовая структура управления по планированию и развитию землепользования в округе (городе) показана на рисунке 6.

Все разрабатываемые планы составляют с учетом следующих требований:

они должны являться частью физического планирования (РЬу81са1 р1апшп§), т. е. трансформировать земельную политику в конкретную схему развития территории и показывать, как, поче­му, где и когда изменять целевое назначение земельных участков, строить или сносить здания и сооружения, осуществлять природо­охранные и другие меры; это не планы охраны здоровья, социаль-

а- 1933г.; б- 1959г.

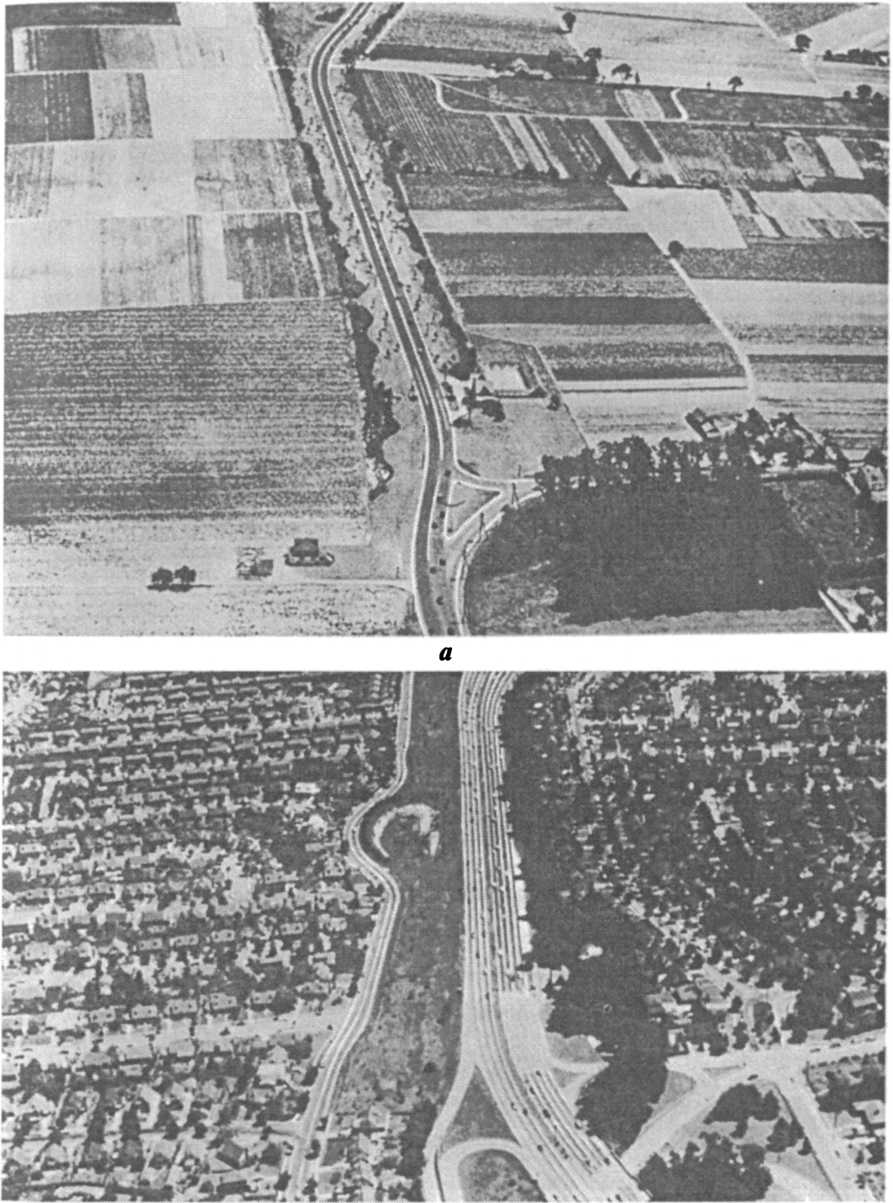


Рис. 4. Осуществление плана использования земель на территории Валей Стрим

Лонг Айленда:

б

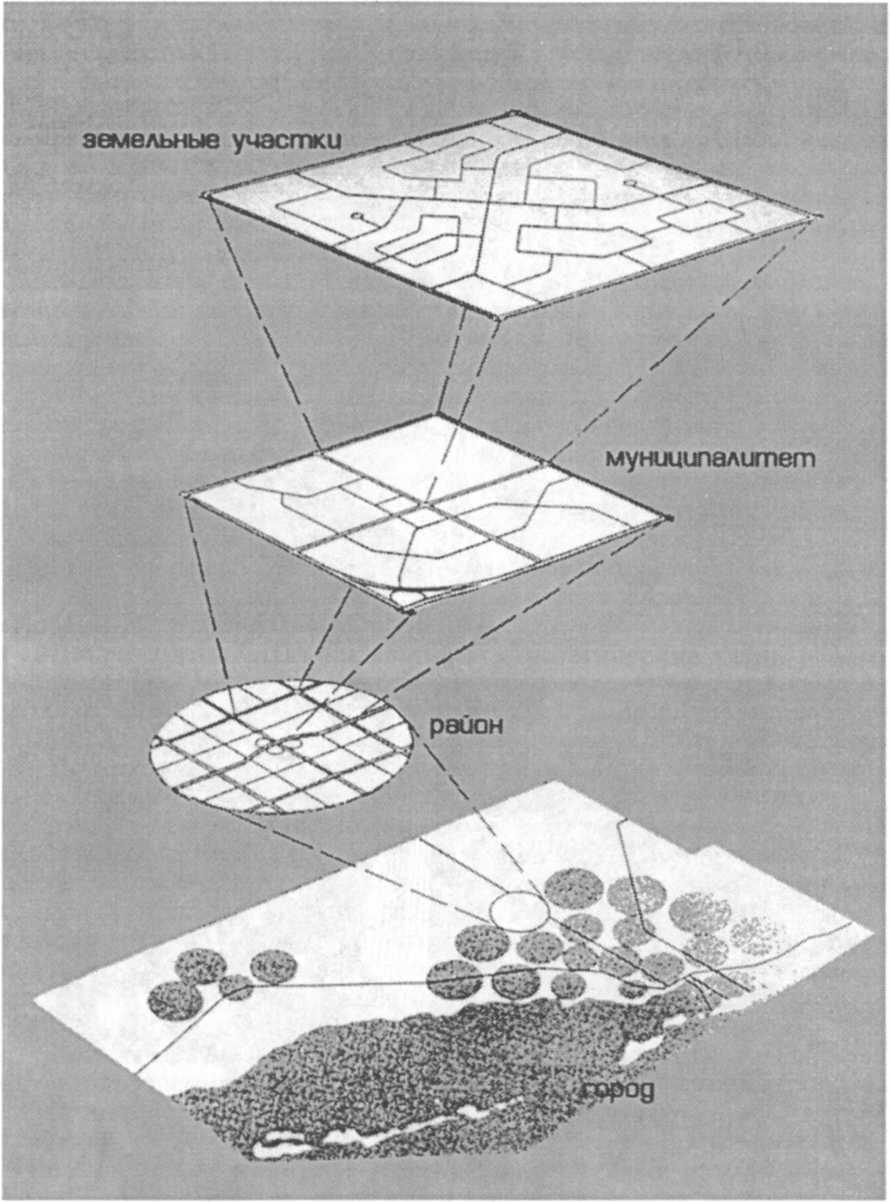


Рис. 5. Уровни планирования и использования земель в городах

Управление по планированию

Главный администратор

Директор по планированию

Планировочная комиссия

Информация населения

Отдел ы  
 I

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Исследова­тельский | Перспективного планирования | Текущего планирования | Земельного контроля | Администра­тивный |
| - анализ  - ведение ин­формацион­ного банка данных  - программи­рования и бюджета  библиотека | — анализ политики  \_ взаимосвязь с региональ­ным плани­рованием  — генеральные планы | Функции  - природоох­ранного планирова­ния  - специальные проекты  - землеустрой­ство неболь­ших  площадей  - изменение в планах  |- основы программи­рования | — поправки к зонированию  — переплани­ровка тер­ритории  — рассмотре­ние жалоб и пересмотр зонирования | - канцелярия  - картографи­ческий отдел  - компьютер­ная служба  - архив |

Рис. 6. Типовая структура управления по планированию землепользования США

ной поддержки или экономического развития, это перспективы развития землепользования, хотя и учитывающие вышеперечис­ленные моменты;

разрабатывают их на длительную перспективу: генеральный план — 20...30 лет, план развития территории округа (района — 15 лет, муниципальный план — 5... 15 лет), хотя должны учитывать реальный переход от настоящего к будущему, что может повлечь за собой разработку плана первой очереди с обычным сроком в 5 лет;

данные планы должны быть комплексными, всесторонними (Сотргег1еп81Уе Р1ап), учитывать не только использование земель, но и развитие строительства, транспорта, коммунальных систем, рекреации и др.;

планы должны проводить в жизнь земельную политику, хотя в ряде штатов США они могут и не приобретать силу закона; в дру­гих случаях они служат юридической основой для зонирования, перепланировки, планирования бюджета и различных улучшений;

данные планов должны помогать властям, планировочным ко­миссиям, мэрам, главам администраций различного уровня, ме­неджерам принимать решения в области развития землепользова­ния.

Основу планирования использования земель в штатах США со­ставляет зонирование территории. Согласно определениям Амери­канской ассоциации планировщиков и Международной ассоциа­ции городского управления (ТЬе 1п1егпайопа1 Ску Мапа§етеп1 Аз8ос1а1юп) под зонированием понимают деление территории му­ниципалитета (или округа) на зоны (районы) для целей регулиро­вания использования земель, находящихся в частной собственно­сти [176]. Зонирование территории закрепляется соответствую­щим местным законом или декретом (2опт§ огсНпапсе), который включает в себя план зонирования и правила использования зе­мель в различных зонах.

В США наиболее распространены виды зон: жилая (низкой, средней и высокой плотности застройки); промышленная; ком­мерческая; транспортная, коммуникаций и утилизации; торговая; обслуживания (сервиса); культурная, развлечений и рекреации; использования ресурсов и добычи полезных ископаемых (сельско­хозяйственная, лесная, имеющая отношение к сельскому и лесно­му хозяйству, рыболовства, добычи полезных ископаемых и др.); водные площади, неразвиваемые и резервные территории.

В соответствии со «Стандартной инструкцией кодирования ис­пользования земель» в США предлагалось выделить 9 основных категорий и 99 классов земель для зонирования.

Для каждой зоны устанавливают одинаковый правовой режим, в рамках которого дают перечень основных, вспомогательных и временных видов использования земли и строений, предельные размеры площади участка, ограничения размеров строений и их размещения на участке, плотности застройки, соотношение пло­щади жилой застройки и открытых пространств, условия доступа к дорогам, инженерным сетям и др.

В плане зонирования территории города также показывают: минимальный размер земельного участка, его минимальную про­тяженность (длину) со стороны улицы, предельную высоту заст­ройки, минимальный отступ объектов недвижимости от границы участка, максимальный процент площади занятого зданием (стро­ением, сооружением) земельного участка, минимальную или мак­симальную площадь всех помещений здания в соотношении к размеру земельного участка (соотношение суммарной площади всех помещений к площади участка), совместимость зданий с точ­ки зрения эстетико-архитектурных требований.

В дополнение к плану зонирования разрабатывают правила ме­жевания или перепланировки земель (Ьапс! ЗиЫтзюп Яе§и1аПоп), которые вместе с первым документом используют для контроля землепользования.

Правила межевания или перепланировки содержат требования и стандарты, которые необходимо выполнять при разделении фермерских или резервных (свободных) земель на массивы и зе­мельные участки в ходе развития городских территорий. Эти тре­бования и стандарты определяют размер и форму земельных учас­тков, кварталов, ширину и длину улиц, строительные нормы и правила размещения дорог, обочин, коллекторов, водопроводных магистралей, тротуаров, пешеходных дорожек.

В связи с урбанизацией в США постоянно требуются новые земли для роста и развития городов. Как правило, это прилегаю­щие сельскохозяйственные территории с плодородными землями, которые находятся в частной собственности. Поэтому через меха­низм планирования использования земель и зонирования терри­тории государство ищет компромисс между общественными и ча­стными интересами, между природоохранными требованиями и интенсификацией природопользования, ограничивая изъятие ценных сельскохозяйственных угодий для нужд городов, промыш­ленности, транспорта и иных несельскохозяйственных целей.

Поэтому в США сформировалась система законодательства, ограничивающая перевод сельскохозяйственных земель в иные категории. К ним относятся: федеральный Закон о защите сельс­кохозяйственных земель (1981 г.), Закон о фермах для будущего (1990 г.), законы штатов о сельскохозяйственных районах. После­дние дают земельным собственникам возможность и стимулы войти в эти районы на основе следующих механизмов и льгот: ос­лабления на уровне штатов и местном уровне законодательных правил, которые так или иначе препятствуют сельскохозяйствен­ной деятельности; зонирования сельскохозяйственных земель; дифференциации налогообложения; ограничения на действия, связанные с исключительным владением землей; программ полу­чения «права на развитие». Последние требуют от землевладель­цев (в обмен на получаемые ими льготы) участвовать в программе в течение нескольких лет, что, по существу, ограничивает изъятие сельскохозяйственных земель.

Отношение земель к разряду сельскохозяйственных в плане зо­нирования дает возможность ряду судебных органов запретить не­сельскохозяйственное использование земель.

Фрагменты плана использования земель г. Кингспорт (шт. Теннесси) с зонированием территории и плана размещения зе­мельных участков для строительства показаны на рисунках 7, 8.

Планы использования и охраны земельных ресурсов реализу­ются через специальные программы регулирования землепользо­вания.

п жилая застройка |^ общественного назначения

□ коммерческая — границы — железные дороги

си промышленная — главные дороги и автомагистрали — реки

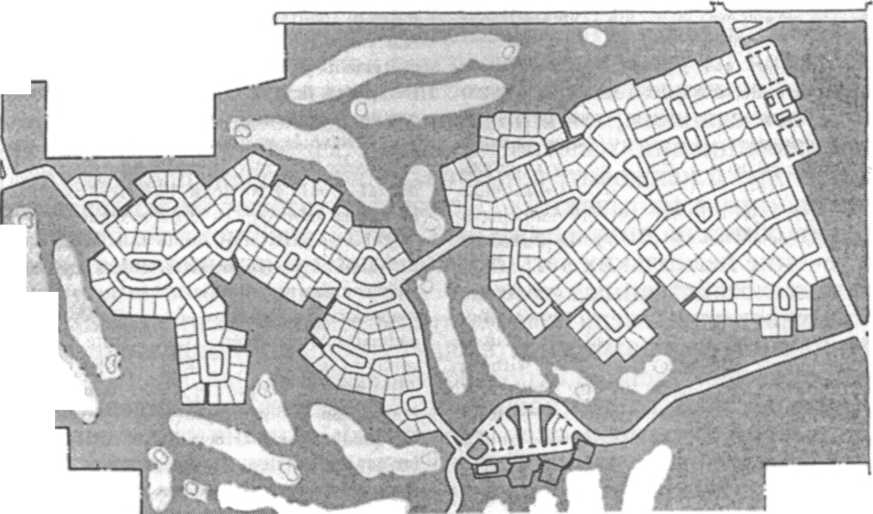


Рис. 8. План земельных участков

Рис. 7. План использования земли (Кингспорт, Теннесси)

6.5. ПРОГРАММЫ В ОБЛАСТИ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

Помимо землеустроительной деятельности, осуществляе­мой федеральными службами, определенную работу по орга­низации рационального природопользования проводят штаты и местные органы власти.

Основной источник финансирования мероприятий по орга­низации использования и охраны земель в США — федераль­ный бюджет; средства распределяют министерства на основа­нии конкретных программ. Важнейшие из них перечислены в таблице 4.

4. Основные направления деятельности министерств и ведомств США в области охраны и рационального использования земельных ресурсов [75]

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | Затраты на |  |
|  |  | программы, |  |
| Министерство, ведомство | Направление деятельности | имеющие отношение к сельскому хозяй­ству (1996 г.),  млн долл. | Основная программа |

Министерство Техническая и кон- 3200

сельского сультативная поддержка

хозяйства Предоставление субси-

дий на внедрение фер­мерами природоохран­ных технологий Прямое финансирова­ние проектов землеуст­ройства

Компенсация убытков землевладельцам за вы­вод земель из хозяй­ственного использова­ния

Привлечение фермеров к соблюдению опреде­ленных правил исполь­зования земельных и водных ресурсов Научно-исследовательс­кая и информационная работа

Армейский Освоение водных ресур- 1353  
корпус сов и управление ими

инженеров Освоение заболоченных территорий Защита от наводнений Строительство объектов гидроэнергетики

Консервации эродиро­ванных земель Консервации сильно ув­лажненных и заболо­ченных земель Защиты фермерских зе­мель

Комплексного управле­ния производством сельскохозяйственных культур

Выбора направлений консервации земель на фермах

Картирования почв

Осушения болот Контроля за наводнени­ями

Продолжение

Министерство, ведомство

Направление деятельности

Затраты на прог­раммы, имеющие

отношение к сельскому хозяй­ству (1996 г.), млн долл.

Основная программа

Министерство

внутренних

дел

Агентство по защите окружа­ющей среды

Поддержание и улучше­ние состояния пастбищ, расположенных на об­щественных землях Контроль за сохранени­ем объектов флоры и фауны (в том числе на сельскохозяйственных землях)

Организация водополь­зования (для целей оро­шения и контроля водо­стока)

Мониторинг природной среды (уровня загрязне­ния земель, воздуха, воды, сбросов твердых отходов, применения пестицидов, уровней шума и радиации) Разработка националь­ной системы ограниче­ния выброса загрязняю­щих веществ

1369

819

По управлению и разра­ботке ресурсов Проекты, реализуемые через бюро мелиорации

Обеспечение качества воды

По питьевой воде По пестицидам Национальная система (программа) ограниче­ния выброса загрязняю­щих веществ

Итого (затраты феде­рального бюджета)

6741

Крупнейшей по объему финансирования и числу участников в 90-е годы стала программа консервационного резерва, осуществ­ляемая Министерством сельского хозяйства и предусматривающая долгосрочный (на 10 лет и более) вывод из хозяйственного оборо­та земель с высоким уровнем эрозии почв.

Основная работа была проведена в период с марта 1986 г. по июнь 1992 г. За это время было заключено 375,2 тыс. договоров по выводу из производства 14,7 млн га, что составило 8 % всей посев­ной площади страны. По условиям программы фермерам выпла­чивали земельную ренту за все выведенные из оборота земли. В 1986—1992 гг. размер компенсаций составил в среднем около 123 долл. в год за 1 га.

Большая часть участников программы консервационного ре­зерва выводила пашню из оборота путем высева многолетних трав и бобовых (около 60 % заключенных контрактов), а также устрой­ства естественных лугов (23 %). Посадку деревьев предусматрива­ли лишь в 6 % контрактов, столько же контрактов было заключено на оставление земли под паром (устройство естественного покры­тия). Последний способ был наиболее дешевым из всех применяв­шихся: затраты на него не превышали 0,1 долл. на 1 га. Наиболее дорогим было устройство лугов, при котором затраты на 1 га зе­мель составляли около 111 долл. Государство компенсировало фермерам до половины стоимости работ по обустройству выве­денных из оборота земель.

К середине 90-х годов XX в. срок заключенных по программе договоров начал истекать, что создавало возможность возврата в производство больших площадей «отдохнувших» земель. Это мог­ло вызвать чрезмерный рост производства сельскохозяйственной продукции, нарушить сложившееся равновесие на рынке и вновь повысить эрозионную опасность. Поэтому в соответствии с сельс­кохозяйственным законом 1996 г. действие программы было ре­шено продлить. Максимально возможная к выводу из оборота площадь была установлена в размере 14,7 млн га.

После принятия решения состоялся конкурсный тур подписки на участие в программе консервационного резерва, который был проведен в марте 1997 г. К участию в программе было предложено около 9,4 млн га земель, из которых отобрали 6,5 млн га.

Использование больших земельных территорий в США регули­руется также федеральными программами об улучшении качества воды. Законы о чистой воде и об управлении прибрежными зона­ми (1972 г.) периодически (каждые 5 лет) переутверждают. Снача­ла был предусмотрен контроль и регулирование загрязнения вод­ных ресурсов от точечных источников (ферм, животноводческих комплексов, промышленных и коммунально-бытовых предприя­тий и т. п.), а затем принята специальная система использования земель, находящихся в водосборных бассейнах водных источни­ков. Проблема заключалась в том, что в отличие от точечных ис­точников загрязнители другого типа (например, сельскохозяй­ственное предприятие, применяющее пестициды или минераль­ные удобрения) выявить довольно трудно. Поэтому в отношении таких территорий в США реализуют специальные программы «Неточечные источники загрязнения» и «Контроль неточечных источников загрязнения в прибрежных районах».

Первая программа предусматривает, что Агентство по защите окружающей среды выделяет специальные гранты штатам для раз­вития конкретных проектов по контролю за точечными источни­ками загрязнения и ограничению их отрицательного влияния на качество водных ресурсов. В 1995 г. сумма таких грантов составила более 274 млн долл., из которых 107 млн было направлено на про­екты в области сельского хозяйства.

Во второй программе федеральное правительство впервые предприняло попытку прямого контроля за неточечными источ­никами загрязнения в сельскохозяйственном производстве. От властей всех штатов были затребованы специальные планы ис­пользования земель в прибрежных районах и по контролю загряз­нения. Планы должны предусматривать в первую очередь добро­вольные меры ограничения стоков с сельскохозяйственных уго­дий, а также, если необходимо, принудительные меры.

Важные меры по контролю загрязнения водных ресурсов пре­дусматривает программа консервативного резерва, начатая в 1985 г. В соответствии с ней при выведении из хозяйственного оборота земли, граничащей с территорией источника воды, фер­мер, проводящий природоохранные мероприятия, может получать в качестве компенсации до 4,5 тыс. долл. ежегодно.

6.6. ПЛАНИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ

Функции планирования землепользования в сельской местнос­ти лежат на местных властях, имеющих в своей структуре подраз­деления по планированию, зонированию территорий и контролю за использованием земель.

Общие площади земель сельскохозяйственного назначения, их месторасположение и целевое использование определяют на ос­нове локальных схем развития или зонирования территории дан­ного района. Эти схемы определяют также сельскохозяйственные земли, подлежащие в перспективе изъятию под застройку, для размещения объектов инфраструктуры или включаемые в резерв­ный фонд.

Вместе с тем, учитывая то, что США проводят политику по поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей (прежде всего фермеров) и стремятся повысить эффективность сельскохо­зяйственного производства, соблюдая принципы охраны почв, вопросы организации рационального использования земли в кон­кретных фермерских хозяйствах имеют первостепенное значение.

Благоприятный климат и наличие плодородных почв способ­ствуют развитию сельского хозяйства США. Страна занимает пер­вое место в мире по производству мяса, кукурузы, сои, сорго, вто­рое — по производству сахарной свеклы и табака, третье — по про­изводству пшеницы и хлопчатника. США производят также боль­шое количество фруктов, ягод, овощей и картофеля. Несмотря на высокое плодородие почв, их размещение по территории сильно дифференцированно. Учитывая это, политика развития и поддерж­ки сельского хозяйства страны строится на основе качественного учета сельскохозяйственных земель, проводимого систематически.

Начиная с 1935 г. все работы по качественной оценке сельско­хозяйственных земель были переданы в ведение Службы охраны почв (5оП 8игуеу). С этого времени они стали практическими и включают конкретные рекомендации для фермеров. Кроме того, Служба охраны почв стала предоставлять фермерским хозяйствам также и необходимую техническую помощь по осуществлению ре­комендуемых мероприятий, обеспечивающих поддержание пло­дородия почв, а также по разработке проектов внутрихозяйствен­ного землеустройства. Эта помощь заключалась в предоставлении фермерам соответствующего оборудования, техники, а также кре­дитов и консультационных услуг на выполнение некоторых тех­нических работ по реконструкции землепользования.

Рекомендации по организации рационального использования фермерских земель основаны на классификации сельскохозяй­ственных угодий по следующим признакам: почвы, их грануло­метрический состав, агрохимические и водно-физические свой­ства, гидрология, степень подверженности эрозии, уклоны и дру­гие характеристики рельефа.

При составлении карт классов земель в США применяют метод так называемого «фракционного кодирования» (РгасИоп — соёе). Признак, учитывающийся при полевых обследованиях террито­рии, соответствующим образом зашифровывают, и ему присваи­вают определенное буквенное или цифровое обозначение. Выде­ленному внутри классов ареалу земель, в зависимости от сочета­ния присущих ему особенностей, также присваивают тот или иной комплексный индекс. Таким образом, каждый контур полу­чает конкретную оценку качества земель.

Обычно это небольшие участки, имеющие детальные характе­ристики. Это имеет большое практическое значение, так как зем­лепользователь, располагающий подобными данными, получает возможность дифференцированно подходить к проблеме исполь­зования земель даже в пределах одного и того же класса.

Затем проводят комплексную группировку контуров на топог­рафической основе или по аэрофотоснимкам. В результате этого выделяются классы земель по сложности их хозяйственного ис­пользования. Все их делят на две большие категории. В первую категорию входят земли, относящиеся к 1...1У классу и пригодные с той или иной степенью ограничений для выращивания сельско­хозяйственных культур. Ко второй категории относят земли У...УШ класса, пригодные в основном для пастбищного использо­вания. Исключение составляет лишь VIII класс земель, которые можно использовать либо для создания на них зон отдыха, либо заповедников, либо их исключают из использования вообще.

Схематическое размещение данных классов земель показано на рисунке 9.

Большое значение в США при планировании развития сельс­кого хозяйства придают и ландшафтным признакам: топографии (степени расчлененности территории, размещению различных ви­дов угодий, дорог и т. п.), водному режиму, размещению заболо­ченных земель, видовым характеристикам (рис. 10).

Рис. 9. Размещение классов земель:

/... VIII— классы земель по потенциальной опасности эрозии

По данным профессора П.Ф. Лойко, при планировании исполь­зования земель в сельском хозяйстве широкое распространение по­лучает экономическая оценка земель. В США пока не выработано единой методики проведения экономической оценки земель. В раз­личных районах страны применяют следующие методы:

доктора Р. И. Стори (Калифорния);

А .Р. Эндала и Р. Т. Оделла (Айова и Иллинойс);

оценки по цене реализации земли Г.С. Хааса и К. Брандта;

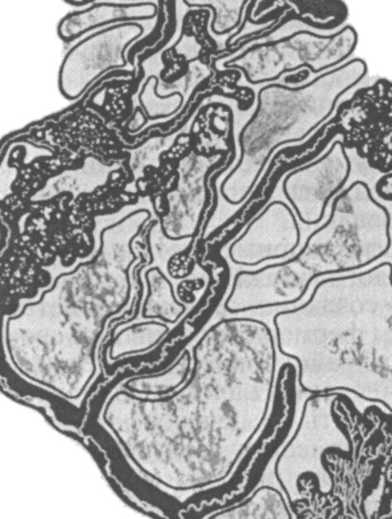
сравнительной статистики и др.

Методику использования данных экономической оценки зе­мель при планировании их использования рассмотрим на приме­рах проведения земельно-оценочных работ в округе Алламаки шт. Айова. В пределах этого округа было выделено 39 различных ти­пов почв, подсчитаны процент обрабатываемых земель и урожай­ность каждой культуры в пределах каждого типа.

Последовательность дальнейших расчетов можно проследить на примере оценки суглинистых черноземовидных почв серии Файетт. Помимо определения структуры посевов и урожайности

всех выращиваемых культур были установлены степень примене­ния удобрений, известкования почв, террасирования полей, кон-турность или полосность посевов. После подсчета валового дохода и всех производственных затрат для почв данной серии был рас­считан чистый доход, составивший 11,59 долл./акр. Наибольший чистый доход в округе был получен при возделывании почв серий Тама и Джадсон — 20,46 долл./акр. Продуктивность этих почв была оценена в 100%. Соответственно, продуктивность почв се­рии Файетт составила 57 %.

После проведения всех необходимых расчетов было выяснено, что из 39 выделенных в округе типов почв только 22 целесообраз­но использовать под пашню. Остальные 17 были признаны при-



Земли, составляющие основу ландшафта

Реки и пойменные земли

I

с\*.

-

п □ □

Равнинные участки

□

Границы территорий земель, объединенных в группы по визуальным ' характерист икам

Рис. 10. Ландшафтная карта территории Висконсина годными только для пастбищного использования или лесоразве­дения.

На плодородных почвах соотношения в оценках пашни, паст­бищ и лесов выражены гораздо более контрастно, чем на менее плодородных. При этом определение наиболее рационального способа использования каждого участка должно обязательно со­провождаться изучением всего хозяйства как единого целого. Кроме того, текущее использование данного участка, например в качестве пастбища, вовсе не означает, что именно этот способ ис­пользования — наиболее рациональный.

С целью защиты от изъятия ценных сельскохозяйственных уго­дий для жилого и производственного строительства и иных несель­скохозяйственных нужд в США применяют экономические методы регулирования, в основном на уровне штатов. Наибольшее распро­странение получил метод льготного налогообложения сельскохо­зяйственных земель. К началу 90-х годов XX в. такие законы были приняты во всех штатах, за исключением Канзаса. Основная идея заключалась в том, чтобы оценку сельскохозяйственных земель для целей налогообложения проводить не по реальной стоимости (как для всех остальных видов недвижимости), а исходя из их фактичес­кого использования. Поскольку рыночная цена земельного участка, используемого под застройку, значительно больше по сравнению с ценой фермерской земли, заметно уменьшается потенциальная вы­года для фермера, желающего продавать землю для последующего несельскохозяйственного использования.

По данным А. Е. Гайдамаки, штаты применяют самые разнооб­разные механизмы льготного налогообложения. Так, в шт. Нью-Йорк осуществлена программа создания сельскохозяйственных районов. По условиям программы фермер, включивший свои зем­ли в состав сельскохозяйственного района, может претендовать на льготную оценку земель для исчисления налога и одновременно принимает обязательство не изменять их целевое назначение. В случае его нарушения он обязан возместить полученные налого­вые льготы в пятикратном размере. Эта программа получила под­держку населения, так как участие в ней было добровольным, а стимулы — достаточно высокими. В результате около четверти сельскохозяйственных земель штата включено в программу [25].

Однако эффективность льготного налогообложения ограниче­на. Так, в районах, где существует очень высокий устойчивый спрос на земли под застройку (и соответственно формируются очень высокие цены на них), льготное налогообложение не сдер­живает сокращение площадей сельскохозяйственных угодий, так как у фермера сохраняются мощные стимулы продавать землю для последующего несельскохозяйственного использования. Таким образом, льготное налогообложение сельскохозяйственных земель достигает своей цели только в условиях среднего и низкого спроса на землю.

Другой метод, используемый с той же целью, получил название «приобретение права застройки». Он пока не очень распростра­нен, но его считают достаточно перспективным. Суть его заклю­чается в том, что местные органы власти выкупают право застрой­ки, сохраняя за землевладельцем все остальные права на земель­ный участок. В итоге он оказывается не вправе самостоятельно принимать решение о застройке и земля сохраняется для сельско­хозяйственного использования.

Участие в подобных программах добровольное, но предполага­ется, что фермер заинтересован продать право застройки, чтобы уменьшить свои долги, купить дополнительно еще участок земли, вложить полученные средства в улучшение земель и т.д. Соответ­ствующий опыт имеется в основном в северо-восточных штатах (Нью-Йорк, Массачусетс), где площади сельскохозяйственных угодий ограничены.

Еще один метод — так называемое сельскохозяйственное зони­рование территории, применяемый зачастую в комбинации с дру­гими. На территории административной единицы выделяют зоны преимущественного использования земель для сельскохозяй­ственных целей, а другие виды использования существенно огра­ничивают. Имеются различные механизмы такого ограничения, но все они основаны на регулировании плотности застройки. На­пример, установить для сельскохозяйственной зоны минималь­ный размер отводимого под застройку участка (обычно равный размеру средней фермы в данной зоне).

Поскольку перевод сельскохозяйственных земель в несельско­хозяйственное использование немедленно приносит фермеру до­ход, и зачастую значительный, ограничения, связанные с зониро­ванием, постоянно критикуют различные политические группы влияния. Поэтому успех данного мероприятия во многом зависит как от методов его практической реализации, так и от степени его общественной поддержки.

Земельная политика на сельскохозяйственных землях США опи­рается на хорошо отрабатываемую информационную базу, включаю­щую, в частности, цифровые электронные карты. Так, служба кон­сервации природных ресурсов Министерства сельского хозяйства осуществляет программу картирования почв. Работы проводит спе­циальное подразделение (Национальная кооперативная служба кар­тирования почв), об их масштабах можно судить по следующим дан­ным. Меньше чем за год (с 1 октября 1993 г. по 30 августа 1994 г.) были составлены новые почвенные карты территорий общей площа­дью около 5,7 млн га и обновлены имеющиеся карты на площади 4,6 млн га. Всего за период работы программы составлены почвен­ные карты территорий общей площадью более 700 млн га.

Все программы Министерства сельского хозяйства США со­провождаются необходимой научно-исследовательской, консуль­тативной, внедренческой, пропагандистской и образовательной деятельностью. Научные разработки проводит сельскохозяйствен­ная исследовательская служба министерства, а кооперативная служба исследования, образования и внедрения через систему грантов финансирует аналогичную деятельность в других научно-исследовательских учреждениях. Служба экономических исследо­ваний изучает экономические аспекты природоохранного земле­пользования. Служба консервации природных ресурсов наряду с широким кругом обязанностей по администрированию природо­охранных программ также собирает необходимые данные, прово­дит специальные исследования состояния почв, водоразделов рек, примыкающих к районам интенсивного земледелия, и др.

Издержки государства на осуществление мероприятий в облас­ти рационального использования и охраны земли и других при­родных ресурсов в США за последние годы значительно выросли. С 1985 по 1996 г. соответствующая часть бюджета министерства почти утроилась в текущих ценах или удвоилась при их пересчете в постоянные. В значительной степени это произошло благодаря проведению программы консервационного резерва, связанной с большими компенсационными платежами за вывод земель из обо­рота. В 1991—1996 гг. на эти цели было израсходовано около 51 % всех средств, направленных по линии министерства на природо­охранные цели.

В целом земельную политику США можно рассматривать как совокупность компромиссов, имеющих скорее динамический, чем постоянный характер. Укрепляются позиции тех, которые счита­ют землю общественной ценностью, и соответственно расширя­ются масштабы контроля за использованием частных земель. Эта тенденция постоянно встречает сопротивление сторонников не­вмешательства государства в бизнес и собственников, стремящих­ся к получению абсолютных прав на землю.

6.7. СИСТЕМА ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫЕ РАБОТЫ

Работы по организации рационального использования и охра­ны земель в США встроены в общую систему землеустроительных и природоохранных мероприятий. Их проводят несколько орга­низаций — Министерство сельского хозяйства, Министерство внутренних дел, Агентство по защите окружающей среды, Армей­ский корпус инженеров и др. В стране действует Ассоциация част­ных землемеров.

Государственные земли находятся в ведении Землеустроительно­го бюро (Вигеаи оГ Ьапё Мапа§етеп1, ВЬМ), являющегося подразде­лением американского Департамента (министерства) внутренних дел. Это бюро учитывает и организует рациональное использование и охрану 262 млн акров государственных земель, владеет правами на разработку недр на площади 300 млн акров, поддерживает легальный статус для 331 млн акров заповедников, созданных на государствен­ных землях, таких, как национальные парки, заказники, заповедные леса, обеспечивает управление минеральными ресурсами и кадастро­вую съемку для 56 млн акров индейских земель (2002 г.).

Бюро землеустройства (ВЬМ) было учреждено в 1946 г. и объе­динило главный земельный офис, созданный в 1812 г. при Мини­стерстве финансов, и Пастбищную службу, функционирующую с 1934 г. Учрежденная ВЬМ Программа кадастровой съемки вклю­чает в себя документальную регистрацию и определение офици­альных границ земель общей площадью более 700 млн акров. Со­временные межевые знаки ВЬМ, устанавливаемые на поворотных точках границ государственных земель, снабжены надписью «Ш1а^Ги1№ сИзШгЪ» — «Трогать запрещено законом».

В структуру Бюро землеустройства входит 12 отдельных шта­тов, 58 отделений графств и 140 местных отделений. Всего в систе­ме работает около 10 тыс. чел. Основные функции бюро:

ведение земельных информационных систем;

проведение кадастровых съемок;

ведение земельных архивов 31 штата;

подготовка конкретных планов регионального развития;

проведение земельных съемок и землеустройство;

выпуск лицензий и других разрешений на использование зе­мель и полезных ископаемых;

инспектирование правильности использования выданных лицензий и разрешений;

проектирование и строительство дорог, других коммуника­ций и зданий;

мониторинг ресурсов;

продажа федеральных земель и покупка земель в федераль­ную собственность.

Указанные функции выполняют специалисты и эксперты бюро на местах и координируют с другими органами государственной власти соответствующих уровней (федерация, штат, графство).

Работа бюро по землеустройству — один из источников денеж­ных поступлений в федеральный бюджет (около 800 млн долл. ежегодно). Главные статьи дохода — продажа древесины и обще­ственных земель, сдача в аренду пастбищ, а также дорог для про­езда к собственности, продажа разрешений на разработку полез­ных ископаемых, предоставление услуг (обучение кадров, прове­дение исследований, оценка проектов, проведение закупок).

Бюро землеустройства поддерживает архив свидетельств о соб­ственности на земли, ранее находившиеся в общественной соб­ственности.

В архиве нет данных по штатам, составляющим 13 первона­чальных колоний, земли которых никогда не были собственное ­тью федерального правительства. Информация по этой террито­рии находится в архивах соответствующего штата.

Ежегодно бюро выдает более 10 тыс. копий документов, под­тверждающих право собственности на конкретные участки. Архив бюро централизован, все документы находятся в одном месте.

За свою историю федеральное бюро по землеустройству пере­дало в собственность частным лицам и различным организациям 1,1 млрд акров земель, в том числе 287 млн акров бесплатно; 328 млн акров было передано под строительство общественных (бесплатных) школ, транспортных систем и других объектов.

Все имеющиеся документы микрофильмированы; в 1989 г. было решено перейти к оптическому сканированию документов, внедряется новая система учета и поиска регистрационных доку­ментов. С 1993 г. бюро землепользования начало продавать ком­пьютерные компакт-диски с оптической информацией всем заин­тересованным лицам [31].

Специалистов, осуществляющих землеустроительные и топог-рафо-геодезические работы, в США обычно делят на три группы. Геодезисты (§еос1еПс зигуеуоге) измеряют форму и размер земной поверхности. Топографы (1оро§гарЫс зигуеуоге) определяют коор­динаты и картографируют объекты землеустройства, различные объекты местности, в том числе контуры земельных участков, во­доемы, дороги, здания и т. п.

Землемеры (1апс1 апё сайа81га1 зигуеуоге) прокладывают и разме­чают границы земельной собственности в соответствии с опреде­ленной юридической процедурой.

Профессия землеустроителя в России гораздо шире. Помимо технических и юридических вопросов, которые хорошо знают землемеры в США, российские землеустроители хорошо владеют вопросами управления земельными ресурсами, т.е. являются зе­мельными менеджерами, знают вопросы экономики и технологии сельскохозяйственного производства, могут решать планировоч­ные задачи. В США профессия землемера — более узкая специ­альность. Поэтому к решению землеустроительных задач привле­кают не только землемеров, топографов, геодезистов, но и плани­ровщиков, юристов, технологов, экономистов и др.

Глава 7 КАНАДА

7.1. СОСТОЯНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА СТРАНЫ

Канада — вторая после России страна по размерам территории. Ее площадь составляет 9976,1 тыс. км2 (997,6 млн га). Население — 30,3 млн чел.

В сельскохозяйственном производстве используется 68 млн га (7 % территории), пашня занимает 5 % общей земельной площа­ди, а обрабатываемые земли — 4 % территории (41 млн га).

По количеству обрабатываемых земель Канада занимает пятое место в мире.

Плотность населения в стране невысока — 3 чел. на 1 км2. Зем-леобеспеченность составляет 33,3 га общей площади на человека, в том числе 2,42 га сельскохозяйственных угодий и 1,5 га пашни.

Канада — индустриально-аграрная страна с высоким уровнем развития экономики. В сельской местности проживает 20 % насе­ления, в городах — 80 % [52]. Уровень жизни населения — один из самых высоких в мире.

По объемам добычи полезных ископаемых Канада занимает третье место в мире. В стране ведут разработку месторождений ка­менного угля, нефти, природного газа, железной руды, меди, ни­келя, цинка, свинца, молибдена, урана, золота, серебра, калийных солей и др. Развиты черная и цветная металлургия, работающая на собственном сырье, а также машиностроение, нефтеперерабаты­вающая и химическая промышленность.

Сельское хозяйство Канады отличается высокой степенью то­варности и механизации труда. Наибольший удельный вес в соста­ве реализуемой продукции обеспечивают зерно и маслосемена — 30 %, мясо (без битой птицы) — 27, молочная продукция — 13 %. В структуре посевных площадей преобладают зерновые культуры (пшеница, овес, ячмень, кукуруза). Кроме того, выращивают лен, рапс, картофель, табак. Развито овощеводство.

Главным физико-географическим фактором, ограничивающим развитие сельскохозяйственного производства Канады, является климат. В западной части страны он более мягкий (умеренно морс­кой и переходный). Восточные районы государства относятся к обла­сти муссонного климата, здесь плодородные почвы и невыраженный рельеф местности. В южно-центральной части Канады, в основном в пределах провинций Саскачеван и Манитоба, значительную терри­торию занимают зоны лесостепей и степей, представляющие север­ное продолжение Великих равнин США. Но наиболее ценные сельс­кохозяйственные угодья сосредоточены в провинции Онтарио.

Природные условия страны определяют и зональную специа­лизацию сельскохозяйственного производства. Так, зерно и мас­лосемена производят в зоне прерий (степей), в пределах провин­ций Альберта, Саскачеван, Манитоба, а также в Британской Ко­лумбии в бассейне р. Пис. Здесь выращивают пшеницу, ячмень, овес, канолу (канадская разновидность рапса), рожь, лен. В про­винциях Онтарио и Квебек выращивают кукурузу и соевые бобы. Три четверти поголовья крупного рогатого скота сосредоточено в степных провинциях, тогда как большая часть поголовья свиней находится в Квебеке и Онтарио. Доля зоны прерий по поголовью свиней высока. В то же время в провинциях Квебек и Онтарио концентрируется также основная часть молочного стада крупного рогатого скота.

Кроме того, в Канаде занимаются разведением овец и лошадей. Развито рыболовство.

Другая важная отрасль страны — лесное хозяйство. Лесами по­крыто 45 % территории. По запасам древесины Канада уступает только России и Бразилии. В разработку полезных ископаемых, включая нефть и природный газ, непосредственно вовлечено ме­нее 0,05 % всей территории, однако влияние этих отраслей на со­стояние земельного фонда существенно из-за их воздействия на окружающую среду на значительных площадях.

Городские поселения и промышленные зоны (помимо районов разработки минеральных ресурсов) занимают 1 % территории. Рост городов выступает одним из важнейших факторов, ведущих к возникновению конфликтов по поводу земли, поскольку города обычно окружены кольцом интенсивного пригородного сельского хозяйства и рекреационными зонами. Например, за 1966—1986 гг. под городское строительство в Канаде из земель сельскохозяй­ственного назначения было отведено 175 тыс. га. Для целей рекре­ации и в качестве природоохранных территорий используется 7 % суммарной площади [53].

Большая часть земель Канады — 90,3 % находится в государ­ственной собственности и относится к землям Британской Короны (Сгслга Ьапс1). Государственное землевладение представлено феде­ральным и провинциальным (административно-территориальным) уровнями. В частной собственности находится 9,7 % всех земель, из них почти 75 % занимают фермерские хозяйства (табл. 5).

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Провинция или административная территория | Общая земель­ная площадь, тыс. км2 | Доля | в суммарной площади, % | |
| Земли Британской Короны | | Частные земли |
| федеральные | провинций или административных территорий |
| Альберта | 644,4 | 9,6 | 62,6 | 27,8 |
| Британская Колумбия | 929,7 | 0,9 | 93,3 | 5,8 |
| Квебек | 1356,8 | 0,2 | 92,1 | 7,7 |
| Манитоба | 548,4 | 0,8 | 78,0 | 21,2 |
| Новая Шотландия | 52,8 | 2,9 | 29,8 | 67,3 |
| Нью-Браунсуик | 72,1 | 3,0 | 42,9 | 54,1 |
| Ньюфаундленд | 371,7 | 0,7 | 94,9 | 4,4 |
| Онтарио | 891,2 | 0,9 | 88,0 | 11,1 |
| Остров Принца Эдуарда | 5,7 | 0,8 | 12,1 | 87,1 |
| Саскачеван | 570,7 | 2,4 | 59,7 | 37,9 |
| Северо-западные территории 3293,0 | | 88,4 | 0,1 | 11,5 |
| Юкон | 479,0 | 99,8 | 0,2 | <0,1 |
| Канада в целом | 9215,4 | 40,3 | 50,0 | 9,7 |

5. Структура землевладения в Канаде (все категории земель)'

1 Составлено по данным: ТЬе 51а1е оГ Сапайа'з Егмгоптет. Оиа\уа: Соуеттет оГ Сапада. 1996. Р: 10—28.

Грунтовые и поверхностные воды в Канаде находятся в соб­ственности Британской Короны. Их использование, однако, не требует специального разрешения. Последнее необходимо лишь при вовлечении в деятельность иностранных юридических лиц.

Большая часть земель сельскохозяйственного назначения (98 %) находится в частной собственности, остальные представля­ют федеральный резерв или состоят в ведении Фермерской кре­дитной корпорации.

Хотя в федеральном владении находятся 40,3 % государствен­ных земель Канады, почти все они сосредоточены в пределах севе­ро-западных территорий и провинции Юкон, находящейся на се­вере страны. Поэтому государственное землевладение в наиболее населенной и освоенной части Канады представлено практически только землями, принадлежащими правительствам провинций (лишь в Альберте, Нью-Браунсуике, Новой Шотландии и Саска-чеване по нескольку процентов земельной площади находится непосредственно в федеральной собственности) (табл. 6).

б.Число изменений прав собственности на земельные участки в отдельных провинциях Канады в 2000 г.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Провинция или административная территория | Общее число земельных участков, млн | Общее число зарегистрирован­ных изменений прав собственности, тыс. | В том числе удостоверено  земельными титулами, тыс. | Число зареги­стрированных закладных, тыс. |
| Альберта | 1.91 | 900 | 146 | 134 |
| Британская Колумбия | 1,53 | 1000 | 200 | 150 |
| Манитоба | 0,678 | 167 | 70 | 35,4 |
| Нью-Брансуик | 0,51 | Нет данных | 85 | Нет данных |
| Онтарио | 4,02 | 1400 | Нет данных | » |
| Остров Принца Эдуарда | 0,085 | 3 | » | 3,5 |
| Саскачеван | 2,5 | 227,4 | » | 28,4 |

1 Без незапатентованных земель (ипра1етес1 1апс1).

2 Составлено по данным «1пуеп№гу оГ 1яп6 Айгтгпзггапоп 5151ет5 т Еигоре апс! 1ЧОГТ.п Атепса». - 3-ес1. — Ьопск>п:НМ1Л1, 2001. - Р.98-144.

Из таблицы видно, что число зарегистрированных изменений прав собственности на земельные участки, которое удостоверено земельными титулами, составляет в провинции Альберта 146 тыс. (7,7 % общего числа земельных участков), в Британской Колум­бии -200тыс. (13,1%), в Манитобе-70тыс. (10,3%), в Нью-Брансуике — 85 тыс. (16,7 %). Эти данные косвенно указывают и на объемы работ по отводам земель для различных целей, что ха­рактеризует межхозяйственное землеустройство.

Расчет средних размеров земельной собственности в Канаде, проведенный с использованием таблицы 6, показывает, что в про­винции Альберта они составляют — 33,9 га, в Британской Колум­бии — 62,0, Манитобе — 80, Онтарио — 22,3, на Острове Принца Эдуарда — 6,7, в Саскачеване — 22,8 га. Эти данные усредненные, так как размеры земельной недвижимости в городах существенно меньше, чем в сельской местности.

Так, в 1996 г. в Канаде действовало 276 548 фермерских хо­зяйств, из них 98 % — предприятия семейного типа. В среднем на одну ферму приходилось 3 чел. и 244 га земельной площади. Раз­мер ферм варьировал по провинциям страны. Например, в Нью­фаундленде он составлял 64 га, а в Саскачеване — 436 га.

Основа реализации прав земельной собственности и гаранти­рованной со стороны государства возможности защитить и сохра­нить эту собственность — система государственных мероприятий по учету и оценке земель, регистрации землевладений и земле­пользовании, планированию и организации использования зе­мель.

7.2. ПЛАНИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

На особенности земельного кадастра и землеустройства в Ка­наде повлияли следующие факторы:

прямое отношение к Британской Короне и следование англий­ским традициям в области земельного администрирования и орга­низации землепользования;

последствия французского присутствия в ряде провинций Ка­нады и организации земельных дел по западно-европейскому (французскому) типу;

тесные политические социально-экономические контакты с США, позволяющие сблизить позиции в области планирования и организации рационального использования земель;

собственные особенности административно-территориального устройства, управления земельными ресурсами, а также многооб­разные природные и экономические условия;

следование в авангарде применения современных методов и средств информатики, вычислительной техники и земельно-ин­формационных технологий.

Учет земель в Канаде осуществляют на основе законодатель­ства провинций и местных структур управления. Федеральное правительство проводит учет земель только на территории Юкона и в северо-западных территориях.

За земельную регистрацию, кадастровую систему и землеуст­ройство в Канаде несут ответственность различные провинциаль­ные министерства и ведомства, которые наделены особыми функ­циями в области регулирования землепользования.

Провинциальные системы регистрации земли и иной недвижи­мости относятся к двум основным типам.

Первый тип регистрации земельных участков — «система Тор­ренса», принята в провинциях Манитоба, Саскачеван, Альберта, Британская Колумбия, на территории Юкон и северо-западных территориях. Эта система кроме регистрации земель гарантирует от имени государства и права собственника на землю.

Запись о регистрации земель проводят в этом случае по заявле­нию заинтересованного лица, от которого требуется представление всех документов, касающихся его прав и лежащих на участке обреме­нении, а также подробного плана участка. Запись о регистрации осу­ществляют по истечении определенного срока (от 1 мес. до 3 лет), в течение которого принимают меры для оповещения лиц, имеющих интерес к участку, подлежащему регистрации. Если со стороны та­ких лиц последовал протест против регистрации, то сделку приоста­навливают вплоть до рассмотрения претензии в судебном порядке. По окончании предварительного производства составляют аттестат права (титул), в который вносится имя собственника, название мест­ности, ее месторасположение, площадь и границы, все обременения, лежащие на данном земельном участке [41].

Например, в провинции Британская Колумбия регистрацию прав на недвижимое имущество осуществляет правительственная служба Земельного титула (Ьапс! ТШе8 Соуегптеп\* оГ ВпйзЬ СокипЫа). Землеустройство и использование земель организуют Министерство охраны природы, земель и парков (М1Ш81гу оГ Епу1гоптеп1, Ьапйз апс! Рагкз), Министерство лесов, Служба коор­динации использования земель (Ьапс! ^е СоогсИпаПоп ОЯ1се). На местном уровне планирование использования земель и контроль за развитием землепользования осуществляют муниципалитеты.

Для учета государственных земель (земель Короны — СгслупЬапс!) Министерство охраны природы, земель и парков ве­дет специальный реестр (Сгслуп Ьапс! Ке§181гу).

В провинции Саскачеван земельные дела возложены на госу­дарственную службу регистрации прав Департамента (министер­ства) юстиции и службу информационных услуг (Оераг1теп1: оГ 1и811се апс! 1пГогта!:юп 5егу1се8 Согрога1юп 5а8ка1сЬешап).

Второй тип систем регистрации земель в Канаде, действующий в провинциях Ньюфаундленд, Новая Шотландия, Остров Принца Эдуарда, Нью-Браунсуик и Квебек, представляет собой только не­посредственную регистрацию земель и общественное уведомление о ней.

На Острове Принца Эдуарда, например, землеустроительные работы находятся под контролем Главного землеустроителя про­винции (Рппс1ра1 Ьапс! Зигуеуог), межевание земель и отводы зе­мельных участков — в ведении Департамента (Министерства) транспорта (ОераЛтеШ оГТгашроПайоп апс! РиЬНс ^огкз), плани­рование землепользования осуществляет Отделение планирова­ния провинции (Ргоу1пс1а1 Р1апшщ> ВгапсЬ), регистрацию земле­владений и землепользовании — отдел налогообложения и регист­рации собственности (Таха1юп апс! РгореЛу Кесогск Омзюп) Де­партамента (Министерства) финансов провинции (Оераг1теп1 оГ 1Ье Ргоу1пс1а1 Тгеазшу Соип1) [138].

В провинции Онтарио действуют обе системы регистрации зе­мель, при этом подразделение округов провинции на районы (та-уншипы) обеспечило здесь лучшую пространственную структуру для сбора кадастровой информации.

В этой же провинции, по состоянию на 2000 г., за регистрацию прав на земельные участки и землеустройство отвечает Государ­ственная служба регистрации и землеустройства при Министер­стве торговли (ТМе апс! Зигуеу Зетсез 5ес1юп, Ке§181га1юп Отзюп, М1ш81гу оГ Сопзшпег апс! Соттегс1а1 ге1а1юп8), а исполь­зование земель контролируют муниципальные власти.

Провинции Канады различаются также и по способам кодифи­кации земельных участков.

Например, в Квебеке регистрацию земель проводят на основа­нии кадастрового кодекса, напоминающего «наполеоновский» ка­дастровый кодекс Франции, в то время как в других провинциях система регистрации земель базируется на законах, похожих на используемые в Великобритании. В связи с этим во всех провин­циях (кроме провинции Квебек) документы, касающиеся прав собственности, представляют собой специальные книги или реес­тры, тогда как в провинции Квебек для идентификации земель используют официальные кадастровые планы.

Ежегодно на регистрацию земельной недвижимости и сделок с ней расходуются значительные денежные средства. Так, в провинции Альберта в 2000 г. было затрачено 10 млн канадских долларов, в Британской Колумбии — 14 млн, в Манитобе — 6,6 млн, в Онтарио — 27,5 млн, в Саскачеване — 18 млн канадс­ких долларов.

Учет и регистрация земель в Канаде, а также землеустройство поддерживаются федеральными законами и основными земель­ными законами провинций.

Например, на территории провинции Альберта действуют За­кон о земельной регистрации (Ьапс! ТШе8 Ас1), Закон о собствен­ности (Ьоау оп Ргорег1у Ас1), Закон о землеустройстве (5игуеу8 Ас1). В Британской Колумбии — Закон о земле (Ьапс! Ас1) и закон о земельной регистрации; в Манитобе — Закон о регистрации (Ке§181гу Ас1), Закон о.недвижимой собственности (Кеа1 РгореЛу Ас1), Закон о землеустройстве (5игуеу8 АсХ, 5рес1а1 5игуеу8 Ас1); в Онтарио и Саскачеване — законы и правила земельной регистра­ции (Ьапс! ТШе8 Ас1 апс! Ке§и1а1юп8); в провинции Онтарио так­же — Закон о кондоминиумах (Сопёоттшт Ас1), Закон о земле­устройстве (5игуеу8 Ас1), Закон о границах (Воипйапез Ас1) и др.

Вопросы природоохранного землепользования регулируются специальными законами и органами исполнительной власти. Так, на федеральном уровне действует Министерство окружающей среды, которому с 1988 г. Канадским законом по охране окружаю­щей среды даны широкие полномочия по контролю загрязнения, осуществлению научных исследований и формулированию раз-

личных норм в области использования земельных и других при­родных ресурсов. Большинство провинций издало нормативные правовые акты, позволяющие Министерству окружающей среды устанавливать различную меру ответственности за загрязнение. В Саскачеване, например, закон по управлению и охране окружаю­щей среды разрешает министерству налагать за загрязнение штраф до 1 млн канадских долларов в персональном порядке или определять трехлетнее тюремное заключение. Если лицо, непос­редственно допустившее загрязнение, не установлено, ответствен­ность возлагается на его преемника как собственника имущества, причинившего ущерб. Финансовые институты считают этот риск намного более значительным, чем обычный кредитный риск, и требуют при предоставлении фермерам кредитов проведения эко­логического аудита всей их собственности.

Планирование использования земель в Канаде имеет несколь­ко уровней:

федеральный [устанавливается нормативными правовыми ак­тами (директивами) государства в области развития землепользо­вания на перспективу, совершенствования расселения, городского развития, инфраструктуры и т. п.];

провинциальный (определяется генеральными провинциаль­ными, региональными и городскими планами);

местный (устанавливается планами развития территорий муни­ципальных образований).

Для реализации этих планов составляют проекты территори­ального землеустройства (перераспределения, перепланировки, межевания земель, а в городах — планировки и застройки терри­тории).

Для целей планирования и организации использования земель в Канаде используют различные плановые основы. При физичес­ком планировании применяют топографические карты различно­го масштаба. В ряде провинций имеются Общие провинциальные и городские кадастровые карты (1п1е§га1ес1 Ргоу1пс1а1 апс! УгЬап Сайа81га1 Мар). Для целей земельного администрирования пригод­ны также планы межевания или планы описания земель (Р1апз оГ Зигуеу ог ОезспрИуе Р1ап8). Широкое распространение получают за последние годы специальные земельно-информационные сис­темы провинций Альберта, Британская Колумбия, данные кото­рых находятся в цифровом формате.

Планированием использования земель на местном уровне в Канаде занимаются Советы муниципалитетов. Они проводят зо­нирование территории, выделяя промышленные, жилые, коммер­ческие, рекреационные и иные зоны.

Владелец земельного участка обязан согласовывать свои наме­рения по строительству жилых зданий и других сооружений с Со­ветом муниципалитета и планом зонирования территории (пла­ном использования земель), которые исходят из приоритета обще-

4 Зсмлеусгр1>»»с»ио. Т. 7

ственных интересов перед интересами отдельного земельного соб­ственника. При этом Совет муниципалитета вправе запретить то или иное строительство в данной местности, если оно не соответ­ствует утвержденным планам, градостроительным, архитектурно-планировочным и другим требованиям или изменяет целевое ис­пользование земельного участка.

При несогласии владельца земельного участка с решением Со­вета он вправе обжаловать его вплоть до Верховного суда. Законом определены права сотрудников муниципалитета, которые позво­ляют им беспрепятственно обследовать любые земли, включая и частные землевладения, на предмет их правильного использова­ния.

При правительстве провинций имеется специальная комиссия, в функции которой входит определение размеров государствен­ных инвестиций на улучшение сельскохозяйственных угодий, сбор средств в государственный бюджет при оформлении продажи земли, определение продажной цены земельного участка соответ­ственно уровню налога, проведение политики по созданию резер­вов сельскохозяйственных угодий, классификация земель.

В Канаде предусмотрена также возможность принудительного изъятия земель, но только в целях развития поселений и улучше­ния социальных условий землепользования, например для строи­тельства дорог, школ, мест рекреации и др. Основной принцип изъятия земельных участков — компенсация стоимости земли ее владельцу с учетом расходов на переезд.

Принудительное изъятие земель может быть проведено по ини­циативе муниципалитетов с предварительным согласованием с землевладельцем всех условий операции. Для этого обеспечивает­ся полная гласность планов местных властей по реконструкции региона, поиск и предоставление нового участка, удовлетворяю­щего владельца. Землевладелец вправе требовать через суд возме­щения убытков и потерь, связанных с экспроприацией земельного участка [15].

При отводах земель для различных целей составляют проекты (планы) межевания земель и проекты землеустройства, которые также подлежат проверке и регистрации. Например, в провинции Альберта ежегодно регистрируют примерно 10 тыс. таких проек­тов, в Британской Колумбии — 35, Манитобе — 1,2, на Острове Принца Эдуарда — 0,7 тыс.

Проекты внутрихозяйственного землеустройства в Канаде со­ставляют в ограниченном числе и в основном по очень крупным землевладениям. Вместе с тем многие вопросы внутрихозяйствен­ного землеустройства решают на территории отдельных фермерс­ких хозяйств в рамках государственных программ по борьбе с эро­зией почв и охране природы (консервация земель, террасирование склонов, защитное лесоразведение, применение почвозащитных систем земледелия и т. п.).

Например, в период после великой депрессии прошлого сто­летия (30-е годы) в США и Канаде были развернуты работы по защите земель от водной эрозии и дефляции. На основании За­кона по утилизации земель создавали советы, наделенные пол­номочиями приобретать заброшенные фермерские участки и прочие непригодные для сельскохозяйственного использования земли, на которых затем организовывали коммунальные пастби­ща. При этом у фермеров появлялись стимулы засевать их трава­ми. Закон по контролю высева кормовых культур предоставил правительству право стимулировать или запрещать посев опреде­ленных видов кормовых культур в пределах установленного рай­она. Закон по контролю почвенного покрова, в первоначальном виде принятый в 1938 г., запрещал фермерам применять опреде­ленные способы обработки земли для предотвращения развития эрозии.

Учитывая то, что при регулировании использования водных ресурсов и мелиорации земель охватываются большие террито­рии многих фермерских хозяйств, государство путем принятия соответствующих законов создавало условия для кооперирова­ния фермеров при реализации проектов ирригации или осуше­ния земель. При прокладке магистральных осушительных и оро­сительных каналов, сборных коллекторов, строительстве инже­нерных сооружений, дорог и других коммуникаций, имеющих общественное значение, разрабатывали проекты землеустрой­ства, связанные с предоставлением и изъятием земельных участ­ков. Были приняты специальные законы, разрешающие за спра­ведливую компенсацию изымать у владельцев землю в целях прокладки мелиоративных систем, водопроводов или для созда­ния коммунальных пастбищ.

В Саскачеване это происходит в соответствии с Законом по экспроприации (в целях реабилитации земель) и Законом по об­воднению земель, позволяющими формировать на основе изъя­тых земель единые земельные массивы, что необходимо для обеспечения эффективности проектов мелиорации земель. Закон по охране земель и мелиорации сделал возможной кооперацию муниципалитетов в получении средств для осуществления водо­хозяйственных и других мелиоративных проектов за счет специ­альных налоговых сборов и выпуска муниципальных обяза­тельств.

В Саскачеване Закон по сельскохозяйственной деятельности вводит ограничения на использование земель в случае их нераци­онального вовлечения в сельскохозяйственное производство и обязывает землевладельцев применять общепринятые разумные методы и технологии [118].

В Канаде пока не существует законов, устанавливающих ответ­ственность за нерациональное использование земельных и других ресурсов и их деградацию в результате сверхинтенсивного ис­пользования (чрезмерный выпас скота, усиленное применение удобрений, гербицидов и т. д.). Для решения этих вопросов пра­вительство принимает специальные программы, создающие оп­ределенные стимулы к эффективному хозяйствованию. Так, по принятой в 1989 г. федерально-провинциальной программе «Со­глашение по охране почвенных ресурсов» фермерам предостав­ляют субсидии для вывода из сельскохозяйственного оборота деградированных земель, а соответствующим организациям вы­деляют средства на картографирование почвенного покрова, проведение научных исследований и для мероприятий в сфере образования [40].

Основой для планирования использования земельных ресурсов страны в сельском и лесном хозяйстве, для целей отдыха населе­ния, для воспроизводства диких животных и птиц является инвен­таризация земель, программа которой была принята федеральным правительством Канады в 1963 г. на основании Закона о реконст­рукции и развитии сельского хозяйства страны.

Инвентаризация земель Канады построена по принципу оцен­ки возможностей земель для различных видов их хозяйственного использования и включает.

1. Оценку и классификацию земель по возможности их исполь­зования в сельском хозяйстве. По этой классификации все почвы Канады сгруппированы в 7 классов в зависимости от потенциаль­ных возможностей использования в сельском хозяйстве и 13 под­классов в зависимости от природы ограничивающего фактора.
2. Оценку и классификацию земель по возможности их исполь­зования в лесном хозяйстве. По этой классификации все почвы сгруппированы в 7 классов в зависимости от их пригодности для роста товарной древесины и 18 подклассов в зависимости от при­роды ограничивающего фактора.
3. Определение пригодности земель для рекреационного ис­пользования. По этой классификации земли сгруппированы в 7 классов в зависимости от возможной интенсивности использо­вания их в целях отдыха на свежем воздухе и 24 подкласса в за­висимости от вида возможного использования их для отдыха населения.
4. Определение пригодности земель для воспроизводства диких копытных животных и водоплавающих птиц. По этой классифи­кации земли сгруппированы в 7 классов и 11 подклассов (для вос­производства диких копытных) или 4 подкласса (для воспроизвод­ства водоплавающих) в зависимости от потенциальных возможно­стей земель для воспроизводства дикой фауны.
5. Обзор современного использования земель.
6. Социально-экономическую классификацию земель.

7. Координирование данных инвентаризации.  
Инвентаризацию земель в стране осуществляет Канадская

служба инвентаризации земель, созданная в 1963 г. на основа­нии Закона о реконструкции и развитии сельского хозяйства, на­ходящаяся в ведении Департамента лесного хозяйства и развития сельских местностей. Служба инвентаризации земель является смешанной федерально-провинциальной организацией. Феде­ральное правительство осуществляет общую координацию работ, научную разработку критериев единой классификации земель, финансирует работы, представляющие общенациональный инте­рес, тогда как власти провинций ответственны за работу на мес­тах. В работе по инвентаризации земель принимают участие все министерства и ведомства, связанные с использованием природ­ных ресурсов.

Глава 8 ЮЖНАЯ АМЕРИКА

8.1. ОСОБЕННОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ В ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИХ СТРАНАХ

За несколько последних десятилетий во всех странах Латинской Америки были проведены земельные реформы, масштабы и труд­ности осуществления которых зависели от различных факторов:

политического режима, устойчивости политической власти, степени влияния внешней политики США и СССР;

исходного состояния земельных отношений, включая формы собственности на землю, землевладения и землепользования;

площади используемых земель, их плодородия, размещения, потенциальных резервов вовлечения земель в сельскохозяйствен­ный оборот;

численности населения, традиционного уклада жизни, доли крестьян, их социальной активности и землеобеспеченности.

Указывая на политический аспект земельных реформ, следует отметить три варианта их осуществления: в результате гражданс­ких войн, военных переворотов и обычных законодательных дей­ствий. Так, в Мексике и Боливии в свое время реформы начались после гражданских войн, в Перу их провело военное правитель­ство, а в Чили и Коста-Рике — законодательная власть. Идеологи­ческая направленность земельных реформ в странах, ориентиро­вавшихся на США и Западную Европу, предполагала безальтерна­тивную идею семейной фермы как основного производителя про­дукции сельского хозяйства. В странах, находившихся ранее под влиянием СССР, приоритетными направлениями считали сельс­кохозяйственные кооперативы и другие формы коллективного хо­зяйства.

Традиционные земельные отношения в странах Латинской Америки базировались на господстве крупной земельной соб­ственности. Например, в Колумбии 4 % лендлордов контролиро­вали 43 % сельскохозяйственных угодий, в то время как 66 % крес­тьян полностью или почти полностью безземельны. Даже после проведения земельной реформы в Сальвадоре 1 % землевладель­цев контролируют 41 % угодий, а 60 % крестьян практически не имеют земли. Примерно 88 % всех ферм в Гватемале размещаются на 16 % обрабатываемых земель. В то же время фермы размером 450 га и более (около 1 % всех ферм) занимают около 34 % всех пахотных земель страны.

В Бразилии мелкие фермы размером до 50 га занимают 12% всей земельной площади, однако они производят 50 % всей сельс­кохозяйственной продукции. В них занято около 70 % трудовых ресурсов аграрного сектора.

В странах с высокой землеобеспеченностью земельные рефор­мы не представляли большой важности. Например, в Аргентине на душу населения приходится относительно много земли, при­чем крестьяне в основном проживают в районах с наиболее плодо­родными почвами. Напротив, в Перу, где ощущается нехватка пригодных для сельскохозяйственного использования земель, лучшие из них еще в колониальные времена были монополизиро­ваны землевладельческой элитой, масса крестьян страдала от без­работицы, что обусловливало его дискриминацию и бедность.

Земельные реформы в странах Латинской Америки проводили в целях:

наделения крестьян землей, ослабления благодаря этому соци­альной напряженности между крупными землевладельцами и ос­новной массой населения;

обеспечения роста экономики, увеличения сельскохозяйствен­ного производства как для внутренних потребностей, так и на экс­порт, в том числе за счет освоения, «колонизации» новых земель.

Образование новых форм землевладения и землепользования привело к повышению занятости трудоспособного населения. Вместе с тем нередко политические аспекты явно превалировали над экономическими. Так, в Сальвадоре и Никарагуа земельные реформы проходили с переменным успехом и определялись ходом гражданских войн.

В процессе реформирования земельного строя осуществляли:

национализацию земли с последующей передачей ее крестья­нам, образованием государственных предприятий и сельскохозяй­ственных кооперативов (Куба, 1959—1981 гг.; Никарагуа, 1979— 1983 гг.);

колонизацию земель — создание преимущественно семейных ферм на пограничных территориях, на неиспользуемых или вы­купленных государством у частных лиц землях (Бразилия, 1964— 1969 гг.; Аргентина, 1940—1968 гг.);

частичную экспроприацию или выкуп земель с образованием на них новых семейных ферм или сельскохозяйственных произ­водственных кооперативов (Боливия, 1953—1975 гг.; Гватемала, 1954-1969 гг.).

Во всех случаях наиболее остро стоял вопрос о способах пере­дачи земель, а также о преимуществах или недостатках мелких се­мейных ферм и более крупных производственных кооперативов.

Например, в Чили, Перу, Доминиканской Республике, отчасти в Сальвадоре, Гондурасе, Никарагуа, Панаме и приближенных райо­нах Эквадора сразу же после земельной реформы были созданы про­изводственные кооперативы, базирующиеся в основном на коллек­тивной собственности на средства производства и разделе доходов в конце года пропорционально числу отработанных в хозяйстве дней.

В Колумбии, Венесуэле, Парагвае (после 1964 г.), в Боливии, Коста-Рике и ряде других стран в результате земельных реформ возникали прежде всего новые семейные фермы. Основные ре­зультаты проведения реформ и площадь земель, охваченных пере­делом, приведены в таблице 7.

7. Некоторые характеристики земельных реформ в странах Латинской Америки (по данным У. К. Тисенхьюзена)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Страна | Период проведения реформы | Процент семей, получивших землю | Тип организации землевладения и землепользования |
| Аргентина | 1940-1968 | 0,8 | Индивидуальный |
| Боливия | 1953-1975 | 78,9 | » |
| Бразилия | 1964-1969 | 9,4 | » |
| Чили: |  |  |  |
| реформа | 1962-1973 | 20 | » |
| контрреформа | 1973-1975 | 4 | » |
| Колумбия | 1961-1977 | 8 | Индивидуальный, |
|  |  |  | кооперативный |
| Коста-Рика | 1961-1979 | 13,5 | То же |
| Куба | 1959-1981 | 100 | » |
| Доминиканская | 1962-1986 | 19,2 | Индивидуальный |
| Республика |  |  |  |
| Эквадор | 1964-1976 | 9,1 | » |
| Сальвадор | 1980-1983 | 12 | » |
| Гватемала: |  |  |  |
| реформа | 1952-1954 | 33 | Индивидуальный, |
|  |  |  | кооперативный |
| контрреформа | 1954-1969 | 3 | Индивидуальный |
| Гаити | 1809-1883 | 80 | Государственный, |
|  |  |  | индивидуальный, |
|  |  |  | кооперативный |
| Гондурас | 1962-1980 | 10 | Индивидуальный, |
|  |  |  | кооперативный |
| Мексика | 1917-1980 | 52,4 | Индивидуальный |
| Никарагуа | 1979-1983 | 30 | Ассоциации |
| Панама | 1963-1969 | 2,7 | Индивидуальный |
| Парагвай | 1963-1979 | 6,8 | Индивидуальный, |
|  |  |  | кооперативный |
| Перу | 1967-1979 | 21,3 | Ассоциации |
| Уругвай | 1948-1969 | 0,5 | Индивидуальный |
| Венесуэла | 1959-1975 | 85,4 | Индивидуальный, |

кооперативный

СЧ —I ООЧО

<^оо

|  |  |
| --- | --- |
| ць леса (пашни) [ью, га  ^ СЧ 40 ^ го сч сч сч  40 ЧО СЧ ^ —«со——1^-  о о о о о о о о сч о сч оо  ЧО ГЧ 1^ Г-  —< —< 0> Ю тГ —«ЧО  4\*4— °-  оо — ^ —  о о ЧО  ГО П- \_ ^ Г-~ 0\*\ г\1 I—  г- ^ гч г-сч^ — чо  СО°° СОСЧ  05  и, о  л i л  \* аз \* аз  \_ x \* x л л §  из т ^ с^си (Т) 2 С С оо | по  получившим землю |
| 1 площа на сем |  |
| 1няя | » О 5  о |« |
| Сре; |  |
|  | 1\* |
|  | 1 = 1 |
| семе | С |
| X | X |
| ) фермере! | толучивш» пахотные земли |
| 5 |  |
| т | всего |
|  | -а\*  11? |
|  |  |
| и пахотные земли | II! |
| ом числе ох­ренные ре-рмой, тыс. га |
| я о |  |
| =: | всего, тыс. га |
| Страна | |

О ОО О ГО ОО О О ОЧОГ^^

оо оо ,

о2о$о

^ ГЧ ГО —

«Г Р! «з й 2

—1 О гм —,

оо го Ч ^ гч гч гч

Производственные коопера­тивы в Латинской Америке не выдержали испытания време­нем. В 80-х годах XX в. страны региона одна за другой отказы­вались от такого способа сельс­кохозяйственного производства и переходили к индивидуально­му фермерству (табл. 8).

Даже в Никарагуа идея госу­дарственных ферм и производ­ственных кооперативов была поддержана только там, где вы­ращивали культуры на экспорт.

В послереформенный период никарагуанские крестьяне явно стали склоняться к созданию сво­их собственных ферм, а государ­ственные сельскохозяйственные предприятия были сильно ослаб­лены в ходе войны. Производ­ственные кооперативы, первона­чально созданные в Сальвадоре в ходе аграрной реформы, в после­дующем так же стали дробить.

Переход к индивидуальному фермерству был обусловлен ря­дом причин:

правые правительства искали поддержку крестьян, поэтому всячески поощряли раздел зе­мель государственных и коопе­ративных структур;

для налаживания производ­ства кооперативам нужны были крупные кредиты и высококва­лифицированные специалисты (экономисты, менеджеры, бух­галтеры), которые практически отсутствовали;

с получением земли крестья­не были заинтересованы в осво­бождении от опеки различных инстанций и обретении самосто­ятельности;

при распределении доходов в кооперативах почти всегда име-

ла место уравниловка, оплату труда практически не дифференци­ровали в зависимости от его количества и качества;

наиболее деятельные крестьяне были заинтересованы в получе­нии земли в собственность, чтобы свободно распоряжаться ею, передавать по наследству и осуществлять другие операции. Кроме того, большинство крестьян предпочитали свободу выбора раз­личных форм землевладения и землепользования;

эффективность мелкого крестьянского хозяйства выше в усло­виях преобладания ручного труда, отсутствия кредитов и матери­ально-технической поддержки.

Однако следует отметить, что при наделении крестьян землей, в особенности в условиях крайней их бедности, определенная сте­пень производительной кооперации абсолютно необходима. В дальнейшем, когда доходы крестьян возрастают, производствен­ную кооперацию можно заменять обслуживающей и маркетинго­вой. Кроме того, при правильной организации и оплате труда, стимулировании экономических интересов производителей круп­ные коллективные предприятия за счет применения системы ма­шин и прогрессивных технологий получают большие преимуще­ства по сравнению с мелкими.

Проведение земельных реформ в латиноамериканских странах сопровождалось осуществлением системы мер по развитию зе­мельного кадастра и регистрации новых землевладений и земле­пользовании, хотя эти меры воплощались в жизнь с большим трудом, так как требовали наличия специально подготовленных землеустроительных кадров, организационных структур, управля­ющих земельными ресурсами и осуществляющих землеустрои­тельные действия.

Например, в Чили процесс либерализации земельного рынка с 1973 г. включал «оздоровление» титулов на владение земельной собственностью, т. е. формирование и регистрацию новых земель­ных участков с выдачей соответствующих документов, а также приватизацию общинной и государственной земли. Приватизация сопровождалась реституцией, т. е. возвращением земли ее быв­шим владельцам, а также продажей с торгов части земель рефор­мированного сектора.

К началу 80-х годов из 10 млн га экспроприированной площади бывшим землевладельцам было возвращено 3 млн га. Еще 3,6 млн га было распродано на торгах, в первую очередь производителям животноводческой продукции, фруктов, винограда, а также леса. Оставшиеся 3,4 млн га передали крестьянам (асигнаторьос). Их число составляло 37,5 тыс., а средняя площадь наделов — 8... 10 га орошаемых земель.

В первой половине 90-х годов общее число крестьянских хо­зяйств в Чили достигало 260 тыс. Их размер по группам и доля в земельной площади и товарном производстве приведены в таб­лице 9.

Взятый курс на поддержку частных фермерских хозяйств по­требовал для последних гарантий прав земельной собственности со стороны правительства. Это было возможно только после про­ведения землеустроительных работ по установлению границ зе­мельных участков, их площади, закреплению в натуре межевыми знаками поворотных точек на границах землевладений (т. е. после землеустроительного процесса формирования недвижимос­ти), а также после выдачи правоустанавливающих документов (ти­тулов) и их регистрации.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Тип хозяйства (по площади орошаемых земель) | Число хозяйств, тыс. | Доля, % | |
| в земельной площади | в товарном производстве |
| Товарное (более 12 га) | 35 | 61 | 74 |
| Мелкое (менее 12 га) | 125 | 37 | 25 |
| Минифундия (менее 5 га) | 100 | 2 | 1 |
| Итого | 260 | 100 | 100 |

9. Структура землевладения в Чили [158]

Несмотря на большие усилия, в 1993 г. доля хозяйств, не имею­щих легальных титулов на землю, составляла 45 %. Это ограничи­вало их доступ к кредиту, сокращало возможности инвестиций в производство, снижало заинтересованность крестьян в развитии своего хозяйства [122].

Проектом развития системы регистрации землевладений и зем­лепользовании к 2000 г. предусматривалось предоставить права на владение землей всем крестьянам. Этот проект частично финан­сировался Мировым Банком, но из-за нехватки средств у чилийс­кой стороны его выполнение затормозилось.

Насаждение частных хозяйств, а также отсутствие нормального государственного контроля за использованием земель и других природных ресурсов стало угрожать в ряде латиноамериканских стран ухудшению экологической ситуации.

В Чили, например, после 1973 г., пожары и вырубки есте­ственных лесов вызвали опасность исчезновения некоторых по­род деревьев, а интенсивное использование земельных ресурсов, невозможность отдельных частных хозяйств финансировать и выполнять природоохранные мероприятия усилили эрозию почв. В связи с этим в марте 1994 г. был принят Закон об общих основах охраны окружающей среды, который определил систему мер по улучшению экологической ситуации. Контроль за выпол­нением этого закона возложен на Национальную комиссию по охране окружающей среды. Помимо нее отраслевые министер­ства и ведомства обязаны проводить в жизнь систему природоох­ранных мер.

В Мексике к концу 80-х годов ущерб от эрозии, засоления и опустынивания огромных территорий, загрязнения поверхност­ных вод и воздуха достиг таких размеров, что в 1988 г. власти были вынуждены принять Всеобщий закон об экологическом равнове­сии и охране окружающей среды. В 1990—1994 гг. была разработа­на Национальная программа по защите окружающей среды. Для этого в 1992 г. было создано Министерство по защите окружаю­щей среды и охране природных ресурсов, которое взяло на себя организацию рационального использования и охрану земельных, водных, лесных и других природных ресурсов.

Вопросы, связанные с улучшением сельскохозяйственного зем­лепользования в Мексике, решают Министерство сельского хо­зяйства и гидроресурсов, а также Министерство аграрной рефор­мы. При последнем образована Аграрная прокуратура, которая обеспечивает защиту прав и законных интересов землевладельцев и землепользователей, ведет государственный контроль за соблю­дением аграрного законодательства, оказывает юридические услу­ги и осуществляет посреднические функции во взаимоотношени­ях между государственными органами и предпринимателями, раз­решает различные спорные ситуации.

Возглавляет Прокуратуру Аграрный прокурор, назначаемый Президентом Мексики [15].

В каждой из латиноамериканских стран землеустройство имело свои особенности, что было обусловлено не только проводимой земельной политикой, но и разнообразием природных, истори­ческих, социально-экономических и других условий.

Например, в Мексике в 90-х годах прошлого столетия землеус­тройство стали проводить в соответствии с новым Аграрным зако­ном, принятым Национальным конгрессом в феврале 1992 г. Этот закон предусматривает возможность сочетания различных органи­зационно-правовых форм ведения сельского хозяйства.

Известно, что одной из главных форм сельскохозяйственных предприятий в Мексике были производственные общины (эхи-дос). Их образовывали еще в 20-х годах прошлого века в ходе лик­видации крупной помещичьей (латифундистской) собственности и наделения землей крестьянства.

Землей крестьян наделяли либо бесплатно за счет земельной собственности, изъятой у помещиков и иностранных собственни­ков, либо за счет колонизации государственных и пустующих час­тных земель, продаваемых в личную собственность. Согласно за­конам того времени экспроприированные земли переходили в собственность государства, которое передавало право пользования ими беднейшему крестьянству, организуемому в виде производ­ственных общин (эхидос).

Леса и пастбища в эхидос находились в общем пользовании их членов, а пашню обрабатывали коллективно или индивидуально. Закон запрещал куплю-продажу и аренду эхидальных земель, а также использование наемного труда для их обработки.

В отличие от эхидос колонизация земель была направлена на создание крепких капиталистических хозяйств фермерского типа.

Согласно Аграрному закону 1992 г., эхидальные хозяйства по­лучили статус юридических лиц, а их члены стали полными соб­ственниками выделенной им земли. Крестьянам предоставлено право самостоятельно решать судьбу своих эхидос. При этом как юридическое лицо каждое эхидос распоряжается землей по своему усмотрению: выделяет общественные и коллективные земли, а также участки индивидуального использования, определяет про­порциональное участие отдельных лиц в структуре землевладения хозяйства в соответствии с их материальным и трудовым вкладом.

Передача местной администрацией в концессию эхидальных земель без согласования с органами управления эхидос не допус­кается.

Права эхидатариев на индивидуальные участки закрепляют специальными документами, принятыми на общем собрании.

При проведении землеустройства в сельской местности пользу­ются предельными размерами частных владений, которые уста­новлены Аграрным законом и не допускают возврата к латифун-дизму. Так, предельные площади землевладений ограничивают и они составляют: под продовольственные культуры — 100 га, под хлопчатник — 150, под тропические и садовые культуры, а также пастбища, необходимые для содержания 500 гол. крупного рогато­го скота, — 700 га.

Закон разрешает также создание производственных, обслужи­вающих и кредитных ассоциаций. Ими могут быть объединения эхидос; аграрные ассоциации по интересам для лучшего использо­вания трудовых, природных, финансовых и технических ресурсов при строительстве промышленных, транспортных и других объек­тов; общества сельскохозяйственных производителей акционер­ного типа.

Верхний предел земельной площади ассоциаций установлен 2500 га. В зависимости от качества земли, специализации и терри­ториальных условий его можно увеличить на орошаемых землях — до 7,5 тыс. га, на богарных —до 15, на пастбищных землях —до 30, а в засушливых районах — до 375 тыс. га пастбищ [63].

Частные собственники согласно закону могут проводить следу­ющие операции с землей: купить ее у другого собственника, эхи-датария, получившего документ на полное владение индивидуаль­ным паем, или у государства; приобрести участок на территории города или поселка для строительства жилого дома; заключить контракт на аренду земли или на ее залог; участвовать в товарище­стве по использованию земли со сроком действия 30 лет и с воз­можностью его пролонгации. К этим операциям теперь допускают и иностранных граждан, но с некоторыми ограничениями: они не могут приобретать землю в закрытых зонах, к которым относятся лесозащитные насаждения и пограничные прибрежные террито­рии, и имеют право владеть только 49 % капитала в акционерных обществах, действующих в сфере сельского хозяйства.

Кроме того, правительство считает, что для получения эхидос дополнительных доходов и одновременного сдерживания мигра­ции сельского населения в города необходимо развивать сельскую инфраструктуру: осуществлять гидротехническое и дорожное строительство, развивать первичную и более глубокую переработ­ку сельскохозяйственной продукции на местах, улучшать условия жизни и быта сельского населения и т. п.

ЕВРОПА

Глава 9

АВСТРИЯ (АВСТРИЙСКАЯ РЕСПУБЛИКА) 9.1. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Австрия расположена в Центральной Европе. Имеет террито­рию 83 845 км2 (8,38 млн га). Население составляет 8,05 млн чело­век (2001 г.). Плотность населения — 96 чел. на 1 км2. Австрия — преимущественно горная страна. Более 70 % территории занима­ют Восточные Альпы и их предгорья.

Сельскохозяйственные угодья занимают 41 % территории стра­ны, из них на альпийские луга (сенокосы и пастбища) приходится 24 %, на пашню — 17 %. Примерно 39 % территории покрыто ле­сом и кустарниками, что является основой для развития дерево­обрабатывающей промышленности.

Австрия — развитая индустриально-аграрная страна. Среди главных отраслей промышленности: черная и цветная металлур­гия, нефтепереработка и нефтехимия. Машиностроение дает обо­рудование для горной, металлургической, текстильной, деревооб­рабатывающей и пищевой промышленности, производит электро­технические изделия, речные суда, сельскохозяйственную техни­ку, транспортные средства.

Общая протяженность железных дорог — 6028 км (5388 км при­надлежит государству и 640 км — частным лицам), автомобильных дорог —95 412 км (21 812 км дорог —с твердым покрытием). Су-доходны 446 км водных путей [1].

Главное направление сельского хозяйства — высокопродуктив­ное животноводство. Разводят крупный рогатый скот, овец, коз, свиней, лошадей. Основные сельскохозяйственные культуры — пшеница, рожь, ячмень, кукуруза, сахарная свекла, картофель, овощи. Развито садоводство и виноградарство. Значительная часть продукции сельского хозяйства экспортируется.

Всей необходимой сельскохозяйственной продукцией Австрию снабжают около 80 тыс. предприятий с основным источником до­хода в сельском хозяйстве и еще 160 тыс. хозяйств, имеющих по­бочные доходы. В среднем в крестьянском хозяйстве, дающем ос-  
новной доход, постоянно работает 1 1,5 чел.

Австрийская Республика — федеративное государство, в кото­рое входят девять федеральных земель. Управление на местном уровне осуществляют 2359 общин.

В компетенции Федерации в области законода­тельной и исполнительной деятельности находятся гражданское законодательство, включая регулирование прав земельной соб­ственности и имущественных отношений; горное дело, лесное за­конодательство, водное право, переработка опасных отходов, а также земельно-кадастровые дела, ведение поземельной книги, определение налогообложения земельных участков.

В компетенцию Федеральной земли в обла­сти законодательной и исполнительной деятельности входят регу­лирование прав землепользования и застройки, правовые нормы по сделкам с земельными участками и защите окружающей при­родной среды.

В компетенцию местных органов власти (общин) входит местное планирование землепользования (разработка планов землеотвода) и сбор земельного налога.

Вопросы, связанные с земельной реформой, находятся в совме­стном ведении Федерации и Федеральной земли. При этом на уровне Федерации издают законы о земельной реформе, которые реализуют в законах Федеральной земли. Федеральная земля от­ветственна также за исполнение законов [60].

В совместном ведении Федерации и Федеральной земли нахо­дятся также вопросы, связанные с планированием расселения и землепользования.

В ходе законодательной деятельности наряду с национальными требованиями в Австрии должны соблюдаться также правовые нормы Европейского Союза, которые в некоторых случаях значи­тельно ограничивают политико-правовую сферу принятия реше­ний австрийских законодателей.

Система построения земельных служб Австрии определяется сложившимся порядком регистрации прав на земельные участки, ведения земельного кадастра и землеустройства.

Права на недвижимость регистрируют в Поземельных книгах окружных судов с 1848 г. Австрийская поземельная книга является общественным реестром, в который заносят все земельные участ­ки и все существующие в их отношении вещные права. Этот ре­естр ведут на так называемую кадастровую общину, границы кото­рой не обязательно должны совпадать с административной общи­ной. Поземельную книгу, которая находится в окружном суде, ве­дут все кадастровые общины.

Земельный кадастр в Австрии — это прежде всего кадастр гра­ниц земельных участков, который обеспечивает обязательное удо­стоверение границ земельных участков. Он состоит из кадастро-

вой карты, реестра земельных участков и необходимой техничес­кой документации (цифрового раздела). Границы земельных учас­тков устанавливают по взаимному согласию соседей в ходе перего­воров, оформляют протоколом и обозначают соответствующим образом.

Учитывая, что земельный кадастр является государственным (публичным), его ведет Федеральное ведомство по эталонам и топографической съемке (ВЕУ), которое подчинено Министерству экономики и труда Австрии. Данное ведомство имеет 41 территориальное учреждение по зем­леустройству и насчитывает около 1000 чел.

В последней четверти XX в. в Австрии начала формироваться база данных о земельных участках. Несмотря на то что в республике поземельная книга и данные кадастра строго дифференцируются, они информационно взаимосвязаны.

Эта база данных документирует для всех земельных участков по всей территории Австрии земельные права, ограничения, обяза­тельства, вид пользования земли, а также содержит геометричес­кое описание земельных участков и зданий.

Схема формирования информации о земельных участках и вза­имодействия различных служб, осуществляющих земельные дела в республике, показана на рисунке 11.

Австрийский кадастр включает в себя 7845 кадастровых общин (районов), 11 млн земельных участков и координаты 27 млн пово­ротных точек границ землевладений и землепользовании.

Министерство финансов

Министерство юстиции

Министерство экономики и труда

Финансовые ведомства 90 ед. (500 чел.)

Окружные суды 180 поземельных книг (400 чел.)

Федеральное ведомство по  
эталонам и топографичес-  
кой съемке (ВЕУ)  
 Кадастр

Корпоративная сеть Австрии

База данных земельных участков

41 учреждение по землеустройству (около 1000 чел.)

400 нотариусов

Интернет-провайдеры

250 лицензированных землеустроителей

Пользователи

Рис. 11. Схема формирования информации о земельных участках в Австрии (2003 г.)

111

Кадастровые карты составляют в масштабе 1:1000, 1:2000 — для городских и 1:5000 — для сельских территорий.

На кадастровой карте показывают опорные точки, границы и номера земельных участков, топографические данные (виды уго­дий).

9.2. ПЛАНИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Планирование использования и охраны земель в Австрии рас­сматривают как часть общей системы землеустройства, осуществ­ляют которое обязательно в увязке с перспективами развития по­селений.

В соответствии с Конституцией страны планирование системы расселения на федеральном уровне попадает в сферу действия об­щего земельного законодательства, а также отраслевого права (горное дело, лесное и водное хозяйство, коммуникации и др.).

Правовые нормы, регулирующие планирование системы рассе­ления и землепользования в Австрии, не имеют прямой связи с законодательством Европейского Союза.

Однако решения Европейского Союза в области создания трансевропейских телекоммуникационных, энергетических, транспортных и других сетей учитывают при разработке землеуст­роительной документации.

Планирование использования и охраны земель в Австрии име­ет три уровня: федеральный, региональный (уровень Федеральной земли), местный (уровень общины).

Для решения вопросов совершенствования и развития расселе­ния и землепользования, распространяющихся одновременно на несколько Федеральных земель, при правительствах этих земель создают специальные консультационные советы по землепользова­нию, в компетенцию которых входит разработка взаимоувязанных предложений по планируемой организации территории.

На уровне Федеральной земли разрабатывают основные законы, регулирующие расселение и землепользование в этом административно-территориальном образовании. Данные законы реализуют в «Программе социально-экономического раз­вития Федеральной земли» или в «Программе развития системы расселения и землепользования Федеральной земли». Данные программы утверждает правительство Федеральной земли в виде распоряжений, поэтому их рассматривают как нормативные пра­вовые акты, обязательные для исполнения [26].

В этих программах определяют центральные населенные пунк­ты, имеющие приоритетное развитие, плотность и структуру посе­лений, основные транспортные магистрали, направления разви­тия промышленности, сельского хозяйства, энергетики, торговли, туризма, охоты и др. Дополнительно могут утверждать и специ­альные программы развития отдельных отраслей, например энер­госнабжения, дорожного строительства, охраны природы и т. п., и (или) региональные программы развития отдельной части земли, не ограниченные предметно.

На уровне общины решают задачи территориального планирования и обустройства всей земли, находящейся в ее веде­нии. При этом система местного (общинного) планирования и ус­тройства территории предполагает разработку трех взаимосвязан­ных видов землеустроительной документации:

концепцию развития землепользования общины;

план землепользования (план землеотвода);

план застройки.

Концепция развития землепользования общины служит основой для разработки и утверждения соответствующего плана. В ней обосновывается необходимость совершенствования системы рас­селения и землепользования, определяются цель и задачи земель­ных преобразований, а также основные направления социального и экономического развития общины в увязке с экологическими требованиями на перспективу (10... 15 лет). Данная концепция со­держит в себе требования по охране природы, улучшению условий жизни населения, развитию экономики, утилизации отходов, раз­мещению мест отдыха, строительству или улучшению дорог и т. д.

План землепользования общины, который в Австрии называют пла­ном землеотвода, включает в себя графическую и текстовую части, объединенные в единый документ, утверждаемый советом общины и правительством федеральной земли. Данный план должен соответ­ствовать программам развития расселения и землепользования феде­ральной земли и определять целевое назначение и конкретную фор­му использования каждого земельного участка (рис. IV цв. вкладки).

В плане землепользования (землеотвода) устанавливают виды использования земель (основные и специфические) для всей тер­ритории общины. Прежде всего на плане показывают земельные участки, на которые у общины отсутствует право планирования развития землепользования. Это заповедные территории, объекты инфраструктуры, дороги и другие объекты, имеющие федеральное или региональное значение.

Целевое назначение, правовой режим и условия использования земельных участков определяются основными и специфическими видами землепользования (землеотвода). К ним относятся: земли, находящиеся или предназначенные для застройки (жилой, произ­водственной, деловой, торговой, для второго места жительства и др.); сельскохозяйственные угодья (пашня, луга и пастбища, сады и виноградники, земли, находящиеся в стадии консервации); леса; участки, предназначенные для особых, прежде всего обще­ственных нужд; транспортные и инженерные коммуникации, зоны отдыха, кемпинги; прочие земли (под водой, пустынные, горные и др.).

План землепользования (землеотвода) накладывает на общину обязательства по учету всех принятых решений при последующей разработке и утверждении других видов землеустроительной и правовой документации (плана застройки, разрешений на строи­тельство, проектов межевания земель).

План застройки регулирует порядок строительства и размещения зданий и сооружений с целью упорядоченного развития поселений и экономного расходования земель. В его содержание входит уста­новление красных линий улиц, фасадов зданий, определение мето­дов строительства, ограничений по высоте и материалам застройки, изменению панорамы местности, условиям освещенности и т. д.

Дополнительно к этим видам землеустроительной документа­ции в Австрии на территории общин разрабатывают карты опас­ных зон, которые также определяют и ограничивают условия зем­лепользования и застройки.

Карты опасных зон содержат в себе сведения, характеризующие месторасположение, площади и границы земель, находящихся под угрозой затопления, воздействия селей, снежных лавин, лесных пожаров и других чрезвычайных происшествий, а также указыва­ют на степень угрозы (рис. V цв. вклейки).

Они включают в себя следующие зоны опасности:

красную, где невозможно поселение людей и запрещается вести хозяйство;

желтую, указывающую на ограничения в расселении, дорож­ном строительстве и на особый режим ведения хозяйства;

синюю, предназначенную для проведения защитных мероприя­тий с возможностью последующего использования земель;

коричневую, где существуют особые виды опасных природных явлений (провалы, оползни, камнепад и др.);

фиолетовую, включающую территории, состояние которых должно быть сохранено для обеспечения защитных функций [48].

Карты опасных зон составляют специальные службы федераль­ного Министерства сельского, лесного, водного хозяйства и окру­жающей среды, занимающиеся строительством защитных инже­нерных сооружений.

Данные карты хранят в этих службах, в общинах, а также ок­ружных административных управлениях.

Понятие «земельная реформа» с юридической точки зрения в Австрии относится исключительно к сельским территориям, к зе­мельным участкам сельскохозяйственного и лесохозяйственного использования. В содержание земельной реформы не включают действия, связанные с земельными сделками.

Основным механизмом осуществления земельной реформы в стране является землеустройство.

Землеустройство в Австрии понимают достаточно широко. Ав­стрийские ученые и специалисты считают, что землеустройство является не только сферой практической деятельности, но и пред­метом научных исследований. При этом от чисто технических действий, как это понимают в ряде других стран Западной Евро­пы, землеустройство отличается тем, что оно имеет политико-пра­вовой, социально-экономический и природоохранный характер.

Так, Ф. Грайф в своей работе «Введение в землеустройство» пишет, что землеустройство — это широкий комплекс различных политико-правовых фактов и социально-экономических элемен­тов. С одной стороны, землеустройство в значительной степени связано с природно-территориальными условиями, а с другой сто­роны, использование земель, намечаемое в ходе землеустроитель­ных работ, зависит от состояния экономики или рынка и оказыва­ет воздействие на национальную и международную политику. Ме­роприятия по землеустройству относятся к сфере деятельности различных уровней управления и являются одновременно предме­том научных исследований [33].

Данное понятие во многом близко нашему пониманию земле­устройства в широком смысле слова [16].

Помимо территориального землеустройства, решающего зада­чи образования новых и упорядочения существующих землевладе­ний и межевания земель, в Австрии в процессе землеустройства решают задачи постепенного проведения земельной реформы.

В ходе земельной реформы:

осуществляют консолидацию земельных участков и устраняют недостатки землепользования (чересполосицы, вкрапливаний, дальноземелья);

проводят землевладения и землепользования в соответствии с требованиями развивающегося сельского хозяйства;

разделяют земельные участки аграрных союзов;

регулируют права пользования лесами и лугами и транспорти­рования сельскохозяйственной продукции;

осуществляют охрану природы и учет ландшафтно-экологичес-ких требований;

регулируют сельское расселение с целью перемещения жилых и производственных построек из неблагоприятных с хозяйствен­ной точки зрения мест.

Консолидация охватывает сельскохозяйственные и лесные зе­мельные участки. В ходе этих работ ликвидируется чересполоси­ца, раздробленность собственности, дальноземелье (рис. VI, VII цв. вклейки).

В соответствии с федеральным «Основным законом о порядке землеустройства» (2000 г.) в ходе работ по консолидации земель одновременно решают задачи, связанные с защитой земель от вет­ровой и водной эрозии, обеспечением надлежащего водного ба­ланса территории, охраной ландшафтов.

В отличие от Германии и Швейцарии в Австрии при участии в проекте консолидации земель небольшого числа землевладельцев и землепользователей оценку земель можно не проводить.

По состоянию на 2001 г. в Австрии на основе проектов землеус­тройства было проведено 22 230 процедур по консолидации (объе­динению) земель на площади 879 тыс. га (10,5 % общей площади).

Существенные землеустроительные работы обусловлены изме­нениями, происходящими в стране за последние годы. К ним от­носят:

изменения специализации сельскохозяйственных предприятий (отказ от многоотраслевого хозяйства, снижение до минимума числа основных отраслей, практически полная ликвидация круп­ного рогатого скота в северо-восточных районах страны с равнин­ной и холмистой местностью, замена выращивания на продажу телят бычками и нетелями, что обусловлено новым спросом и привело к тому, что около 50 % предприятий перестало держать скот, и др.);

совершенствование структуры посевных площадей (увеличение посевов зерновых в районах с относительно сухим климатом, ин­тенсификация кормопроизводства с заменой традиционных кор­мов: свеклы, картофеля, люцерны на высокоурожайную кормовую кукурузу и многолетние травы лугов и пастбищ, изменение рацио­нов кормления коров в связи с увеличением надоев до 7000 л в год);

перевод землепользования и сельского хозяйства на природо­охранную основу (увеличение доли лугов и пастбищ, восстановле­ние пастбищ в традиционных областях пастбищного содержания скота, озеленение территории, осуществление комплекса проти-воэрозионных и природоохранных мероприятий и др.).

Так, австрийские фермеры получают поддержку от Европейс­кого Союза в размере более 5 млн евро в год за осуществление природоохранных мероприятий.

Помимо конкретных собственников земельных участков в Ав­стрии землей владеют так называемые аграрные союзы.

Аграрные союзы — это собственники сельскохозяйственных и лесных угодий, которые используют их члены на правах общей совместной собственности. Деятельность аграрных союзов нахо­дится под контролем окружного аграрного ведомства.

При землеустройстве аграрных союзов:

осуществляют оптимизацию внутренней территориальной структуры и системы использования лугов, пастбищ и лесов, при­надлежащих аграрному союзу;

выделяют из аграрных союзов отдельные земельные участки, принадлежащие членам, выходящим из их состава;

полностью разделяют земли, принадлежащие аграрному союзу, на земельные участки, передающиеся в собственность каждому из его членов.

При проведении землеустроительных работ в районах, подвер­женных эрозии, в ходе подготовительных работ к составлению проектов землеустройства разрабатывают карту потенциальной опасности ветровой и водной эрозии. Эту карту используют для определения направления дорог и границ земельных участков при их консолидации (поперек направления господствующих ветров или поперек склона), установления ширины участков с целью со­кращения длины склона и устройства противоэрозионных соору­жений, а также для размещения полосных посевов культур, за­щитных лесополос, ветрозащитных изгородей из кустарника, ку­лисных насаждений.

В целях повышения экологической стабильности местности землеустроители проводят работы, называемые «аграрно-экологи-ческим ремонтом территории».

Вопросы земельной реформы на уровне Правительства Авст­рии решает Высший аграрный сенат, созданный при Министерстве сельского, лесного, водного хозяйства и окружающей среды.

При Правительствах Федеральных земель действуют Земельные аграрные сенаты. В них входят эксперты по сельскому и лесному хозяйству, специалисты и судьи, разрешающие земельные вопро­сы и споры.

За проведение мероприятий земельной реформы на местах от­вечают Аграрные ведомства округов. Их структура может быть раз­личной, однако большая часть из них имеет правовые и техничес­кие отделы. Наряду с юристами, которые контролируют исполне­ние законов федеральных земель в области земельной реформы, в аграрных ведомствах работают аграрные и лесные инженеры, спе­циалисты (техники) по дорожному строительству и мелиорации, геодезисты, экологи.

Используя средства управления проектами, аграрные ведом­ства инициируют землеустроительную деятельность и организуют работы по устройству территории и проведению земельной ре­формы.

Глава 10 ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

10.1. СОСТОЯНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗЕМЕЛЬНОГО РЫНКА СТРАНЫ

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ир­ландии состоит из четырех исторических областей: Англии, Уэль­са, Шотландии и Северной Ирландии, которые делятся в админи­стративном отношении на многочисленные графства.

Страна возглавляет Британское содружество наций, в которое входит 44 государства с населением около 1 млрд чел. [21]. Боль­шинство стран Британского содружества строили свои земельные отношения, систему регистрации земли и недвижимости, а также управления земельными ресурсами на примере Великобритании.

Поэтому изучение вопросов землепользования и землеустройства в этой стране очень важно с точки зрения понимания становления земельного строя, планирования и организации рационального использования земель во всех государствах Британского содруже­ства.

Общая площадь Великобритании на начало 2001 г. составляла 244,1 тыс. км2 (24,4 млн га), что меньше площади России в 70 раз, а население превышало 59 млн. чел. Великобритания — это страна с очень высокой плотностью населения — 241,7 чел. на 1км2 (в России —8,6 чел. на 1 км2) [21].

В экономическом отношении Великобритания — одна из са­мых развитых индустриальных стран. По объему промышленной продукции она занимает пятое место в мире. В городах проживает более 80 % населения, а в сельском хозяйстве занято лишь 4 % трудоспособного населения. Учитывая постоянный рост городс­кого населения, а также увеличивающиеся отводы земель для нужд промышленности, транспорта и иных несельскохозяйствен­ных целей, необходимость контроля жилого и производственного строительства, начиная с 1947 г. в Великобритании была принята самая передовая в то время в мире система планирования исполь­зования и охраны земель, что особенно важно для высокоурбани­зированной страны с большой плотностью населения.

За последние 100 лет правовой режим землевладения в Вели­кобритании во многом изменился. Если в 1883 г. самыми круп­ными собственниками земли были герцог Сатерлендский, вла­девший 1356 тыс. акров, и герцог Бакклу, имевший 460 тыс. ак­ров, то в 70-х годах прошлого столетия к крупным землевладель­цам присоединилось государство в лице Комиссии лесов и угодий —2,5 млн. акров, министерства обороны — 600 тыс. ак­ров, других министерств и земель Короны, а также нацио­нальный трест, англиканская церковь, Оксфордский и Кембрид­жский университеты и т. п. [94].

К началу 2001 г. реестры по оценке недвижимости содержали в себе записи о более 22 млн объектов собственности, из которых 17 млн было зарегистрировано в государственной земельной реги­страционной палате, а 5 млн — пока нет.

Земельный рынок Великобритании представляет собой прода­жу прав на землю. Основной абсолютный собственник земли — Королевская власть, остальные права на землю являются произ­водными от нее.

До 1925 г. в стране существовало много форм реализации прав собственности на землю. В 1925 г. был принят Закон о недвижи­мости (ТЬе Ьа\у оГ РгореЛу Ас1, 1925), который сократил все эти права до двух. Именно с этого года до настоящего времени Коро­левской властью предоставляются две формы реализации прав собственности на землю: безусловное право собственности (фри-голд) и владение на правах аренды (лизголд).

Безусловное право собственности (РгееЬоШ) — право на землю, при котором исключаются все остальные права, а также выплаты Королевской власти. Фриголд может быть продан, подарен или передан по завещанию. В случае смерти собственника и отсут­ствия завещания фриголд возвращается Королевской власти. Воз­можен вариант, предусматривающий приобретение земли в соб­ственность и получение на этот участок фриголда, если эти дей­ствия (захват) не будут оспариваться со стороны законного на­следника в течение 12 лет. Безусловный собственник может проводить операции с землей, на которую он имеет права, незави­симо от какой-либо другой стороны.

Владение на правах аренды (ЬеазеЬоМ) — арендный договор, контракт, предоставляющий одной из сторон исключительные права на пользование землей в течение определенного периода. Все арендные договоры исходят от безусловного собственника, сроки их разные, в случае если договор составлен более чем на 21 год, он должен быть зарегистрирован в регистрационной палате.

При этом землю и постройки рассматривают не как два, а как один объект недвижимого имущества.

Поэтому Земельный рынок Великобритании охватывает все сделки, связанные с землей и постройками на ней. Это операции купли-продажи, аренды, ипотеки, изменения обременении и сер-витутов. В стране в течение многих сотен лет рынок земли был механизмом перераспределения земель. До XVIII столетия Коро­левская власть играла главную роль в распределении земли. Эта система землевладения действовала до главной реформы земель­ного права 1925 г. Великобритания имеет один из самых активных и прозрачных земельных рынков в мире, на котором в 2000 г. было зарегистрировано 1,4 млн сделок с собственностью.

Земельный рынок подразделяют на рынок земельных участков жилья, коммерческий (промышленный), инвестиционный, рынок сельскохозяйственных земель. Королевская государственная зе­мельная регистрационная палата (КГЗРП) ведет учет всех сделок по продажам зарегистрированных земельных участков Англии и Уэльса. По данным КГЗРП, широко развит рынок жилья, он со­ставляет 60 % общего числа сделок, осуществляемых с недвижи­мостью. Продажа сельскохозяйственных земель (смена владельца) составляет менее 1 % общей площади.

10.2. КОНЦЕПЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Одной из важных характеристик земельного администрирова­ния в Англии и Уэльсе является то, что институционально и структурно оно рассматривается в рамках правительства. Истори­чески четыре основных элемента земельного администрирования, сложившихся в стране, — регистрация вещных прав на землю, со­

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Департамент (министерство) по защите окружающей природной среды | |  | Министерство юстиции | | | |  | Министерство сельского хозяйства | | | |  | Министерство финансов | |
|  | |  |  | | | |  | I | | | |  | \ | |
| Национальное картирование (Государственная топографическая служба) | |  | Земельная регистрация (Королевская государственная  земельная регистрационная палата | | | |  | Регулирование землепользо­вания (местные управления) | | | |  | Оценка земель и налогооблажение (Британское управление по оценке недвижи­мости) (Налого­вое управление) | |
| .1... |  |  |  | 1 | | |  | \ | | |  |  |  | \*. |
|  |  | | | Муниципалитеты | | | | | | |  | | | ■ ■ ■ |
|  |  |  | |  | | | | | | |  |  | |  |
|  | Землевладение (землепользование), информация о земельных участках | | | | | | | | |  |  | |
|  |  |  |  | |  |
|  | |  | | |  |  | | |  |  | |  | | |
| Юристы  Нотариусы  Банки  Ссудодатели  Агенты по недвижимости | | | | |  |  | Физические лица (граждане) Юридические лица (фирмы, представительства, филиалы) Органы государственной власти | | | | |

Рис. 12. Схема государственного управления земельными ресурсами Великобритании (схема земельного администрирования)

здание и поддержание системы национального картирования, процесс оценки земель, регистрация и регулирование землеполь­зования — были и остаются функциями отдельных правитель­ственных министров (рис. 12).

Это позволяет реализовать схему государственного регулирова­ния землепользования в стране (рис. 23), направленного:

на создание гарантированного и стабильного землевладения и землепользования, обеспечивающего охрану прав собственников земли, землевладельцев и землепользователей, а также защиту си­стемы передачи прав на землю и поддержание земельного рынка;

на продуктивное и устойчивое использование земель, эффек­тивное землеустройство, планирование и организацию рацио­нального использования и охраны земель;

на решение общественных задач в области благоустройства тер­ритории и финансирования общественных служб за счет рацио­нальной системы налогообложения и распределения земельного налога.

Регистрация заявок, связанных с правами на землю, включая право собственности, ипотека, обременения и сервитуты находят­ся в ведении Королевской государственной земельной регистра­ционной палаты (КГЗРП), которая является государственным уп­равлением Департамента Лорда-Канцлера Министерства юсти­ции. Глава Палаты напрямую подчиняется министру. Обязаннос­ти КГЗРП заключаются в ведении и актуализации земельного рее­стра, который является открытым (публичным). Свидетельство о регистрации (выписку из реестра) выдают каждому зарегистриро­ванному собственнику или залогодателю, при оформлении соб­ственником залога на покупку недвижимости.

Каждое свидетельство, а также записи реестра включают в себя официальный план, подготовленный сотрудниками Регистрацион­ной палаты, где отражены размер зарегистрированной собственнос­ти и все связанные с ней права и обременения.

Официальный план делают на основе карты самого большого масштаба, используемого при составлении национальных топогра­фических карт государственной топографической службой (Огёпапсе 8игуеу). Если собственник собирается продать или осуществить ка­кие-либо другие сделки с землей, то он использует Земельное свиде­тельство как доказательство права собственности (титула).

Обязанности по учету данных, связанных с оценкой недвижи­мости, возложены на Британское управление по оценке недвижи­мости (УОН), которое является государственным управлением Казначейства (Министерства финансов).

Социальная стабильность Экономический рост

Развитие земельных рынков'

Гарантированное землепользование

Система передачи прав на землю

Регистрация прав на землю

1

ЗЕМЛЯ

Оценка земель, исходя из рыночных условий

Земельные налоги

Учет информации о землепользовании

1

Землеустройство

Финансируемые общественные службы

Продуктивное и устойчивое развитие земель

Рис. 23. Структурная схема регулирования землепользования в Великобритании

Главный оценщик подчиняется непосредственно Комитету по внутренним бюджетным поступлениям, а комитет — министру. Главный оценщик и его помощники, используя результаты обсле­дований, проверок, а также другие источники, ведут учет инфор­мации по «годовой цене» как коммерческой, так и жилой недви­жимости. В этих оценках учитывают площадь занимаемой терри­тории, ее использование, месторасположение, рыночную цену и т. д. Важное значение в работе УОН имеют крупномасштабные то­пографические карты, составленные ОпЗпапсе 8игуеу.

За состояние учета данных о землепользовании, классифика­цию и рациональное использование земель сельскохозяйственно­го назначения отвечает Министерство сельского хозяйства, а за земли других категорий — Департамент (министерство) по защите окружающей природной среды, транспорту и регионам. Во мно­гих случаях Департамент делегирует муниципальным властям пре­дусмотренную законом функцию относительно планирования и организации рационального использования и охраны земель.

Министр сельского хозяйства и министр по защите окружаю­щей природной среды отвечают перед Парламентом за работу в этом направлении, хотя на практике ведут ежедневный учет главы департаментов и управления центральной или местной власти.

В Шотландии, кроме того, в г. Абердин имеется научно-иссле­довательский институт использования земель (Масаи1ау Ьапй 118е КезеагсЬ 1п81ки1е), который занимается исследованием вопросов в области землепользования и находится в ведении госсекретаря Шотландии.

Вопросы, связанные с топографо-геодезическим, картографи­ческим, аэрокосмическим и другим обеспечением управления зе­мельными ресурсами Великобритании, решает Государственная топографическая служба (ГТС) — Огйпапсе 8игуеу. Глава этой службы подчиняется непосредственно министру по защите окру­жающей природной среды, транспорту и регионам, который отчи­тывается перед Парламентом за соблюдение установленных госу­дарственных требований по выполнению национальных топогра­фических и картографических работ.

В задачу Службы входит регулярная актуализация результатов топографической съемки в масштабах всей страны с целью предо­ставления своим законным клиентам топографической и картог­рафической продукции, соответствующей принятым нормам, что позволяет этим органам выполнять возложенные на них функции. Из этого следует, что предоставленная исходная картографическая информация, которая затем служит основой для учета специали­зированной информации, осуществляемого другими земельными институтами, должна соответствовать высоким профессиональ­ным и техническим стандартам.

Одной из характерных черт организационного устройства, от­личающих Великобританию от многих других стран, является то, что, хотя Государственная топографическая служба и ведет регис­трацию физических данных о местности, она не является храните­лем или регистратором специализированных данных, касающихся прав собственности, оценки земель или землепользования. Учет таких записей ведут отдельные управления, перечисленные ранее, которые в соответствии со своими специализированными обязан­ностями формируют соответствующие записи на основе карт ГТС, используя при этом необходимую для них информацию. В соот­ветствии с этим ГТС является поставщиком, а КГЗРП, Управле­ние по оценке недвижимости, Министерство сельского хозяйства, муниципалитеты и другие пользователи — клиентами. Эти прави­тельственные учреждения, выступая в качестве клиентов, платят ГТС за предоставляемую продукцию и услуги так же, как платят и другие негосударственные и частные пользователи карт этой службы.

За выполнение этих государственных функций, связанных с зе­мельными вопросами и картированием, отвечают разные учреж­дения, «коммерческие» отношения обеспечивают тесную связь между законными пользователями карт и службой ОпЗпапсе Зигуеу как поставщика этой продукции и услуг. Можно отметить, что главная черта модели, используемой в Великобритании, — разделение функций между теми, кто ведет съемку и выполняет картографические работы, и теми уполномоченными службами, которые ведут учет специализированной информации по земле. Каждая из них может самостоятельно разрабатывать методики и формы учета, необходимые для удовлетворения своих растущих потребностей.

10.3. ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ УЧРЕЖДЕНИЙ, ВЕДУЩИХ ЗЕМЕЛЬНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ

Применяемые в последние годы за рубежом термины «земель­ное администрирование» (Ьапё А<3ггпт81га1юп) или «система зе­мельного администрирования» (Ьапй Айтт181гаиоп 5у81ет) по своему содержанию аналогичны терминам «управление земельны­ми ресурсами» или «система управления земельными ресурсами», используемым в России.

Эта система включает в себя определенные государственные орга­ны (службы), наделенные в соответствии с законами полномочиями в области регулирования землепользования, соответствующие регис­трационные, земельно-кадастровые, земельно-планировочные и землеустроительные действия, направленные на организацию раци­онального использования и охраны земли, четко выверенный земле­устроительный процесс и землеустроительную документацию.

Общие затраты на земельное администрирование (управление земельными ресурсами) в государственном секторе в Великобри­тании в 2000 г. превысили 1 млрд. фунтов стерлингов (1,5 млрд долл., 25,4 долл. на 1 чел., 61,5 долл. на 1 га). Эти цифры относятся к стране с 59-миллионным населением, площадью 24,4 млн га, ва­ловым внутренним продуктом в 1152 млрд долл. и 25 млн разного рода объектами собственности в Англии и Уэльсе.

Как было показано ранее, основным государственным орга­ном, ведущим регистрацию земли и строений в Великобритании, является Королевская государственная земельная регистрацион­ная палата (КГЗРП) — «НМ Ьапй Ке^гу»1. Все земли и построй­ки, которые передаются от одного владельца другому, должны быть зарегистрированы в Палате. Эта обязательная регистрация вступила в силу в 80-е годы, но до сих пор не зарегистрировано более 70 % земли. Затраты на содержание КГЗРП составляют 230 млн фунтов стерлингов (345 млн долл.) в год при штате со­трудников 8500 чел.

КГЗРП была создана в 1862 г., хотя британцы признают, что через 140 лет еще нет универсальной системы регистрации. Всего зарегистрировано более 17 млн титулов и около 5 млн не зарегист­рировано. Данные о регистрации за последние 20 лет полностью открыты для широкой публики.

КГЗРП находится в ведении министра юстиции — Лорда-Кан­цлера (Ьогй СЬапсеИог), что подтверждает высокую значимость зе­мельной регистрации, направленной на охрану государством прав землевладения и землепользования, проведение устойчивой зе­мельной политики государства (рис. 15).

Земельная регистрационная палата имеет штаб-квартиру в Лондоне и 24 региональных представительства (районные отделе­ния) по всей Англии и Уэльсу. Каждое из этих региональных представительств обслуживает определенный географический район, куда входят несколько муниципальных образований [37].

Каждое районное отделение возглавляет районный регистра­тор, который по условиям Закона о земельной регистрации дол­жен быть юристом. Он имеет широкие судебные права наделять в законном порядке титулом и разрешать споры.

1 Ьапс! Кесогск апс! 1Ье Ко1е оГ Ооуегптет. — Ь\К15 Соигзез. — ЬАРЕСО (Ьапс! апс! РгореПу Есопогтсз). — Ьопс1оп: 2001. — Р. 2—4.

Делами каждой районной палаты управляет региональный ме­неджер, который отвечает за финансы, кадры, работу и выполне­ние намеченных производственных и финансовых планов. В сред­нем каждое представительство обслуживает округ с населением 12 млн, и его штат составляет 320 сотрудников. Каждое представи­тельство в своем штате обычно имеет 5 юристов и 100 специалис­тов, экспертов по земельной регистрации, работу которых поддер­живает деятельность 150 сотрудников регистрационной палаты, которые занимаются либо юридическими вопросами, либо обсле-

Лорд-Канцлер (министр юстиции)

Государст­венный архив



Королевская государственная

земельная регистрационная палата

Отделы по управлению государственными землями

I

Районные отделения-24

Рис. 15. Организационная структура Земельной регистрационной палаты

дованием и картографическими работами. Остальные сотрудни­ки — обслуживающий персонал.

Вопросами, связанными с составлением топографических карт, оформлением границ земельных участков и геодезическим обес­печением землеустроительных работ в Великобритании, занима­ется Государственная топографическая служба (Огйпапсе Зигуеу)1 начиная с 1791г. Первоначально ею управляли военные, а в настоящее время она находится в веде­нии Госсекретаря (министра) по охране окружающей природной среды.

Государственная топографическая служба (ГТС) имеет цент­ральный офис (штаб-квартиру) в Саутгэмптоне, 1200 работников и 80 региональных полевых офисов, где трудится еще 68 чел. Тер­риториально она охватывает Англию, Шотландию и Уэльс.

Работники полевых офисов отвечают за состояние и сбор то­пографической информации. Эта информация скапливается в Са-унтгэмптоне и вводится в Национальную Топографическую Базу Данных (НТБД). Эта база представляет собой серию баз данных, которые определяют диапазон продукции ГТС, включающей в себя карты большого, среднего и мелкого масштабов, сети дорог, информацию об адресах, связанную с топографией по строитель­ству, и информацию по высотам. Бумажную и компьютерную продукцию поставляют покупателям через сетевые продажи, ра­ботников маркетинга в Саутгэмптоне и по всей Великобритании.

В переводе с англ. — «артиллерийская служба».

Численность работников ГТС постоянно сокращается благода­ря внедрению новых технологий и стремлению к экономии госу­дарственных средств. Несмотря на то что Государственная топог­рафическая служба по-прежнему принадлежит правительству, те­перь она имеет коммерческий фонд и должна покрывать свои рас­ходы. Ежегодные затраты на содержание ГТС, поступающие из госбюджета, составляют примерно 80 млн фунтов стерлингов (120 млн. долл.).

Составление карт в Великобритании играет важную роль в силу правила «границ общего характера». Границы некоторых земле­владений существуют с тех пор, когда еще не было их докумен­тального подтверждения. Считается, что лучшее подтверждение их расположения — это физическое существование.

В стране более 100 лет существуют точные карты, с вековыми границами землевладений, охватывающие территорию Великоб­ритании в масштабе 1:2500, а городские районы в масштабе 1:1250. Они являются исходной точкой при физическом планировании рационального использования и охраны земли, оценке или других действиях по управлению землей и собственностью. Карты со­ставлены с точностью до сотых долей гектара, что является для страны удовлетворительным и проверке не подлежит.

Вопросами оценки земли и другой недвижимости в Великобри­тании занимается Британское управление по оценке недвижимости (УОН) (5Ш1е Ьапй Уа1иаПоп Зегуюе — УаЬлайоп ОШсе). Это общегосударственная организация, созданная в 1910 г. и предоставляющая консультации по вопросам оценки всем департаментам правительства, некоторым отделам администраций и неправительственным организациям. В управле­нии работают государственные оценщики. Работа УОН осуществ­ляется через 85 местных офисов, которые разбиты на 24 географи­ческие группы. Кроме того, существует 15 специализированных отделов, в которых работают сотрудники, компетентные в вопро­сах оценки земель с полезными ископаемыми, очень крупных фабрик и другой особой недвижимости. Персонал управления со­ставляет 4000 чел., которые обладают знаниями, используемы­ми при подготовке списков оценок собственности, необходимых для исчисления местного налога или налога на коммерческую соб­ственность. Управления также представляют консультации по вопросам принудительного отчуждения недвижимого имущества и налогам, взимаемым Налоговым управлением. Затраты на со­держание управления по оценке составляют 150 млн фунтов стер­лингов, или 240 млн долл.

Оценочные работы на земельном рынке проводят не только го­сударственные специалисты, но и частные присяжные инспекто­ры, которых насчитывают около 30 тыс. чел. Они же выполняют некоторые виды землеустроительных работ.

Частные присяжные инспекторы объединены. Они являются членами Королевского института дипломированных землемеров и оценщиков. Иначе этот институт называют Королевским институ­том присяжных инспекторов (КИПИ).

КИПИ —это профессиональная частная организация. Она имеет Королевскую грамоту, на основе которой присяжные инс­пекторы представляют услуги по оценке земель и другим вопро­сам, связанным с имуществом и землеустройством. Оценку прово­дят согласно стандартам Международной комиссии и рекоменда­циям Европейской группы ассоциаций оценщиков.

Присяжные инспекторы отвечают за сбор и обобщение рыноч­ной информации, необходимой пользователям земли, фермерам, производителям, промышленникам, а также для определения раз­мера компенсаций при изъятии земли и применения налога на недвижимость.

Члены КИПИ руководствуются Правилами поведения, в осно­ве которых лежит обязанность: «служить на благо людей, соблюде­ние широких общественных интересов».

Профессиональная деятельность регулируется «Красной кни­гой», состоящей из 23 Положений, обязательных для исполнения с 1990 г. Эти положения охватывают такие определения, как цель оценки, ее принципы, квалификацию оценщиков, инспекцию имущества, систему отчетности, оценку кредита под залог, оценку для ипотеки жилищного имущества, связь со страховыми компа­ниями, Фондовой биржей и т.д.

Присяжные инспекторы имеют соответствующее образова­ние, подтвержденное дипломами профессиональных ассоциа­ций, в большинстве случаев КИПИ. Это обычно диплом бака­лавра (три года) или магистра (плюс один год) для тех, у кого уже есть специальное образование. Учебный курс состоит из изуче­ния экономики, законодательства, оценки, планирования, стро­ительства и менеджмента. После получения диплома кандидат в оценщики должен успешно проработать два года под наблюде­нием профессионала, после чего получает звание присяжного инспектора.

Конфликты относительно оценки земель, налога на коммер­ческую недвижимость, а также другие земельные споры решают в земельном арбитраже. Некоторые апелляции, возник­шие вследствие оценки налога на прирост капитала, налога на на­следство, принудительного отчуждения, передают земельно­му трибуналу. В редких случаях дела поступают в суд, ми­нуя арбитражи.

Большое значение в управлении земельными ресурсами имеет и Налоговое управление, которое облагает налогом имущество. Системе поимущественного налога, которую раньше называли системой «Обложения налогом», в Великобритании уже 400 лет. Она включает в себя налог на стоимость пользования не­движимым имуществом (стоимость годовой ренты), который вып­лачивается теми, кто им пользуется. За последние 10 лет эта систе­ма была разделена на две части, так что налогообложение нежилой собственности осуществляют на прежних принципах, а жилую собственность облагают налогом в соответствии с капитальной стоимостью. Сельскохозяйственные земли не подлежат поимуще­ственному налогообложению, т. е. сельскохозяйственные угодья не облагаются налогом.

Местные налоги контролирует Департамент защиты окружаю­щей природной среды, транспорта и регионов, который является ведомством центрального правительства, ответственным за вопро­сы местного самоуправления.

В Великобритании для выполнения государственных и соци­альных функций правительство и другие государственные учрежде­ния имеют в собственности или пользовании много объектов не­движимого имущества. Есть земельные участки и виды собственно­сти (операциональная земля), которыми государство владеет для выполнения своих функций — для размещения зданий мини­стерств, полицейских участков, очистительных сооружений и пр.

Управление имуществом государственного сектора на всех уровнях правительства представляет собой важнейшую задачу, ко­торая, однако, нецентрализована. Общая сумма используемых средств составляет не менее 150 млн фунтов стерлингов, а вероят­нее всего, значительно больше. Другие услуги по оценке, которые предоставляются оценщиками, нанятыми местными властями или работающими по контракту с частным сектором, равняются еще 30 млн фунтов стерлингов.

Кроме того, государственные средства затрачиваются на сис­тему физического (территориального) пла­нирования в государственном секторе, в которой занято 10 ООО чел., на систему управления строитель­ством, а также на суды и арбитражи, занимающиеся земельными вопросами. Общая сумма этих затрат составляет при­мерно 400 млн фунтов стерлингов.

Кроме того, около 8000 сотрудников КИПИ непосредственно заняты в государственном секторе (включая образование). Имеют­ся и другие сотрудники, работу которых финансирует государ­ственный сектор.

Эти цифры больше для городских плановых служб (КИПИ): 63 % или 8000 чел. заняты непосредственно в государственном секторе. По оценкам 22 000 квалифицированных архитекторов (ШВА) 15 % своей зарплаты получают из фондов государствен­ного финансирования. Это означает, что из 110 000 квалифици­рованных специалистов в этих трех организациях примерно 20 000 имеют средства к существованию из государственного бюджета.

Таким образом, земельное администрирование в государствен­ном секторе имеет много функций и осуществляется на всех уров­нях управления. Хотя земельная регистрация — это огромная си­стема, затраты на нее составляют одну четверть всех средств, рас­ходуемых на земельное администрирование в государственном секторе, ее нельзя считать способной разрешить все землеустрои­тельные проблемы.

Но ситуация в государственном секторе — это лишь часть об­щей картины. Средства, используемые в частном секторе, в четы­ре раза больше.

10.4. ПЛАНИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

Планирование использования и охраны земельных ресурсов в Великобритании — важнейшая часть земельной политики госу­дарства.

При продаже земли и недвижимости, связанной с ней, соб­ственники и владельцы не могут изменить целевое назначение земли без согласования с местным Советом по планированию при городской или районной (графство) администрациях (муниципа­литетах).

В Великобритании существует строгая система контроля за изменением правового режима использования земли и иной недвижимой собственности. Это объясняется тем, что измене­ние целевого назначения земельного участка может повлечь за собой существенное увеличение или уменьшение его стоимос­ти. Например, стоимость сельскохозяйственных земель в окре­стностях Кэмбриджа, для которых имеется разрешение на жи­лищное строительство, повысилось с 7,5 до 2000 тыс. фунтов стерлингов за 1 га (с 10 до 2800 тыс. долл. за 1 га), т. е. в 280 раз [142].

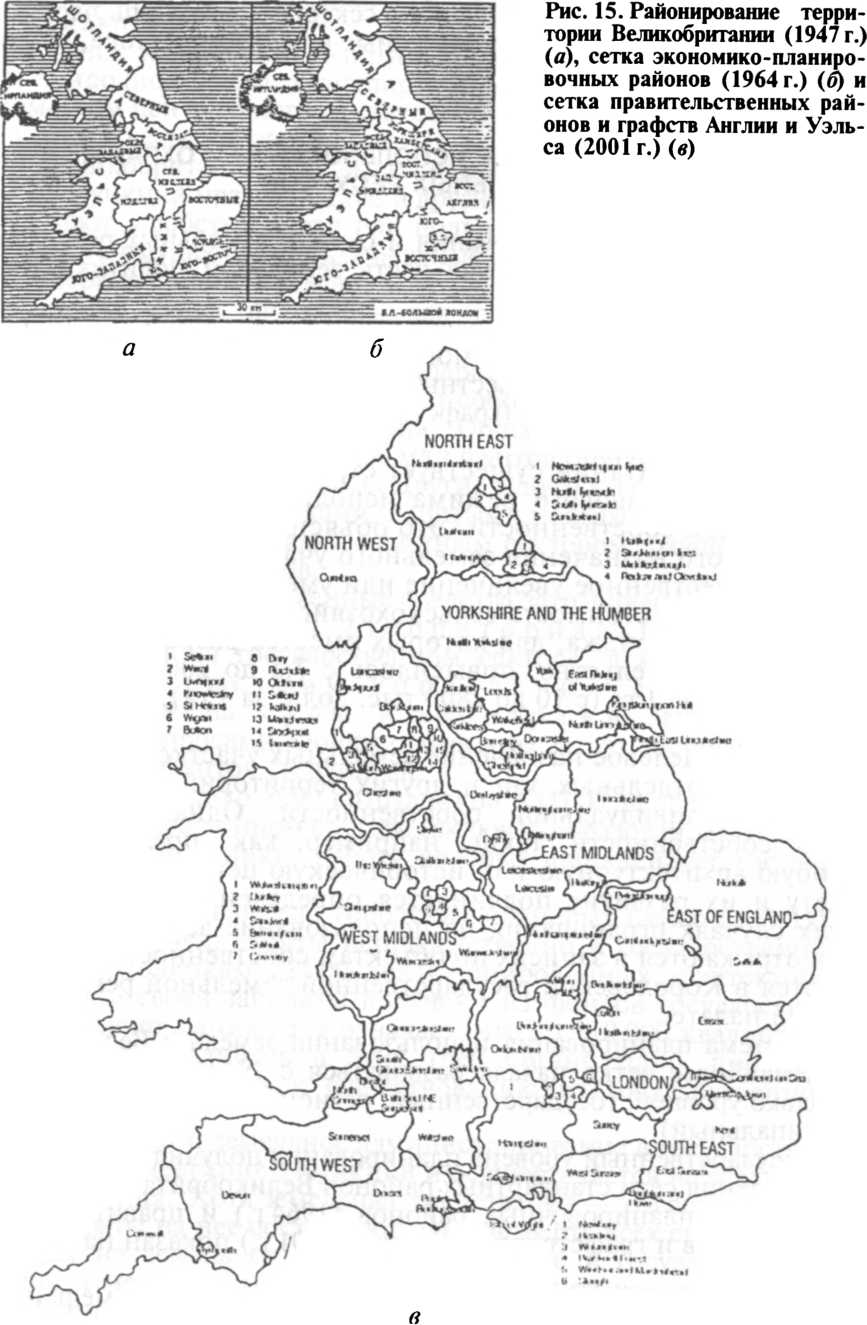
Обычно целевое назначение земельных участков определяют на уровне отдельных зон и других территорий, не доходя до уровня индивидуальной собственности. Однако некоторые виды собственности, такие, например, как «представляющие особую архитектурную или историческую ценность», подлежат учету и их развитие подчиняется определенным правилам. В этих случаях ограничения на использование земельных участ­ков отражаются в записях по объектам собственности и регули­руются в Королевской государственной земельной регистраци­онной палате.

Система планирования использования земель в Великобрита­нии наиболее четко начала развиваться с 1947 г. Она имеет не­сколько уровней: государственный, региональный и местный (му­ниципальный).

Государственный уровень планирования получил свое начало с утверждения сети стандартных районов Великобритании (1947 г.), экономико-планировочных районов (1964 г.) и правительствен­ных районов и графств, вид которых (2001 г.) показан на рисунке 15 [163].

Развитие территорий, планировку использования земель и зас­тройку в городах, а также совершенствование землевладения и

5 Землеус гройстио. 1. 7



землепользования решают на основе иерархически взаимосвязан­ных общего структурного (СотргеЬеп81Уе Р1ап) и местного (Мигис1ра1) планов.

Общий структурный план разрабатывают как обязательный для каждого графства документ. Он представляет собой описание общих направлений политики графства в области землепользования и градостроительства, включая природоохран­ные мероприятия.

Данный план определяет основные виды использования терри­тории (функциональное зонирование), трассы магистральных ин­женерных и транспортных коммуникаций, зоны городской рекон­струкции и развития. После разработки и обсуждения населением этот план отправляют на рассмотрение представляющему прави­тельство государственному секретарю, который имеет право ут­вердить план полностью, частично при условии доработки или же отклонить.

Местные планы разрабатывают для всех территорий на уровне округов (муниципалитетов) специальные местные комис­сии по планированию и застройке на основе утвержденного ок­ружного плана. Местные планы в последнее время разрабатывают для всех территорий Великобритании.

Комиссия по планированию и застройке обычно состоит из выборных членов совета округа и имеет собственный штат спе­циалистов. Полномочия, процедуры формирования и деятельно­сти комиссии зафиксированы в специальном своде правил, кото­рый составляет и утверждает совет округа в соответствии с зако­нами о местном самоуправлении и нормативными актами мини­стерств.

Местный план разрабатывают на период 10...15 лет. Он содер­жит подробное изложение стратегии развития города и карту в масштабе 1:10 ООО или 1:25 ООО. В плане нет функционального зо­нирования, а даны основные требования к видам использования земель и застройке территории, схемы развития транспорта и ин­женерных сетей. План утверждает местный совет после обще­ственного обсуждения и не требует одобрения государственным секретарем. Последний имеет право признать местный план не­действительным, если он не соответствует региональным или на­циональным документам планирования.

В Великобритании, как и в большинстве других стран Европы, одним из механизмов планирования использования земель явля­ется зонирование территории городов. Оно определяет целевое назначение каждого земельного участка и перспективы его ис­пользования.

Зонирование территории осуществляют местные органы власти (муниципалитеты), в которых есть комитеты по планированию и за­стройке. Собственник земли не имеет права без разрешения органов власти изменять назначение земель и целевое их использование.

Планы зонирования территории округов (графств, муниципа­литетов), где выделяют земли сельскохозяйственного назначения, промышленности и транспорта, земли под застройку, природоох­ранного и историко-культурного назначения и др., составляют землемеры и архитекторы. Их утверждают в муниципалитетах и они являются руководством для собственников земли. Внутри землевладения собственник сам использует землю, определяя, ка­кие культуры выращивать (диктуется рынком), где размещать объекты инфраструктуры и пр.

Землеустроительные работы проводят специалисты, работающие в частном секторе (80 %) и в государственных учреждениях (20 %).

В Королевской государственной земельной регистрационной палате и ее территориальных органах есть землемеры, обмеряю­щие площадь, но споры, возникающие по поводу размещения гра­ниц и размеров земельных участков, крайне редки.

В этой стране в 1987 г. утверждена классификация видов функ­ционального использования городской территории, в которой вы­делены 16 видов использования земель, объединенных в четыре основные группы: А — торговые, Б — промышленные, В — жилые, Г — коммунального назначения.

Законом по жилью и планировке (1986 г.) введено также поня­тие «зон упрощенной планировки», которые оказались полезны для стимулирования строительства в общественно значимых райо­нах. Решение об установлении таких зон находится в компетен­ции местных органов власти. Для этих зон планировочное разре­шение выдают на 20 лет, а контроль за землепользованием и заст­ройкой упрощен.

Большое значение в развитии городов имеют корпорации, ко­торые правомочны покупать землю и устанавливать дополнитель­ные требования по землепользованию, обязательные для соблюде­ния (наряду с требованиями, определенными графством или окру­гом). Корпорации соответствующей властью наделяет Министер­ство по защите окружающей природной среды. В силу этого они планируют использование земли на закрепленной территории, могут предоставлять гранты для развития и расширения коммер­ческой деятельности во внутригородских районах, а также предос­тавить ссуды для строительства на земельных участках, которые они продают или сдают в аренду. Совет корпорации согласовыва­ет свою деятельность с местной властью.

По мнению английских специалистов, информационная осно­ва управления земельными ресурсами в Великобритании отлича­ется от других европейских стран. Так, они считают, что если в Европе планирование использования, оценка земли и управление земельными ресурсами осуществляются на основе земельного ка­дастра, то в Великобритании формального земельного кадастра нет [146]. То есть в большинстве европейских государств земель­но-кадастровые данные используют для расчета стоимости земли отдельно от расположенной на ней недвижимости, стоимость ко­торой оценивают самостоятельно. В этом случае земельно-кадаст­ровая карта становится «стоимостной картой» для оценки земли. Можно оценить стоимость одного участка по стоимости окружаю­щих его участков, принимая во внимание кадастровую карту. От­дельные вычисления стоимости недвижимости, построенной на этой земле, проводят по цене ее замещения.

Этот подход сильно отличается от подхода в Великобритании. Информация о характере владения недвижимостью, стоимости недвижимости и использовании земли находится в ведении раз­ных организаций: соответственно КГЗРП, УОН и Департаменте по защите окружающей природной среды.

Недвижимость характеризуется не с помощью топографичес­ких карт ГТС (Огдпапсе 5игуеу), а определяется адресом. При этом налог уплачивают с учетом права собственности на недви­жимость или периода пользования недвижимостью и исчисляют его на основе уполномоченной оценки (например, налог на при­рост капитала или налог на наследство), на основе ставки или списка результатов оценки, утвержденных специально в налого­вых целях.

Кроме того, отсутствие формального земельного кадастра в Ве­ликобритании объясняется исторически сложившимися отноше­нием к границам земельных участков и к их отображению на кар­тах. В стране действует правило «границ общего характера» и за­кон о «владении, основанном на утверждении правового титула вопреки притязаниям другого лица». Это означает, что если кто-то занимает земельный участок в течение 12 лет (как бы являлся его собственником), то он при некоторых обстоятельствах получа­ет на нее «титул».

Великобритания была основана и полностью заселена уже по­чти 1000 лет назад. Границы некоторых земельных владений су­ществуют уже с тех пор и сложились раньше, чем появились их документальные подтверждения. Многие границы существуют не­сколько столетий, и согласно правилу «границ общего характера» физическое существование границ считают лучшим подтвержде­нием их расположения.

Физическая граница может стать юридической через 12 лет, даже если эта граница была проведена не в соответствии с планом продажи. В других странах Европы, где имеются кадастровые сис­темы, определяющие право собственности, земельно-кадастровый план имеет преимущественное право.

Тем не менее топографические карты в Великобритании широко распространены, особенно в случаях, когда для управ­ления земельными ресурсами на различных уровнях (в целом по стране, регионам, территориям муниципалитетов) приме­няют цифровые модели местности и геоинформационные тех­нологии.

Топографические карты достаточно точны. Например, на кар­тах сельской местности имеются участки земли, площадь которых указана с точностью до сотых долей гектара. Покупатели и про­давцы земли обычно считают, что эти цифры убедительны и их не проверяют.

10.5. ОСОБЕННОСТИ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

При организации рационального использования и охраны зем­ли в Великобритании широко используют методы территориаль­ного землеустройства, связанные с изменением границ, площадей и месторасположения земельных участков.

Большая часть границ земельных участков, особенно в сельс­кой местности, в стране сложилась исторически и продолжает со­храняться. Эти границы землевладений, как правило, совпадают с живыми урочищами, находятся в нижних частях склонов и пред­ставляют собой линию, ограниченную с одной стороны рвом, с другой — кустарником, растущим на камнях, выложенных в древ­ности (рис. 16).

Так как границы землевладений постоянны, необходимость в их изменении возникает только при принудительном отчуждении земель для государственных проектов прокладки дорог, для част­ных строительных компаний, цели которых совпадают с обще­ственными и т. п. Отчуждение можно проводить и как санкцию при нецелевом использовании земли.

Постановление государственных органов об отчуждении мож­но опротестовать в Верховном суде. В случае если в течение трех лет не производится никаких действий в соответствии с постанов­лением, то распоряжение об отчуждении теряет юридическую силу.

В законодательстве Англии и Уэльса (Кодекс о компенсациях) предусмотрена выплата компенсаций собственнику земли за от­чуждение части участка. Очень часто отчуждение приводит к тому,

Собственник имеет право копать ров и набрасывать землю только на своей территории

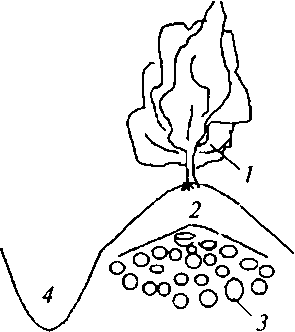


Рис. 16. Схема размещения границ землевладений в Великобритании:

что оставшуюся часть зе­мельного участка невоз­можно использовать как прежде. В этом случае соб­ственник предъявляет при­обретающему органу власти

7 —кустарник; 2—земляная насыпь; 3— камни; 4— ров

соответствующую претензию (уведомление). Тогда выносят реше­ние о приобретении всей собственности в целом.

К компенсационным выплатам относят:

стоимость изымаемой земли;

компенсацию за раздел (в случае, если часть участка изымают);

компенсацию за беспокойство и другие неудобства (это любой убыток, понесенный потерпевшим собственником, который явля­ется прямым результатом отчуждения);

доброжелательность (это определено как цена, которую поку­патель платит свыше стоимости с учетом, что клиенты продолжа­ют приходить на это предприятие и продолжают деловые отноше­ния);

потерю прибыли;

другие деловые или торговые убытки (возможно обесценива­ние акций от продажи, уведомление клиентов о новом адресе, но­вые запасы бумаги, новые телефонные подключения);

компенсацию за перенос или прекращение части бизнеса;

затраты на адаптацию бизнеса (в случае переноса требуется стоимость приспособления этого помещения к новым условиям);

расходы по переезду, судебные издержки и другие выплаты (стоимость поиска нового здания, убытки, понесенные в результа­те неудавшейся покупки сопоставимого здания, плата за обследо­вание и т. д.);

оплату лишнего времени в случае поиска альтернативного по­мещения и пр.;

банковские проценты (в случае заема денег в банке на покупку альтернативной собственности).

Компенсацию выплачивают также и в том случае, если землю не изымают, но в результате проведения общественных работ (пе­рестройка дорог, аэропортов и пр.) появляются шум, пыль, дым, вредные испарения и огонь.

Любые противоречия в определении компенсационных выплат решают в земельном суде.

Например, на территории землепользования находятся мясопе­рерабатывающий завод, завод по производству кормов для домаш­них животных и два распределительных склада с охлажденными продуктами. Трасса новой скоростной дороги пересекает первона­чальный подъездной путь, отрезая заводы и склады от дороги. Пло­щадь участка, отчуждаемого по этому проекту, составляет 3,03 га.

Иск, предъявленный собственником земли, включает в себя: стоимость отчуждаемой земли площадью 3,03 га, компенсацию за раздел и нанесение ущерба, стоимость строительства нового подъездного пути, пропускного пункта, мойки для грузовиков и мостовых весов, гонорары инспекторам, юристам, архитекто­рам. После совместных переговоров и корректировки цены об­щий размер компенсации составляет примерно 550 тыс. долл. США.

10.6. ОСОБЕННОСТИ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В ШОТЛАНДИИ

Шотландия — одна из стран Соединенного Королевства, явля­ющаяся частью Великобритании. Она имеет свое правительство, а с 1999 г. и свой парламент.

Земельные отношения в Шотландии, так же как в Англии и Уэльсе, складывались многие столетия и были ориентированы на абсолютную земельную собственность Английской Короны с пре­обладанием элементов феодальной системы.

Несмотря на то что остатки этой системы сохранились до на­стоящего времени, они не мешают землевладельцам и землеполь­зователям осуществлять земельный оборот и использовать землю по своему усмотрению. Тем не менее Шотландский парламент ак­тивно обсуждает вопрос об отмене остатков феодальной системы земельных отношений. Так, в 2000 г. им был принят Закон «Об от­мене закона о феодальном владении» (АЬо1Шоп оГ Реис1а1 Тепиге е1с (ЗсоНапс! Ас1), введение в действие которого предусмотрено в ноябре 2004 г. [144].

Общая площадь Шотландии составляет 8,07 млн га. Точных данных о числе земельных участков (парцелл) в Шотландии в рее­стре, составленном Рабочей группой по управлению земельными ресурсами Европейской Экономической Комиссии ООН, не име­ется.

Однако по оценкам специалистов регистрационной службы Шотландии в единый Земельный регистр страны должны быть внесены сведения о 2 611 797 единицах собственности. На 31 мар­та 2003 г. в Земельный регистр внесены данные о 34,2 % собствен­ников недвижимости, что составляет по площади 5 % территории страны [166].

Ежегодно в частном секторе Шотландии осуществляют оборот примерно с 200 тыс. земельных участков и регистрируют 120 тыс. закладных по недвижимому имуществу.

По размерам землевладения и землепользования в Шотландии сильно различаются. Так, 20 наиболее крупным землевладельцам Шотландии принадлежит 1552 тыс. га земли (19% площади всей страны). Среди них — Комиссия по лесам (Роге81гу Сотггиззюп) — 640 тыс. га, компании: Оике оГ Висс1еисЬ — 108 тыс. га, ЗсоШзЬ ЕхесиНуе — 104 тыс. га, Ыа1юпа1 Тгш1 оГ ЗсоНапс! — 70 тыс. га и др. В числе 20 наиболее крупных землевладельцев есть и отдельные граждане страны, например, Робин Флеминг владеет 32 тыс. га, лорд Маргадэйл — 29,2 тыс. га земли.

Законы Шотландии разрешают иностранным гражданам вла­деть земельными участками. В числе первых десяти из них есть малазийцы, арабы, датчане, шведы, американцы, египтяне, швей­царцы. Размеры их землевладений составляют 6,8...28 тыс. га.

Большей частью земель в Шотландии владеют юридические и физические лица — 47 %, местные власти имеют в своем распоря­жении 35 % земель, жилищные ассоциации — 9 % земель, аренду­ют для непосредственного использования или в коммерческих це­лях также 9 % земель [166].

Данные показатели сильно варьируют по графствам страны. Например, в частном владении в Глазго находится всего 5 % зе­мель, в то время как в горных районах их насчитывается более 70 %. Эти данные уточняют по мере наполнения Земельного реги­стра Шотландии новыми сведениями.

Регистрация земли и иной недвижимости и сделок с ними в Шотландии сосредоточена в одном месте — специальном ведом­стве, называемом «Регистры Шотландии» (ЕхесиНуе А§епсу «Кеё1з1:ег8 оГЗсоНапс!»), которое находится в ведении министра юс­тиции Шотландии.

По своему организационно-правовому статусу Служба регист­ров Шотландии представляет собой государственную коммерчес­кую компанию, действующую на принципах самофинансирова­ния и самоокупаемости. Кроме того, она имеет права коммерчес­кого фонда, что позволяет ей часть своей прибыли направлять по своему усмотрению на развитие производства, приобретение обо­рудования, операции с ценными бумагами и т. п.

Ежегодно государству отчисляют 6 % от прибыли компании.

В Службе регистров Шотландии (КоЗ) работают 1300 сотруд­ников, имеется два главных офиса в Эдинбурге и Глазго и два Центра обслуживания клиентов. Регистрируют земли и недвижи­мость и сделки с ними специалисты производственных отделов.

До начала 60-х годов XIX в. регистрацию земельных участков в Шотландии вели в местных регистрационных отделах графств. После этого все регистрационные дела были сосредоточены в од­ном месте. С 1868 г. единая Служба регистров Шотландии стала самостоятельной автономной коммерческой компанией, подот­четной Министерству (департаменту) юстиции.

Основные доходы Службы складываются из сборов, взимаемых с юридических и физических лиц за регистрацию земельных учас­тков и сделок с ними. Для этого парламентом и правительством Шотландии утверждены специальные тарифы, зависящие от сто­имости недвижимого имущества. Например, если стоимость иму­щества не превышает 10 тыс. фунтов стерлингов, тариф (плата за регистрацию) составляет 22 фунта, до 15 тыс. — 33, до 20 тыс.— 44, до 5 млн — 7500 фунтов стерлингов [115].

В 2001 г. за счет регистрации земли и недвижимости и сделок с ними Служба регистров Шотландии получила 47,16 млн фунтов стерлингов (75,5 млн долл. США), в 2002 г. — 46,88 млн фунтов стерлингов (75,0 млн долл.), прибыль, полученная этой организа­цией, составила: в 2001 г. — 5,96 млн фунтов стерлингов, в 2002 г. — 5,6 млн фунтов стерлингов [115].

Служба регистров Шотландии отвечает за составление и под­держание 15 общественных реестров в стране. Наиболее важные из них, касающиеся земли и имущества — два: Регистр «Сасин» (ТЬе 5а81пе Ке§181:ег от франц. зазте — захватывать) и Земельный регистр. Остальные 13 регистров ведут по запретам на продажу, завещаниям и другим операциям.

Регистр «Сасин» — общественный реестр документов на землю, действующий с 1617 г. Его ведут на основе Закона парламента Шотландии (1617 г.), который ввел Генеральный регистр Эдин­бурга, охватывающий всю территорию страны, а также Партику­лярные регистры в 21 графстве Шотландии.

В дополнение к этому в 1681 г. были введены окружные (бурге-кие, городские) регистры, в которых регистрировались все земель­ные сделки, имеющие место в королевских округах.

Регистр «Сасин» был введен в связи с необходимостью предот­вращения многочисленных случаев мошенничества при передаче прав собственности на имущество, а также для оказания помощи при разрешении земельных споров.

Со временем, особенно в связи с появлением надежной почто­вой службы, необходимость иметь партикулярные и окружные (бургские) регистры стала отпадать, а местные отделения регист­рации стали ненужными. Поэтому в 1868 г. в Эдинбурге Партику­лярный регистр был объединен с Генеральным. После введения Земельного закона 1926 г. стали закрывать и окружные (бургские) регистры.

По своей форме остававшийся основным в XX в. регистр «Са­син» представлял собой особую поземельную книгу, в которую за­носили сведения, основанные на документах и дающие полную историческую справку по единицам собственности. Это своего рода регистр документов по сделкам с земельными участками, закладными и др.

Регистр «Сасин» действовал в Шотландии в течение многих лет и достаточно эффективен и сегодня. Однако в последней четверти XX в., когда мировая практика стала основываться не на регистра­ции документов, а на регистрации прав с использованием точного картографического материала (планов земельных участков) с обеспечением государственных гарантий прав земельной соб­ственности, регистр «Сасин» перестал удовлетворять предъявляе­мым требованиям, несмотря на то что с 1995 г. он был переведен в электронный вид путем сканирования первичных документов.

С 1979 г. парламент Соединенного Королевства Великобрита­ния принял земельный закон для Шотландии, который касался изменений в земельной регистрации. На основе этого закона с 1981 г. в Шотландии начали вести второй — новый Земельный ре­гистр.

В отличие от регистра «Сасин» Земельный регистр гарантиру­ется хранителем, обеспечивает защиту прав землевладельцев и выдачу документа, удостоверяющего право собственности на землю.

Его обязательно дополняют планом регистрируемого земельно­го участка, который с 1993 г. составляют в цифровом виде.

Регистр «Сасин» и Земельный регистр разделяют Шотландию на 33 части, которые соответствуют графствам административно-территориального деления страны. Документы до сих пор регист­рируют в Регистре «Сасин» и Земельном регистре, касающемся соответствующего графства. Их можно направлять в представи­тельства КоЗ, расположенные как в Эдинбурге, так и в Глазго.

В дальнейшем предполагают отказаться от ведения Регистра «Сасин» и заменить его данными Земельного регистра. Происхо­дить это будет постепенно, так как установлено, что заполнять Зе­мельный регистр будут только при купле-продаже земли. Регистр «Сасин» же ведут при любой операции с земельным участком (при получении банковского кредита, завещании, дарении и др.). В 2002 г., например, было сделано 200 тыс. запросов на регистрацию земельных сделок.

Земельные отношения, землепользование и землеустройство в Шотландии регулируются множеством нормативных правовых до­кументов, касающихся землеустроительной деятельности.

Например, регистрацию земли и иной недвижимости осуще­ствляют на основе: Закона Шотландии о земельной регистрации (Ьапс! Ке§1$1га1и>п (ЗсоНапс!) Ас1, 1979); Правил регистрации зе­мель в Шотландии (Ьапс! Ке§18(га(10п (ЗсоНапс!) Ки1е8, 1980); Тари­фов по регистрации (Рее8 т 1Ье Ке§181ег8 оГЗсоНапс! Огдег, 1995).

Основной законодательный акт, определяющий порядок пла­нирования и организации рационального использования зе­мель, — Закон о планировании в городах и сельской местности (Тошп апс! СоиШгу Р1апшп§ Ас1, 1997).

В соответствии с этим законом местные власти разрабатывают Планы развития своих территорий. По содержанию данные планы близки к схемам землеустройства административных районов на­шей страны. Отличие заключается в том, что их неукоснительно выполняют и они служат главным и обязательным видом землеус­троительной документации, предшествующим любой другой дея­тельности по предоставлению и изъятию земельных участков, из­менению их целевого назначения, разрешенного использования ит. п.

Только на основе Планов развития территорий с разрешения местных властей проводят межевание земель, территориальное землеустройство, строительство дорог, других объектов и т. п.

Строительные фирмы, осваивающие земельные участки, и их представители (с1еуе1орег8), получая разрешения от местных властей, гарантируют им начинать деятельность с создания инфраструктуры (строительства дорог, инженерных коммуникаций и т. д.). Даже если эти фирмы разоряются, то в результате страхования строительной деятельности местные власти имеют на своих территориях устроен­ные дороги и другие элементы инфраструктуры.

При регулировании земельных отношений в Шотландии ис­пользуют и другие законодательные акты. К числу основных из них относятся законы:

О сельскохозяйственных землевладельцах — А&псиКига1 Но1<Ип§з (ЗсоНапс!) Ас1, 1991;

О землепользовании мелких крестьян (крофтеров) — СгоЛегз (ЗсоНапс!) Ас1, 1993;

О национальных парках Шотландии — ЫаИопа1 Рагкз (ЗсоНапс!) Ас1, 2000;

О земельной реформе в Шотландии — Ьап<1 КеГогт (5со11ап<1) Ас1, 2003.

В отличие от Службы регистров Шотландии Государственная топографическая служба «Огйпапсе Зигуеу» является подразделе­нием одноименного ведомства Соединенного Королевства, веду­щего свою деятельность на территории Англии, Шотландии и Уэльса. В городах Шотландии действует 5 отделений этого ведом­ства.

Главные задачи «Огйпапсе Зигуеу» — картографическая дея­тельность в интересах государства, составление и поддержание полной карты Великобритании, составление и постоянное обнов­ление планово-картографического материала различных районов страны, предоставление карт государственным органам, на торго­во-промышленные и потребительские рынки и т. д.

В Шотландии Государственная топографическая служба обес­печила создание карт на всей территории страны в следующих масштабах: для городов — 1:1250, для сельской местности — 1:2500, для горных районов — 1:10 000.

Учитывая, что картографическая коммерческая деятельность, в отличие от регистрационной, как показала практика, нерента­бельна, правительство приняло специальную целевую программу в области национальных картографических интересов — ММ5А (ЫаПопа11п1еге$1 Маррт§ Зегуюе А§геетеп1:), согласно которой то-пографо-геодезическая служба получает 14 млн фунтов стерлингов в год. Эта программа (соглашение) была принята в апреле 1999 г. со сроком действия 7 лет. За 1999—2001 гг. только на выполнение картографических работ по государственному заказу было выделе­но 42 млн фунтов стерлингов.

В целом расходы «Огйпапсе Зигуеу» составляют 100 млн фунтов стерлингов в год. В 2002 г. в этой службе работало 1800 чел., в том числе 1350 чел. — в штаб-квартире, расположенной в Саутгемпто-не, 450 топографов — в различных районах Великобритании. В 2003—2004 гг. в связи с повышением технической оснащенности планируется сокращение числа работников до 1500 чел.

Большая часть оборота Государственной топографической геодезической службы (80 %) формируется за счет средств от продажи электронных картографических цифровых данных Службам регистрации «НМ Ьап<1 Ке§1§1гу» Англии и Уэльса и

«Ко5» Шотландии. В Шотландии электронные картографичес­кие цифровые данные используют для поддержания регистра «Сасин» и Земельного регистра.

Кроме того, эти цифровые сведения за плату по установленным правительством тарифам передают Разведывательному агентству географической информации и видеоданных Министерства обо­роны (ОеГепсе Сео^гарЫс ап<11та§егу 1п1еШ§епсе А^епсу), Депар­таменту окружающей среды, продовольствия и сельских районов (Оераг1теп1: Егтгоптеп!;, Роо<1 ап<1 Кига1 АЯшгз), предприятиям коммунального хозяйства и связи, коммерческим фирмам, мест­ной администрации.

На продажу выставляют также туристические карты в масштабе 1:50 ООО, продаваемые в количестве 2 млн экз. в год (900 видов), и другие материалы1.

Научными проблемами, связанными с землепользованием и землеустройством, в Шотландии занимается специальный Научно-исследовательский институт использования земель Макалея (Масаи1ау Ьап<1 Узе КезеагсЬ 1пз11Ш1е), расположенный в Абердине. Он находится в ведении Государственного секретаря Шотландии.

Земельные споры в стране решают в судах, через частный и го­сударственный арбитраж и с использованием посредников. Боль­шая часть дел проходит через государственный арбитраж, в струк­туру которого входит публичный арбитраж, земельный трибунал и специальный суд. Своего рода неофициальными арбитрами, ре­шения которых обязательны, являются также некоторые государ­ственные органы, осуществляющие служебные расследования по земельным делам [8].

Земельный трибунал по Шотландии занимается преимуществен­но вопросами, связанными с переоценкой земельных участков, оспариванием законности условий, ограничивающих землеполь­зование. Председателя Земельного трибунала назначает Верхов­ный суд Шотландии из числа своих членов. Решение принимают привлекаемые к работе юристы и эксперты в области землеуст­ройства. На слушаниях землепользователи и землевладельцы мо­гут представлять самих себя без адвокатов. Подать апелляцию на вынесенные решения можно только в соответствии с положения­ми существующего законодательства.

Земельный суд Шотландии рассматривает дела по аренде и пре­кращению права владения земельными участками площадью ме­нее 25 га. Состав Земельного суда назначает Верховный суд Шот­ландии из числа юристов (1...2 чел.) и специалистов по сельскому хозяйству (3 чел.), которые принимают решения. Свои заседания Земельный суд назначает в различных графствах, что обусловлено разной принадлежностью земельных дел. Решения Земельного суда — окончательные и не подлежат пересмотру другим судом.

^v^v^v.огс1папсе5игVеу.со.ик.

Публичный арбитраж принимает иски по спорному землевладе­нию и землепользованию на участках площадью более 25 га. Со­став арбитров назначает Председатель Верховного суда из числа экспертов в области сельского хозяйства, землеустройства и оцен­ки земельных участков. Расходы по арбитражу оплачивают сторо­ны, участвующие в рассмотрении земельных дел.

Частный арбитраж имеет договорную основу. Арбитр здесь яв­ляется нейтральным экспертом по решению спорных земельных дел. Решение частного арбитра имеет обязательную силу. Суд не может оспаривать его решения, кроме случаев, когда поступают заявления о коррупции, мошенничестве, предвзятости, превыше­нии арбитром своих полномочий.

Поэтому судебные процедуры в Великобритании очень дороги и могут длиться долгое время. В последние годы в стране начали усиленно развиваться установленные законом процедуры досудеб­ного урегулирования земельных споров через посредников (зоЦзкогз). В Шотландии только 5 % земельных дел доходит до суда, остальные 95 % решают через посредников.

Посредник (зоНзког) в Шотландии — это юрист, занимающий­ся разрешением споров по земельным участкам и иной недвижи­мости. В стране имеется очень много посредников, которые объе­динены в различные организации, фирмы, конторы.

Они все чаще включаются в бизнес по операциям с землей и другой недвижимостью, дают консультации по финансам, приоб­ретают земельные участки для их последующей реализации и т. п. Это существенно отличает Шотландию от Англии, где основными в деятельности по сделкам с собственностью являются агенты по недвижимости.

Среди известных в Великобритании посреднических фирм, на­пример, можно выделить шотландскую компанию «Е5РС—1Ж» (ЕсНпЪиг^Ь ЗоНскогз РгореПу СеШег — Эдинбургский центр по­средников по операциям с собственностью).

Эта коммерческая организация была основана в 1971 г. В 2003 г. в ее составе находились 160 адвокатских фирм, располо­женных на территории Шотландии, и 50 — на территории Анг­лии. В 1998 г. эта фирма открыла свой «Посреднический магазин недвижимости» (5РС — ЗоНзкогз РгореПу 5Ьор). Только в 2002 г. объем продаж земли и иной недвижимости, осуществленных че­рез «Е5РС—1Ж», составил 2 млрд фунтов стерлингов (около 90 млрд р.).

Ежедневно ^ЕВ-страницу этой компании (^V^V\V.е5рс.сот) по­сещает 11 тыс. чел.

Судебные разбирательства в Шотландии ведутся также между Службой регистрации (КоЗ), с одной стороны, и землевладельца­ми и землепользователями, зарегистрированными в регистрах, с другой стороны. Предметами судебных исков являются ошибки, допущенные Службой регистров, связанные с потерей документов или потерей зарегистрированными лицами прав, вследствие не­правильного установления ограничений и обременении в исполь­зовании участков. В результате таких ошибок владельцы земель не могут продать свои участки, несут коммерческие потери и упу­щенную выгоду.

Например, в одном из исков, предъявленных к Службе регист­ров Шотландии владельцами супермаркета, было указано, что в связи с необоснованным установлением ограничений по строи­тельству подъездной дороги горожанам был затруднен доступ в их магазин. Из-за этого супермаркет потерял 1 млн фунтов стерлин­гов. Данный иск был удовлетворен судом на 300 тыс. фунтов стер­лингов.

Иски предъявлялись также и в связи с ошибками при установ­лении площадей и границ земельных участков в процессе земель­ной регистрации. Всего с 1 апреля 1981 г. по конец 2002 г. к Служ­бе регистров Шотландии было предъявлено более 700 исков раз­мером от 500 до 1 млн фунтов стерлингов. В среднем в год подают примерно 50 исков. С 1 апреля 1993 г. по 31 марта 2003 г. общие выплаты по искам составили 1 065 169 фунтов стерлингов, что со­ставляет менее 1 % доходов Службы регистров Шотландии.

Возмещают ущерб по искам на основе раздела 12 Закона о ре­гистрации земли в Шотландии (1979 г.). Для оценки ущерба на­значают специальную комиссию.

Глава 11 ГЕРМАНИЯ

11.1. КРАТКАЯ ИСТОРИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Землеустройство в Германии имеет давнюю историю. Межева­ние земель и их учет начали в этой стране еще в средние века. Уже в XVIII в. проводили землеустроительные работы по разделению, обмену и консолидации земель, введению севооборотов.

Первое упорядочивание общинных земель в Пруссии стало осуществляться по закону от 1 августа 1771 г., а с 9 октября 1807 г. в стране было объявлено свободное владение землей. С 1810 г. все крестьяне стали самостоятельными землевладельцами.

В княжестве Нассау, например, позднее это прусская провин­ция Гессен-Нассау, в связи с действовавшими в то время законами о наследовании земли и разделением участков в равных долях между наследниками уже в XVIII в. было раздробленное, мелко­полосное, чересполосное и парцеллярное землепользование, при­водившее к трудностям в ведении сельского хозяйства. В 1784 г. там был издан указ о консолидации земельных участков и их об­мене в целях укрупнения земельных массивов. В 1834 г. в законах этой земли уже встречается термин «землеустройство». Землеуст­ройство тогда осуществляли под лозунгом: «Питание для народа — доход для крестьянина».

В Баварии термин «землеустройство» появился в 1886 г., а пер­вый самостоятельный закон о землеустройстве в Германии действо­вал с 1887 г. В 1923 г. редакция данного закона была сохранена.

Действие закона о землеустройстве продолжалось до 16 июня 1937 г., когда режим национал-социалистов принял новый норма­тивный правовой акт о перераспределении земель, в соответствии с которым стали насильственно объединять земельные участки, что способствовало, по мнению нацистов, усилению диктатуры нации «...для того, чтобы разбудить дремлющие силы земли» и обеспечению гарантированного производства продуктов питания, в первую очередь для армии.

Вторая мировая война положила конец диктаторской земель­ной политике нацистского государства, унижающей человека и получившей название «политика крови и земли».

С 1953 г. землеустроительные работы в Западной Германии ста­ли осуществлять на основе нового закона о землеустройстве, кото­рый обновили в 1976 г. Этот закон регулировал земельные отно­шения и определял порядок землеустройства в сфере планирова­ния землепользования, строительства, размещения дорог, водных сооружений и других инженерных объектов, охраны природы.

Закон о землеустройстве вошел в силу с 1 апреля 1976 г. После­дующие редакции данного закона были сделаны 24 июля 1988 г. и 8 августа 1997 г.

В соответствии с законом землеустройство направлено на то, чтобы в результате организации сельских земельных владений улучшить условия труда и производства в сельском и лесном хо­зяйстве, а также способствовать развитию села.

Задачи землеустройства в этих сферах особенно важны, в том чис­ле в сельском и лесном хозяйстве в области охраны природы, сохра­нения ландшафта, обновления села путем нового строительства.

Цели землеустроительных работ во всех направлениях одина­ково важны и необходимы для фермеров и их семей. В результате рациональной организации земельных участков с учетом приро­доохранных мероприятий землеустройство служит прежде всего сохранению и развитию сельского хозяйства.

Эти землеустроительные мероприятия по снижению производ­ственных потерь и затрат труда способствуют увеличению доход­ности фермерских хозяйств и улучшению жизненных условий.

По мнению немецких специалистов, закон о землеустройстве является тем инструментом, который предлагает огромные воз­можности для охраны окружающей среды и природы, сохранения земли и почвы, очищения и содержания в чистоте вод. При этом создаются предпосылки для улучшения землепользования, а так­же для сохранения и улучшения культурного ландшафта вместе с расширением сферы обитания растительного и животного мира.

Землеустройство способствует также улучшению жилищных условий и условий для труда.

Федеральный закон о землеустройстве можно конкретизиро­вать и дополнять в соответствующих законах федеральных земель Германии. Например, федеральная земля Гессен имеет свой закон о землеустройстве.

При проведении землеустроительных работ в Германии ис­пользуют и другие законы: Конституцию страны, Гражданский кодекс, Строительный кодекс, Федеральный закон о территори­альном планировании землепользования, законы федеральных зе­мель о кадастре недвижимости, геодезических съемках и т. п.

В целом в Германии все понимают, что землеустройство — это система необходимых мероприятий, без которых невозможно сформировать и организовать рациональное использование не­движимого имущества как в интересах всего общества, так и в ин­тересах отдельных землевладельцев и землепользователей.

Считается, что землеустройство стоит на службе человека, на страже охраны природы, обеспечивает гарантии прав земельной собственности.

В современных условиях в Германии возрастает роль государ­ственных органов, определяющих земельную и экологическую по­литику. Все большее значение придают планированию использо­вания и охраны земель, защите земель сельскохозяйственного на­значения от необоснованного изъятия для нужд промышленнос­ти, транспорта, растущих городов. При этом рычаги землеустройства государство использует в качестве основного ме­ханизма регулирования землевладения и землепользования на перспективу.

Изучение опыта землеустройства в Германии начиная с 1953 г. очень важно для формирования объектов недвижимости, форм и методов рационального устройства территории и охраны земель в нашей стране, осуществляющей переход к новым экономическим отношениям и проводящей новую земельную политику. Это необ­ходимо также и для создания такой системы землеустройства в России, которая могла бы, учитывая национальные особенности страны и положительный опыт землеустройства других госу­дарств, стать примером организации рационального использова­ния и охраны земель в современных условиях.

11.2. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Федеративная Республика Германии (ФРГ) — одно из самых высокоразвитых государств мира. Общая площадь страны 356 954 км2 (35,7 млн га). Население превышает 82,1 млн чел.

(1997 г.). Плотность населения — одна из самых высоких в Европе и составляет 229,9 чел. на 1 км2. Землеобеспеченность — 0,43 га на 1 чел., в том числе 0,21 га сельскохозяйственных угодий и 0,14 га пашни [29].

Низкая землеобеспеченность и высокие антропогенные нагруз­ки на территорию обусловливают необходимость организации ра­ционального использования и охраны земли в стране и защиты ландшафтов.

В состав ФРГ входят 16 федеральных земель: Баден-Вюртем-берг, Бавария, Берлин, Бранденбург, Бремен, Гамбург, Гессен, Мекленбург-Передняя Померания, Северный Рейн-Вестфалия, Рейнланд-Пфальц, Саар, Саксония, Саксония-Анхальт, Нижняя Саксония, Шлезвиг-Гольштейн, Тюрингия.

Трудоспособное население составляет 36,8 млн чел. В про­мышленности занято 41 %, в сельском хозяйстве — 6 % населе­ния [93].

Основная отрасль сельского хозяйства — животноводство, хотя в больших объемах производят зерновые, сахарную свеклу, карто­фель. Потребности населения в продовольствии примерно на 90 % покрываются за счет собственного производства.

Сельское хозяйство с учетом объема отраслей переработки обеспечивает 15% валового национального продукта. Наиболее развиты следующие отрасли промышленности: металлургическая, электротехническая, электронная, химическая, автомобилестрое­ние (третье место в мире), судостроение (третье место в мире), аэрокосмическая, строительная.

В Германии имеется широко разветвленная сеть железных до­рог— 41 028 км, из них 16 000 км — электрифицированы. Общая протяженность автодорог — 220 793 км, в том числе 10 743 км — скоростные автострады. Длина внутренних водных путей — 6748 км [29].

Постоянное развитие промышленности, транспорта, рост населения вызывают необходимость увеличения площадей от­водов для этих целей за счет сельскохозяйственных и лесных угодий, что требует их защиты. Тем не менее только в 2000 г. около 230 тыс. земельных участков было предоставлено в соот­ветствии с материалами физического (территориального) пла­нирования для различных целей.

В отличие от Великобритании и ряда англоязычных стран, где права земельной собственности защищены системой земельного регистрирования (Ьап<11кНп§ — земельного титула), в Германии и некоторых странах Центральной Европы (Австрия, Чехия) ис­пользуется система «поземельной книги + кадастра» (СгипсНэисЬ + Са<1аз1ге).

Данная система сложилась исторически. Всего в поземельных книгах, которые ведут в качестве государственных реестров в учас­тковых судах1, зарегистрировано 61,3 млн земельных участков [138]. Территориально-организационной единицей в поземельной книге является часть сельской общины или часть города (район).

Поземельная книга содержит описание правовых условий за­конного владения земельными участками. К этой информации от­носятся прежде всего данные о владельцах, их правах, обремене-ниях и лицах, имеющих претензии.

Кадастр недвижимости содержит в целом полную информацию о недвижимости (земельные участки и здания) на всей террито­рии, а также всю геометрическую (геодезическую) и семантичес­кую информацию о земельных участках и зданиях.

В поземельную книгу в отличие от кадастра недвижимости за­носят не все земельные участки. Государственные земельные учас­тки, если они не находятся в обороте, включать в нее не обяза­тельно.

Данные, имеющиеся как в кадастре недвижимости, так и позе­мельной книге, должны постоянно находиться в соответствии.

Сведения, находящиеся в поземельной книге, законодательно закреплены как достоверные. Покупатель земельного участка все­гда может положиться на достоверность содержащейся в позе­мельной книге информации. Это, однако, не касается всей ин­формации (площадей земельных участков). Из-за связи поземель­ной книги с кадастром недвижимости достоверность данных пере­носится и на части кадастра недвижимости (на карту недвижимости).

Систему управления земельными ресурсами в Германии опре­деляют два основных признака:

исторически сложившийся порядок конституционных гаран­тий права земельной собственности;

сложившаяся система разделения властей на три составляющие по классической схеме Джона Локе и барона Чарльза де Монтес­кье и управления государством (табл. 10).

10. Схема административно-территориального деления и функций государственных органов в Германии

Ветвь власти

Законодательная власть

Исполнительная власть Судебная власть

Федерация

Земли (субъекты Федерации)

Федеральный пар­ламент (бундестаг) Федеральный совет (бундестаг)

Парламенты земель

Федеральное прави­тельство Федеральная администрация

Правительства земель Администрации земель

Федеральные суды

Земельные суды

Участковые суды — это суды низшей инстанции в Германии. Уполномочен­ным учреждением по ведению поземельной книги является поземельное управле­ние при участковом суде.

Продолжение

Ветвь власти

Законодательная власть

Исполнительная власть

Судебная власть

Коммуны (муници- Районное собрание  
пальные образова- депутатов

ния): Общинные

земельные округа представительства города и общины Собрания депутатов городского совета

Компетенция

Законодательная власть определяет конституционный порядок

Начальники окружных

управлений Районные комитеты (Обер) Бургомистр Правления общины

Муниципальные советы (магистраты)

Определяет законода­тельство и право

Исполнитель­ная власть определяет законодатель­ство и право

Управление земельными ресурсами в Германии осуществляют  
различные министерства. На федеральном уровне вопросами ре-  
гистрации земель ведает Министерство юстиции (Випёезггишз-  
1егшт <1ег Одноименные министерства ведут эти дела и в

федеральных землях.

Организация и ведение земельного кадастра осуществляются по-разному в различных федеральных землях. Например, в феде­ральной земле Гессен земельные дела ведет Министерство эконо­мики, транспорта и развития территории в г. Висбаден, в составе которого есть три специальных земельных отдела:

дорожного строительства, геодезии и порядка землепользова­ния;

основных вопросов геодезии и геоинформатики; землеустройства.

Главный административный орган в этой системе — Геодезичес­кое управление земли Гессен. Это управление руководит деятельнос­тью учреждений геодезии и топографической съемки на всей тер­ритории федеральной земли, а также контролирует и организует деятельность 26 главных управлений по региональному развитию, ка­дастру и землеустройству1. В их числе 21 окружное и 5 городских (районного значения) управлений. Структура управления показа­на на рисунке 17.

Руководителями главных управлений являются начальники — в округах или обер-бургомистры (мэры) — в городах.

Главные управления по региональному развитию, кадастру и землеустройству выполняют следующие функции (на 2001 г.):

административную (все 26 управлений);

1 Далее управления земельного кадастра и землеустройства.

осуществление кадастра недвижимости (все 26 управлений, имеющие по 3 отделения в этой сфере);

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Президент |  | Судебное отделение |
| г. Висбаден |  | г. Кассель |

I

Отдел I Центральный отдел

Отдел II Кадастр недвижи­мости, землеуст­ройство, упорядо­чение землеполь­зования г. Ветцаар

Отдел III Развитие новых технологий, обработка данных

Отдел IV Графическая съемка

Персонал, образование, обучение

Бюджет, постав­ки, ремонт гео­дезического оборудования

Правовые вопросы, зар­плата, социаль­ные расходы, информация

Общие вопросы, порядок земле­пользования, оценка стоимос­ти, финансовые вопросы земель-ного кадастра

Контроль управ­лений земель­ного кадастра, координация

хранения документов

Контроль и фи­нансовые воп­росы с государ­ственными иженерами-геодезистами

Обучение в об­ласти обработки данных, автома­тизация работ по управлению

Перевод семан­тики и снимков в электронную форму

Перевод семан­тики кадастра недвижимости в электронную форму

Автоматизация

процесса землеустройства

Аэрофото­грамметрия

Топография АТК15 (информацион-ная система)

Картография, тиражирование

Развитие госу­дарственных геодезических сетей

Обновление результатов кадастровой съемки

Обновление кадастровых карт

Землеустройство

Рис. 17. Структура Управления земельного кадастра и землеустройства Федеральной земли Гессен — Не§§1§сЬе§ ЬапаезуегтеззипёзапН (НЬУА)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Главное управление по региональному развитию, |  | Экспертная |
| кадастру и землеустройству |  | комиссия |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Админи- | Введение | Геодезичес- | Государст- | Региональ- | Земле- |
| страция | кадастра и | кие | венные гео- | ное развитие | устройство |
|  | использова- | работы | дезические | сельской |  |
|  | ние кадаст- |  | сети (ГТС), | местности |  |
|  | ровых дан- |  | обновление |  |  |
|  | ных геоде- |  | кадастра, |  |  |
|  | зической |  | планы |  |  |
|  | съемки |  | застройки, |  |  |
|  |  |  | упрядоче- |  |  |
|  |  |  | ние земле- |  |  |
|  |  |  | пользова- |  |  |
|  |  |  | ния, оценка |  |  |
|  |  |  | земель |  |  |
| Организация | Введение | Полевые | ггс | Развитие | Финансиро- |
| Управление | кадастра | работы | Обновление | сельской | вание работ, |
| Финанси- | Камеральная | Камераль- | кадастра | местности | общие |
| рование | обработка | ные | Топографи- | Региональ- | вопросы |
| Контрол- | Использо- | работы | ческие и | ное | подготовки |
| линг | вание |  | картографи- | развитие | проектов |
| Информа- | кадастровых |  | ческие | Туризм | Планиро- |
| ционные | данных и |  | работы | Социальные | вание |
| технологии | данных |  | Упорядоче- | мероприя- | Мероприя- |
| Защита | геодезичес- |  | ние земле- | тия | тия по |
| информации | кой съемки |  | пользования |  | уходу за |
| Образование |  |  | Представи- |  | ландшафтом |
| Множитель- |  |  | тельство |  | Водные |
| ная |  |  | экспертной |  | объекты и |
| техника |  |  | комиссии |  | коммуника- |
|  |  |  | Оценка |  | ции |
|  |  |  | земель |  | Землеуст- |
|  |  |  | Цифровые |  | ройство |
|  |  |  | кадастровые |  | сельских |
|  |  |  | карты |  | территорий |

Рис. 25. Организационный план окружной администрации в земле Гессен

регионального развития и развития сельской местности (16 уп­равлений из 26);

землеустройства (7 управлений на межрайонной основе из 26).

Перечень вопросов, решаемых управлениями, показан на ри­сунке 25.

Законодательная основа для геодезического и кадастрового дела — Закон «О кадастре недвижимости и геодезической съемке» в земле Гессен от 2 октября 1992 г. Он определяет пути создания и ведения земельного кадастра и задачи геодезической съемки. Зем­леустроительные вопросы решают на основе федерального земле­устроительного законодательства от 16 марта 1976 г. [18].

Вопросы землепользования в Германии регулируются также Законами о земельной регистрации, о регулировании земельной регистрации (СшпёЬисЬогс1пип§) и др.

В федеральной земле Саксония вопросы зем­леустройства и земельного кадастра находятся в ведении Мини­стерства внутренних дел и Земельного геодезического управления, которые контролируют деятельность 18 государственных учрежде­ний геодезии и землеустройства, а также городских учреждений геодезии, государственных лицензированных землемеров (инже­неров-геодезистов) и других земельных ведомств.

Всего государственные учреждения геодезии и землеустройства имеют информацию о 1 млн 973 тыс. кадастровых земельных учас­тках на 26 915 кадастровых картах (из 2 млн 113 тыс. земельных участков) [84].

В ряде других земель Германии вопросы управления земельны­ми ресурсами решают Министерство финансов, Министерство экономического развития и др.

Рациональное использование и охрану земель в различных ре­гионах Германии на землях сельскохозяйственного назначения и лесного фонда организуют Министерства сельского и лесного хо­зяйства, а на городских территориях — Министерства строитель­ства.

11.3. ПЛАНИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Значительный спрос на земельные участки в Германии, обус­ловленный ростом городов, развитием промышленности, энерге­тики, транспорта, конфликтные ситуации, связанные с изъятием для этих целей земель сельскохозяйственного назначения и лесно­го фонда, возникающие при этом экологические проблемы опре­делили необходимость планирования использования и охраны зе­мель.

В ФРГ унификация законодательства в области планирования использования земли и застройки земельных участков началась после 1945 г. с новых правил застройки населенных пунктов, за­тем были приняты нормативные акты каждой из федеральных зе­мель по планированию и использованию земли. В 50-е годы начи­нается кодификация этого законодательства, которая только в 1986 г. привела к принятию Строительного кодекса ФРГ, оконча­тельную редакцию в августе 1997 г.

Основные законодательные акты, в которых установлена сис­тема планирования использования и охраны земель в Германии — Конституция страны, Гражданский кодекс, Строительный кодекс (27 августа 1997 г.), Федеральный закон о территориальном пла­нировании землепользования и др.

В статье 14 Конституции Германии о гарантиях собственности полная свобода строительства ограничивается. При этом требует­ся учет социальных, общественных, экономических отношений и частных интересов, принимаются во внимание градостроительные требования.

В Гражданском кодексе регламентированы основные права по владению, распоряжению и, в меньшей степени — пользованию землей. Важно, что правовые аспекты регулирования землеполь­зования тесно увязаны с экономическими, и в первую очередь с обязательным учетом реальной стоимости земельной собствен­ности на момент оценки, исходя из ее состояния и использова­ния.

Основные законодательные акты, определяющие правила зем­лепользования и застройки, — Строительный кодекс, Предписа­ние по строительному использованию участков застройки, Градо­строительный регламент федеральной земли.

Строительный кодекс состоит из следующих глав:

1. Общее градостроительное право:

Часть 1. Основное строительное планирование Часть 2. Обеспечение основного строительного планирова­ния

Часть 3. Регулирование использования участков под строи­тельные и прочие нужды, компенсация Часть 4. Землеустройство Часть 5. Отторжение (отчуждения) Часть 6. Подготовка территории к застройке Часть 7. Природоохранные мероприятия

2. Особое градостроительное право:

Часть 1. Градостроительные оздоровительные мероприятия Часть 2. Градостроительные мероприятия по развитию Часть 3. Устав о сохранении и градостроительные предписа­ния

Часть 4. Социальный план и выплата пособий Часть 5. Отношения по поводу найма и аренды Часть 6. Градостроительные мероприятия в связи с сельско­хозяйственными мероприятиями

3. Прочие предписания:  
Часть 1. Оценка участков

Часть 2. Общие предписания, распределение ответственнос­ти и т. д.

4. Предписания по вопросам перехода на новый правопорядок  
и заключительные предписания:

Часть 1. Предписания по вопросам перехода на новый право­порядок

Часть 2. Заключительные мероприятия

В Строительном кодексе записано, что планирование земле­пользования и управление застройкой находятся в компетенции общин. Для этого они разрабатывают систему документов, увязы­ваемых с вышестоящими уровнями планирования.

Федеральный закон о территориальном планировании земле­пользования формулирует принципы, обязательные для учета при развитии территорий на уровне федеральных земель. Исходя из этого, субъекты федерации (земли) разрабатывают свое более де­тальное законодательство. Указанный федеральный закон опреде­лил политику по ограничению перевода сельскохозяйственных угодий для других видов использования и зафиксировал важный принцип сохранения семейных хозяйств как важнейших структур­ных единиц национальной экономики.

Таким образом, законодательство ФРГ окончательно закрепи­ло целостную систему планирования использования и охраны зе­мель в целом по стране, на уровне федеральных земель и муници­пальных образований. Данная система приведена в таблице 11.

11. Уровни планирования использования и охраны земель в Германии (на примере земли Гессен)

Уровень власти

Законодательная основа

Землеустроительный документ

Федерация

Федеральный закон о терри- Основные правила (закон) ториальном планировании о развитии территории землепользования

Субъект Федерации (земля Гессен)

То же

Генеральная программа развития территории земли Гессен Генеральный план разви­тия землепользования в земле Гессен

Региональный уровень

Региональные планы раз­вития территории Север­ного, Среднего и Южного Гессена

Коммуны (муници­пальные образования): города и общины, округа

Застройщик

Строительный кодекс План использования зе-

(Федеральный закон) мель (территории)

Федеральный закон «О земле- Проект землеустройства устройстве»

Закон о кадастре недвижимос­ти и геодезической съемке Земли Гессен

Административное распоря- План (проект) застройки жение об удовлетворении строительных нужд

Положение о строительстве в То же

земле Гессен Земельный титул (свиде-

тельство о праве собствен­ности)

Каждая из 16 федеральных земель, которые составляют терри­торию ФРГ, обладает широкими полномочиями по созданию соб­ственных систем планирования и регулирования землепользова­ния. Тем не менее в соответствии с федеральными законами все земли обязаны разработать Генеральную программу и Генераль­ный план развития землепользования своих территорий, положе­ния которых обязательны для соблюдения на уровне муниципали­тетов (коммун). Коммуны осуществляют значительную часть пла­нирования (зонирования) и почти полное регулирование земле­пользования. Вышестоящие органы управления могут вмешиваться в процессы планирования развития территорий ком­мун и землеустройства лишь тогда, когда особые общественные цели Федерации или федеральной земли требуют отклонения от принятых коммуной решений. В этих случаях вышестоящие орга­ны компенсируют коммуне возможные потери, ущерб и издерж­ки, возникшие при переработке или корректировке местных пла­нировочных документов.

Основной документ, определяющий развитие территории в му­ниципальных образованиях, — Планы использования земель (тер­риторий) коммуны. Только в 2002 г. на основании этих планов и проектов землеустройства в Германии было сформировано около 230 тыс. новых земельных участков.

План использования земель (территории коммуны) составляют в масштабе 1:10 000 для всей территории муниципалитета. Он дол­жен соответствовать планам более высокого уровня. В этом плане территорию муниципалитета делят по видам использования и на его основе разрабатывают планы застройки земель.

В плане использования земель:

уточняют общую площадь, структуру и виды использования зе­мель общины, а также ее границы;

определяют, исходя из планов более высокого уровня, предпо­лагаемое размещение объектов инфраструктуры, имеющих значе­ние для государства, федеральной земли или региона;

устанавливают вид (целевое назначение) использования терри­тории;

разрабатывают перспективы градостроительного развития тер­ритории, определяют земельные участки для расширения поселе­ний, под промышленные и другие объекты и т. д.;

уточняют месторасположение и площади застраиваемых зе­мельных участков;

определяют площади под транспортные коммуникации, зеле­ные насаждения, водные объекты, территории расположения и разработки полезных ископаемых;

уточняют площади сельскохозяйственных и лесных угодий.

Планы использования земель коммун разрабатывают на перс­пективу в 5... 15 лет. Они дают представление о развитии террито­рии в общих чертах и взаимно согласовывают с соседними муни­ципальными образованиями и с вышестоящими органами управ­ления, которые могут оказать существенное воздействие на эти планы. Эти органы вправе установить определенные цели, проце­дуру составления и утверждения планов использования земель, размеры земельных участков; дать указания относительно спосо­бов застройки земель; определить подлежащие и не подлежащие застройке земельные участки; утвердить порядок определения зас­траиваемых территорий на участках различного целевого назначе­ния и принимать решения о допустимости строительства на той или иной территории.

Планы использования земель подлежат широкому обществен­ному обсуждению в течение одного месяца с целью обеспечения «прозрачности» целей планирования, поиска альтернативных ре­шений, соблюдения общественных и личных интересов, получе­ния и рассмотрения жалоб.

Поэтому при разработке планов руководствуются следующими принципами:

создание здоровой среды для жизни и труда населения;

обеспечение равных условий для формирования и развития собственности разных слоев населения, удовлетворение их соци­альных и культурных потребностей, социально ориентированное развитие землепользования на благо всего общества и отдельных граждан;

охрана окружающей природной среды;

охрана объектов исторического и культурного наследия;

экономное обращение с землей, оптимизация использования земельных участков;

создание условий для поступательного развития экономики, транспорта, снабжения, культуры и спорта;

вывод промышленных предприятий из жилых зон, недопуще­ние жилого строительства вблизи промышленных районов, пре­дотвращение губительного воздействия индустриальных и комму­нальных объектов на окружающую природную среду, недопуще­ние образования анклавных поселений.

Процесс разработки планов использования земель (террито­рий) муниципальных образований состоит из четырех стадий:

инвентаризация существующего землепользования;

анализ состояния и использования земель;

составление прогноза и альтернативных сценариев развития землевладения и землепользования на перспективу;

разработка плана организации рационального использования и охраны земель общины на перспективу.

План использования земель общины в соответствии с § 2 Строительного кодекса разделяют на подготовительный и окон­чательный. Окончательный вид данный план приобретает после его обсуждения, рассмотрения, внесения поправок и утвержде­ния.

Он имеет текстовую (обоснование) и графическую (карты) ча­сти.

План застройки земельного участка имеет форму проекта. Его разрабатывают на конкретный земельный массив, подлежащий застройке. В нем показывают застраиваемые и незастраиваемые площади, размер, ширину, глубину, минимальные площади стро­ительных участков, дают предложения по технологии и методам строительства. Данный план в городских условиях разрабатывают в масштабе 1:500, а при менее сложной ситуации в масштабе 1:1000 или 1:2000.

Перечисленные выше планы служат основой для вынесения постановлений о размерах и месторасположении земельных участ­ков для строительства, видах строительства, территориях с над­страиваемыми элементами, допустимых строительных элементах и конструкциях и др.

11.4. ОСОБЕННОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО (МЕЖХОЗЯЙСТВЕННОГО) ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В ГЕРМАНИИ

Планы использования земель различного уровня реализуют по­средством осуществления проектов землеустройства.

Межхозяйственное (территориальное) землеустройство в Гер­мании связывают со следующими землеустроительными действи­ями:

упорядочением землепользования (перепланировкой участка); консолидацией земель;

формированием новых земельных участков в ходе земельно-ка­дастровых действий при изъятии и предоставлении земель;

упорядочением границ земельных участков (межеванием зе­мель).

Перепланировка участка обычно требуется при необходимости застройки территории, прокладке дорог, строительстве других ин­женерных объектов и сооружений. Во многих случаях переплани­ровка сопровождается изменением границ земельных участков и имущественных отношений.

Основанием для осуществления проекта землеустройства, свя­занного с перепланировкой земельных участков, являются:

принудительное отчуждение земельного участка;

добровольное согласие на перепланировку с получением ком­пенсаций различного рода;

покупка и обмен земельными участками;

градостроительные контракты;

сдача земельной собственности в аренду.

Перепланируют земельные участки на основе федеральных за­конов «О землеустройстве», «Строительного кодекса», а также за­конов федеральных земель «Об устройстве границ».

Ответственной за проведение перепланировки участка под заст­ройку является община. Собрание депутатов общины (округа, горо­да) дает распоряжение о перепланировке и поручает органам магис­трата ее проведение. К этому моменту план застройки еще может быть не готов, но подготовлено специальное постановление.

Постановление о перепланировке содержит описание района перепланировки со всеми земельными участками и должно быть публично оглашено с разрешения магистрата. Для информирова­ния всех задействованных лиц публично оглашают список всех участников и составляют план участка.

После составления плана застройки разрабатывают проект пере­распределения земель, который обсуждают с участниками землеуст­ройства. По окончании обсуждения магистрат принимает проект пе­рераспределения земель (план перепланировки) и оглашает его пуб­лично. Каждый участник получает выписку с касающейся лично его информацией. На новых земельных участках производятся геодези­ческие работы и межевание земель с обозначением новых границ.

После вступления в силу плана перепланировки, что также публично объявляется, в поземельную книгу и кадастр недвижи­мости вносят поправки. Процесс перепланировки на этом закан­чивается. По окончании инженерной подготовки территории можно начинать ее застройку.

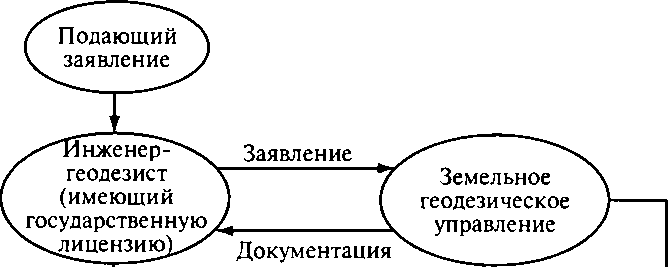
В случае если все собственники земли добровольно соглашают­ся на перепланировку, в ряде земель Германии используют следу­ющий механизм:

1. Заключают нотариально заверенный договор между каждым собственником земельного участка, общиной и инвестором-заст­ройщиком.
2. Оформляют переход земельной собственности к общине (ин­вестору, промоутеру1 и т. п.).
3. Составляют проект (план) перепланировки, проводят геоде­зические работы.
4. Изымают площади под объекты инфраструктуры (дороги, объекты энергетики и коммунального хозяйства).
5. Возвращают собственность прежнему владельцу с оформле­нием новых документов о собственности.

1 Промоутер — юридическое или физическое лицо, ведущее проект перепла­нировки земель.

На практике эти действия осуществляют в таком порядке. При заключении договора через нотариуса земельные участки всех за­действованных в перепланировку земельных собственников вно­сят в простое товарищество. После составления проекта (плана) перепланировки и урегулирования плана застройки измененные участки возвращают собственникам. Основой для внесения изме­нений в поземельную книгу и кадастр недвижимости служит про­токол о происшедших изменениях.

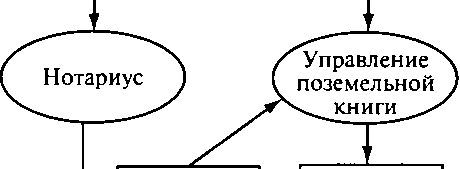
Собственники земли часто соглашаются на проведение пере­планировки. Это объясняется тем, что разница между ценой на землю сельскохозяйственного использования и ценой на землю под застройку без затрат на проведение инженерных работ при­надлежит собственнику, которая обычно составляет 40 %.



Полевая и камеральная обработка

Проверка Ведение кадастра Обновление результатов

Собственники



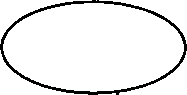
Результаты Материалы для обновления результатов

Заявление на внесение изменений

Проверка и внесение изменений

Рис. 19. Проведение процесса разделения участков органами земельного кадастра

земли Саксония



Изменение формы соб­ственности

За проведение консолидации земель в городах отвечают местные власти и входящие в их структуру отделы планирования, развития недвижимости и строительства. Они составляют планы зонирова­ния территории, проекты консолидации земель и другие докумен­ты, связанные с регулированием землепользования.

Консолидацией фермерских земель на сельскохозяйственных территориях занимаются специально создаваемые управления проектами (дирекции).

Проекты консолидации земель по своему содержанию и про­цедуре во многом соответствуют планам перепланировки зе­мельных участков. Большое значение при этом, прежде всего в сельской местности, имеет оценка земель по плодородию и местоположению с тем, чтобы в итоге каждый земельный соб­ственник получил равноценную по плодородию земельную площадь, сосредоточенную в меньшем количестве участков вблизи своего дома при ликвидации недостатков землепользо­вания (чересполосицы, дальноземелья, вклиниваний, вкрап-ливаний и т. д.).

Формирование новых земельных участков, а также переоформле­ние земельной собственности в ходе земельного оборота (при куп­ле-продаже земельного участка или его части, дарении, наследова­нии и т. п.) существенных особенностей в фермерских землях Гер­мании не имеет. Вся процедура этих действий показана на рисун­ке 19 на примере разделения участков органами земельного кадастра земли Саксония.

11.5. ОСОБЕННОСТИ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ

Основные производители сельскохозяйственной продукции в Германии — фермерские хозяйства. За последние годы намечается снижение числа и увеличение среднего размера земельной соб­ственности сельскохозяйственных предприятий ФРГ. Так, если в 1960 г. средний размер земельной площади фермерского хозяйства составлял 9,3 га, в 1970 - 11,7, в 1980 - 16,7, то в 2000 г. - 25,6 га [57]. К 2000 г. хозяйства, имеющие площадь от 20 до 50 га, занима­ли более 70 % всех сельскохозяйственных угодий страны.

Тем не менее размеры фермерских хозяйств в Германии не по­зволяют каждому из фермеров в отдельности осуществлять систе­му всех необходимых землеустроительных мероприятий, так как границы и площади их хозяйств не вписываются в структурные элементы ландшафта, водосборные площади, мелиоративные сис­темы и требуют совместных усилий многих рядом расположенных собственников земли.

Поэтому проект внутрихозяйственного землеустройства на не­большие по размерам немецкие фермы не составляют, а заменяют их бизнес-планами. Для решения комплекса возникающих приро­доохранных проблем, мелиорации сельскохозяйственных земель, противоэрозионных и эколого-хозяйственных мероприятий, строительства дорог разрабатывают проекты ландшафтного меж­хозяйственного землеустройства.

Каждый проект осуществляется в соответствии с законодатель­ством о землеустройстве и вносит существенные изменения в об­лик ландшафта. Исходя из практики сроки освоения таких проек­тов составляют 8... 12 лет и более. Поэтому эти проекты разрабаты­вают и реализуют с особой тщательностью в несколько этапов: подготовительный и начальный; планирования; землеустройства; заключительный.

Каждый этап заканчивается подписанием административного акта, который может быть обжалован задействованными в проекте лицами в судебном порядке.

Во время подготовительного этапа важно получить надежную информацию о необходимости, целесообразности и реализуемос­ти запланированных землеустроительных мероприятий. Во время этого этапа устанавливают виды проектных работ, оконтуривают район землеустройства, составляют каталог необходимых мероп­риятий, определяют издержки и источники финансирования. Во время подготовительного этапа разрабатывают также концепцию землеустройства. Она должна быть единой для всего района про­ведения работ, ориентированной на решение конкретных про­блем, свободной от противоречий, а также должна найти отклик у граждан, административных органов и задействованных в проекте организаций. В принципе подготовку мероприятий начинают только тогда, когда одновременно с необходимостью и целесооб­разностью реализации проекта гарантировано содействие задей­ствованных в мероприятиях лиц.

Начальный этап реализуют тогда, когда задействованные лица едины во мнении о необходимости землеустроительного проекта и решение о его реализации принимает законодательную силу. В это время выбирают председателя «Общества задействованных в проекте лиц», который представляет интересы задействованных в проекте граждан, т. е. владельцев земельных участков и прирав­ненных к ним лиц (наследников).

На этапе планирования председатель «Общества задействован­ных в проекте лиц» совместно с органами землеустройства, общи­ной, другими административными органами и обществами, а так­же заинтересованными гражданами планируют работы по реорга­низации землепользования, результатом которых является план развития территории водных объектов, коммуникаций и меропри­ятий по уходу за ландшафтом (§ 41 землеустроительного законода­тельства). Когда этот план одобряет высшая землеустроительная инстанция, начинают практические работы.

Первоочередной задачей этапа землеустройства является пере­распределение собственности и прав на нее. Во время этого этапа проводят большинство работ на местности по оценке земельных участков, вынесению в натуру новых водных объектов, сети ком­муникаций и закладке многолетних насаждений, а также осуще­ствляют кадастровые измерения на новых земельных участках. Предварительно проходят переговоры с задействованными в зем­леустроительном проекте лицами. Результаты проведенных работ отображают на землеустроительном плане, данные которого также передают в административные органы геодезии, землеустройства и кадастра.

На заключительном этапе с вступлением в силу землеустрои­тельного проекта в определенный момент меняются владельцы

старых земельных участков и появляются новые. После этого вно­сят изменения в поземельную книгу и кадастр недвижимости. Землеустроительный проект завершается выходом в свет поста­новления, что задействованные в проекте лица больше не могут предъявлять претензии к результатам реализованных землеустро­ительных мероприятий.

Концепция реализации землеустроительных мероприятий со­держит информацию:

о использовании сельскохозяйственных и лесных земель (видах использования, типах лесных насаждений, качестве почв и их улучшении и др.);

о новых экономических требованиях к участкам сельскохозяй­ственного использования и их освоенности;

о состоянии природоохранных мероприятий и мероприятий по уходу за ландшафтом;

о подведении внешних и внутренних коммуникаций, новом строительстве;

о мероприятиях по улучшению сельской местности;

о регулировании водного режима (создании новых водных объектов, защите от наводнений, создании водохранилищ);

о результатах проведения экологической экспертизы.

Представленный и одобренный план развития водных объек­тов, коммуникаций и мероприятий по уходу за ландшафтом — ос­нова для проведения землеустроительных мероприятий.

Реализуемые землеустроительные мероприятия всегда связаны с перераспределением земельной собственности. Качество земли различных земельных участков неодинаково. Стоимость земель­ного участка складывается из его площади и качества земли. При обмене невозможно предложить земельный участок такой же пло­щади. Подбирая равноценный участок, учитывают критерии бо­нитета почвы, формы рельефа, водного режима, влияния леса и микроклимата. Проводят также оценку стоимости объектов, рас­положенных на участке.

Для придания независимости оценке стоимости участка земле­устроительные органы нанимают независимых нейтральных экс­пертов, которые не проживают в данном районе и не задействова­ны в проекте.

Застроенные участки оценивают по их стоимости. Оценка зе­мель — основа для выдачи компенсаций в виде земельных участ­ков, для изъятия необходимой территории под общественные со­оружения, а также для выплаты денежных компенсаций, регули­рования внесенных в поземельную книгу обременении и вычисле­ний стоимости землеустроительных мероприятий.

В процессе реализации проекта проводят встречу задейство­ванных в нем лиц с землеустроительными органами, на которой заслушивают их претензии к процессу обмена участками и вы­даче компенсаций. Каждый собственник имеет право получить компенсацию как в виде земли, так и в денежном выражении. Размер получаемого им участка зависит от площади его пре­жних владений за вычетом территории под общественные со­оружения и экологические мероприятия. После завершения пе­реговоров и решения всех спорных проблем проводят геодези­ческие работы по установлению и обозначению новых границ. После их завершения собственник получает новые участки в «предварительную собственность» и может начинать их обраба­тывать.

В землеустроительном проекте задействованы:

собственники, входящие в район реализации проекта перерас­пределения земельных участков, а также равные в правах с ними наследники права застройки;

«Общество задействованных в проекте лиц», организация с публично-правовым статусом, его правление и председатель;

община;

прочие организации публично-правового статуса (например, церкви);

общества по решению вопросов в области водных объектов и земельных ресурсов;

владельцы прав на земельные участки (верующие, владельцы основных сервитутов и прав пользования чужим имуществом, арендаторы охотничьих угодий, арендаторы прав на рыбную лов­лю и др.);

арендаторы земельных участков;

новые владельцы новых земельных участков;

землеустроители.

На последнем этапе реализации проекта подсчитывают фак­тические издержки и устанавливают долевое участие в финанси­ровании задействованных в проекте лиц. Каждый участник зем­леустройства получает выписку из землеустроительного проекта. На этом этапе есть возможность подачи жалобы, если их нет или они уже разрешены, то землеустроительный проект вступает в силу. С этого момента выходит административный акт о вступле­нии в силу нового правового статуса землевладений и устанавли­вают срок, когда собственность поменяет своего владельца. С вступлением в силу нового правового статуса старые данные ка­дастра и поземельной книги теряют силу. Их заменяют новыми сведениями.

Землеустроительный проект завершается с выходом в свет по­становления, что землеустроительные работы были проведены строго по плану и задействованные в проекте лица больше не могут предъявлять претензии к результатам реализованных землеустрои­тельных мероприятий. Одновременно с выходом в свет этого поста­новления распускают «Общество задействованных в проекте лиц».

В ходе реализации проектов землеустройства в Германии руко­водствуются следующими основными положениями.

1. Областью применения землеустройства считают только зе­мельную собственность в сельской местности, в условиях городов составляют проекты перепланировки и застройки.
2. Руководство процессами землеустройства осуществляют только специальные государственные ведомства.
3. Процесс землеустройства реализуют по усмотрению государ­ственного землеустроительного органа.
4. Каждому собственнику гарантируют равную по стоимости компенсацию в виде земли, а при его желании — в денежном вы­ражении.
5. Потребность в земле для общественных сооружений (напри­мер, в дорогах) удовлетворяется всеми собственниками в виде оп­ределенного процента безвозмездного отчуждения.
6. Наличие правовой защиты против всех ведомственных реше­ний.
7. Собственники сами оплачивают землеустроительные меропри­ятия. Государство предоставляет значительные дотации для этого.
8. Издержки на землеустройство распределяют в соответствии со стоимостью участка.

При проведении землеустроительных работ в сельской местно­сти руководствуются следующими требованиями:

все земельные участки должны примыкать к сети дорог и быть доступными в любое время года;

быть подготовлены для современной механизированной обра­ботки (оптимальным является прямоугольник с соотношением сторон 6:1);

иметь оптимальный размер (длина 300...600 м, площадь около 10 га при обработке на семейных фермах);

система землепользования должна обеспечить защиту почв от эрозии, снижение опасности наводнений;

использование земель должно осуществляться с учетом требо­ваний охраны окружающей среды, влияния на почвы, воду, воз­дух, климат, человека, животных, растения, ландшафт.

Согласно данным ученых Высшей школы приватизации и предпринимательства, исследовавших вопросы сельскохозяй­ственного землепользования за рубежом, в Германии при плани­ровании рационального использования и охраны земель четко со­блюдается принцип защиты земель сельскохозяйственного назна­чения от необоснованного изъятия.

Для этого, во-первых, в «сельскохозяйственных зонах», указан­ных на планах зонирования, обычно исключено несельскохозяй­ственное освоение земель, а перевод в другие виды использования ограничен [32]; во-вторых, строительство несельскохозяйствен­ных зданий запрещено в любой «неосвоенной зоне» (не идентич­ной «сельскохозяйственной зоне») как части муниципальной тер­ритории, которую не выделяют как зону развития (зоны застройки и зоны, указанные на схематичных планах).

б-

Сельскохозяйственные структурные планы составляют специ­альные организации на региональном уровне. На них в Германии возложены также разработки проектов консолидации земель, на­правленных на улучшение землепользования сельскохозяйствен­ных предприятий. При составлении проектов землеустройства учитывают расположение «сельскохозяйственных зон».

Значительное влияние на сельскохозяйственные земли оказы­вают и другие виды планирования, когда эти земли используют для других целей или выделяют в специальные резервы. В этих случаях могут формироваться зоны, предназначенные для строи­тельства автомагистралей и железных дорог, сохранения природы и ландшафтов, по отношению к которым использование земли жестко ограничено. Многочисленные федеральные законы пре­дусматривают особое регулирование планирования размещения инфраструктуры. Например, Закон о федеральных магистральных дорогах (размещение федеральных магистралей); Закон о желез­ных дорогах (размещение рельсовых путей); Закон о воздушном сообщении (строительство аэропортов и взлетно-посадочных по­лос); Закон об отходах (создание мест для складирования отхо­дов). В соответствии с этими законами процедура утверждения плана требует участия отраслевых органов управления для согла­сования месторасположения объектов, требующих отчуждения со­ответствующих земельных участков.

Землеустройство в Германии могут проводить подразделения геодезических управлений федеральных земель; государственные землеустроительные и кадастровые учреждения, находящиеся в ведении этих управлений; назначаемые для таких работ в различ­ных землях Германии государственные лицензированные земле­меры (инженеры-геодезисты), ведомственные геодезические службы федеральных, земельных и коммунальных учреждений, если во главе их стоят чиновники высшей инженерно-геодезичес­кой службы и если речь идет о землеустройстве или кадастровой съемке, являющихся собственными задачами самой администра­ции.

При установлении границ и разделе земельных участков пода­ющий заявление обычно является стороной, оплачивающей зем­леустроительные работы (кадастровую съемку). При проведении работ по консолидации земельных участков расходы на землеуст­ройство несут все задействованные в проекте собственники.

В Германии по закону профессии нотариуса и государственно­го лицензированного землемера, которые связаны с выполнением особых задач, могут иметь ограниченное число людей. Как прави­ло, государственные землемеры возглавляют небольшие геодези­ческие учреждения (15...25чел.), выполняющие государ­ственные землеустроительные работы (уста­новление границ, отвод земель, перепланировка земельных участ­ков, консолидация земель и др.). Эти землеустроительные работы, касающиеся изменения геодезической (измерительной) и правовой составляющей земельных участков, выполняют в рамках государ­ственного заказа и по лицензии государства. Их результаты долж­ны быть переданы в управление земельного кадастра. Таким обра­зом, они становятся частью государственного (земельного) кадаст­ра недвижимости.

Помимо этого такие учреждения выполняют техничес­кие геодезические работы (исполнительная съем­ка; определение координат пунктов, необходимых для строитель­ства; прокладка трасс коммуникаций и т. п.). Эти работы имеет право постоянно выполнять любая организация, на их выполне­ние не требуется лицензии, и государство их не контролирует.

Насчитывается примерно 1400 государственных землемеров (инженеров-геодезистов, геометров) и около 15 тыс. их сотрудни­ков, т. е. в Германии на каждые 60 тыс. населения приходится по одному государственному учреждению с 10 сотрудниками земле­мерами [84].

С целью защиты своих профессиональных интересов землеме­ры объединены в «Союз государственных землемеров» — ВОУ1.

Государственных землемеров задействуют в широком спектре областей деятельности:

землеустройстве в строительстве и сельском хозяйстве;

оценке стоимости застроенных и незастроенных участков;

создании и освидетельствовании планов застройки террито­рии;

кадастровой съемке;

экспертизах земельных дел при судебных процессах; установлении, восстановлении и упорядочении границ с пра­вовыми последствиями; обмерах зданий и т. д.

Такие профессии существуют также в Австрии, Швейцарии, частично в Дании, Франции, Бельгии.

Систему картирования в Германии поддерживают Федеральное агентство картографии и геодезии (ВипЛезагги КаЛо^гарЫе ипс! Сеос1а51е) — масштабы от 1:200 000 до 1:1 000 000, Агентства геоде­зии и картографии федеральных земель (Ьап(1е8Уегте88ипб8ат1) — масштабы от 1:5000 до 1:100 000, районные управления земельного кадастра и землеустройства — масштабы от 1:500 до 1:2500.

11.6. РАЗРАБОТКА ПРОЕКТОВ И СХЕМ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

В соответствии с законами Германии все изменения в земле­пользовании осуществляют на основе планов (проектов) землеуст­ройства.

Рассмотрим содержание проекта землеустройства местечка Асбах (Рюдесгейм-на-Рейне) — одного из самых известных туристических мест в Германии, которое посещают около 2 млн туристов в год. Общее число мест в гостиницах здесь составляет около 350 тыс.

Ранее в Рюдесгейме производили знаменитые коньяки марки «АзЪасЬ ЫгаИ». В 1970-х годах на этом производстве работали 700 чел. Из-за экономической нецелесообразности дальнейшего существования предприятия руководство фирмы весной 1995 г. приняло решение о его закрытии и о выставлении земельного уча­стка с производственной инфраструктурой на продажу по зани­женным ценам для промышленных целей.

Однако инвесторы не стали в объявленные сроки приобретать данный участок из-за больших затрат на снос имеющихся строе­ний и нежелания заниматься промышленным производством.

После неудачной попытки под руководством местных комму­нальных органов Гессенской земельной компании (НЬС — Не8818сЬе ЬапёбезеНзсаЛ тЬН) была разработана концепция, а за­тем и проект организации территории продаваемого участка. Этот проект учитывал также перспективы развития города, в черте ко­торого находился продаваемый земельный участок.

Целевое назначение земель и баланс территории участка по проекту землеустройства следующий:

площадь земель, предназначенная для сохранения и развития производства шоколадных конфет, — 14 400 м^;

новая гостиничная застройка — 4000 м2;

привлекательная жилая застройка на территории виноградни­ков за счет сноса складских помещений — 8000 м1;

жилая застройка для лиц свободных профессий и самостоя­тельных работников — 4100 м2;

освоение части земельного участка, ориентированной на ту­ризм и досуг, — 3500 м2;

создание информационного и центра заседаний — 1000 м2.

В зону действия проекта входит также территория, прилегаю­щая к железной дороге и строящемуся туннелю, со стороны Рей­на, которую предусматривается благоустроить и использовать пос­ле освоения берега реки для прогулок туристов и отдыха (рис. XVIII на цв. вклейке).

Кроме того, в качестве резервной территории для строитель­ства выделен участок виноградника площадью 5800 м2.

Осуществление данного проекта с привлечением финансовых средств инвесторов и коммунальных органов позволило обеспе­чить занятость 100 чел. на производстве шоколадных конфет и со­здание 200 новых рабочих мест в гостиничной сфере, инфраструк­туре услуг и туризма.

Таким образом, участие Гессенской земельной компании (НЬС) и местных органов власти в проведении землеустройства позволило изменить целевое назначение территории, предотвратить запусте­ние земель при ликвидации старого производства и организовать их рациональное использование в новых экономических условиях.

Земельные компании в Германии, ведущие проекты землеуст­ройства, выступают также в качестве земельных (территориаль­ных) менеджеров, модераторов, объединяющих усилия участни­ков землеустройства. Они часто являются инициаторами и инвес­торами при проведении землеустроительных работ, заранее созда­ют запасы земель на местах, приобретая их и используя в дальнейшем при разрешении конфликтных ситуаций в ходе пере­распределения земель и регулирования землепользования.

Например, земельная компания земли Саксония-Анхальт (ЬС5А— Ьапс^езеПзсЬаЛ 5асЬ$еп-АпЪа11 тЬН) при землеустрой­стве территории, примыкающей к военному учебному полигону в районе пустоши Колбитц-Летцлингер, осуществила следующие землеустроительные действия.

Необходимость землеустройства была обусловлена возведени­ем новых объектов на территории полигона, прокладки к нему ав­томобильных дорог, а также переоборудованием железнодорож­ной ветки Берлин—Ганновер в скоростную магистраль и переуст­ройством железнодорожных путей. Все это потребовало отвода зе­мельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, компенсационных мер при изъятии земель и совершенствования организации территории.

Землеустройством было затронуто 30 индивидуальных земель­ных собственников, занимающихся сельским, лесным и охотничь­им хозяйством, и одно коллективное сельскохозяйственное пред­приятие. Земельные угодья на массиве представлены пашней, лу­гами, лесом.

В ходе прокладки трассы автомобильной дороги до военного полигона возникла конфликтная ситуация между собственниками земли, представителями общины и инвесторами.

Для ее разрешения земельной компанией был разработан про­ект землеустройства, который обеспечивался земельными ресур­сами, выкупленными этой компанией у сельскохозяйственного предприятия.

Всего было выкуплено 39,4 га земли, в том числе 20,6 пашни, 3,9 сенокосов (лугов), 14,9 га леса.

На основе проекта землеустройства за счет этих земель были осуществлены следующие действия:

представлены землевладельцами по их согласию взамен изъя­тых у них площадей под строительство дороги 8,5 га пашни и 2,0 га леса;

для улучшения конфигурации землевладений, консолидации земельных участков, увеличения фермерских хозяйств в частное владение было продано 4,18 га пашни; 1,9 га сенокоса было обме­нено между земельной компанией и собственниками земли с це­лью улучшения пространственных условий землепользования; 3,4 га было приобретено собственниками для укрупнения своих лесных массивов;

две строительные площадки размером 0,16 га были выделены из пашни для жилой застройки и 1,2 га леса было предоставлено соседней общине для строительства велосипедной трассы;

оставшиеся в собственности земельной компании 11,26 га паш­ни было зарезервировано для последующих землеустроительных действий.

В итоге предусмотренное земельной компанией создание ре­зервов земель позволило решить возникшие конфликты, обеспе­чить быстрый доступ всем землевладельцам к перераспределен­ным земельным участкам. Бремя изъятия земель для новой дороги было соразмерно, экономично и справедливо разделено между землевладельцами.

Основой проведения крупномасштабных мероприятий по зем­леустройству на больших территориях, увязки всех организацион­но-территориальных вопросов в административно-территориаль­ных образованиях в Германии являются проекты (схемы) землеус­тройства отдельных общин (коммун) или их групп.

Рассмотрим, как решали вопросы землеустройства с зониро­ванием территории в общине Хандевит при участии земельной компании Шлезвиг-Гольштейн (5сЫе5\У1б-Но1$1ет). Эта община находится в 10 км западнее г. Фленсбург, в 6 км от границы с Да­нией. На территории общины расположены 5 населенных пунк­тов с числом жителей около 6 тыс. чел., общей площадью 6500 га, в том числе в сельскохозяйственных целях используют 4580 га (70,5 %).

При проектировании, на основе договоренности с 50 собствен­никами земли и администрацией г. Фленсбург земельной компа­нией были предусмотрены следующие землеустроительные дей­ствия.

1. Намечена площадь для расширения жилой застройки —  
50 га. Часть этой площади — 22,5 га была куплена самой компани-  
ей, которая начала освоение и перепланировку участка с целью  
последующей продажи земель индивидуальным застройщикам.  
На базе еще одного участка было организовано частное предприя-  
тие, которое также начало освоение земель (прокладку дорог,  
коммуникаций, разбивку на строительные участки и т. п.).

Площади для жилищного строительства были приобретены у находящегося на территории общины сельскохозяйственного предприятия, которому за счет общественных земель были выде­лены другие, более удобные участки земель сельскохозяйственно­го назначения. При обмене участка предприятие увеличило свою площадь на 5 га за счет земель, находящихся под охраной и предо­ставленных предприятию для экстенсивного использования. Кро­ме того, за счет дополнительных средств удалось расширить на 75 мест имеющийся коровник.

2. Выделена для развития промышленных предприятий хозяй-  
ственная зона — 78 га. Для ее использования окружные товарище -  
ства г.г. Фленсбург и Хандевит учредили в 1994 г. «Общество эко­номического развития», освоившее 20 га за счет средств регио­нальных программ. Кроме того, за 1995—1999 гг. дополнительно на новом месте было размещено еще 21 промышленное предприя­тие. В резерве осталось 18 га земель, о покупке которых ведутся переговоры.

3. Выделено на основе проекта землеустройства 400 га природо-  
охранных зон, которые приобрело Общество охраны природы для  
создания самого большого в Центральной Европе массива лугово-  
го ландшафта, сохранения земельных, водных ресурсов, флоры и  
фауны региона.

Летом 1998 г. земельная компания приобрела находящуюся на территории общины Хандевит бывшую военную тренировочную базу «Хиррислее», за счет земель которой удалось расширить про­мышленную зону и осуществить комплекс природоохранных мер.

Кроме того, проектом намечены площади, подлежащие обмену (42 га) и продаже (104 га) в природоохранных целях.

4. Благодаря добровольному обмену земельными участками по  
проекту землеустройства стало возможным перемещение находя-  
щегося в промышленном районе сельскохозяйственного предпри-  
ятия площадью 26 га в общину Холт. В процессе обмена земельная  
компания задействовала находящееся в ее собственности сельско-  
хозяйственное предприятие площадью 67,5 га и передала партнеру  
по обмену земель из своих ресурсов дополнительную квоту на  
производство 240 т молока.

В процессе осуществления проекта г. Фленсбург купил полигон для тестирования гусеничных машин и их ремонта площадью 41 га, который был необходим для сохранения 600 рабочих мест. Городу было предоставлено также 30 га земель, требуемых для рас­ширения аэродрома «Шелерхаус» и для дальнейшего развития те­лекоммуникационного предприятия.

Проект землеустройства с зонированием территории сельской общины Хандевит показан на рисунке IX на цв. вклейке.

Успех в осуществлении данного проекта был обусловлен при­менением таких инструментов территориального менеджмента, проводимого земельной компанией, как приобретение на свой собственный риск земель и создание их запасов, участие в добро­вольном обмене земельными участками, передача другим пред­приятиям квотированных ресурсов производства сельскохозяй­ственной продукции, компетентное землеустроительное обслужи­вание отдельных проектов развития сельскохозяйственных пред­приятий, а также знание местных особенностей, земельного рынка, многолетнее партнерское сотрудничество с руководством общин и доверие землевладельцев.

Планирование использования и охраны земель в Германии ча­сто называют региональным проектированием. Последнее рас­пространяется на территорию, начиная от коммуны (общины) с числом жителей 6 тыс. чел. и до целого региона, включающего ряд административно-территориальных образований или составляю­щего природный парк. Число жителей в таких регионах достигает 35 тыс. чел. и более. Однако, как считают землеустроители Герма­нии, важен не размер региона, а его административно-территори­альная структура, функциональные связи между властями, пред­приятиями и гражданами на местах, наличие мотивирован­ных и активных участников землеустройства.

Например, в региональном плане развития Центрального Обер Хайма на территории общины Обердердинген предусматривалось размещение целого ряда промышленных предприятий между Крайхталем и Штромбергом. Так как эта община самостоятельно не могла купить землю и освоить ее, было достигнуто соглашение с соседними общинами Зульцфельд, Кюрнбах и Цейзенхаузен о создании межкоммунального промышленного района с целью по­лучения государственных средств на региональное развитие эко­номики и создание дополнительных рабочих мест.

В 1994 г. инженерное бюро земельной компании «Баден-Вюр-темберг — ГмбХ» разработало базовый проект городского строи­тельства на площади 40 га, предусматривающий реконструкцию городского вокзала; строительство новой железнодорожной ветки к промышленному участку, разгружающей город; освоение строи­тельных участков.

Для инвестирования промышленного строительства было со­здано «Общество развития экономики индустриальной зоны Обердердинген, Кюрнбах, Цейзенхаузен ГмбХ и Ко», состоящее из управляющей и исполнительной компаний. Наряду с община­ми в Общество вошли сберкасса Брахсал-Бреттен и земельная ко­лония общины Обердердинген. Последняя внесла в уставные ка­питалы Общества имеющиеся у нее участки земли (10 га), которые были предоставлены в 1997 г. сельскохозяйственным предприяти­ям взамен изымаемых у них для промышленных целей.

Таким образом, координация земельной компанией всех зем­леустроительных действий способствовала быстрому промышлен­ному освоению предназначенных для этого территорий.

Большое значение в Германии имеют землеустроительные работы, связанные с освоением природоохранных мероприя­тий. Основой для их осуществления являются проекты террито­риального землеустройства, разрабатываемые земельными ком­паниями по заказам администраций земельных округов, горо­дов и общин с участием федерального и земельных ведомств по охране природы, союзами земельного, водного и охотничьего хозяйства, представителей поселений, сельскохозяйственных и других органов.

Рассмотрим один из самых больших проектов территориально­го землеустройства по организации рационального использования и охране земли в ландшафтной зоне «Хазеталь» (На$е1а1) земель­ного округа Эмсланд (Ет81ап<1), составленный Нижегородской зе­мельной компанией (ТчИеёегзасМзсНе ЬапйёезеПвсНаЛ тЪН-]^ЕО).

Уже в 1986 г. администрацией земельного округа Эмсланд предпринималась попытка сделать зону «Хазеталь» эксперимен­тальной по воссозданию естественных природных ландшафтов и повышению устойчивости сельскохозяйственного производства. Однако только в 1991 г. за счет средств Европейского Союза, фе­дерального и местного бюджетов, направляемых на природоох­ранные цели, было проведено землеустроительное обследование территории и разработана концепция (основные направления) проекта землеустройства.

В декабре 1993 г. между администрацией земельного округа Эмсланд и землеустроительной компанией «ЫЬС» был подписан договор о составлении и коммерческом сопровождении проекта землеустройства территории «Хазеталь».

По проекту землеустройства предусматривалось создать запо­ведную зону длиной около 7 км, расположенную между населен­ными пунктами Хазелюнне и Меппен вдоль реки Хазе; очистить и затопить два старых русла реки, увеличив ее протяженность; выве­сти за пределы заповедника участки пашни, заменив их лугами; укрепить берега реки и оптимизировать водный режим террито­рии, предотвратив наводнения; улучшить территориальные усло­вия землевладений фермерских хозяйств или выделить им равно­ценные участки земли взамен изымаемых для формирования за­поведной зоны.

Землеустройством было охвачено более 150 землевладельцев и землепользователей. Впервые при землеустройстве данной терри­тории вместо принципа принудительного навязывания природо­охранных мер действовал принцип добровольной готовности зем­левладельцев к содействию землеустройству. Это было обеспечено за счет проведения большой разъяснительной работы среди участ­ников землеустройства, учета многочисленных интересов соб­ственников земли и поиска компромиссов.

В период с 1995 по 2001 г. объем финансирования по проекту составил 19 млн немецких марок. Земельная компания «N1X3» заключила 118 договоров на покупку 420 га земли на сумму 13,6 млн марок. Данную земельную площадь предоставили ферме­рам в порядке обмена с их земельными участками, расположенны­ми в пойме р. Хазе. Размер обмениваемых площадей достигал 12... 15 га. Большим спросом у фермеров пользовались даже сухо­дольные участки пашни, расположенные на расстоянии 10... 15 км от реки.

В результате осуществления проекта землеустройства: создан экологически устойчивый природный ландшафт, обес­печивающий сохранение растительного и животного мира, на 1,3 км увеличилась протяженность р. Хазе за счет затопления быв­ших русл реки, что привело местность в естественное состояние;

произошел обмен части земельных угодий, принадлежащих землевладельцам, которых постоянно затапливали, на суходоль­ную пашню; возросла экологическая стабильность территории за счет менее интенсивного их использования, так как естественные луга заменили пашню; повысилась привлекательность ландшаф­тов с эстетической точки зрения за счет замены хвойных лесов смешанными;

улучшилась защита от наводнений 7 населенных пунктов, рас­положенных в зоне действия проекта, созданы условия для разви­тия туризма и охотничьего хозяйства.

Осуществление проекта землеустройства в ландшафтной зоне «Хазеталь» показано на рисунке X цв. вклейки.

Таким образом, проекты землеустройства создают надежную основу для формирования экологически устойчивого ландшафта и преобразуют облик всей территории.

В последние годы в Германии стали проводить широкомасш­табные работы по планированию аграрно-структурного развития территорий, на основании которого разрабатывают предложения по совершенствованию сельского расселения, сельскохозяйствен­ного землевладения и землепользования, финансирования и осу­ществления программ поддержки фермеров, реорганизации сель­ских территорий, охране природы.

Например, Министерство окружающей среды и сельского хо­зяйства Саксонии поручило саксонской земельной компании (5асН818сНе Ьап^еШип^ СтЬН-5Ь5) в ходе реализации Плана раз­вития земли разработать раздел по планированию сельского хо­зяйства в восточной части Саксонии в округах Баутцен, Гетлитц, Хойерсверда, Лебау-Циттау и Нижняя Шлезия-Оберлаузитц. В нее вошли 176 общин, 720 тыс. жителей. Плотность населения со­ставила 159 чел. на км2. За последние 10 лет число населения сни­зилось на 6 %.

В процессе планирования было выделено три типа природных территорий:

низинная, расположенная на севере региона с песчаными по­чвами и низким уровнем залегания грунтовых вод в бывших зонах добычи бурого угля;

холмистая, с наличием земельных участков возможного затоп­ления;

горная, с наличием большого числа поселений, лесов, скалис­тых и гранитных пород.

В целом в регионе специализация не была резко дифферен­цированной. Здесь работало около 1500 сельскохозяйственных предприятий, включая промышленные скотоводческие хозяй­ства. В первичном сельскохозяйственном производстве было занято 5 тыс. чел. Преобладали скотоводческие и кормопроиз-водящие хозяйства. Плотность поголовья крупного рогатого скота составляла 59 голов на 100 га сельскохозяйственных уго­дий. Почти 80 % скота размещалось в 200 коровниках размером более 100 голов. Выращивали преимущественно зерновые куль­туры и травы.

В ходе планирования было рекомендовано изменить аграрную структуру хозяйствования.

В низинной зоне в связи с затоплением пространств, оставших­ся после добычи бурого угля, и объединением озер в Лаузитское озерное плато рекомендовано развивать прудовое хозяйство с раз­ведением карпа. В целом намечается производить рыбу в 54 хозяй­ствах и довести площадь прудов до 5000 га.

В горной и холмистой местности намечено усилить роль садо­водческих предприятий и увеличить их число до 200. Кроме того, здесь предусматривают развитие звероводческого и лесного хозяй­ства.

При планировании развития территории учтено, что пло­щадь земель, используемых для нужд сельского хозяйства, не должна сокращаться и должна составлять около 50 % террито­рии. Специализация в полеводстве дифференцирована в зави­симости от размещения по территории крупного рогатого скота с целью максимально возможного производства кормов на мес­тах [18].

Для планирования аграрно-структурного развития территорий использовали новый картографический материал, представлен­ный в цифровом виде. На плановой основе были нанесены:

административные границы округов, районов, общин;

границы землевладений и землепользовании;

границы земельных угодий (пашни, сенокосов и пастбищ, леса, болот);

линейные элементы организации территории (дорожная сеть, каналы), гидрографическая сеть, различные площадные объекты (хозяйственные постройки, здания и сооружения).

Для принятия решений использовали также различные темати­ческие цифровые карты масштаба 1:50000 с размещением почвен­ного покрова, показывающие потенциальную опасность проявле­ния водной эрозии, дающие агроэкологическую и экол ого-ланд­шафтную характеристику территории, отражающие климатичес­кие условия природных зон.

Фрагмент одного из ландшафтных планов (проектов) организа­ции территории показан на рисунке XI цв. вклейки.

По своему содержанию и методам составления данный план соответствует проектам землеустройства с комплексом природо­охранных, мелиоративных и противоэрозионных мероприятий, которые разрабатывают в нашей стране и осваивают с высокой эффективностью.

Глава 12

ГОЛЛАНДИЯ (КОРОЛЕВСТВО НИДЕРЛАНДОВ)

12.1. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Голландия (Королевство Нидерландов) — это западноевропейс­кая страна, омываемая Северным морем и граничащая с Бельгией и Германией. Она расположена в дельте трех крупных рек: Рейна, Мааса и Шельды. Занимаемая площадь составляет 33 883 км2 суши (3,39 млн га) и 7643 км2 водной поверхности (0,76 млн га).

Большую часть территории составляют прибрежные низины и культурные ландшафты (польдеры), на юго-востоке — небольшие горы. Около 40 % площади страны находится ниже уровня моря. Сельскохозяйственные земли занимают 58 % общей площади страны, в том числе пашня — 26 %, луга и пастбища — 32, городс­кие поселения — 8, леса — 7, природоохранные территории — 3 %, оставшаяся часть приходится на другие виды угодий.

Население Нидерландов на 1 июля 2002 г. составляло 16,07 млн чел. Плотность населения — 420 чел. на 1км2 (более 470 чел./км2 суши).

В городах проживает около 80 % жителей. Численность населе­ния, занятого в сельском хозяйстве, постоянно сокращается. С 1983 по 1997 г. она уменьшилась на 28,1 тыс., с 248,3 до 220,2 тыс. чел. [71].

В высокоразвитой экономике страны сектор торговых и фи­нансовых услуг обеспечивает более половины валового нацио­нального продукта (ВНП). В промышленности, которая дает око­ло 25 % ВНП, ведущее значение имеет добыча природного газа, добыча и очистка нефти, производство пищевых продуктов, ме­таллообработка, электротехническая и радиоэлектронная про­мышленность, судостроение.

Сельское хозяйство Голландии отличается высокой интенсив­ностью и товарностью. Страна является третьим в мире экспорте­ром сельскохозяйственной и пищевой продукции (после США и Франции) [6]. Здесь разводят высокопродуктивные породы круп­ного рогатого скота, овец, свиней. Имеется коневодство и птице­водство.

Главные сельскохозяйственные культуры — пшеница, ячмень, овес, сахарная свекла, картофель, овощи. По экспорту парнико­вых овощей и ягод страна занимает первое место в мире. Сильно развито цветоводство. Доля Нидерландов в мировом экспорте сре­занных цветов составляет 59 %, а горшечных растений — 48 %.

Очень хорошо в стране развито транспортное хозяйство. Общая протяженность железных дорог составляет 2757 км, из них 1991 км электрифицирован. Длина автомобильных дорог равна 104 831 км, в том числе 92 251 км дорог имеет твердое покрытие. Протяжен­ность внутренних водных путей — 6340 км [90].

Длина трубопроводов и кабелепроводов в Голландии составля­ет 1250 тыс. км. В стране имеется 6 млн землевладений и земле­пользовании, 7 млн земельных участков и 7 млн зданий.

Хорошо развитая инфраструктура страны, высокая плотность дорог, каналов, трубопроводов, кабелепроводов на единицу пло­щади, сильная застроенность территории обусловливают повы­шенные требования к учету местоположения объектов недвижи­мости, межеванию земельных участков, земельному обороту, оп­ределению правил землепользования, землеустройства и застрой­ки. Это объясняется тем, что любые ошибки геодезических измерений и землеустройства могут повлечь за собой серьезные последствия в нарушении территориальной инфраструктуры, по­вреждения подземных коммуникаций, изменения водного стока, крупные земельные споры.

В этой связи государство взяло на себя все рычаги управления земельными ресурсами и земельно-имущественным комплексом и стало широко использовать классические методы в области конт­роля, планирования и организации рационального использования и охраны земель, земельного кадастра и регулирования земле­пользования.

С точки зрения политико-административного устройства Ни­дерланды представляют собой конституционную монархию с пар­ламентской демократией. Главой государства является Королева, которая с Советом Министров формирует правительство страны.

На государственном уровне имеется 15 министерств, которые отвечают за определенный круг вопросов. Земельные дела (регис­трация земли, земельный кадастр, землеустройство, топографо-геодезические работы при землеустройстве, картографирование для земельно-кадастровых целей) находятся в ведении Министер­ства жилищного строительства, территориального планирования и охраны окружающей среды (2001 г.) [138].

Отдельные вопросы регулирования землепользования и земле­устройства на уровне государства находятся под контролем других министерств и ведомств. Например, за использование земель сельскохозяйственного назначения отвечает Министерство сельс­кого хозяйства; использование внешних территорий, которые имеют особый статус, губернатор и местный парламент, ведает Министерство внутренних и внешних дел; картографические ра­боты на военных объектах выполняет геодезическая служба Ми­нистерства обороны.

Второй уровень исполнительной власти представлен 12-ю про­винциальными советами. Провинциальные советы ведут регио­нальную политику в области экономики, планирования земле­пользования, охраны окружающей природной среды. Они прово­дят также в жизнь государственную земельную политику.

На нижнем уровне управления имеется 400 муниципалитетов, имеющих обширные полномочия в решении земельных вопро­сов на местах. В их компетенцию входит зонирование террито­рий, определение правил землепользования и застройки, оформ­ление отдельных разрешений на планировочные и строительные работы, социальное обеспечение населения, контроль за разви­тием территории, а также выполнение всевозможных государ­ственных и региональных программ и соответствующих схем субсидирования.

Помимо административно-территориальных органов управле­ния в Нидерландах имеются 30 водных ведомств. Они имеют об­ширные полномочия в области организации водопользования, контроля за качеством и количеством воды. Работников водных ведомств избирают в ходе специальных всеобщих выборов. Ведом­ства устанавливают свой налоговый режим.

Регистрация прав на землю, ведение земельного кадастра и ме­жевание земель в Нидерландах находятся в одном ведомстве и воз­ложены на Агентство кадастра и регистрации земель (Сайа81ге апй Ьапй Ке§181:гу А§епсу — СЬКА).

Данное агентство было создано в 1994 г. на базе одноименного департамента Министерства жилищного строительства, террито­риального планирования и охраны окружающей среды, где этот департамент действовал с 1974 г.

Агентство кадастра и регистрации земель является независи­мым государственным органом, решающим государственные зада­чи по учету земель, регистрации земли и иной недвижимости и сделок с ними на коммерческой основе.

Все услуги Агентства являются платными, так как по закону оно должно покрывать свои текущие затраты, которые в 2002 г. составили 207 млн евро.

Агентство состоит из главного офиса и 15 региональных отде­лений. Штат Агентства составляет примерно 2200 чел., из них 600 чел. работают в главном офисе, в том числе в отделах инфор­мационных и коммуникационных технологий, а 1600 чел. обслу­живают региональные отделения. Около 250 сотрудников занима­ются разработкой проектов землеустройства и обеспечивают дея­тельность национальной триангуляционной сети и глобальной си­стемы навигации и определения месторасположения (ОР5). В числе служащих Агентства 600 чел. (27,3%) имеют землемерное (геодезическое) образование.

Для поддержания обратной связи с потребителями при Агент­стве действует Общенациональный совет пользователей, в состав которого входят представители организаций, объединяющих но­тариусов, агентов по продаже недвижимости; банков, муници­пальных органов, водных ведомств, а также потребителей.

Региональные отделения занимаются ведением реестров, съем­кой границ, составлением карт и распространением информации.

В отделениях действует система ведения счетов и маркетинга, ко­торая контролирует все прямые отношения с клиентами.

База данных Агентства кадастра и регистрации земель содер­жит информацию о 7 млн земельных участков, 3,5 млн законных правообладателей. Ежегодно обрабатывают 950 тыс. документов. Клиентам Агентства в электронной форме предоставляют около 13 млн справок. Только в 2002 г. в Нидерландах было зарегистри­ровано 410 800 документов об отчуждении земельных участков и 552 500 документов об ипотеке (закладных). Землемеры Агентства провели межевание 98 200 земельных участков [14].

Землеустроительную и земельно-кадастровую деятельность в Нидерландах осуществляют на основании Конституции страны, Гражданского кодекса (1992 г.), Закона о кадастре (Сайа81ге Ас1, 1992 г.), Закона об организации кадастра (Са<1а81ге Ог^ашгаЦоп Ас1, 1994 г.), Закона о земельной реформе (ЬапсЗ КеГогт Ас1) и других нормативных правовых документов.

Согласно этим законам Агентство кадастра и регистрации зе­мель отвечает за функционирование единой системы учета земли и другой недвижимости в стране. При этом межевание земель дол­жны выполнять только землемеры этого Агентства, являющиеся государственными служащими. Хотя в Нидерландах имеется не­мало частных коммерческих компаний, работающих в сфере зем­леустройства и полевой геодезии, системы лицензирования част­ных землемеров не существует. Их привлекает Агентство под свою ответственность и работают они под его надзором. В год частные землемеры выполняют землеустроительные работы на сумму в несколько десятков миллионов евро.

Землеустроители и геодезисты разных уровней в Голландии объединены в различные ассоциации. Ведущие специалисты Агентства (геодезисты, регистраторы земель, руководители и др.), как правило, являются членами Ассоциации кадастра (А$80С1а1юп Гог Сайа81ге), которая представляет собой объединение профсоюз­ного типа. Помимо этого, выпускники Делфтского технологичес­кого университета (ОеШ игиуегеку оГ ТесНпо1о§у) имеют свое объединение — Голландскую геодезическую ассоциацию (ОтсН А880С1а1юп Гог Сеойезу), являющуюся научным обществом и вхо­дящую в состав Международной федерации геодезистов Р1С (500 членов, из которых около 40 работают в Агентстве). Геодезисты и технические специалисты с образованием на уровне колледжа имеют свою ассоциацию работников кадастра (А$8ос1а1юп Гог Сайа81ге Етр1оуег8). Все являются работниками Агентства (около 800 чел.). Эта ассоциация совмещает в себе профессиональный союз и научное общество.

В 2003 г. намечалось объединение этих ассоциаций с другими общественными организациями в области фотограмметрии, дис­танционного зондирования, картографии, геоинформационных систем в единый союз под названием «Геоинформация Нидерлан­дов». Предполагается, что он будет включать около 4000 специа­листов.

За последние годы в системе управления земельными ресурса­ми страны все большее значение стала приобретать Национальная геоинформационная инфраструктура, которую правительство Ни­дерландов развивает в последние годы ускоренными темпами.

Одно из важнейших преимуществ Национальной геоинформа­ционной инфраструктуры, включающей в себя определенную организацию политических, финансовых, трудовых, технических, технологических и других ресурсов, — по мнению голландских ученых, минимизация дублирования сбора информации, интегра­ция данных, упрощение их получения и использования. Все это будет способствовать более правильным управленческим решени­ям и удешевлению информационных услуг [180].

Примерно с 1980 г. в Нидерландах стала очевидной необходи­мость координации деятельности различных государственных служб в области геоинформации. В этой связи в 1984 г. координа­тором в области информации о земле и другой недвижимости был назначен министр жилищного строительства, территориального планирования и охраны окружающей среды. В этом же году при министре был образован Нидерландский совет по геоинформации (КАУ1).

Членами КАУ1 были представители всех основных правитель­ственных организаций, учреждений, министерств, муниципалите­тов и органов управления провинций, водных ведомств, комму­нальных служб. В 1993 г. они представляли 15 компаний, в 1998 г. - 32 компании [119].

В 1992 г. Нидерландский совет по геоинформации разработал «Структурный национальный план по информации о земельных участках», который в этом же году был утвержден Советом Мини­стров Голландии. В этом плане было предусмотрено учреждение четырех уникально определенных и взаимосвязанных массивов оперативных данных: регистра (реестра) земельных участков; фи­зических лиц; предприятий (компаний); зданий.

Намеченный порядок обмена данными между системами опе­ративной регистрации на основании соглашений между руководи­телями организаций поддерживает эти системы. При этом все го­сударственные учреждения и организации обязаны использовать эти согласованные информационные массивы.

В 2001 г. данный план практически полностью был реализован на практике. В результате осуществления плана в 2002 г. в Голлан­дии сложилась следующая система предоставления взаимосвязан­ной информации об объектах недвижимости, землевладельцах и землепользователях. Реестр земельных участков и кадастровая ин­формация (М 1:1000) находятся в ведении Агентства кадастра и регистрации земель, сбор и предоставление информации о здани­ях и ведение реестра физических лиц входят в компетенцию муни­ципалитетов, местные торговые палаты ведут реестр предприятий. За топографические данные (М 1:10 000) отвечает Национальное картографическое агентство (ТороёгаПзНсе сИепз!).

Крупномасштабная цифровая базовая карта Нидерландов (М 1:500, 1:1000 —для районов застройки, 1:2000 —для сельских районов) входит в ведение общественного частного партнерства, состоящего из Агентства кадастра и регистрации земель Нидер­ландов, муниципалитетов, органов управления провинций, рай­онных водных ведомств, коммунальных служб [39]. Статистичес­кие данные предоставляют специальное статистическое ведом­ство (СВ5).

Участниками земельных отношений в Нидерландах являются также нотариусы. Учитывая то, что они выступают не только как профессиональные юрисконсульты, но и как судьи и должны яв­ляться независимыми, нотариусов назначают королевской влас­тью «пожизненно», в том смысле, что им предоставляется право почетного увольнения на пенсию в возрасте 65 лет.

Кроме предоставления юридических консультаций нотариус также регистрирует соглашения по требованию закона или по зап­росу сторон. Официальный документ, выданный нотариусом, «нотариальный акт», предоставляет окончательное доказатель­ство, что дата и подписи сторон верны. Нотариус должен оставить у себя оригинал документа и выдать сторонам заверенные копии со специальной отметкой на обороте, «§го8зе», что неоспоримо до­казывает права на имущество в той же степени, что и решение суда. Следовательно, владельцу нотариального акта не нужно про­водить никаких судебных разбирательств [74].

Обучение в области геодезии и землеустройства в Нидерландах на университетском уровне ведет Делфтский технологический университет. Он готовит специалистов по геодезии (полная про­грамма) и магистров по направлениям «управление земельными ресурсами — землеустройство» и «высшая геодезия». В 2002 г. было решено отменить курс обучения на степень бакалавра.

Утрехтский колледж (Но§е8с1юо1 1ЛгесЬ1) готовит бакалавров по геодезии и землеустройству по 4-летней программе обучения. Ежегодно принимают 40 чел.

Несколько специальных средних школ Голландии предлагают учащимся курс геодезии после обучения строительному делу.

Ряд частных технических институтов имеют право обучать сту­дентов по официально признанной Правительством землемерной программе. Однако число этих студентов незначительно.

Большую работу по переподготовке и повышению квалифика­ции землемерных кадров на международном уровне ведет Между­народный институт аэрокосмических исследований и наук о земле (1п1егпа1юпа1 1п81ки1е Гог Аегозрасе Зштеу апй ЕаПН Зстсез — 1ТС), расположенный в Энсхеде в 150 км от Амстердама.

12.2. ЗЕМЕЛЬНЫЙ КАДАСТР И ОЦЕНКА НЕДВИЖИМОСТИ

Земельный кадастр в Нидерландах начали вводить в 1810— 1811 гг. после присоединения Королевства к Франции. Он пред­назначался для сбора земельного налога и организовали его по французскому типу.

В 1812 г. начали работы по переписи землевладельцев и земле­пользователей и стали осуществлять межевание земель.

Страна была разделена на муниципалитеты, которые, в свою очередь, были разделены на кадастровые секторы, а последние — на кадастровые земельные участки.

Сначала землемеры вместе с муниципальными служащими ус­танавливали точные границы и площади муниципалитетов, затем были измерены земельные участки. В архивах до сих пор сохране­ны официальные протоколы определения границ муниципалите­тов, обзорная карта расположения пунктов триангуляции, первые земельно-кадастровые карты и первоначальный земельный ре­естр.

После падения Наполеона и возвращения стране независимос­ти король Уильям I сохранил в Нидерландах введенную француза­ми систему земельного налогообложения и кадастра. Межевые и земельно-кадастровые работы были продолжены и к 1838 г. были полностью завершены.

Базой для налогообложения служила стоимость земель и зда­ний в виде дохода, который можно было с них получить (1Ье геп!а1 уа1ие — рентная стоимость). Эту стоимость определяли в ходе ме­жевания земель, регистрировали в земельных реестрах и она была фиксированной. Законом не предусматривалось никаких ее пере­смотров и только в случае раздела или объединения земельных участков рентные стоимости делили или складывали в зависимос­ти от полученных площадей. Вновь возводимые здания оценива­ли, сравнивая с аналогичными существующими строениями, т. е. их оценивали по первоначально принятой шкале.

Размер налога рассчитывали на основе так называемой «систе­мы перераспределения», учитывая то, что сначала земельный на­лог был государственным, правительство страны решало, какую часть государственного бюджета он должен составлять. Получен­ную сумму распределяли между провинциями, затем между муни­ципалитетами, а муниципалитеты делили свою часть между зе­мельными участками. Сумма налогов в разных провинциях могла быть неодинаковой. Однако в любом случае ставка земельного на­лога в то время составляла 10... 12 % рентной стоимости [106].

Обновление кадастра проводили постепенно на основе измене­ний в земельном законодательстве. Юридические документы оформляли в местных судах, секретарь суда одновременно выпол­нял обязанности и регистратора земель. Однако иметь все сведе­ния об этих изменениях было сложно. Поэтому еще в 1811 г. по указу Наполеона было предписано, что юридические документы о передаче прав собственности на недвижимость и закладные долж­ны регистрировать в местном отделении государственного налого­вого департамента с целью сбора налогов на передачу прав соб­ственности. В 1824 г. такой учет стал обязательным.

В 1825 г. было решено объединить регистрацию прав на земель­ные участки и земельный кадастр в один специальный департа­мент государственного налогового ведомства Министерства фи­нансов. В соответствии с новым Гражданским кодексом 1838 г. в нотариальных актах о передаче имущества и в закладных необхо­димо было указывать кадастровые номера земельных участков, что придало земельному кадастру не только фискальный, но и закон­ный юридический характер, направленный на охрану прав зе­мельной собственности.

Как считают голландские и большинство зарубежных специа­листов, такое объединение до сих пор приносит большую выгоду. Земельные регистры (реестры), земельно-кадастровые карты, обеспечивающие регистрацию и учет недвижимого имущества в одном ведомстве, показали себя как хорошо действующую, отла­женную и универсальную систему, направленную на обеспечение юридической защиты прав собственности на землю, развитие зе­мельного рынка, поддержку государственного управления земель­ными ресурсами (планирования использования и охраны земель, регулирования экономического развития, земельного налогообло­жения, учета и контроля землепользования, отчуждения земель для государственных и общественных потребностей, проведения природоохранных мероприятий и т. д.).

Регистрацией прав на землю и земельным кадастром ведал спе­циальный департамент Министерства финансов вплоть до 1974 г., когда правительство Нидерландов решило передать эти дела Ми­нистерству жилищного строительства, территориального плани­рования и охраны окружающей среды (М1Ш81гу оГ Нои$т&, РЫ$юа1 Р1апшщ> апс! ЕпУ1гоптеп1). Это было обусловлено тем, что земле­устройство на государственном уровне стало иметь очень важное значение во многих областях государственной деятельности. Прежде всего это касается планирования рационального земле­пользования, защиты земель сельскохозяйственного назначения от изъятия для несельскохозяйственных целей, регулирования за­стройки и роста территории городов, охраны природы.

В это же время было принято решение о переводе земельного налогообложения с государственного на муниципальный уровень. В 1980 г. такой налог стал приносить существенный доход и его уже взимали все муниципалитеты.

До 1996 г. в Нидерландах существовала сложная система нало­гообложения. Фактически многие налоги были основаны на сто­имости земель и зданий. Государство взимало следующие налоги: подоходный налог; на имущество; на наследство.

Муниципалитеты кроме налога на землю и здания взимали также другие налоги: на землю под застройку; на пригородные пе­ревозки; на блага.

Управления по водным ресурсам, местные и региональные органы власти, контролирующие использование и качество вод­ных ресурсов, имели право брать налог за использование водных ресурсов, рассчитываемый на основе стоимости и (или) площади земельного участка и зданий. В результате все органы власти име­ли собственные системы оценки стоимости земли и зданий. Ми­нистерство финансов назначало своих оценщиков, которые часто работали в разных департаментах. Таким же образом поступали и водные ведомства. Все эти оценки выполняли отдельно, без ка­кой-либо увязки. При этом владелец или арендатор земельного участка и зданий сталкивался с разными оценками его собствен­ности. В 1987 г. Нидерландский совет по геоинформации, кото­рый представлял собой государственное собрание представителей всех государственных учреждений, связанных с геоинформацией, пришел к выводу, что такая ситуация создала недопустимую не­разбериху для граждан страны. Совет предложил ввести одну единственную оценку для всех видов недвижимого имущества, ко­торую обязательно должны использовать все участвующие в этом процессе государственные органы на всех уровнях (государство, провинции, муниципалитеты и водные ведомства).

Совет предложил ввести новый закон, который сделал бы му­ниципалитет единственным органом, имеющим право на оценку стоимости недвижимого имущества. Эту единую оценку должны использовать все участники земельно-имущественных отноше­ний.

Закон об оценке стоимости недвижимости (Ьш оп 1Ье А$5е5$теп1 оГ Кеа1 Е$Ше) был принят парламентом в 1992 г. С 1 января 1996 г. он вступил в силу. Данный закон предусматривает оценку стоимости недвижимого имущества раз в четыре года. Право на осуществление налоговой оценки имеют только муни­ципалитеты. Другие государственные органы не имеют права оце­нивать стоимость недвижимости.

Первый тур оценочных работ состоялся в 1997 г. Оценку прово­дили по состоянию на 01.01.1995 г. Всем владельцам и арендато­рам были сообщены результаты, которые могли быть обжалованы. В соответствии с законом данная налоговая оценка действовала с 1997 по 2001 г. В 2001 г. был завершен второй тур оценки на пери­од 2001—2004 гг. по состоянию на 01.01.1999 г. при условии, что величина этой переоценки остается действительной на 01.01.2001 г. [24].

Субъектами налогообложения по закону являются владельцы и арендаторы земли и иной недвижимости по разным ставкам. Если владелец (как в случае с жилыми домами) арендует недвижимость, то он платит оба налога.

Объектами налогообложения являются земельные участки и здания, которые находятся во владении или арендуются налого­плательщиком. Объект может состоять из одной или нескольких кадастровых единиц или из частей кадастровых единиц (соотно­шение а:в). В случае с обычным жилым домом облагаемый нало­гом объект совпадает с кадастровой единицей (соотношение 1:1). Однако существуют и более сложные соотношения. Например, комплекс, включающий дом, сад, частную дорогу, прилегающие здания, может состоять из четырех кадастровых единиц или бо­лее.

Стоимость жилой собственности оценивают сравнением с це­нами на приобретение аналогичных домов за последнее время или сравнивая объект с группой аналогичных домов.

Нежилую собственность оценивают посредством: капитализа­ции валовой арендной платы; сравнения с аналогичными объекта­ми; окупаемости капиталовложений по приведенным или дискон­тированным затратам.

Чтобы гарантировать равное отношение к гражданам, Законом был создан Национальный совет по оценке недвижимости (ЫаНоп СоипсП Гог Кеа1 Е$1а1е А88е88теп0, который уполномочен вести надзор за правильностью разграничения и идентификации облага­емых налогом объектов, за рыночной стоимостью объектов, пра­вильным соотношением между видами собственности, ведением отчетов о налоговой оценке, сроками и внимательным отношени­ем к налогоплательщикам. Для выполнения проверок на местах Совет нанимает оценщиков.

В 1999 г. общие затраты на сбор налогов по земле и иной не­движимости по системе с одной налоговой оценкой составили: в бюджет муниципалитетов — 2,01 млрд евро, в бюджет государ­ства — 1,79, в бюджет водных ведомств — 192 млн евро. Фактичес­ки на оценку одного объекта при последней оценке было затраче­но 25 евро [23].

Ежегодные расходы на расчет и сбор налогов в Нидерландах оценивают в 100 млн долл. (90 млн. евро). Если к ним добавить ежегодные расходы на регистрацию земельных участков и ведение кадастра, которые составляют 200 млн долл. (180 млн евро), орга­низация которых создает базу для определения налогооблагаемых объектов — потенциальных налогоплательщиков, то общие еже­годные расходы составят 300 млн долл. (270 млн евро) [24].

Приведенные данные указывают на очень высокую эффектив­ность системы регистрации, учета и оценки земли и иной недви­жимости в Нидерландах.

Самое крупное объединение профессионалов на голландском рынке земли и иной недвижимости — Нидерландская ассоциация брокеров и экспертов по операциям с недвижимым имуществом (Ыес1ег1апс18е Уегет&т& уап Маке1ааг8 т Опгоегепйе Соейегеп еп Уа81&оес1с1е8кшкН&еп — ЫУМ).

Эта организация насчитывает более 3500 членов, которые охва­тывают своей деятельностью около 60 % общего рынка недвижи­мости в Голландии.

Структурно ассоциация состоит из двух отделений: общего и маркетингового. Одно отделение занимается общими вопросами, такими, как участие в представляющих профессиональный инте­рес общенациональных и международных мероприятиях, сотруд­ничество со средствами массовой информации. Оно предоставля­ет членам ассоциации юридическую поддержку, помощь в орга­низации связей с общественностью, проведении проектно-конст-рукторских работ, автоматизации процесса, работе с клиентами и обеспечении качества.

Другое отделение занимается маркетингом на рынке недвижи­мости и состоит из четырех профильных секций: жилых строений и сооружений (ГЯУМ Ке81с1еп11а1 Кеа1 ЕзШе), строений коммерчес­кого назначения (ЫУМ Соттеппа1 Кеа1 Е$Ше), недвижимости сельскохозяйственного назначения (>4УМ А^гапап Кеа1 ЕзШе) и управления недвижимым имуществом (ЫУМ РгореПу Мапа^етеШ). Каждый участник >4УМ является членом по край­ней мере одной из этих секций [111].

Условие членства в NVМ — отличная профессиональная подго­товка. Гарантией высокого профессионализма специалистов ЫУМ и их осведомленности о новых тенденциях в работе на рынке не­движимости является непрерывное обучение и переподготовка.

В Нидерландах действует отраслевая система сертификации специалистов. Все члены ЫУМ прошли сертификацию на соот­ветствие требованиям общенациональных профессиональных стандартов и зарегистрированы как специалисты.

Кроме того, членство в ассоциации предусматривает обязатель­ное внесение участником в мультипоисковую систему NVМ порт­феля данных о собственности. Эта общенациональная система об­мена информацией предоставляет всем брокерам — участникам ассоциации доступ к данным о собственности, выставленной для продажи или сдачи в аренду в любой точке Нидерландов. Клиенты могут познакомиться со всеми необходимыми сведениями, предо­ставляемыми КУМ, на сайте \у>у\у.Гшк!а.п1.

Как ведущее объединение профессионалов по работе с недви­жимостью нидерландская ЫУМ участвует в работе ряда междуна­родных ассоциаций соответствующего профиля. ЫУМ является членом правления СЕР1 (СопзеЛ Еигорёеп с!ез РгоГеззюпз 1ттоЪШёге$), СЕАВ (СопГёёёгайоп с1е Ас1т1Ш81га1еиг8 с1е В1еп8), ЕРАС (Еигореап РгореПу А§еп18 Сгоир), ТЕСоУА (Еигореап Сгоир оГ Уа1иегз' Аз80С1а1юп8). NVМ также принимает активное участие в деятельности Р1АВС1, Международной федерации не­движимости, является одним из основателей Международного консорциума ассоциаций риэлтеров. В его состав входят предста­вители 23 стран из разных уголков земного шара, которые объеди­нились с целью активизировать обмен информацией о недвижи­мости между странами—членами консорциума.

Работа членов ассоциации основывается на морально-этичес­ком кодексе ЫУМ, который предусматривает соответствующие правила их поведения.

Земельно-кадастровую информацию хранят в виде земельно-кадастровых реестров и карт, образуя реестры по именам, земель­ным участкам (административным и картографическим) и адре­сам.

На кадастровые карты нанесены координатная сетка страны, кадастровые границы, идентификаторы земельных участков, адре­са, здания, номера домов, геодезические реперные точки, характе­ристики участков. Кадастровая карта содержит около 300 млн пар координат и строго согласовывается с крупномасштабной базовой топографической картой Нидерландов.

Земельно-кадастровые данные служат информационной осно­вой для проведения землеустройства.

12.3. ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО И УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Интегрального понятия «землеустройство» и его разделения на виды (территориальное, внутрихозяйственное) в голландской на­уке и практике нет. Ряд землеустроительных действий, связанных с установлением границ, разделением и объединением земельных участков, сопровождающиеся передачей прав на землю, голланд­цы включают в кадастровую систему.

При этом под кадастровой (сас1а81га1 8у81ет) понимают систему, включающую кадастр, регистрацию прав на недвижимость и свя­занных с ними процессов передачи, разделения и правового офор­мления земельных участков, что в совокупности часто называют управлением земельными ресурсами» [120].

Межевание земель включают также в состав действий, прово­димых в ходе «систематической регистрации» земельных участков, т. е. фактически в состав кадастровой системы Нидерландов.

Так, под систематической регистрацией (8у81етаис ге§181га!10п) понимают систематическое действие правового оформления, ме­жевания и регистрации земельных участков на определенной пло­щади [120].

Планирование землепользования голландцы относят к мерам по осуществлению государственной земельной политики, кото­рую реализуют на национальном, провинциальном (региональ­ном) и муниципальном уровнях.

Землеустроительные мероприятия, проводимые на уровне от­дельных хозяйств (ферм) в сельской местности или по взаимосвя­занным группам сельскохозяйственных предприятий, которые из­меняют ландшафт местности (освоение и мелиорация земель, из­менение структуры угодий и посевных площадей, проектирование природоохранных мер и т. п.) также включают в состав земельной политики государства в виде регулирования сельского землеполь­зования, так как их осуществляют они не только за счет средств фермеров, но преимущественно за счет финансовой помощи со стороны государства, регионов и местной власти.

Собственно «землеустройство» (тапа^етеп\* оГ 1ап<1 апс! 1ап<1 изе) в Голландии понимают более узко, чем в России, а именно как деятельность, связанную с управлением проектами, являющи­мися инвестиционными и направленными на перераспределение или организацию рационального использования земли.

Поэтому землеустроительными проектными работами могут заниматься различные организации: планировочные (городские и сельские), консалтинговые (по охране окружающей среды и сель­скому хозяйству, перевозкам и транспорту и др.), научно-исследо­вательские, производственные (водного и коммунального хозяй­ства), отделы муниципалитетов. Часто проекты землеустройства бывают комплексными и составляют их с участием большой груп­пы специалистов. Но как только проект землеустройства затраги­вает права земельной собственности, изменение границ земель­ных участков, их площадей и месторасположения в силу вступает «кадастровая система», процедура межевания земель, которую осуществляют только землемеры Агентства кадастра и регистра­ции земель Нидерландов.

Рассмотрим порядок землеустроительных действий в ходе из­менения прав собственности на земельные участки при осуществ­лении сделки купли-продажи. Если имеется согласие покупателя и продавца на осуществление сделки (чаще всего при посредниче­стве агента по торговле недвижимостью, который в принципе не является обязательным участником операций на земельном рын­ке), нотариус (являющийся обязательным участником) составляет нотариальный акт об отчуждении собственности, предварительно удостоверившись в праве собственника распоряжаться землей, в совпадении желаний сторон и т. п. Купчую подписывают обе сто­роны и нотариус, затем последний оформляет заверенную копию для предоставления в Агентство. Отдел земельной регистрации проверяет соблюдение формальных требований, заносит сделку в учетные ведомости и подтверждает факт регистрации для нотари­уса. Поскольку нотариус также является посредником при прове­дении расчетов, он удерживает у себя сумму, в которую оценена продаваемая собственность, до тех пор, пока не получит подтвер­ждения регистрации сделки, после чего передает ее продавцу. По­добную процедуру используют и при оформлении залогов для обеспечения ссуд, выдаваемых под залог земли или строений.

При отчуждении вновь выделенного участка земли землемеры Агентства кадастра и регистрации земель Нидерландов проводят межевание новых границ и присваивают новому участку соответ­ствующие идентификаторы.

Как отмечают специалисты Нидерландов, основные задачи зе­мельной политики государства, которые решают с использовани­ем земельно-кадастровой информации, следующие:

обеспечение защиты прав землевладения и землепользования;

регулирование земельного рынка;

оптимизация планирования и организация городского и сельс­кого землепользования;

создание и поддержание базы для налогообложения земель;

управление ресурсами окружающей природной среды [154].

Считается, что правовые рамки деятельности кадастровой сис­темы, имеющей отношение к регистрации и учету прав на недви­жимость, определяют вид предоставляемой защиты прав землевла­дения и землепользования. В Нидерландах действует нотариальная система с регистрацией купчих (нотариальных актов о сделках с землей), что, по мнению голландцев, настолько же эффективно защищает права земельной собственности, что и регистрация пра­вовых титулов (документов о праве собственности на земельные участки) в других государствах. При этом наличие нотариального акта и его регистрация в национальном Агентстве кадастра и реги­страции земель обязательны и необходимы для предоставления и изъятия земельных участков. Для поддержания этих функций в Голландии работают около 1400 нотариусов.

Регистрация купчих позволяет также отслеживать стоимости сделок, что создает условия для регулирования земельного рынка.

Процедура предоставления и изъятия земель в Нидерландах не предусматривает одновременного оформления разрешений на планировочные и строительные работы. Указанные документы выдают в отдельном порядке.

Планирование и организацию городского и сельского земле­пользования в Голландии рассматривают как мощный рычаг госу­дарственной власти в обеспечении государственных и обществен­ных интересов в использовании и охране земли, как механизм вмешательства государства в права частных лиц по распоряжению своей земельной собственностью.

Крайняя форма такого вмешательства — осуществление госу­дарством преимущественных прав в использовании земли или принудительное отчуждение земельных участков, которое в де­мократических обществах проводят на основе территориальных планов, увязывающих государственные, региональные, обще­ственные и личные интересы в области землепользования.

Планирование землепользования в стране имеет три уровня: государство — провинции — общины (гмины).

Государственные планы развития землепользования разрабаты­вают на длительный срок (10...20 лет). Они определяют изменения в структуре землепользования, объемы приобретения государ­ством земель для решения общенациональных задач в области градостроительства, освоения и мелиорации земель, водоснабже­ния, охраны природы, инфраструктурного обустройства террито­рии, транспортного хозяйства и т. п. Основа для их составления — политические решения, связанные с пространственным планиро­ванием развития экономики страны и ее отдельных секторов и ох­раной природы.

Провинциальные планы развития землепользования более де­тальные. Их основная задача — поиск компромиссов между разви­вающейся экономикой, урбанизацией территории и экономичес­кими требованиями в увязке с мероприятиями по защите сельско­хозяйственных отраслей. При разработке этих планов используют данные различных видов районирования (зонирования) террито­рии: экологического, природно-сельскохозяйственного, водохо­зяйственного. Такие планы можно разрабатывать и на часть про­винций. В этом случае они являются региональными.

Муниципальные планы в стране — основа для развития земле­пользования в конкретных общинах и последующего землеуст­ройства, получения разрешений на застройку земельных участков, проведения природоохранных мероприятий. Эти планы реализу­ют, разрабатывая и осуществляя проекты землеустройства, финан­сируемые, как правило, из государственных и местных бюджетов, а также за счет землевладельцев и землепользователей.

Главная задача таких проектов — организовать рациональное использование и охрану земель. В связи с тем что проекты зем­леустройства часто затрагивают большие территории, основу которых составляют земли сельскохозяйственного назначения, их разрабатывают при участии Министерства сельского хозяй­ства Нидерландов, службы сельских районов (ОЬО), властей провинций и муниципалитетов, комиссий по управлению зе­мельными и водными ресурсами, заинтересованных землевла­дельцев и землепользователей, Агентства кадастра и регистра­ции земель.

На 1 января 1999 г. в Нидерландах было разработано 439 проек­тов территориального землеустройства (по голландской термино­логии «проектов управления землей») на площади 1 246 100 га. На стадии освоения еще 34 проекта на площади 683 125 га, в стадии разработки — 97 проектов, охватывающих площадь 450 145 га [61]. Таким образом, в стране межхозяйственным устройством охвачено более 70 % территории. Средняя площадь, на которой вели землеустроительное проектирование, составила 4174 га (2838...20 100 га).

Если считать, что в Голландии происходит постоянный оборот земель, отводят земельные участки для нужд промышленности, транспорта, городской застройки, ведут межевание земельных участков, то землеустроительные действия в стране — важная часть регулирования экономики и природопользования, а земле­устроительное проектирование — основа проведения всех мероп­риятий, связанных с использованием и охраной земли.

Земельный налог в Нидерландах — один из самых важных мес­тных налогов. Поэтому предоставление информации о лицах, объектах недвижимости, а также стоимости земельной собствен­ности является важнейшим видом деятельности Агентства кадаст­ра и регистрации земель.

В последние годы все больше и больше внимания уделяют уп­равлению ресурсами окружающей природной среды. Принимае­мые государством меры во многих случаях предусматривают на­ложение ограничений на использование земли. В качестве при­мера можно привести санацию почвы, когда государство обязы­вает землевладельца очистить почвенный слой, придавая этим требованиям статус вещного права. В этом случае предъявленные требования будут юридически правомочны и для третьих сторон, например для новых собственников. Поэтому указанные госу­дарственные обременения необходимо регистрировать. В Нидер­ландах согласно требованиям Закона о почве и других норматив­ных актов многие виды природоохранных мероприятий подле­жат учету.

Большая часть проектов землеустройства, разрабатываемых в Голландии, являются комплексными, так как в них решают следу­ющие вопросы:

осуществление консолидации и комассации земель, обусловли­вающих перераспределение между фермерами земельных участков с целью их укрупнения, сведения в меньшее число массивов (пар­целл) и приближения к хозяйственным центрам;

проведение работ по освоению, мелиорации и улучшению культуртехнического состояния сельскохозяйственных угодий в связи с необходимостью перевода ряда фермерских хозяйств на вновь осваиваемые земли и облегчения перераспределения зе­мель, а также компенсации выведенных из сельскохозяйственного оборота угодий под строительство дорог, закладку лесных насаж­дений и др.;

проектирование элементов инфраструктурного обустройства территории (дорог, пешеходных и велосипедных дорожек, авто­стоянок, водных сооружений, лесопосадок и т. д.);

разработку мероприятий по охране природы;

внутрихозяйственное землеустройство фермерских хозяйств с целью уточнения состава и площадей угодий, определения участков, подлежащих трансформации из одного вида в другой, улучшения конфигурации полей, прокладки дорог и скотопро­гонов и т.п.

Эти проекты относят к межхозяйственному (территориаль­ному) землеустройству, порядок их составления в нашей стране отработан достаточно хорошо как теоретически, так и практи­чески.

Вместе с тем они имеют некоторые особенности, изучив кото­рые можно будет внести коррективы в аналогичные виды работ в России, что будет способствовать улучшению методики землеуст­роительного проектирования, организации составления и осуще­ствления проектов землеустройства, являющихся инвестицион­ными в современных экономических условиях, приближающихся к западноевропейским стандартам.

Рассмотрим содержание проекта землеустройства территории в районе Хааксберген, который находится в юго-восточной части провинции Твенте в Голландии [165]. Проект был составлен в 1985 г., а его освоение продолжается и сейчас.

Общая землеустраиваемая площадь составляет 8550 га. Она на­ходится на территории 5 общин: Хааксберген — 7700 га, Амбт-Деллен — 770, Хенгело, Эншеде и Айберген — 80 га.

Более 90 % территории представлено торфяниками и болотны­ми почвами, 25 % земель занято естественными лесами и рощами, основными сельскохозяйственными угодьями являются пастбища.

На землеустраиваемой территории расположено 300 предприя­тий (хозяйств, ферм), основное направление деятельности кото­рых — сельское хозяйство. Средняя площадь, приходящаяся на предприятие, составляет 15 га. На одно хозяйство приходится в среднем 3...4 земельных участка, хотя многие из них имеют по 8 парцелл и более площадью менее 1 га.

Среднее расстояние от участков до производственных помеще­ний — 1 км. Вследствие нерационального распределения участков между фермерами, небольшого размера этих участков и их черес­полосного расположения при высокой концентрации животно­водческих помещений теряется много времени на переезды, про­гон коров на доение, а также на доставку силоса, удобрений и др.

Транспортные затраты увеличиваются и из-за недостаточно хо­рошего состояния дорог. Общая площадь дорог на землеустраива­емой территории — 300 км, из них 135 км —это полевые дороги без твердого покрытия на песчаных грунтах, которые труднопро­ходимы в дождливую погоду.

В данном районе около одной трети земельных угодий уже осу­шено, однако большая часть участков требует проведения гидро­мелиоративных мероприятий. В улучшении нуждаются водоснаб­жение ряда ферм, а также места водопоя скота на пастбищах.

В проекте землеустройства предусмотрели:

перераспределение земель и перемещение части сельскохозяй­ственных предприятий на осваиваемые территории;

организацию пастбищного содержания скота в соответствии с требованиями технологии и необходимостью отвода не менее 60 % территории под пастбища;

увеличение площади отдельных парцелл до 3 га и более с целью улучшения условий для механизированной обработки полей;

улучшение мелиоративного состояния территории путем созда­ния новой и реконструкции существующей системы осушения, а также окультуривания болотных почв;

озеленение земельных участков вдоль дорог и каналов, соору­жение бульваров;

природоохранные мероприятия;

обустройство дорог, прокладку маршрутов для конных прогулок, создание дополнительных велосипедных дорожек и пешеходных троп, организацию мест для отдыха, пикников и парковки машин.

Владельцы местных участков и арендаторы, которых затрагива­ло землеустройство, единодушно приняли эти планы. Для участия в проведении землеустройства в 1985 г. была создана Комиссия по восстановлению и обустройству земельных участков.

В результате разработки проекта землеустройства было намече­но добровольное перемещение на вновь осваиваемые земли деся­ти сельскохозяйственных предприятий. Освобождаемые ими зем­ли использовали для консолидации угодий.

В этом проекте парцеллы на площади 175 га определены как базовые, а 312 га отведены под резервную территорию, которую осваивают местные власти. Из резервных земель предназначено:

для переселения новых землевладельцев — 100 га, в том числе с осушением 85 га;

для поддержки тех предприятий, которые намечено перевести в другое место, — 50 га;

для компенсации земель, изымаемых у землевладельцев для посадок насаждений, строительства дорог, ремонта водопроводя-щей и осушительной сетей, — 18 га;

для заповедников — 85 га;

для лесонасаждений — 45 га;

для объектов рекреации — 2 га.

В целом по проекту предусматривали улучшение 32 км общин­ных песчаных дорог за счет средств местного бюджета, а также со­здание или улучшение подъездных путей к хозяйственным цент­рам за счет средств фермеров.

Кроме того, намечена прокладка 45 км новых водных каналов и ремонт существующих, а также проверка всех дренажных систем. Для новых насаждений планировали использовать 59 га за счет сель­скохозяйственных угодий и 7 га песчаных почв. Зеленые насаждения и лесополосы устраивали по границам парцелл, в низменных местах, вдоль песчаных дорог и водных каналов и др. На посадку деревьев землевладельцы могли получить субсидии в объеме до 70 %.

Предполагали отремонтировать примерно 70 км деревянных настилов, по которым ранее прогоняли скот, и расположенных по границам земельных угодий.

Для сохранения качества воды и почвы в проекте землеустрой­ства было предусмотрено сооружение водотоков, которые в случае необходимости намечали оградить дамбой, а также создать под­пор — для борьбы с большими потоками воды.

В настоящее время землеустраиваемая территория привлекает внимание отдыхающих своим красивым ландшафтом. Здесь прохо­дят некоторые известные автотуры, в том числе Ната1апгои1е 2шс1-Т\уеп1:егоШ:е. Расположенный рядом с внешними границами района рекреационный объект Рутбеек пригоден как для отдыха на воде, так и на берегу самого озера. Имеются определенные возможности для любителей ходьбы, рыбаков и любителей гребли. В области много мест, где организуют отдых в палатках, имеются целые пала­точные деревни и территории с расположенными на них летними домиками, которые в летний сезон используют для отдыха.

При создании условий для отдыха в зоне перераспределения земельных участков устроили 22 км велосипедных дорог и 12 км пешеходных троп. Любители велосипедных путешествий и пеших прогулок путешествуют в окрестностях Буурсе, Буурсезанда и Ха-аксбергервейн/Буурсервейн. Кроме того, в Буурсезанде и в окрес­тностях проложено примерно 10 км конных троп для любителей конных прогулок, а в Хааксбергервейн/Буурсервейн будут созда­ны условия для конного спорта. Кроме этого, организовали места для пикников и открыли места для парковки.

Проект (план) землеустройства территории Хааксбергена в Голландии показан на рисунке XII цв. вклейки.

Общая сумма расходов на составление и освоение проекта земле­устройства в период с 1986 по 2001 г. составила 55 млн гульденов.

Эти расходы были распределены следующим образом, %:

улучшение качества дорог 26

создание новых и реконструкция существующих каналов, 25  
укрепление русл рек и ручьев, строительство дамб и др.

улучшение плодородия почв и конфигурации полей 25

6 6 4

переселение владельцев хозяйств 8

улучшение рекреационных условий консервация и охрана земель административные расходы

В ходе освоения проекта 65 % расходов составили правитель­ственные субсидии, а оставшиеся затраты разделили поровну про­винциальные и местные учреждения, а также землевладельцы и арендаторы [82].

Глава 13

ДАНИЯ

13.1. ОСОБЕННОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ И ИХ ОХРАНЫ

Королевство Дания расположено на северо-западе Европы на полуострове Ютландия и ряде прилегающих островов. Общая площадь страны — 43 069 км2 (4,3 млн га), площадь суши —

42 370 км2. Кроме того, Дании принадлежат Гренландия и Фарер­ские острова, которые обладают правом самоуправления.

Протяженность с севера на юг около 360 км, с востока на за­пад — 400 км.

Население составляет 5,3 млн чел. (1998 г.). Плотность населе­ния—около 120 чел. на 1км2. В сельском хозяйстве занято 120 тыс. чел., или 5 % трудоспособного населения страны.

Экономика Дании отличается развитой промышленностью (машиностроение, химическая, пищевая, текстильная) и техноло­гичным сельским хозяйством, которые вместе с высоким уровнем социальной защищенности обеспечивают высокие жизненные стандарты в стране. Сельское хозяйство полностью обеспечивает страну продуктами питания. Основные направления аграрного сектора: производство мясо-молочных продуктов, зерна, картофе­ля, сахарной свеклы. Широко развито рыболовство.

Производительность датского сельского хозяйства такова, что позволяет удовлетворить потребности 15 млн чел. в продуктах жи­вотного происхождения. Таким образом, один работник сельского хозяйства может прокормить примерно 115 чел. (в 1950 г. — толь­ко 27 чел.) [100].

В структуре посевных площадей 60 % занято зерновыми (65 % из них —ячмень). Кроме того, выращивают озимую и яровую пшеницу, овес и рожь, 5 % площадей находится под сахарной свеклой, 2 % — под картофелем и овощами. Примерно 13 % пло­щадей занято под различными сельскохозяйственными культура­ми, богатыми белками. Это прежде всего рапс, многолетние тра­вы. Из кормовых культур выращивают также кукурузу и кормовые корнеплоды.

В Дании имеется примерно 830 тыс. дойных коров, около 4 млн кур, 35 тыс. лошадей, 150 тыс. овец; 5100 датских звероводческих ферм ежегодно дают 13 млн норковых шкурок.

Две трети произведенной сельскохозяйственной продукции идет на экспорт.

В стране в 1995 г. имелось 78 тыс. фермерских хозяйств, в 1950 г. их было около 200 тыс. За последние 10 лет средний размер фермерских хозяйств увеличился с 21 до 35 га.

Высокий уровень эффективности сельского хозяйства обуслов­лен рациональным использованием земли и ее охраной.

Всего в стране зарегистрировано 1,9 млн единиц недвижимой собственности, состоящей из 2,2 млн земельных участков.

Земельные дела в Дании рассредоточены между различными министерствами и ведомствами.

Так, в середине 70-х годов при Министерстве сельского хозяй­ства существовал Национальный земельно-регистрационный де­партамент (ОашзЬ Ьапс! Ке§1$1гу ОераПтеп! — «Ма1пке1-сНгек1ога1е1»), который вел национальный регистр недвижимости и имел систему земельно-кадастровых карт с размещением границ

7 к'м.1С\\*.1|Н)1К1но I

земельных участков, отвечал за разработку планов развития терри­торий и землеустройство, поддерживал информационную связь с муниципалитетами. Регистрацией прав ведало Министерство юс­тиции, которое организовывало и контролировало деятельность 85 местных судов, осуществляющих регистрацию прав на недви­жимое имущество [172].

На начало 2001 г. регистрацией прав по-прежнему ведало Ми­нистерство юстиции (судебный департамент), землемерием и ка­дастром — Национальная служба геодезии и кадастра, которая была подотчетна Министерству строительства, а за организацию рационального использования земель и их охрану отвечал специ­альный департамент планирования Министерства природных ре­сурсов и энергетики. Оценкой земель занималось Министерство налогов и сборов [138].

Монопольное (эксклюзивное) право на осуществление земле­устроительных работ в Дании, в отличие от Швеции и Финлян­дии, имеют только аттестованные частные землемеры (СЬаЛегес! Зигуеуоге), объединенные в Национальную ассоциацию.

Их общее число приближается к 400 чел., а число офисов и предприятий, которые они возглавляют, составляет 150... 170. Сре­ди этого числа есть как небольшие предприятия (2...4 чел.), так и крупнейшие частные предприятия, имеющие большой опыт рабо­ты в области землеустройства в Дании и за рубежом. Среди них компании системы Кампсакс (Катрзах 1п1егпа1та1 А5, Сеор1ап, Сеойап и др.), работающие не только в Дании, но и в 40 странах мира с числом персонала более 1 тыс. чел. [139].

Любые отводы земель, работы по изменению границ и площа­дей земельных участков, устройство территории проводят с учас­тием аттестованных землемеров, которые хорошо владеют нор­мами права, техникой и технологиями осуществления землеуст­ройства, знают проблемы планирования, строительства и архи­тектуры.

Землеустроительная и земельно-кадастровая деятельность строится на основании законов о планировании, о регистрации земель (Типё1узшпёз1оуеп), о кадастре, о межевании.

Основа осуществления землеустроительных работ — регио­нальные, городские и муниципальные планы развития террито­рий. Они служат средством реализации политики властей различ­ного уровня в области регулирования землевладения и землеполь­зования [151].

В административном плане Дания разделена на 14 провинций (областей-апПз Коттипег), называемых амтомами, на территории которых проживает 200...300 тыс. чел., и 275 муниципалитетов с числом жителей 5... 10 тыс. чел. каждый.

Такая территориальная структура имеет свой план развития территории (областной, муниципальный), в котором земля поде­лена на зоны: жилую, коммерческую, промышленную, обще­ственную, сельскохозяйственную, лесную и др., определяющие целевое назначение и использование земельных участков на перс­пективу.

Планы содержат также сведения о предполагаемом размеще­нии объектов производственной и социальной инфраструктуры, природоохранных мероприятиях, местах переработки и захороне­ния отходов и т. п. Содержание планов на городских и сельских территориях различается.

В городах планы разрабатывают на плановой основе, имеющей масштаб 1:1000, 1:2000; в сельской местности — 1:4000, 1:10 000.

Землеустройство в Дании связано прежде всего с отводами зе­мель под строительство, перепланировкой земельных участков и земельным оборотом. Для этих целей разрабатывают проекты пе­рераспределения (5иЬсНУ1810П, РагсеШпё ои1), межевания (МиОДюпз — СНап^е т 1Ье Ьоипйапез оГ Ьапс1), консолидации (Соп8оИс1а1юп) земель или установления их правового статуса с разрешением земельных споров (АсУисИсайоп). В современном по­нимании — это аналогичная процедура разработки проектов тер­риториального землеустройства, связанного с образованием но­вых и упорядочением существующих землевладений и землеполь­зовании, и межевания земель. Так, только в 2002 г. на этой основе в Дании образовано 8 тыс. новых земельных участков и произведе­на перепланировка еще 15 тыс. земельных участков [138].

Проекты внутрихозяйственного землеустройства, ввиду нали­чия мелкого фермерского хозяйства в Дании не разрабатывают. Их заменяют технико-экономическими обоснованиями и расчета­ми (ТЭО, ТЭР) по ведению сельского хозяйства и охране земель, основанными на рекомендациях различных консультационных центров [117].

На земельные участки, требующие проведения специальных землеустроительных работ (строительства дорог, мелиорации, устройства прудов и водоемов, закладки многолетних насажде­ний и т. п.), составляют рабочие землеустроительные проекты, имеющие сметно-финансовые расчеты и предусматривающие технологию осуществления на местности запроектированных ме­роприятий.

Глава 14 ИСПАНИЯ

14.1. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Королевство Испания расположено на юго-западе Европейского континента. Общая площадь страны — 504 748 км2 (50,47 млн га), про­тяженность границы — 1903 км, длина береговой линии — 4964 км.

Население составляет 40,0 млн чел., средняя плотность населе­ния — 78 чел. на 1 км2.

Пахотные земли занимают 31 % территории, луга и пастби­ща—21, леса и кустарники — 31 %. Более 2,5 млн га сельскохо­зяйственных угодий орошают (первое место в Европе).

Испания — индустриально-аграрная страна с достаточно высоким уровнем развития экономики. Среди наиболее развитых отраслей промышленности — текстильная, пищевая, химическая, металлурги­ческая, судостроение, автомобилестроение, станкостроение. Ведут до­бычу ископаемых: ртути (первое место в мире), пиритов (второе место в мире), железной руды, свинца, цинка, урана, каменного угля [51].

Высокоразвитое сельское хозяйство (5 % ВНП) позволяет в значительной степени обеспечивать внутренние потребности в продовольствии и экспортировать ряд продуктов.

Главная культура — пшеница (50 % посевных площадей), вы­ращивают ячмень, овес, кукурузу, рожь, рис, бобовые, картофель, сахарную свеклу, хлопок, табак, сахарный тростник, овощи.

Большие площади заняты виноградниками (второе место в Ев­ропе) для производства знаменитых сортов испанских вин. По сбо­ру оливок и миндаля страна занимает первое место в мире, по сбору цитрусовых — второе. Выращивают персики, гранат, инжир, хурму.

В Испании развито животноводство — крупный рогатый скот, овцы и козы, свиньи, лошади, мулы и ослы. Значительное место принадлежит птицеводству. Улов рыбы (1,4 млн метрических тонн) — один из самых высоких в мире.

В стране хорошо развита дорожная сеть. Общая протяженность железных дорог — 14,4 тыс. км, в том числе 6,4 тыс. км — электри­фицированные, автодорог — 150,8 тыс. км.

Государственный строй Испании — конституционная монар­хия. Страна состоит из 19 автономных областей, которые объеди­няют 50 провинций.

Информационной основой землеустройства в Испании явля­ются данные кадастра и регистрации земель.

Основная задача кадастра Испании, который, как считают, бе­рет начало с 1861 г., — проведение в жизнь налоговой политики по отношению к недвижимости, поэтому он находится в ведении Министерства экономики и имущества, отвечающего за сбор на­логов. Учетом недвижимости в Испании занимается Государ­ственный секретариат по имуществу, которому подчиняется Глав­ное управление кадастра (Оегесибп Сепега1 с1е1 Са1а$1:го), создан­ное в 1978 г. для руководства всеми земельно-кадастровыми и зем­леустроительными работами.

Центральные органы управления следующие:

высший совет по недвижимости;

высшие комиссии по координации недвижимости в городах и сельской местности;

высшая комиссия по информатизации кадастра.

В состав территориальных органов входят:

территориальные (или автономные) советы по недвижимости;

территориальные технические администрации по управлению недвижимостью в городах и сельской местности.

Территориальные органы имеют в своем составе 65 территори­альных кадастровых управлений, осуществляющих всю работу по кадастру в соответствующих административных единицах (про­винциях и в городах с определенной численностью населения).

Территориальные кадастровые управления имеют тесную связь с управлениями по сбору налогов, но организационно эти учреж­дения независимы друг от друга. Территориальные кадастровые управления находятся в ведении соответствующих региональных органов, которые, в свою очередь, подчиняются Главному управ­лению кадастра.

Реестр прав на недвижимость в Испании существует парал­лельно с кадастром. Исторически его возникновению способство­вало принятие в 1861 г. первого испанского закона об ипотеке. Ре­гистрационная деятельность регламентируется законом 1946 г., согласно которому реестр прав находится в ведении Министерства юстиции. Нормативы данного ведомства являются основополага­ющими для деятельности Службы реестра (Со1е&ю Эе Ке^гайогез с1е Ргор1ес1ас1).

Всего по стране имеется 900 территориальных подразделений Службы реестра (регистратур), в которых занято около 15 тыс. чел. Это в основном служащие, работающие по контракту. Каждое из подразделений может оказывать услуги на территории города, не­скольких деревень или части крупного города. Например, в Мад­риде действует 38 регистратур. Административно подразделения Службы реестра подчиняются местным властям, но они независи­мы, поскольку находятся на полном самофинансировании.

Основное назначение Службы реестра — обеспечение призна­ния и гарантий прав на недвижимое имущество. Регистрация прав не является в Испании обязательной, но в действительности по­чти вся недвижимость, за исключением небольших владений в сельской местности, зарегистрирована. Это связано с тем, что ипотечное кредитование требует обязательной регистрации зало­га, получение которого, в свою очередь, невозможно без регистра­ции права собственности на недвижимость.

На усмотрение участников сделки с недвижимостью можно ог­раничиться просто составлением договора (купчей), который при желании может быть удостоверен нотариально. При этом право на недвижимость возникает с момента его нотариального заверения. Обычно нотариус за неделю до момента окончательного удостове­рения купчей обращается в регистратуру для выяснения прав на данную единицу недвижимости и обременении. Регистратор обя­зан передать всю имеющуюся в реестре информацию нотариусу.

Реестр собственности страны является реестром титулов. Это означает, что регистрации подлежит акт, являющийся причиной изменения права. Всего в реестре собственности Испании на 2003 г. было зарегистрировано 54 млн земельных участков, в том числе в пределах городской черты — 11 млн и в сельской местнос­ти — 43 млн [138].

Регистрация прав на землю в Испании законодательно поддер­живается Гражданским кодексом (СосИ^о См1), Ипотечным зако­ном (Ьеу №ро1есапа) и Ипотечным регламентом (Ке^атегПо ГПро1:есапо), а земельно-кадастровые и топографические съем­ки — соответствующими законами и техническими нормами о ме­стных съемках (Ьеу Кеёи1ас1ога с1е Нас1епс1а$ Ьоса1е$, Могтаз Тёстсаз с1е Уа1огас16п).

Работа кадастровой службы не регламентируется специальны­ми законами, а осуществляется на основании Закона о регулиро­вании экономической деятельности, дополняемого нормативны­ми актами, положениями и т. д., а также на основании закона, ре­гулирующего действия местных органов власти.

Испанская Конституция (1978, ст. 148) наделяет автономные области страны полномочиями по организации и упорядоче­нию территории и регулированию сельского хозяйства. В связи с этим вопросы землепользования и землеустройства находятся в компетенции региональных правительств и местной админис­трации.

Информацию о земле в Испании собирают также и другие ми­нистерства: сельского хозяйства (данные о фактической и прогно­зируемой урожайности и т.д.), обороны (картографическая ин­формация, данные о строительстве и т.д.), транспорта, природ­ных ресурсов и др.

Под кадастром в Испании понимают «совокупность данных о недвижимости в городах и сельской местности с указанием пло­щади, границ, выращиваемых культур или иного использования земли, оценки стоимости, а также других физических, экономи­ческих и юридических сведений» [59].

Исходя из этого, кадастр содержит информацию, характеризу­ющую недвижимость по следующим признакам:

сведения о собственнике, включающие данные о случаях пере­дачи недвижимости, происходящие в результате различных дей­ствий, совершаемых собственником с недвижимостью: продажи, дарения, наследования, изъятия и т. д.;

данные о каждом отдельном земельном участке, в том числе его физические и экономические характеристики, включая цену, оценку земель и целевое использование;

данные по налогообложению недвижимости, включая цену, ставку, размер и изменение налога.

Кадастр сельских территорий в Испании имеет свои особенно­сти. Его ведут на преобладающей части территории страны (49 млн га, что более 97 % общей площади).

Сельский кадастр включает в себя две части: инвентаризацию зе­мель для целей регистрации; сбор информации для налоговых целей.

При инвентаризации земель кадастровую ин­формацию собирают по каждому отдельному муниципалитету, территорию которого подразделяют на кадастровые полигоны. Последний включает в себя кадастровые участки, которые можно подразделять на подучастки в зависимости от выращиваемой культуры и продуктивности. Собираемая при этом информация может быть представлена в графической форме — в виде описания недвижимости и списков владельцев-арендаторов.

Описание недвижимости для сельского кадастра содержит ин­формацию о недвижимости в целом и информацию о сооружени­ях (местонахождение, площадь), а также признаки, принимаемые во внимание при оценке: доходность, тип строений, использова­ние и предназначение, зона или участок улицы и т.п.

По каждому полигону составляют список земель, в котором указывают:

возделываемые участки, характеризуемые такими показателя­ми, как культура, продуктивность (качество земель), наличие оро­шения;

участки пастбищ;

неосвоенные земли;

лес;

кустарники; пустыри и пр.

О проведении работ по инвентаризации обязательно информи­руют жителей муниципалитета, которые должны ознакомиться с промежуточными результатами работ. Собранные данные заносят в полевую анкету следующего содержания:

номер снимка, на котором изображен участок;

площадь участка;

имя владельца;

название населенного пункта; налоговые (фискальные) привилегии.

Данные о привилегиях особенно важны, так как те хозяйства, доход которых ниже некоторых установленных норм, освобожда­ют от налога.

14.2. ОСОБЕННОСТИ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Землеустройство в Испании прежде всего регулирует процес­сы, связанные с соотношением городских и сельских территорий, рациональным использованием и отводом земель под застройку, созданием оптимальных пространственных и организационно-хо­зяйственных условий для сельского хозяйства, считающегося в стране одной из главных отраслей.

Поэтому процесс выделения земель под застройку строго рег­ламентирован. Формирование земельной собственности в городах включает в себя определенную процедуру, состоящую из следую­щих фаз:

планирования;

проектирования (составления и утверждения проекта землеуст­ройства); межевания; застройки;

контроля или «урбанистической дисциплины».

Планирование в Испании является градостроительным и его на­зывают «урбанистическим». Оно включает в себя классификацию земли, которая дает возможность выделить земельные участки, подлежащие и не подлежащие застройке, установить режим и ус­ловия их использования, а также разработать Генеральные планы развития поселений.

В соответствии с Законом о земле Испании от 13 апреля 1998 г. вся земля подразделена (классифицирована) на городскую, подле­жащую урбанизации и не подлежащую урбанизации. Как видно, в законодательстве Испании не сохраняется название «сельская земля». Однако в некоторых законодательных автономных облас­тях присутствует это понятие.

Например, Закон о городском строительстве Кастильи и Леона от 8 апреля 1999 г. называет «сельской» землю, не подлежащую урбанизации (застройке).

Городской называют землю, располагающуюся в черте поселения, имеющую как минимум подъезды, водоснабжение, ка­нализацию, подачу электроэнергии, либо другую землю, консоли­дированную в результате застройки и имеющую форму и характе­ристики, установленные земельным законодательством в части, соответствующей ее урбанизации. Городской землей считают так­же земельные участки, застроенные в соответствии с планом при его исполнении.

Не подлежащей урбанизации землей счи­тают земельные участки, находящиеся в режиме охраны, ввиду их особой ландшафтной, исторической, археологической, научной и другой ценности, а также те, которые в результате территориаль­ного планирования сохраняются для использования в сельскохо­зяйственных, лесных, природоохранных и других целях или их расценивают как непригодные для городского развития по причи­нам, установленным градостроительными нормативами или из-за требований организации рационального природопользования [59].

Режим не подлежащей урбанизации земли регулируется Зако­ном о земле, в соответствии с которым категорически запрещается ее застройка и перевод в другие виды земель, а также деление, вы­деление, дробление и другие межевые действия кроме тех, кото­рые предписаны аграрным, лесным, природоохранным и другим подобным законодательством.

Подлежащей урбанизации называют землю, не относящуюся к первым двум видам, потенциально пригодную и соответствующую требованиям градостроительства.

Классификацию земли в Испании рассматривают как админис­тративный акт общего характера, утверждаемый на местном уров­не.

Генеральный план развития поселения обязательно включает в себя зонирование территории. В качестве основных зон выделяют: историческую, коллективных жилых зданий, сблокированных од-носемейных домов, отдельных и спаренных односемейных домов, офисных помещений, помещений жилого пользования, коммер­ческую, промышленную, дотационную частного и общественного типов, сельскохозяйственную.

Зоны можно подразделять также и на субзоны.

Фаза проектирования включает в себя выделение земель, подле­жащих изъятию, определение видов и размеров компенсации за изымаемые земельные участки, установление форм и размещения участков кооперированной застройки.

Землеустраиваемая территория, относящаяся к проекту, окон­чательно формируется лишь тогда, когда не менее 60 % существу­ющих собственников земельных участков согласились быть участ­никами землеустройства и готовы получить компенсации. В этом случае органы местной власти формируют специальный компен­сационный Совет.

Фаза межевания наступает, когда проект землеустройства про­шел необходимые согласования и был утвержден. После этого но­вые земельные участки переносят в натуру. Устанавливают окон­чательное месторасположение, площади и границы, которые зак­репляют межевыми знаками.

Фазы проектирования и межевания на городских территориях объединяют под общим названием «репарцелляция».

Под репарцелляцией понимают «объединение объектов недви­жимой собственности, расположенных на застраиваемой террито­рии единицы проведения работ, для их нового деления в соответ­ствии с Планом и предоставлением образовавшихся в результате этого деления парцелл заинтересованным лицам пропорциональ­но их правам» [59].

Репарцелляция представляет собой, по мнению испанских спе­циалистов, технический прием («урбанистический инструмент») реализации планирования городского землепользования, отлича­ющийся от принудительной экспроприации.

При образовании землевладений в сельской местности главная цель землеустройства — предупреждение появления минифундий, т. е. чрезмерного дробления земельных участков на мелкие пар­целлы.

При этом под мини-фундией понимают такой объект недвижи­мой собственности (земельный участок) в сельской местности, ко­торый ввиду своей небольшой площади и неудовлетворительных пространственных характеристик не может быть объектом хозяй­ственного использования из-за неоправданных затрат и отсут­ствия эффективности производства.

Поэтому в земельном законодательстве Испании общепринято понятие о «минимальной единице возделывания, М.Е.В.», которая определяет предел, дальше которого земельный участок не подле­жит делению в процессе земельного оборота [65].

Впервые в качестве общей нормы «Закон о минимальных еди­ницах возделывания» был принят 15 июля 1954 г., после этого 25 марта 1955 г. был опубликован специальный декрет, регламен­тирующий минимальные и максимальные размеры площади, из которых должны исходить административные органы при уста­новлении М.Е.В.

Министерство сельского хозяйства Испании 27 мая 1958 г. сво­им приказом определило для богарных и поливных земель по всем муниципалитетам страны площади М.Е.В., которых придержива­лись землеустроители при отводах земельных участков. В последу­ющем в 1978 г. Конституция Испании дала право автономным об­ластям самим определять размеры М.Е.В.

Впоследствии, 4 июля 1995 г., был принят Закон о модерниза­ции аграрных хозяйств, согласно которому за минимальную еди­ницу возделывания принимают площадь, которую должен иметь объект недвижимой собственности (земельный участок) в сельс­кой местности, для того чтобы его использование с применением обычных технических средств могло вестись при удовлетворитель­ной рентабельности производства с учетом социально-экономи­ческих факторов сельского хозяйства в районе или зоне.

В соответствии с поправками 1992 г. к Закону о земле (ст. 258) нотариусы и регистраторы должны отмечать в описании объектов недвижимой собственности их неделимость с учетом М.Е.В.

При землеустройстве в Испании используют также Закон о сельской аренде (1989 г.), обязывающий указывать в договоре це­левое назначение земли; Закон о принудительной экспроприации, определяющий порядок предоставления и изъятия земель для го­сударственных и общественных нужд.

Различные автономные области Испании имеют и другие зако­ны. Например, в Наварре 20 декабря 2002 г. был принят закон «Об упорядочении территориальной структуры и урбанизации», регу­лирующий городское и сельское землепользование.

В ходе землеустройства в Испании по-прежнему актуален воп­рос консолидации земельных участков. Помимо предупреждения чрезмерного дробления земель на мелкие парцеллы часто возни­кает необходимость укрупнения земельных участков путем их объединения, сведения к одному месту, сокращения числа.

При этом действует примерно аналогичная в большинстве стран Европейского Союза землеустроительная процедура консолида­ции земель.

В Испании придают большое значение классификации и оцен­ке земель как исходному действию, предшествующему разработке проектов консолидации земельных участков, называемой в стране «парцеллярной концентрацией» [78].

В ходе этих работ выделяют следующие классы земель:

обрабатываемые земельные участки;

луговые (скашиваемые) или пастбищные угодья;

участки леса или кустарника;

залежь (незасеянные участки);

участки культивируемых многолетних насаждений (виноград­ники, сады, оливковые посадки и др.).

При оценке земельных участков по классам учитывают общий вид участка (компактность, конфигурация, подъезды), плодоро­дие почвы, культуртехническое состояние (каменистость, увлаж­ненность), рельеф местности (положение на склоне, крутизна, эк­спозиция), удаленность от поселения, продуктивность угодий.

Рассматривают и такие факторы, как наличие инфраструктуры (образованного родника, колодца, линии электропередач, мелио­ративных сооружений и др.), обремененность участка сервитута-ми, опасность негативных природных явлений и др.

С учетом проведенной оценки каждому выделенному классу присваивают коэффициент, позволяющий перевести его площадь в стоимостную характеристику. Затем рассчитывают обобщающую стоимость земельного участка, принадлежащего каждому земле­владельцу, участвующему в процессе консолидации. Исходя из полученного значения стоимости каждого участка, определяют порядок их обмена между землевладельцами. Размеры компенса­ций при неравноценном обмене между землевладельцами влияют на затраты на землеустройство и создание инфраструктуры каждо­го собственника земли.

Следует отметить, что стоимость, полученная при оценке пере­распределяемых земельных участков, не является рыночной или нормативной (кадастровой). Это расчетная стоимость, относящая­ся только к зоне действия проекта консолидации земель, и ис­пользуют ее только участники землеустройства.

Классификацию и оценку земли проводит на планах масштаба 1:2000 (реже 1:5000) специальная комиссия (совет по классифика­ции). Данный совет представляет собой рабочую группу, в состав которой входят три избранных представителя участников проекта консолидации земель, технический специалист проектной орга­низации и от 3 до 6 фермеров, назначаемых в помощь.

Землеустроительные организации Испании проводят боль­шую работу по выдаче собственникам земли планов земельных участков — обязательных документов при регистрации сделок с недвижимым имуществом. О масштабах этой деятельности можно судить по данным всех муниципальных образований На­варры за 2000 г. Так, по сравнению с 1999 г. общее число еди­ниц недвижимости в городах увеличилось на 20 506 и достигло 754 995, в сельской местности — на 3835 и составило 174 897 участков.

В течение 2000 г. число изменений городских единиц недвижи­мости составило 65 102, в городах зарегистрировано 5973 новых земельных участков, снято с учета 1375 земельных участков; в сельской местности число передач земельных участков равно 17 277, изменений в посевных площадях — 22 718, в типах зе­мель— 1481, в категориях земель —922. На учет поставлено 4305 новых парцелл, 8326 частей парцелл, с регистрации снято 8850 зе­мельных участков и 13 714 частей земельных участков [81].

Таким образом, землеустроительные действия являются важ­ным механизмом поддержания земельного оборота.

Глава 15 НОРВЕГИЯ

15.1. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Королевство Норвегия имеет общую площадь 387 000 км2 (38,7 млн га), материковая часть занимает 32,4 млн га. Сельскохо­зяйственные угодья составляют всего 3 % территории страны, 25 — занято продуктивным лесом, 1 — поселениями, 70 — это горы, болота, озера и другие непродуктивные земли.

Население составляет 4,5 млн человек; 75 % людей проживает в городах или полугородских общинах, 25 % — в сельской местно­сти. Плотность населения невысокая и составляет 13,9 чел. на 1 км2. На одного человека приходится 8,6 га земель, в том числе 0,26 га сельскохозяйственных угодий.

Административно-территориальное деление Норвегии включа­ет 19 провинций и зависимые острова Буве, Ян-Майен и Шпиц­берген. В стране 435 муниципалитетов.

Более 95 % земель государства находится в частной собствен­ности, 80 % семей живут в односемейных домах на участке типо­вого размера, приблизительно равного 0,1 га (1000 м2).

Важнейшие отрасли промышленности: нефтяная и газовая, развиты пищевая, целлюлозно-бумажная, металлургическая, хи­мическая, деревообрабатывающая, судостроение.

В сельском хозяйстве производится около 3 % валового нацио­нального продукта. Главная отрасль — животноводство. Более по­ловины необходимого стране продовольствия импортируют.

На 2000 г. в Норвегии зарегистрировано 2,4 млн единиц соб­ственности и 4,0 млн земельных участков. Одна земельная соб­ственность может состоять из нескольких участков под одним но­мером.

Каждый год число единиц собственности увеличивается на 25...40 тыс. за счет разделения существующих. Годовой оборот единиц собственности (покупка/продажа) составлял приблизи­тельно 135... 145 тыс., что дает годовой процент оборота 5,8 % при общей стоимости 68 млрд крон (1996 г.). Более 67% из этих 135 тыс. ед. собственности были жилищами, 15 % предназначены для отдыха (дачи), 6 % — это сельскохозяйственные и лесные еди­ницы собственности, 2 % — коммерческие и 1 % — промышлен­ные объекты недвижимости. Остальные 9 % относились к сме­шанной группе собственности или были неопределенными.

Число ссуд под закладную согласно записям в поземельной книге составляет 450 тыс. в год. Оплата регистрации залога в позе­мельной книге равна 150 долл. США, за отвод земельного участка площадью 1000 м2 для строительства семейного дома районной ад­министрации землевладелец платит 1000 долл. США, оплата акто­вой записи в поземельной книге — 100 долл. плюс гербовый сбор, 2,5 % продажной суммы.

В стране существует 180 тыс. комбинированных сельскохозяй­ственных и лесных единиц хозяйствования, но в действительности менее половины этого числа — примерно 60...70 тыс. ферм эффек­тивны и являются коммерческими предприятиями. Обычно это мелкие, но высокопродуктивные современные семейные фермы. Очень часто экономическая деятельность фермерского хозяйства объединяет сельскохозяйственное производство, лесоводство и крайне широкий спектр других занятий. Средний размер фер­мы — 20 га культивируемой земли и 50 га леса.

В 2000 г. в среднем арендовали 26...30 % обрабатываемой зем­ли. Только 50 % владельцев сельскохозяйственной земли были фермерами и примерно 35 % всех фермеров дополнительно арен­довали землю. Приблизительно 60 % всех продуктивных лесных земель — собственность фермеров, и они включены в их земель­ные участки.

Регулирование договоров об аренде сельскохозяйственных зе­мель в Норвегии практически отсутствует. Многие из них устные. Единственное условие — арендные договора на срок более 10 лет должны иметь разрешение. Средняя арендная плата за 1 га земли в центральной части Норвегии составляет 2...3 тыс. норвежских крон.

Лесные земли арендовать нельзя.

Типичная ферма в Норвегии сравнительно небольшая — на 20 га фермерской земли можно производить 100 т молока или зерно. Самая крупная ферма в Норвегии в 1998 г. имела 347 га. Крупнейшее молочное хозяйство производит 904 т коровьего молока.

Норвегия — одна из стран мира с самыми высокими нормами субсидирования сельского хозяйства. Эквивалент субсидий для производителя составляет примерно 70 % (т. е. примерно 70 % доходов в ценах производителя субсидируется, включая таможен­ную защиту от иностранной конкуренции, 25 % рыночной цены). Только в Швейцарии эта норма выше; например, в Польше норма составляет 28 % , в США — 16 % .

В Норвегии управляют земельными ресурсами и поддерживают рынок земли с помощью двух общественных реестров:

поземельной книги, основанной на деятельности 87 судов пер­вой инстанции, каждый из которых обслуживает 3...4 района;

кадастра, пополняемого сведениями из 435 муниципалитетов (коммун).

Схема формирования базы данных о земельных участках пока­зана на рисунке 20.

В соответствии с Законом о кадастре муниципалитеты имеют монополию на кадастровую съемку. Кадастровые карты также ве­дут и хранят муниципалитеты.

Ежегодно в поземельной книге делается около 900 тыс. запи­сей, включая изменения в адресах и принадлежности зданий. Ка­дастровый реестр ежегодно дополняют 50 тыс. записей о земель­ных участках.

\ Поземельная / \ книга /

\ Кадастр / » (реестр) /

Министерство юстиции

Министерство охраны окружающей среды

Суды

Национальное управление картографии

Государственное управление по учету владений

Муниципалитеты (коммуны)



Рис. 20. Схема регистрации и кадастрового учета земельных участков (недвижимос­ти) в Норвегии

Вопросы, связанные с использованием земель сельскохозяй­ственного назначения (землеустройством), решает Министерство сельского хозяйства Норвегии. В его ведении находится Норвежс­кий научно-исследовательский институт земельных ресурсов. Не­посредственное рациональное использование земель на местах организуют муниципалитеты.

Состав, задачи и требуемая квалификация специалистов при проведении землеустроительных и земельно-кадастровых работ в Норвегии [77] приведены ниже.

Персонал Число и функции

Персонал офисов Поземельной Обрабатывает 900 тыс. сделок в год. Регистра-книги в 87 судах первой инстанции цию и хранение документов в определенном

порядке обеспечивает судья, имеющий юри­дическое образование, но основную часть ра­боты делает офисный клерк без специального образования, обучаясь на рабочем месте

Персонал Министерства юстиции 6 чел., включая рассматривающих требования

и специального офиса информаци- адвокатов. Применяют экспертизу информа-

онных технологий ционных технологий. Специалисты — юрис-  
ты и информатики

Персонал компании «1Чог5к е1ес!от- 15 сотрудников — эксперты по информаци-

зтГогтазрп», обеспечивающий онным технологиям, землемеры и специалис-

функционирование базы данных и ты по маркетингу с университетским образо-

продажу данных из реестров ванием

Персонал Национального управ- 50 чел., 15 из которых с университетским об-

ления картографии, обеспечиваю- разованием геодезистов (землемеров)  
щий работу с кадастром, включая  
кадастровое картирование

Персонал муниципалитетов, при- 120 чел. по всей стране. Специального обра-

нимающих данные для ведения зования не требуется, у некоторых — 1...3

кадастра года технической школы

Персонал муниципалитетов, произ- 360 муниципальных работников, обрабатыва-  
водящий полевые съемки ющих 25 тыс. данных съемок новых участков

в год и столько же незначительных измене­ний границ участков. Лицензии на проведе­ние работ не требуется, у большинства — 2...3 года технической школы по геодезии и земле­устройству

Персонал местных налоговых отде- Число не установлено. Обычно проводят лов, проводящих оценку стоимости клерки без специального образования в оценке

Частные консультанты, оцениваю- Лицензии не требуется. Большинство имеет  
щие земли для ипотеки и продажи инженерное образование или подобное, с со-  
(если требуется) ответствующим небольшим курсом лекций

по оценке

Персонал, производящий оценку Специально обученные оценщики с 5-летним в связи с укрупнением участка университетским образованием

Персонал Министерства сельского Разработка классификации земель сельскохо-  
хозяйства и НИИ земельных зяйственного назначения и лесных земель,

ресурсов Разработка рекомендаций по рациональному

использованию и охране земель. Специалис­ты, имеющие сельскохозяйственное образо­вание, землеустроители с университетским образованием

Планированием развития территорий в Норвегии занимаются специалисты-планировщики [по земельному менеджменту, по физическому (территориальному) планированию] с участием зем­леустроителей и архитекторов. Основные работы по планирова­нию рационального использования земель и их охраны сосредото­чены в муниципалитетах.

В Норвегии проходит земельно-кадастровая реформа, цель ко­торой — объединение земельно-кадастровых и регистрационных дел в единую целостную систему [152].

15.2. ПЛАНИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ И ИХ ОХРАНЫ

Работу с Поземельной книгой (ОшппЬок) и кадастровым реес­тром осуществляют в соответствии с Законом о регистрации земли и Законом о кадастре. Последний закон регулирует и топографи­ческую съемку земельных участков.

Землеустроительная деятельность регулируется также Законом о планировании и строительстве. Данный закон предусматривает условия для разукрупнения земельных участков и их переплани­ровки, устанавливает требования, предъявляемые к размерам и форме участков при их выделении для строительства, регламенти­рует порядок отвода земель в соответствии с планами развития землепользования.

Продажа земель фермерских хозяйств строго регулируется, что­бы избежать фрагментации земельных участков в соответствии с требованиями Закона о концессиях. Условия закрепления за вла­дельцами квартир и секций зданий, юридических операций при совместном владении имуществом определены в Законе о совмес­тном владении. Ипотечный закон предусматривает условия для регистрации ипотечного залога.

Закон о налогообложении и Закон о налогообложении местной собственности содержат правила оценки и налогообложения соб­ственности.

В Норвегии зонирование территории для оценки земель в це­лях налогообложения не применяют. Поэтому для районов и зон нет стандартных оценок участков земель. Каждый земельный уча­сток оценивают индивидуально в соответствии с его экономичес­кой значимостью.

Классифицированы только пахотные и лесные угодья, что по­зволяет составлять проекты консолидации земель и осуществлять обмен землями сельскохозяйственного назначения между соб­ственниками с учетом оценки их качества.

Система планирования использования земель и их охраны в Норвегии во многом аналогична европейским странам. В городах имеются генеральные планы развития территории, а муниципаль­ные власти заботятся о разработке планов использования и охра­ны своих земель. Учитывая то, что во многих районах (коммунах) земля не является дефицитной и плотность населения невысока, такие планы решают в первую очередь задачи, обусловленные не­обходимостью развития инфраструктуры и поддержания экологи­ческой устойчивости территории. В сельской местности главная задача планирования — консолидация земель [129].

В густонаселенных территориях планирование использования земель применяют как рычаг регулирования земельного оборота и земельного рынка.

Так, в некоторых случаях планированием землепользования регулируют число определенного типа пользователей земли таким образом, чтобы предложение земельных участков было ограни­ченным. Это увеличивает рост цен на них.

Во многом высокие цены жилья в некоторых городах, и осо­бенно в Осло, можно объяснить недостаточным количеством зем­ли, выделенной для строительных участков.

Когда планирование землепользования применяют, чтобы ог­раничить развитие оборота земель в небольших муниципалитетах определенным районом, это также может увеличить цены на зем­лю, поскольку этот район в действительности получает «моно­польный» статус.

Например, земля, предназначенная для ведения лесного хозяй­ства в Норвегии и определенная планом развития территории как используемая в перспективе для этих целей, стоит в среднем 0,5...2 норвежские кроны за 1м2 (5...20 тыс. за 1га). Земельные участки, даже не имеющие никакой инфраструктуры, но опреде­ляемые планом как «предназначенные для развития», стоят в 15...60 раз больше — 30 норвежских крон за 1 м2 (300 тыс. за 1 га).

Разделение участков фермерских и лесоводческих земель в Норвегии сильно затруднено и сравнительно дорого. Это обуслов­лено тем, что средняя ферма в Норвегии невелика по сравнению с другими западными странами и составляет 13...20 га. Только часть фермы другим фермерам в Норвегии продают очень редко, что со­кращает предложение.

Политика налогообложения земли и доходов от земли также влияет на чистый доход от земли и вследствие этого на ее цену. В Норвегии сравнительно выгодно владеть собственным домом и невыгодно арендовать жилье благодаря 28%-ному налогу на вла­дельцев при сдаче объектов в чистую аренду. Это одна из причин того, что в стране очень много домовладельцев и мало домов, предназначенных для аренды.

С другой стороны, существуют некоторые категории людей, которые хотят арендовать жилье. Обычно это студенты и молодые люди. Это приводит к высокой арендной плате в некоторых частях Норвегии. Типичная месячная арендная плата составляет пример­но сотую часть от стоимости квартиры. В Осло — это обычно 6000...8000 норвежских крон в месяц за двухкомнатную квартиру. В связи с тем что не существует налоговых вычетов с выплаченной арендной платы, стоимость аренды бывает очень высокой.

15.3. АТТЕСТАЦИЯ, ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ И НАДЗОР ЗА ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫМИ РАБОТАМИ

Аттестацию землемеров и выдачу разрешений (лицензий) на проведение геодезических работ в Норвегии организует Мини­стерство охраны окружающей среды.

Лицензия на проведение землеустроительных и геодезических работ может быть выдана частному предприятию или государ­ственному органу, в штате которых имеется аттестованный специ­алист по землеустройству.

Для прохождения аттестации необходимо выдержать офици­альный экзамен и иметь не менее двух лет практического опыта работы по землемерному профилю. Министерство издает подроб­ные предписания о требованиях, предъявляемых к экзамену и практике, включая требования о наличии базового образования, дающего право на сдачу экзамена.

Комиссия может выдавать аттестат на ограниченный срок ли­цам, которые не сдали требуемый экзамен в полном объеме. Толь­ко тот специалист, который имеет аттестат, не ограниченный вре­менными рамками, имеет право на официальное звание «аттесто­ванный специалист по землеустройству».

Эта же комиссия может лишить аттестата, если специалист бо­лее не соответствует требованиям или если он виновен в много­кратном нарушении предписаний и инструкций [110].

Жалобы на работу комиссии рассматривают в Центральной ар­битражной комиссии, состоящей из трех членов: один из них — судья, который руководит работой, второй — аттестованный спе­циалист по землеустройству и третий член, не являющийся судьей или специалистом по землеустройству.

Специалисты по землеустройству строго руководствуются принципами профессиональной этики. Если сам землеустроитель или кто-то из его сотрудников имеет личные или экономические интересы в данной работе или если такие интересы возникают, то заинтересованные стороны должны быть незамедлительно проин­формированы об этом.

Министерство определяет размер пошлин за выдачу лицензий и за аттестацию.

Землемерные работы могут производить только аттестованные специалисты по землеустройству либо постоянно работающие в государственной организации или частном предприятии, облада­ющие соответствующей лицензией.

Иногда в порядке исключения коммуны и государственная до­рожная служба могут получить временное разрешение на исполь­зование неаттестованного специалиста по землеустройству.

Геодезические (измерительные) работы на участке, в отноше­нии которого ведется дело в специальном земельном суде, произ­водит этот суд в соответствии с правилами, содержащимися в за­коне о консолидации земель, если специальный земельный суд не решит иного.

Землеустроитель и заинтересованные лица не нуждаются в осо­бом разрешении на доступ на частную и общественную террито­рию для проведения геодезических работ.

При регистрации новой земельной собственности (земельного участка) все границы должны быть установлены на местности и определены их координаты в принятой системе координат.

Национальная служба картографии проводит контроль и над­зор за соблюдением закона обладателями лицензий и предприяти­ями при проведении геодезических работ и в связи с этим может предъявить к ним необходимые требования.

Глава 16 ФИНЛЯНДИЯ

16.1. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

На особенности землеустройства в Финляндии (Финской Рес­публике) наложили отпечаток ее естественно-исторические, при­родные и экономические условия. Длительное время Финляндия находилась в составе Швеции (с 1323 г.), а в 1808—1809 гг. в ре­зультате русско-шведской войны вся территория страны отошла к Российской империи, в которой она находилась вплоть до 1917 г. Еще ранее, в 1721 г., по Ништадскому миру Россия получила Ка­релию и Выборг, а в 1743 г. к России перешла юго-восточная часть Финляндии [102].

Поэтому земельный кадастр и землеустройство развивались сна­чала по шведскому типу, а затем стали постепенно ориентироваться на российский вариант Генерального и специального межеваний.

Вместе с тем природные особенности территории также оказа­ли существенное влияние на систему землевладения и землеполь­зования страны и земельные отношения в ней.

Финляндия — северная страна. Ее площадь составляет 338 145 км2 (33,8 млн га), население превышает 5,1 млн чел. (по данными на 1998 г.), средняя плотность населения — 15 чел. на 1 км2, 61 % населения проживает в городах, 39% — в сельской местности.

Более 75 % площади страны покрыты лесами. В сельском хо­зяйстве республики занято 7 % населения (в 1960 г. число занятых составляло 29,5 % ). Основное направление сельского хозяйства — молочное животноводство. Разводят крупный рогатый скот, сви­ней, овец, лошадей, оленей, домашнюю птицу. Пашня занимает около 8 % территории Финляндии. Здесь выращивают пшеницу, рожь, ячмень, овес, картофель, сахарную свеклу.

Страна занимает одно из первых мест в мире по экспорту про­дукции пушного звероводства. Традиционно развито лесное хо­зяйство.

В Финляндии насчитывалось около 130 тыс. крестьянских хо­зяйств, из них 56 % — с участками пашни менее 10 га.

Аграрная политика государства ориентирована на сокращение производства сельскохозяйственной продукции до уровня само­обеспечения и поддержку фермерского (крестьянского) хозяйства. В сельском хозяйстве существуют кредитные кооперативные объе­динения и кооперативы, перерабатывающие мясо-молочную и другую продукцию.

В административном отношении Финляндия состоит из ^гу­берний (ляни).

В Финляндии землемерное дело входит в сферу обязанностей государственного управления, а именно государственных и мест­ных муниципальных властей. Геодезические работы выполняют как силами государственных и муниципальных структур, так и ча­стные землемеры. В сфере частното сектора находятся также прак­тически все работы, выполняемые вне Финляндии.

В Финляндии, так же как в Швеции, землеустроительные, ка­дастровые и геодезические функции сведены в одну организацию. Если в Швеции — это Национальная землеустроительная служба Швеции, то в Финляндии — это Управление геодезии и землеуст­ройства, находящееся в ведении Министерства сельского и лесно­го хозяйства, — Национальная землеустроительная служба Фин­ляндии.

Основные задачи системы управления земельными ресурсами Финляндии следующие.

1. Гарантия собственности и обеспечение прав землепользования.
2. Поддержка налогообложения земли и иной недвижимости.
3. Гарантийное обеспечение кредитов и займов.
4. Развитие и контроль за земельным рынком.
5. Защита государственных земель.
6. Сокращение числа земельных споров.
7. Содействие земельной реформе на селе.
8. Усовершенствование городского планирования и развития инфраструктуры.
9. Поддержка экологического управления и ресурсопользова-ния.

10. Разработка картографических и статистических данных.  
Данную систему реализуют посредством осуществления следу-  
ющих основных землеустроительных работ.

Поддержание системы функционирования земли и иной недвижи­мости:

формирование единиц недвижимости посредством землемер­ных (землеустроительных) операций;

регистрация единиц недвижимости в соответствующих реест­рах (базах земельно-кадастровых данных).

Создание единиц недвижимости и прав, относящихся к ним:

торговля недвижимостью (передача прав собственности) и вы­куп земли;

аренда (передача прав пользования);

создание залогового (ипотечного) права (применение недвижи­мости в качестве залоговой гарантии кредита).

Регистрация прав на недвижимость (ведение реестровых записей):

запись прав собственности (судебное объявление);

запись прав на аренду;

запись залоговых прав (ипотека).

Согласно законодательству Финляндии физическое или юри­дическое лицо (субъект права) может приобретать земельные уча­стки и иное недвижимое имущество, различные права, которые подразделяют на три основные категории.

1. Права собственности.
2. Особые права:

право пользования (например, аренда);

право на выделение (на лесозаготовки, выбор грунта и т.п.).

3. Залоговые права:  
на основе ипотеки;  
общие залоговые права.

На основе данных прав в Финляндии развит оборот земель.

В различных реестрах Финляндии по состоянию на начало 2001 г. зарегистрировано 4,6 млн земельных участков, 2,6 млн еди­ниц недвижимости. Ежегодно в частном секторе осуществляют 75 тыс. земельных сделок, регистрируют 495 тыс. закладных, пода­ют 122 тыс. заявлений на регистрацию земельных участков и прав на них, т. е. более 15 % всех земель страны находится в ежегодном обороте.

Это требует постоянных землеустроительных мероприятий и систематического контроля за состоянием и использованием зе­мель со стороны землеустроительной службы, а также постоянно­го поддержания земельно-информационной системы (ЗИС — 1Л5) [178].

16.2. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВОМ

С 1972 г. структура управления земельными ресурсами стра­ны была трехуровневой. Центральный аппарат состоял из Зем­лемерного управления, находившегося в ведении Министерства сельского и лесного хозяйства. На региональном уровне име­лось 11 губернских землемерных контор, которые занимались руководством и контролем за землеустройством на уровне гу­берний.

На третьем уровне имелось 39 землемерных бюро, которые отно­сились к окружной структуре управления и были подчинены обла­стным землемерным конторам. Они выполняли и оформляли раз­личные операции с землей.

В 1991 г. возникла необходимость повысить роль государствен­ного управления земельными ресурсами страны и взять под конт­роль управление имуществом.

Если до 1991 г. региональные подразделения (землемерные конторы) фактически работали самостоятельно, проверяя помимо чисто землемерных дел операции с землей и другой недвижимос­тью, отвечая за ведение реестра и карты реестра недвижимости, а также за архивирование документов по операциям с недвижимос­тью, то с 1991 г. эти региональные службы были подчинены не­посредственно центральному аппарату.

Единую земельную службу Финляндии стало возглавлять Уп­равление геодезии землеустройства (УГЗ), находящееся в ведении Министерства сельского и лесного хозяйства страны. Его деятель­ность основана на Законе об Управлении геодезии и землеустрой­ства (1991 г.) и постановлении правительства об этом Управлении (1993 г.)

С целью централизации государственного управления структу­ра организации землеустроительных работ стала двухуровневой. Она представляет собой государственное ведомство, состоящее из центральной администрации (УГЗ) и подчиненных ей общегосу­дарственных и окружных подразделений, финансируемых за счет государства.

Вместе с тем в ходе реорганизации системы управления земель­ными ресурсами Финляндии была решена и вторая задача — со­здание по территории страны, в рамках двухуровневой организа­ции, двух отдельных сетей производственных подразделений, одна — для картографических регистрационных задач (земельного кадастра), другая — для выполнения и оформления операций с не­движимостью (землеустройства).

В ходе реформирования земельной службы Финляндии были решены две задачи:

упразднение региональных подразделений (землемерных кон­тор) с целью централизации и усиления государственного управ­ления земельными ресурсами;

функциональное разделение обязанностей землеустроительной службы в рамках одного ведомства — для упорядочения и повы­шения эффективности ее деятельности.

В 1999 г. общее число сотрудников, работающих в системе Уп­равления геодезии и землеустройства, составляло 1900 чел., из них в центральном аппарате —25; в общегосударственных производ­ственных подразделениях: центре разработки и развития — 120 чел., в центре аэрофотосъемки — 40, вычислительном цент­ре — 40; административном сервис-центре — 40; службе сбыта — 25; в землемерных бюро — 1650 чел.

Обязанности были распределены следующим образом: 70 % персонала занято производственной работой в области конкрет­ного землеустройства, межевания и ведения реестра недвижимос­ти, 22 — картографической работой и 8 % — вспомогательным об­служиванием и административными задачами. Бюджет управле­ния в 2000 г. составлял 27 млн финских марок, поступающих за счет государственных средств.

В 1999 г. в Финляндии имелось 13 землемерных бюро. Они отве­чали за всю землемерную работу в границах определенной для них территории. В задачи землемерных бюро входило выполнение и оформление операций с землей и другой недвижимостью, за ис­ключением образования новых землевладений и землепользова­нии с изменением границ (работ по перераспределению земель в ходе межхозяйственного землеустройства), т. е. создания новой недвижимости. Последними работами занимались два специально выделенных бюро.

Кроме того, все землемерные бюро занимались продажей и обеспечением населения картографическими материалами, пуб­ликациями, реестровыми и другими данными.

В ряде случаев землемерные бюро регистрировали операции и вели различные реестры, выполняли общие картографические ра­боты, архивировали материалы и т.п.

Если чисто землемерное дело в Финляндии является государ­ственным, т. е. входит в сферу обязанностей государственного уп­равления на уровне центральных и местных, региональных и му­ниципальных властей, то геодезические работы выполняют как государственные и муниципальные структуры, так и частный сек­тор (частные землемеры, фирмы, предприятия). Тем не менее уп­равление геодезическими работами также находится в ведении Министерства сельского и лесного хозяйства Финляндии. В Евро­пе имеется практически только две страны: Финляндия и Шве­ция, где землеустроительные, земельно-кадастровые и геодезичес­кие функции сведены в службы Ыа1юпа1 Ьапс! 5игуеу оГ 5\уес1еп (N1.5) и N1.5 оГ Рт1апс1. Это позволяет наиболее рационально уп­равлять земельными ресурсами государства, ликвидировать дубли­рование в выполнении землемерных работ и за счет этого повы­сить эффективность их финансирования, правильно решить при­родоохранные задачи, оперативнее производить действия по пре­доставлению и изъятию земель для государственных и обществен­ных нужд, а в целом наладить рациональное использование и ох­рану всех земель в интересах всего общества, отдельных террито­рий и конкретных землевладельцев и землепользователей.

В большинстве стран Западной Европы землеустроительная и земельно-кадастровая деятельность находится в ведении государ­ства в компетенции одного из министерств. Геодезические работы могут относиться совсем к другим министерствам, или же нахо­диться в сфере частного предпринимательства, или даже в ведом­стве военной администрации.

В Министерстве сельского и лесного хозяйства Финляндии геодезические задачи, в том числе и применительно к кадастро­вым работам, входят в компетенцию Отдела сельских районов и природных ресурсов, а ответственность за надлежащее их выпол­нение возложена на землемерный сектор этого отдела.

За геодезические исследования и создание государственных геодезических сетей с системой координат высшего уровня отве­чает Институт геодезии (геодезическое предприятие) с персона­лом 40 чел.

Практика работы землеустроительных органов Финляндии по­казала, что землеустройство — это основной рычаг формирования и организации рационального использования земли и иной не­движимости.

16.3. ОСНОВНЫЕ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫЕ ДЕЙСТВИЯ С НЕДВИЖИМОСТЬЮ

В ходе земельного оборота в Финляндии затрагивается множе­ство земельных участков и иной недвижимости, связанной с зе­мельной собственностью, что требует постоянного проведения землеустроительных работ.

Финские ученые и практики операции с землей и иной недви­жимостью подразделяют на 3 группы [156].

1. Операции по формированию новой недвижимости:  
нарезание (парцелляризация) — выделение парцелл (земельных

участков) в объекты недвижимости;

межевание — разделение недвижимости, находящейся в совме­стном владении, между совладельцами на несколько единиц не­движимости.

2. Организационные операции с недвижимостью:

обмен угодьями — обмен территориями (землями) между объек­тами землеустройства;

устранение чересполосицы, фрагментации и других недостатков землепользования, консолидация земель — одновременная организа­ция территории нескольких объектов недвижимости (землеуст­ройства) с целью более целесообразного и рационального исполь­зования и распределения земель;

организация территории участка застройки — реорганизация (перепланировка) земельных участков на территории, подлежа­щей застройке, с одновременным, равным распределением прав на застройку между землевладельцами, осуществляемая на основе плана планировки и застройки, парцеллярного плана (проекта ме­жевания) или генплана строительства;

установление сервитутов — определение и организация особых прав на территории других землевладельцев с отображением их на плановой основе.

3. Операции по определению границ недвижимости:

землеустроительная процедура по разрешению земельных спо­ров, установлению границ земельной собственности.

Землеустроительные операции с недвижимостью регулируются Законом о формировании недвижимости, который вступил в силу с 1 января 1997 г. Наряду с Земельным кодексом Финской Респуб­лики данный закон регламентирует требования, касающиеся рас­пределения и перераспределения земельных участков, установле­ния их границ, оценки земель, денежных компенсаций между уча­стниками землеустройства, разрешения земельных споров через суд.

После проведения землеустройства и формирования новой не­движимости ее регистрируют в двух различных регистрах: реестре недвижимости и реестре объявлений о переходе недвижимости к новому владельцу (последний реестр включает также и залоговый регистр).

Все операции по формированию новой недвижимости выпол­няют с учетом обязательных землеустроительных и геодезических измерений землемерами (инженерами-землеустроителями и гео­дезистами) Управления геодезии и землеустройства или муници­пальными инженерами по формированию недвижимости.

По всем территориям, находящимся за пределами объекта (плана) застройки, реестр недвижимости ведут в местных земле­мерных бюро Управления геодезии и землеустройства, а по терри­ториям, охватываемым генпланами, планами планировки и заст­ройки, инженеры по недвижимости районных муниципальных структур.

Существенная часть, прилагаемая к реестру недвижимости, — карта реестра недвижимости (планы объектов землеустройства), где отмечают земельные участки. Таким образом, регистрация единиц недвижимости в вышеназванных регистрах с отображени­ем на карте — это земельно-кадастровые действия.

Согласно Земельному кодексу Финляндии 1997 г. информация реестра объявлений о переходе недвижимости к новому владельцу и залогового реестра пользуется общественным доверием. Это оз­начает то, что права человека, который занесен в регистр как вла­делец недвижимости или же владелец права на аренду (или другие права), обеспечены. Кроме того, каждый может быть уверен в том, что на объект недвижимости не существует не обозначенных в ре­естре прав, которые имели бы преимущества перед занесенными в реестр.

Реестр недвижимости, реестр объявлений о переходе недви­жимости к новому владельцу и залоговый реестр формируют информационную систему по недвижимости Финляндии (ИСНФ). Хотя с технической стороны реестры различны и их ведением занимаются разные должностные лица, через компь­ютерную технику они объединены таким образом, что инфор­мация о недвижимости (объекты недвижимости и участки зем­ли) автоматически передается в реестр объявлений и в залого­вый реестр. Поэтому различные должностные лица могут на­прямую получать с помощью ИСНФ информацию и выдавать гражданам справки о сведениях, содержащихся одновременно в двух реестрах. Таким образом, ИСНФ представляет собой один банк данных.

Для поддержания баз данных существует также архив, в кото­ром постоянно хранится документация, касающаяся регистрации прав и действий по замерам земли.

Официальные учреждения по регистрации прав на земельные участки в Финляндии — уездные (районные) суды первой инстан­ции общей юрисдикции, в ведении территории которых располо­жен объект землеустройства. На начало 2000 г. в стране насчиты­валось 68 районных судов.

В компетенцию Министерства юстиции входит обеспечение условий деятельности судебной структуры, вследствие чего в бюро информационных технологий Минюста в 1990—1998 гг. со­здана автоматизированная система регистрации прав на земель­ные участки, которую данное ведомство должно постоянно под­держивать.

По состоянию на 1998/99 гг. база данных состояла из следую­щих единиц:

объекты недвижимости (включая более не существующие) — 4 149 378;

регистрационные дела — 2 643 927; залоговые дела — 3 787 584; особые права — 332 410;

записи по заявке официальных инстанций — 872 922; приобретения, не прошедшие еще утверждения в суде, — 42 456.

За поддержание централизованной системы данных по регист­рации недвижимости отвечает предприятие Т1е1оепа1ог, которое по отдельным договорам получает оплату за данное обслуживание из бюджета Минюста и Управления геодезии и землеустройства. Минюст выплачивает за пользование системой около 2,3 млн финских марок в год, а за поддержание и развитие системы — око­ло 1,5...2 млн в год.

Кроме того, в Финляндии существует Реестр населения, в ко­тором имеется реестр жилья и строений (РСЖ). В 1999 г. он содер­жал сведения о 2,6 млн строений, 2,5 млн единиц жилья и 0,21 млн офисов [9].

Помимо земельного оборота, возникающего с частной земель­ной собственностью и связанного с куплей-продажей земельных участков, дарением, наследованием и проведением других опера­ций, на реорганизацию территории влияют и различные государ­ственные и общественные интересы, обусловленные строитель­ством дорог, коммуникаций, требованиями охраны природы и т. п.

В этой связи применяют процедуры выкупа земельных участ­ков, находящихся в частной собственности, и их последующего использования для государственных и общественных нужд. В этом случае в Финляндии используют законы: о преимущественном праве на покупку недвижимости; о выкупе недвижимого имуще­ства.

Закон о преимущественном праве на покупку недвижимости дает районным и муниципальным властям право выкупить только что проданную недвижимость по цене договора о торговой сделке продавца и покупателя. При употреблении права привилегии при покупке район или муниципалитет занимает в торговой сделке место покупателя.

Район или муниципалитет может использовать право привиле­гии при покупке только в регламентированных законом случаях. Общее условие преимущественного права при покупке — исполь­зование проданной земли под строительство поселений, мест от­дыха или как зоны охраны. Исключение — регион столицы (Хель­синки и прилегающие коммуны), в котором вышеописанных осо­бых условий не требуется.

По закону у местных властей нет преимущественного права при покупке земельных участков в следующих случаях:

малая площадь проданной территории (не больше 5000 м2);

продавец и покупатель являются близкими родственниками;

участником торговой сделки является государство или государ­ственная организация;

продажа совершилась на конфискационно-исполнительском аукционе.

Закон о выкупе недвижимого имущества (земли) применяют в случаях, когда землю не удается приобрести у частника на основа­нии добровольной торговой сделки, хотя она необходима для го­сударственных и общественных целей, например при строитель­стве общественных зданий и сооружений, железных дорог, сило­вых электрических линий и станций, автомагистралей, природо­охранных объектов и т. п.

В этом случае землю принудительно выкупают по полной сто­имости в соответствии с существующими ценами.

При покупке участков для строительства дорог используют За­кон об общественных дорогах, для строительства гидроэлектро­станций — Закон о воде (Водный кодекс).

Перераспределение земель начинают с оформления доку­ментов землевладельцем хозяйства. При необходимости отвода земель для строительства общественных объектов (дорог, зда­ний и сооружений) землеустроительный процесс может быть начат по инициативе землемерных бюро без заявлений земле­владельцев.

Во всех случаях при землеустройстве территорий учитывают планы использования и охраны земель.

16.4. ПЛАНИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ И ИХ ОХРАНЫ

Планирование развития землепользования в Финляндии осу­ществляется на трех уровнях: государственном; губернском (областном); районном (муниципальном).

Планирование использования земель и их охраны на государ­ственном уровне определяется принятой земельной политикой и ее целями в области международного сотрудничества, обороны, транспортного сообщения, энергообеспечения, сохранения объектов природы или национальной культуры, экологической стабильности территории и др., выходящими за рамки отдельных губерний (областей).

Государственные цели землепользования определяются поста­новлениями Правительства по представлению Министерства ок­ружающей среды. Государственные направления учитывают при составлении планов развития территорий на уровне губерний (об­ластей).

Мероприятия по осуществлению государственной политики, как правило, оформляют в виде национальных докладов, тексто­вых отчетов, по необходимости подкрепляемых картографичес­ким материалом.

Губернский (областной) план развития землепользования разраба­тывают на каждую губернию Финляндии. В нем указывают по­требность в землях для развития различных отраслей, строитель­ства дорог, расширения поселений, создания промышленных и рекреационных зон, портов, свалок и других объектов государ­ственного и губернского (местного) значения, а также резервиру­ют территории для различных целей.

Губернский план развития землепользования составляет Губер­некий Союз — администрация местных властей губернии и утвер­ждает Министерство окружающей среды. Этот план учитывают при разработке генеральных планов развития землепользования сельских районов или муниципалитетов.

Непосредственно на базе губернского плана выдают строитель­ные лицензии или формируют новые единицы недвижимости.

Обычно губернский план представлен на картах масштаба 1:50 ООО — 1:200 ООО, на которых отсутствуют границы единиц не­движимости и имеются не все строения.

Генеральный план развития землепользования района или терри­тории муниципалитета разрабатывают на каждый сельский или городской район, находящийся в ведении соответствующего му­ниципалитета. Всего в Финляндии таких административно-терри­ториальных образований 452.

В Генеральном плане всю территорию района делят по целево­му назначению на зоны (земли), предназначенные для жилья, промышленности, транспорта, сфер услуг, рекреации, сельского хозяйства. Этот документ служит основой для определения перс­пектив развития землепользования района и его обустройства.

Генплан разрабатывают и утверждают в районных структурах местного самоуправления. Его используют при составлении пла­нов застройки.

На основании генплана поселения не выдают строительные лицензии и не формируют новые единицы недвижимости, так как он имеет слишком общий характер.

В сельской местности согласно генеральному плану развития землепользования могут выдавать разрешения на строительство, так как там составление планов застройки не обязательно. Но ген­план не может быть основой формирования недвижимости. В сельской местности новые единицы недвижимости формируют, как правило, согласно предложению землевладельцев на основа­нии проектов землеустройства (перераспределения земель). Гене­ральный план развития землепользования оформляют на картах масштаба 1:5000 - 1:20 000.

План застройки составляют для подробной организации терри­тории района и его застройки. В плане определяют формы земле­пользования, площадь застройки, размеры, расположение, высоту строений, месторасположение автостоянок, детских площадок. Показывают используемые стройматериалы, формы кровли, охра­няемые архитектурные и другие объекты.

План застройки составляют и принимают для районов, городов и других поселений. План застройки разрабатывают на картах масштаба 1:1000-1:2000.

На основании этого плана выдают строительные разрешения (лицензии) и формируют новые единицы недвижимости, т. е. раз­деляют земельный массив на участки, имеющие разных землевла­дельцев и землепользователей.

План земельных участков (новых единиц недвижимости) ана­логичен российским проектам землеустройства: проектам межева­ния земель в городах и проектам межхозяйственного землеустрой­ства (его технической и геодезической частям) — в сельской мест­ности. В Финляндии земли по участкам распределяют обычно, со­ставляя отдельный парцеллярный план, являющийся основой для выдачи разрешений на строительство. В некоторых случаях земли на участки можно разбивать в плане застройки, который в некото­рой степени аналогичен планам планировки и застройки, состав­ляемым в нашей стране.

В Финляндии на участки недвижимости делят только тер­риторию в границах строительных кварталов. При этом квар­тал может быть представлен одним или несколькими участка­ми. Сами по себе границы строительных кварталов не обяза­тельно должны повторять границы существующих единиц не­движимости.

Разделение на участки может быть обязательным или рекомен­дуемым. Оно обязательно, если необходимо соблюдение истори­ческого облика городов, требований эффективной застройки квартала или обеспечение ясности системы распределения единиц недвижимости. Прежде всего это встречается в центральной части городов. Такую разбивку применяют в промышленных зонах, где сложно точно заранее определить границы всех участков, а также в районах индивидуального коттеджного строительства, где боль­шое значение имеет мнение застройщиков. Степень обязательно­сти парцеллирования указывают в плане застройки. Деление на участки обычно проводят на картах масштаба 1:500—1:2000. На плане земельных участков показывают:

нумерацию участков;

площадь участков;

длину границ;

пограничные точки и их координаты; строения;

единицы недвижимости, формирующие участок, и отдельные земельные участки с площадями;

подземные коммуникации, сервитуты и прочие права пользо­вания.

Генеральные планы развития землепользования района и пла­ны застройки разрабатывают дипломированные архитекторы-про­ектировщики, обладающие необходимым опытом работы, при участии инженеров-землеустроителей (землемеров).

Планы земельных участков утверждают муниципальные влас­ти, а разбивает территорию на участки муниципальный инженер по недвижимости (землемер).

После разбивки территории на участки их оформляют в соб­ственность отдельные землевладельцы с соответствующей регист­рацией в судебных и земельных органах, а после завершения про­цедуры оформления недвижимости выдают лицензию на строи­тельство.

При рекомендательном парцеллировании лицензию на заст­ройку могут выдать и до формирования недвижимости, если зая­витель доказуемо обладает правами владения или управления тер­риторией будущего строительства. При этом, предоставляя строи­тельную лицензию, следят, чтобы другие части квартала не утра­тили возможности застройки в соответствии с утвержденными планами.

Землеустройство сельских территорий в Финляндии имеет сле­дующие особенности.

Во-первых, развивается система реорганизации земельных уча­стков для природоохранных целей. Например, в Восточной Фин­ляндии в 1996 г. на основе соглашения между землевладельцами и природоохранными органами были приобретены два заболочен­ных участка под болотный заказник, на территории которых боль­шинство земель находилось в частном владении 22 лиц. После проведения переговоров и выездов на местность удалось заклю­чить соглашения с 18 землевладельцами о приобретении их участ­ков государством в большинстве случаев в обмен на другие участ­ки по выбору землевладельцев.

Во-вторых, перераспределение и реорганизацию природоох­ранных территорий проводят в сочетании с планированием земле­пользования. Так, права застройки тех участков, которые включе­ны в состав охраняемых территорий и должны оставаться незаст­роенными, переходят на земли за пределами таких территорий. Участки для застройки передают соответственно тем землевла­дельцам, чьи права оказались ограниченными в результате прове­дения охранных мероприятий. Охраняемые незастроенные терри­тории при этом могут оставаться и в частном владении, но уже без наличия прав застройки.

В-третьих, осуществление в Финляндии 30 земельных переде­лов на площади 140 тыс. га потребовало примерно 20-летней рабо­ты землеустроительной службы страны (в год землеустраивают 7 тыс. га земель). Поэтому мероприятия по совершенствованию землепользования на сельских территориях обязательно планиру­ют, а осуществляют на основе разрабатываемых проектов землеус­тройства, связанных с консолидацией земельных участков.

В-четвертых, некоторые территории Финляндии используют для целей туризма и рекреации. Поэтому в ходе землеустройства не только решают природоохранные задачи, но и определяют по­рядок и режим использования земель, намечают основные дороги, места для строительства лыжных баз, гостиниц, мотелей, паркин­гов, мест для рыбной ловли, участков охоты и т.п.

Таким образом, землеустройство направлено на решение всего комплекса задач: политических, экологических и социально-эко­номических.

Глава 17

ФРАНЦИЯ

17.1. ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА СТРАНЫ

Франция (Французская Республика) — высокоразвитое запад­ноевропейское индустриально-аграрное государство. Оно прочно занимает четвертое место по размеру валового национального продукта на душу населения среди стран Европейского Союза и двенадцатое место в мире. По объему производства сельскохозяй­ственной продукции Франция занимает третье место в мире (пос­ле США и Канады) и первое место в Западной Европе, полностью обеспечивая себя продовольствием и сельскохозяйственным сырь­ем.

Франция — крупнейший на континенте производитель зерна (более 50 млн т в год при урожайности 6,0 т/га), сливочного масла, говядины, сыра, вина, фруктов и овощей. Она опережает другие страны по показателям на душу населения (мяса — 96 кг в год, мо­лока и молочных продуктов — 508 кг в год). Франция — крупней­ший экспортер продовольствия. Ведущая отрасль сельского хо­зяйства — животноводство, дающее более 50 % всей продукции.

Основные производители сельскохозяйственной продукции — крупные крестьянские хозяйства (от 20 до 100 га земель), хотя чис­ленно преобладают мелкие и средние фермы. Крупные крестьянс­кие хозяйства используют в основном собственный семейный труд, хотя в напряженные периоды полевых работ могут привле­кать и наемных рабочих.

В сельском хозяйстве страны занято 910 тыс. чел., что составля­ет 1,6% всего населения Франции и свидетельствует о высокой производительности труда в сельскохозяйственном производстве [104].

Территория Франции — 551,5 тыс. км2 (55,15 млн га). Населе­ние—58,6 млн чел. Плотность населения — 106,3 чел. на 1км2. Землеобеспеченность — 0,94 га общей площади на человека, в том числе 0,51 га сельскохозяйственных угодий и 0,31 га пашни.

Сельскохозяйственная освоенность территории — 54,3 % , рас-паханность — 32 % . Леса и кустарники занимают 27 % общей площади, луга и пастбища — 22 % .

Территориально страна разделена на 96 департаментов, вклю­чая особую территориальную единицу — Корсику. В ее состав вхо­дят также 4 заморских департамента, 5 заморских территорий и острова Сан-Пьер и Микелон.

В ряде регионов страны действуют также региональные органы управления, принимающие решения, действующие для ряда де­партаментов.

Местное управление сосредоточено в коммунах, их число со-

ставляет 36 тыс. Средний размер коммун в различных регионах колеблется от 500 до 2000 га, с числом жителей от 1500 до 2500 чел.

Коммуны во Франции — наиболее устойчивые единицы адми­нистративно-территориального деления страны. Их число с нача­ла XIX в. практически не изменилось (уменьшилось только с 38 тыс. до 36 тыс.) [173].

На землевладение и землепользование во Франции существен­но влияет рост городов, крупных промышленных центров, разви­тие транспорта. Страна располагает самой крупной в Европе же­лезнодорожной сетью. Более 50 важных городов страны связаны между собой высокоскоростными железнодорожными линиями, введенными в эксплуатацию с 1981 г. Протяженность шоссейных дорог с твердым покрытием — около 1 млн км (в том числе авто­страд более 7 тыс. км. Автопарк имеет 29 млн автомобилей, из них 25 млн — легковые).

Земельная политика, развитие земельной собственности и землеустройство во Франции во многом типичны для ряда запад­ноевропейских стран (Италии, Испании, Португалии, Германии и др.).

Она формируется под влиянием не только собственного прави­тельства, но и решений Европейского Союза, определяющего кво­ты на производство сельскохозяйственной продукции, регулирую­щего финансово-кредитную политику и т. д.

В связи с отводами земель для несельскохозяйственных нужд за счет роста городов, развития промышленности, транспорта пло­щадь сельскохозяйственных угодий во Франции постоянно сокра­щалась. Ее размер уменьшается на 5 % каждые 15 лет.

Только в 2000 г. отводами земель в ходе реализации мероприя­тий физического территориального планирования в стране было охвачено 320 тыс. га.

Площадь пашни составляет 18,32 млн га, из них более 1,9 млн (10,4%) находится под паром в результате мер, принятых Евро­пейским Союзом для сокращения производства зерновых, мас­личных и других культур.

Под многолетними насаждениями (садами, виноградниками) занято 1,2 млн га, под постоянным залужением находится 10,6 млн га из 30,2 млн га сельскохозяйственных угодий.

Земли сельскохозяйственного назначения почти полностью яв­ляются собственностью физических лиц. Более 40 % лесов и заст­роенных территорий принадлежит юридическим лицам (государ­ству, публичным учреждениям, местным административно-терри­ториальным образованиям). Более 60 % обрабатываемых земель крестьяне используют на праве аренды, менее 40 % — на праве собственности.

Традиционно аренда земель преобладает в районах с крупными хозяйствами (север, центр, запад), на юге, востоке и в Бретани земли обрабатывают сами собственники. Большая часть фермеров

8 Землеушройстио. Т. 7

225

практикует одновременно оба способа ведения хозяйства и на всей территории.

Средний размер фермерского хозяйства за последние 20 лет увеличился вдвое и к концу 90-х годов превысил 35 га. Число хо­зяйств с площадью более 50 га увеличилось за этот период на 30 % . С 1979 по 1993 г. число ферм сократилось на 462 тыс. и на­считывает 801 тыс. [105]. И хотя они составляют только 25 % об­щего числа хозяйств, площадь, находящаяся в их владении, пре­вышает 67 % .

Общее число земельных участков (парцелл) в стране превышает 100 млн. Поэтому организация рационального использования этих участков, учет их изменения — важная государственная задача.

17.2. ПЛАНИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Особенность французской экономики — высокая степень госу­дарственного монополистического капитализма, что наиболее от­четливо проявляется в наличии крупного государственного секто­ра и общенациональном экономическом планировании.

Однако существующее во Франции социально-экономическое планирование имеет в основном индикативный характер, т. е. ус­танавливаемые показатели не являются обязательными для част­ного сектора.

В области регулирования землепользования планирование — более жесткое действие. Оно служит механизмом перераспределе­ния земель, как правило, в общественных интересах, а также за­щиты сельскохозяйственных, лесных и других территорий от не­рационального использования, необоснованного изъятия для нужд промышленности, транспорта, растущих городов и других поселений и т.п. Кроме того, планирование использования земель обеспечивает возможность развития рекреационных территорий, охрану земель от деградации, эрозии и других неблагоприятных процессов.

Планирование использования земель во Франции имеет не­сколько уровней: государство, регион, департамент района и ком­муна (муниципалитет).

Основой государственного планирования служит земельная политика, находящаяся под влиянием директив Европейского Со­юза и вырабатываемая органами государственной власти. Эта по­литика определяется соответствующими законами.

Земельную политику в странах Европейского Союза регулирует европейское сообщество. Интегрированные экономические цели ЕС, общий рынок и экономическое пространство диктуют необ­ходимость установления квот при производстве продовольствия, сельскохозяйственного сырья для промышленности, древе­сины и т. п., что в итоге определяет правовой режим землепользо-

вания, состав земельных угодий, площади консервируемых зе­мель, объемы мелиоративных и природоохранных мероприятий, размеры дотаций фермерам при выводе земель из сельскохозяй­ственного оборота и т.п.

Внутренняя земельная политика Франции ориентирована прежде всего на регулирование градостроительной деятельности и рациональное использование земель, их охрану.

До 1967 г. в стране практически не существовало ограничений при строительстве различных объектов, что способствовало появ­лению множества проблем в области охраны природы, использо­вания земель сельскохозяйственного назначения, площади кото­рых постоянно сокращались, устройства территории. В 1967 г. был принят Закон о целевом использовании земель (о земельной ори­ентации), который ввел ограничения на строительство, изменение целевого назначения земель, а также определил основы зонирова­ния территории.

В результате совершенствования этого нормативного правового акта, заложившего основы планирования развития землепользова­ния во Франции, появились законы о зонировании, охране окру­жающей среды, национальном и региональном развитии. Законо­дательство о зонировании предполагает разработку на местном уровне планов землепользования, в которых выделяют сельскохо­зяйственные территории, защищенные от урбанизации, городс­кие, промышленные и другие зоны. Применяют также правила против экспансии городов и для защиты земель сельскохозяй­ственного назначения. Сельскохозяйственные угодья в особых сельскохозяйственных районах, определяемых каждым из 96 французских департаментов на местах, защищены от лесопосадок. В отношении изменения режима использования земли французс­кое законодательство устанавливает некоторые ограничения и для арендаторов сельскохозяйственных угодий. Если арендатор изме­няет вид использования земли, аренда может быть ограничена или запрещена, причем в любом случае он должен поставить в извест­ность землевладельца, который может обжаловать это решение в суде.

До 1982 г. система регулирования градостроительства во Фран­ции была национальной и определялась Министерством строи­тельства. Строительные планы разрабатывали архитекторы, нахо­дящиеся на госслужбе. Эти планы согласовывали с муниципаль­ными советами, одобряли коммуны и после утверждения Госсове­том принимали к исполнению. После 1982 г. право на строительство стали определять местные власти (коммуны), а пла­ны обустройства и застройки территории стали составлять на ос­нове тендера независимые проектные и консалтинговые организа­ции, включая и частные. Это устранило множество споров между государством и местными властями. К числу наиболее известных на мировом уровне относятся компании 50РКЕСО, 5АРЕК и др.

Планирование использования земель в последние годы осуще­ствляют на основе принятого в 1996 г. Закона, определившего «Национальные директивы обустройства территории». Существу­ют также аналогичные законы (директивы), устанавливающие си­стему использования земель в крупных городах, департаментах и регионах.

Земельную политику и их территориальную привязку осуще­ствляют через специальную земельную документацию, имеющую вид различных планов обустройства территории.

Планы делят на генеральные, составляемые, как правило, на ре­гион; районные, имеющие вид основных директивных схем и раз­рабатываемые на несколько коммун; местные (муниципальные), составляемые на территорию одной коммуны.

Генеральные и районные планы обустройства территории раз­рабатывают на срок 15...25 лет, местные — 5... 15 лет.

Базой для любого плана служит зонирование, при котором всю землеустраиваемую территорию делят на зоны: сельскохозяйствен­ную, лесную, застроенную, первоочередной застройки для индиви­дуальных и общественных целей и т.д. После публичного обнародо­вания таких планов при наличии положительного общественного мнения их утверждают, и они обязательны для исполнения.

Например, во Франции на территории Приморских Альп раз­работано три генеральных плана: регион Ниццы (36 коммун), ре­гион Грасса, Канн, Актина (25 коммун), регион Монто (13 ком­мун).

В генеральном плане обустройства региона Ниццы, составлен­ном в масштабе 1:50 000, выделены зоны: городские (НА, ИВ и т.д.) и природные (ЫА, N6, N0 и т. д.), а также подзоны и секто­ры (промышленные, деловые, торговые, зарезервированные, сель­скохозяйственные, природоохранные, не подлежащие застройке и т. д.). Показаны места строительства автобанов, дорог, аэропорта, других элементов инфраструктуры. В генеральном плане также оценивают возможные риски от лесных пожаров, наводнений, схода лавин, селей и др.

Директивные схемы обустройства территории района (Ье$ зсЬетаз сИгес1еигз — 50) составляют на территории районов, объе­диняющих несколько коммун и имеющих общие цели в организа­ции рационального использования и охраны земель.

Генеральные планы и директивные схемы конкретизируют в планах обустройства территории коммун.

План обустройства территории коммуны (Р1ап сГоссира1юп <1е$ $о1$ — РОЗ) является основным документом при планировании рационального использования и охраны земли в этом админист­ративно-территориальном образовании.

Такие планы разрабатывают на 5 лет в масштабе 1:2500, 1:5000 в зависимости от площади муниципальных образований. Во Фран­ции 15,4 тыс. коммун из 36 тыс. уже имеют такие утвержденные планы. Объектом землеустройства здесь выступает территория коммуны (500...2000 га) с числом жителей от 1500 до 2500 чел. То­пографической основой служит земельно-кадастровая карта.

Намеченное в таких планах зонирование обязательно. Напри­мер, в зоне, намеченной для расширения промышленного строи­тельства, частные участки подлежат изъятию (их выкупает комму­на), а дома — выселению. В зонах расширения строительства сна­чала прокладывают дороги и все коммуникации.

Зонирование определяет и процессы ценообразования. Напри­мер, если участок сельскохозяйственных земель попадает в зону изменения целевого назначения и на нем возможно в дальнейшем строительство, то его цена возрастает в несколько раз.

Процедура разработки РОЗ достаточно сложная и включает следующие этапы.

1. Решение муниципального совета, предписывающее разра-  
ботку плана обустройства территории.

2. Постановление о разработке плана.

1. Рассмотрение проекта плана обустройства территории в му­ниципальном совете и его одобрение или изменение.
2. Постановление об обнародовании плана и о проведении оп­роса общественного мнения по поводу РОЗ, представленного пуб­лично.
3. Решение муниципального совета, одобряющего окончатель­ный вариант плана.

6. Осуществление плана обустройства территории.

При разработке плана обустройства территории коммуны пре­фект по согласованию с департаментом (мэрией) назначает госу­дарственные службы и консультантов, которые принимают учас­тие в разработке плана, формирует комиссии (общие, согласи­тельные), определяет процедуру согласования плана с руководите­лями смежных коммун, комиссиями департамента по сельскохозяйственной политике, прибрежным территориям, лан­дшафтам, коммунальным отделом, управлением по землеустрой­ству, региональными центрами лесной собственности, нацио­нальных парков, а также различных ассоциаций (по очистке тер­риторий, по водоснабжению, по защитным зонам и др.).

Организации, разрабатывающие этот план, включают в состав проектных групп специалистов различного профиля: землемеров, пейзажистов, архитекторов, планировщиков, экономистов и др., а также проводят серьезные согласования.

В дополнение к плану разрабатывают Положения землепользо­вания, которые устанавливают правила землепользования и заст­ройки территории и выражают требования земельной и градостро­ительной политики.

Основой планов обустройства территории является зонирова­ние, которое имеет некоторые особенности.

17.3. ОСОБЕННОСТИ ЗОНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ В ПЛАНАХ ЕЕ ОБУСТРОЙСТВА

Планы обустройства территории (РОЗ) включают в себя следу­ющие категории земель: зоны и секторы;

другие участки или сооружения специфического вида исполь­зования.

К основным зонам и секторам относят:

градостроительные (городские) зоны (НА, 11В и др.); природные зоны (ЫА, N6, N0, N0); специальные зоны и секторы.

В городских градостроительных зонах строительство, как прави­ло, разрешено, так как в них имеются необходимые коммуника­ции и создана надлежащая инфраструктура. В ряде случаев строи­тельство ограничивается Правилами землепользования и застрой­ки или запрещается вообще, например на территории историчес­кой части города.

В границах природных территорий выделяют зоны будущего, по­тенциально возможного строительства, охраняемые земельные участки, а также зоны, не подлежащие застройке по тем или иным причинам.

Специальные зоны и секторы включают в себя:

зоны реконструкции в предписанном или разрешенном месте с плотностью, равной первоначальной застройке;

секторы, в которых выдача разрешения на строительство может зависеть от сноса существующих зданий;

охраняемые природные зоны, резервируемые под строитель­ство, которое возможно только в особых случаях;

зоны, охраняемые по эстетическим, историческим или эколо­гическим причинам, в которых снос зданий зависит от специаль­ного разрешения;

охраняемые или создаваемые зарегистрированные лесные учас­тки;

охраняемые обрабатываемые участки в городской зоне, кото­рые не подлежат застройке (сады, огороды и др.);

секторы обзора и видовой площадки и др.

Если защита видовой площадки требует особых предписаний (высота, внешний вид строений и др.), то создают отдельные сек­торы. Из области применения плана обустройства территории (РОЗ) исключают созданные ранее охраняемые секторы, а также зоны согласованной планировки (2АС), планы планировки и зас­тройки которых приняты.

На плане обустройства территории отображают также участки и секторы индикативных (рекомендательных) зон, к которым от­носятся:

только что созданные зоны согласованной планировки;

зоны отложенной планировки (2АО); земельные участки, передаваемые в концессию; зоны реконструкции (восстановления); зоны ликвидации непригодного жилья; зоны приоритетной урбанизации.

Другие участки или сооружения специфического вида использова­ния. Их размещают на проектном плане, и они включают в себя линейные или площадные объекты, обеспечивающие развитие территории в перспективе. Это улицы, пешеходные или автомо­бильные дороги с различным уровнем шума, велосипедные до­рожки, линии электропередач, участки озеленения, участки под общественными сооружениями (мостами, коммуникациями, пло­щадями и др.), зарезервированные участки для строительства до­рог, закладки зеленых зон и насаждений и пр.

В соответствии с Градостроительным кодексом Франции функ­ционирование различных коммунальных служб, соблюдение гигие­нических требований, защита от вредного влияния и охрана при­родных ресурсов или существование природного риска обусловли­вают ряд ограничений предписаний (регламентов) в использовании земли. В зависимости от области территориального использования они касаются или зоны или сектора и их показывают на плане обу­стройства территории или в пояснительной записке к нему.

Это могут быть особые архитектурные требования, относящие­ся к благоустройству ландшафта, внутренних двориков, сооруже­нию карнизов, портиков, галерей, соблюдению определенных форм кровли и т.д. Устанавливают ограничения строительства над линиями высокого напряжения, показывают общественные городские или сельские коммунальные дороги, закрытие или пе­редачу которых следует предотвратить.

Кроме того, на план обустройства территории коммуны можно переносить проектные элементы уже утвержденных планов более высокого уровня (генеральных и региональных планов, директив­ных схем).

Руководствуясь архитектурными, строительно-планировочными и землеустроительными требованиями, на плане показывают грани­цы участков, отводимых под будущее строительство (по французской терминологии — «максимальных отводов под строительство»).

Положения (правила) землепользования на территории мест­ных административно-территориальных образований (коммун) по содержанию напоминают правила землепользования и застройки, используемые в нашей стране, и включают следующие документы.

Документ №1.

Общие положения. Статья 1. Территориальная область применения плана.

Статья 2. Соответствие Положений другим законодательным актам, связан­ным с землепользованием.

Статья 3. Деление территории на зоны. Статья 4. Второстепенные положения.

Документ №2.

Положения, относящиеся к городским градостроительным зонам. Раздел I. Характер землепользования и использования земли.

Статья II 1. Допускаемые виды землепользования и использования земли. Статья II 2. Запрещенные виды землепользования и использования земли.

Раздел II. Условия землепользования.

Статья II 3. Подходы и дорожная сеть. Статья II4. Обеспеченность дорожной сетью. Статья Ы 5. Характеристики земельных участков.

Статья II6. Размещение строений по отношению к дорожной сети и отводам земель для общественных целей.

Статья II 7. Размещение строений по отношению к разделительным границам.

Статья II8. Размещение строений относительно друг друга.

Статья II 9. Отводы земли.

Статья II 10. Максимальная высота строений.

Статья 0 11. Внешний вид строений.

Статья II12. Расположение строений.

Статья II13. Свободные участки и насаждения, зарегистрированные лесные участки.

Раздел III. Максимальные возможности землепользования.

Статья II 14. Коэффициент землепользования.

Статья II 15. Превышение коэффициента землепользования.

Документ №3.

Положения, относящиеся к природным зонам. Раздел I. Характер землепользования и использования земли.

Статья N 1. Допускаемые виды землепользования и использования земли. Статья N 2. Запрещенные виды землепользования и использования земли.

Раздел II. Условия землепользования.

Статья N 3. Подходы и дорожная сеть. Статья N 4. Обеспеченность дорожной сетью. Статья N 5. Характеристики земельных участков.

Статья N 6. Размещение строений по отношению к дорожной сети и земель­ным участкам, отводимым для общественных целей.

Статья N 7. Размещение строений по отношению к разделительным границам.

Статья N 8. Размещение строений относительно друг друга.

Статья N 9. Отводы земель.

Статья N 10. Максимальная высота строений.

Статья N 11. Внешний вид строений.

Статья N 12. Расположение строений.

Статья N 13. Свободные участки и насаждения, зарегистрированные лесные участки.

Раздел III. Максимальные возможности землепользования.

Статья N 14. Коэффициенты землепользования.

Статья N 15. Превышение коэффициента землепользования.

Планы обустройства территории включают в себя текстовые, расчетные и графические материалы.

Их реализуют через проекты землеустройства (межевания зе­мель), планировки и застройки конкретных земельных участков.

17.4. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

В отличие от других стран, где система регистрации земель, зе­мельного кадастра и землеустройства в основном приближена к англосаксонскому или западноевропейскому (прусскому, шведс­кому) типам, во Франции исторически сложилась своя, довольно сложная система управления земельными ресурсами и регулиро­вания земельных отношений, в которой переплетены функции министерств финансов и юстиции, сельского хозяйства, снабже­ния, транспорта и жилья, налоговых и природоохранных служб, различных ассоциаций и профессиональных союзов, местных зе­мельных органов и т.п.

Земельную, градостроительную и жилищную политику Фран­ции координирует Министерство снабжения, транспорта и жилья, руководимое министром снабжения, транспорта и жилья и госу­дарственными секретарями по жилью и туризму.

В каждом департаменте имеются Генеральные дирекции или Управления обустройства территории, снабжения, транспорта и жилья, в которых действуют отделы, курирующие земельные воп­росы, крупные дорожные и транспортные проекты, зонирование территории, оперативное городское устройство и планирование, горную планировку (использование земель в горных районах), прибрежное землеустройство, охрану земель и вод, подготовку проектов землеустройства.

В Генеральной дирекции Приморских Альп, например, работа­ет 900 сотрудников.

Землеустроительные работы базируются на данных французс­кого земельного кадастра с регистром дел, который решает задачи, связанные с налогообложением (оценкой земель и обоснованием размеров земельного налога), учетом земель, идентификацией и описанием земельных участков — парцелл, установлением земле­владельцев и землепользователей, составлением кадастровых пла­нов.

Работы по земельному кадастру организуют в стране — Гене­ральная дирекция налоговых служб, налоговых и земельных опе­раций (ЕМгес1юп Оепега1 с1ез 1трог1: Зегуюез <3ез Орега1юпз Р1зса1ез е! Рогклегз), расположенная в Париже, а в каждом департаменте — отдельные дирекции налоговых служб.

Основными подразделениями дирекции налоговых служб явля­ются: налоговые центры, кадастровые инспекции, земельные от­делы, службы налогообложения.

В некоторых наиболее крупных департаментах (Севр, О-де-Сен, Буш-дю-Рон) в составе налоговых служб действует две или несколько дирекций.

В стране имеется пять региональных информационных цент­ров Генеральной дирекции налоговых служб: в Амьене, Анже, Ор­леане, Руане, Версале, которые выполняют почти исключительно кадастровые работы: осуществляют руководство по созданию ка­дастровой документации, определяют основание для обложения налогом, сообщения местным властям, издают перечни и сообще­ния по налогообложению, касающемуся поземельного налога, мо­делируют возможные изменения в налогообложении. Штат всех пяти региональных информационных центров насчитывает около 1250 чел.

Руководство земельно-кадастровыми работами во Франции возложено на Национальную службу кадастра (г. Тулуза), Службу национальной документации кадастра (г. Париж).

Главная задача Национальной службы кадастра, основанной в 1904 г., — обеспечение технической информацией землемеров и топографов для выполнения кадастровых работ.

Служба национальной документации обеспечивала промыш­ленное размножение кадастровых планов и их хранение.

Обновляют кадастровые планы топографы Кадастровой служ­бы, объединенные в земельные бригады.

Кадастровая документация коммуны состоит из трех докумен­тов: кадастрового плана, описи секции (легенды плана), кадастро­вой матрицы, а также дополнительной информации, предназна­ченной для нужд кадастровой службы.

На кадастровом плане показывают изображение физического состояния земельной собственности (границы, координаты, дроб­ление), позволяющее подсчитать ее площадь. Кроме того, кадаст­ровый план дает представление о качестве земельной собственно­сти, для чего на нем отображают ареалы, выделенные на основе оценки возможности выращивания различных сельскохозяйствен­ных культур, а также данные об отчуждении земельной построй­ки.

В отношении границ объектов недвижимости кадастровые пла­ны обновляют непрерывно по мере поступления межевых доку­ментов. Для других изменений в размещении посевов сельскохо­зяйственных культур, застройке планы обновляют один раз в год.

Кадастровая матрица служит сводным документом для учета и оценки имущества, а также для определения земельного налога застроенных и незастроенных земельных участков.

Опись секции представляет собой легенду плана. Для каждой парцеллы она содержит:

нумерацию (букву секции и номер плана);

ее адрес;

кадастровое содержание;

номер коммуны и землевладения;

указание произошедших изменений.

Дополнительная документация состоит в основном из файла пу­тей сообщения и местностей, файла владельцев недвижимости коммуны, документации, касающейся застройки и файла недви­жимого имущества.

Налоговые службы Франции находятся в тесном взаимодей­ствии с Министерством финансов, а земельно-кадастровые под­разделения — с регистрами дел Министерства юстиции.

Главные инфраструктурные элементы земельного рынка во Франции: коммунальные отделы по землеустройству, формиру­ющие объекты недвижимости (земельные участки); земельно-ка­дастровая служба с регистром дел, осуществляющая учет и оцен­ку земель; система нотариата, обеспечивающая юридическое оформление земельных сделок, архивирование и учет движения участков; суды, в которых земельные судьи и судьи по экспроп­риации разрешают земельные споры; риэлторские конторы и компании — промоутеры, предлагающие земельные участки и другую недвижимость для продажи, государственная депозитная касса, через которую оплачивают сделки с землей. При каждом муниципалитете имеются отделы планирования использования земли.

Деятельность по организации рационального использования и охране земли строят на основе проектов землеустройства, которые разрабатывают различные компании.

К числу основных относятся Общества по землеустройству и сельскому обустройству территории — 5АРЕК (5ос1е1ез роиг Гатепа^етеп! Гопаег е! Ге1аЬиззетеп1 шга1). Эта организация была создана в форме некоммерческой корпорации для выполне­ния значимой общественной задачи — проведения национальной сельскохозяйственной структурной политики на основании Зако­на об ориентации сельского хозяйства от 8 августа 1962 г.

В соответствии с Законом об ориентации сельского хозяйства от 9 июля 1999 г. перед 5АРЕК были поставлены новые задачи, включая реализацию проектов землеустройства, формирования ландшафтов и охраны окружающей среды. Проекты должны быть одобрены государством, местными органами власти или уполно­моченными государственными агентствами.

Для решения поставленных задач 5АРЕК выполняет следую­щие функции: проводит операции купли-продажи на рынке сель­скохозяйственных земель с преимущественным правом покупки земельных участков, исследования по улучшению использования сельскохозяйственных угодий, защите окружающей среды и раз­витию сельских территорий. Организация обеспечивает информа­ционную поддержку, осуществляет мониторинг земельного рын­ка, содействует привлечению инвестиций и обустройству террито­рии вновь создаваемых хозяйств, а также более эффективному ис­пользованию земель. Общества 5АРЕК функционируют в 34 регионах Франции (одно общество на 3...4 департамента) и объе­динены в Национальную федерацию.

К основным фирмам, работающим на земельном рынке Фран­ции и составляющим проекты землеустройства, помимо 5АРЕК также относятся:

французское общество по реализации проектов, обучению и консультациям — 50РКЕСО т^егпеигз сопзеПз (5ос1е1е Ргапса1зе с1е геаНзаИоп, сГеШйез е! с1е сопсеП);

строительная компания ЗАЕМ, основанная на частном и госу­дарственном капитале и имеющая право вести застройку в различ­ных коммерческих и других высокотехнологичных зонах;

землемерно-геодезическая частная фирма 5Ж по изготовле­нию карт с применением аэрофото- и космических снимков и ме­тодов дистанционного зондирования Земли;

другие государственные, совместные и частные фирмы, веду­щие землеустроительную, геодезическую и картографическую де­ятельность.

Организацией использования земли занимаются также госу­дарственные учреждения национальных парков (в горных райо­нах), региональные центры лесной собственности, региональные отделения конхили-культуры (ракушечников) в прибрежных рай­онах и др.

При землеустройстве сельскохозяйственных предприятий во Франции руководствуются следующими требованиями.

1. Во избежание дробления семейной фермы на мелкие участки  
в случае смерти ее владельца определена необходимость сохране-  
ния хозяйства в неразделимом виде и возможность его преимуще-  
ственного приобретения одним из наследников.

В случае, если это условие невыполнимо, законом установлена возможность создания сельскохозяйственного земельного объеди­нения между сонаследниками.

2. Для стимулирования создания фермерских хозяйств опти-  
мального размера в стране используют специальный норматив  
(5М1 — 5ирегйс1е т1штит сПп&аИаИоп) минимальной площади в  
сельском хозяйстве. Его устанавливают на общенациональном  
уровне постановлением министра сельского хозяйства и пересмат-  
ривают каждые 5 лет. По регионам страны размер этого норматива  
(коэффициента) может незначительно отклоняться от общенаци-  
онального. Например, в 1985 г. значение общенационального ко-  
эффициента 5М1 составило 25 га, региональный — 15,4...33 га (в  
горных зонах 33...38,5 га). К этому значению применяли попра-  
вочные коэффициенты: для неполивного овощеводства — 4  
(3,85 га), для производства вин широкого потребления — 3  
(5,13 га) и т.д.

Единицу 5М1 используют в социальной, кредитной и налого­вой политике государства различные органы.

3. В целях выполнения государственной земельной политики,  
направленной на «гармоничное развитие и равновесие между го-  
родскими и сельскими территориями» в стране, предусматривают:

возрождение и развитие сельских зон, создание и улучшение инфраструктуры сельских населенных мест (дорог, телекоммуни­каций, учебных заведений, консультационных центров и др.);

новое зонирование сельских территорий с усилением поддерж­ки хозяйств в зонах с неблагоприятными условиями землепользо­вания;

восстановление государственных служб в сельских зонах; дифференциация и усиление средств финансового и налогово­го вмешательства для поддержки сельских товаропроизводителей.

1. Для адаптации фермерских хозяйств к новым социально-экономическим условиям и усиления природоохранной направ­ленности их деятельности поощряется разработка «проектов аг­рарных предприятий», в которых существенное влияние уделяют организации рационального использования и охране земель.
2. Национальный Закон об ориентации территориального уст­ройства и развития от 4 февраля 1995 г. провозглашает принципы равноправного развития всех территорий страны. В отличие от За­кона о земельной ориентации от 30 декабря 1987 г., где сельские территории рассматривают как «неиспользуемый земельный ре­зерв», в последнем законе предусматривают комплексное разви­тие сельских территорий на основе планов и проектов обустрой­ства земель и их охраны. Этому способствует также и Закон об усилении охраны окружающей среды (1995 г.).

В конце 90-х годов государство констатировало, что проводи­мая в предшествующие 30 лет политика территориального устрой­ства и регионального развития недостаточно эффективна и не обеспечила рациональное использование и охрану земель. Это оп­ределило современную земельную политику Франции, опираю­щуюся на землеустроительные мероприятия и гармоничное разви­тие всех территорий.

Глава 18 ШВЕЙЦАРИЯ

18.1. СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Площадь Швейцарии составляет 41 288 км2 (4,1 млн га), насе­ление — 7,2 млн чел. Плотность населения — 174,3 чел. на 1 км2.

В административно-территориальном отношении Швейцария разделена на 20 кантонов, 6 полукантонов и 3000 общин.

Конституция государства признает за федеральной админист­рацией только те права, которые передают ей кантоны. Исполни­тельная власть находится у правительства — Федерального Совета.

Федеральный Совет состоит из 7 министров, возглавляющих 7 департаментов (министерств).

Высший орган, отвечающий за землеустройство и кадастровые съемки на федеральном уровне, — Федеральная дирекция кадаст­ра, являющаяся структурным подразделением Федерального ве­домства государственной топографии, находящегося в ведении Департамента (министерства) обороны, безопасности и спорта (июль 2001 г.).

Федеральная служба поземельной книги и земельного права находится в составе Федерального ведомства юстиции и подчине­на Департаменту (министерству) юстиции и полиции (1999 г.).

Каждый кантон является самоуправляющей частью федератив­ного государства. Все кантоны имеют свою собственную Консти­туцию, законодательство, судопроизводство и финансовый суве­ренитет.

За землеустройство и кадастровые съемки в каждом кантоне отвечают кантональные кадастровые бюро, которые публикуют технические инструкции по кадастровым съемкам в рамках инст­рукций Федерации (ТУАУ), с возможным включением дополни­тельных требований.

За реализацию кадастровых съемок и землеустройство на мес­тах отвечают общины.

На федеральном уровне использование земли контролирует Департамент (министерство) внутренних дел через Федеральное управление статистики.

Структура и функции землеустроительной службы Швейцарии на различных уровнях приведены в таблице 12.

12. Структура и функции земельной службы Швейцарии

Уровень управления

Вид организации

Функции управления землеуст­ройством и производством работ

Государство Федеральное ведомство государст­венной топографии — 15 сотрудни­ков. Федеральная дирекция кадастра

Кантоны Ведомства по региональному пла-

нированию и топографической съемке кантонов (отделы топогра­фической съемки), кантональные кадастровые бюро — 26 ед. (300 сотрудников, 10...15 чел. на бюро)

Общины Частные землемерные бюро (фир-

мы) — 300 ед. ( по 3...4 чел.), го­родские землемерные бюро — 10 ед. — 3000 сотрудников (земле­меров) в общинах

Федеральные законы. Стра­тегия. Верховный надзор. Координация

Кантональные законы. Пла­нирование и выполнение землеустроительных и зе­мельно-кадастровых работ. Освидетельствование

Землеустроительное произ­водство. Обновление доку­ментации. Услуги

Учитывая небольшую площадь Швейцарии и ее администра­тивно-территориальное устройство, принятую систему регистра­ции прав в поземельной книге, такие структура и функции зе­мельной службы в стране себя полностью оправдали.

В землеустроительные действия в Швейцарии включают: региональное планирование землепользования, определяющее

различное использование земель и координирующее разнообраз­ную землеустроительную деятельность государства, кантонов, об­щин и частных лиц;

корректировку границ и передел земель, позволяющие реорга­низовать земельные участки группы земельных собственников.

Важнейшие основы регионального землеустройства в Швейца­рии закреплены:

в Конституции Швейцарии;

Федеральном законе «О региональном планировании» от 22 июня 1979 г.;

«Крестьянском земельном праве» от 4 октября 1991 г.;

Законе «О содействии жилищному строительству и поддержке жилищной собственности» от 4 октября 1974 г.;

распоряжении правительства «О структурном усовершенство­вании землепользования» от 7 декабря 1998 г.

18.2. ВИДЫ, СОДЕРЖАНИЕ И ТЕХНОЛОГИИ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫХ РАБОТ

Все землеустроительные действия в Швейцарской конфедера­ции основаны на данных государственного, регионального и мест­ного планирования развития землепользования. При этом госу­дарственные и региональные планы затрагивают большие терри­тории и крупные объекты инфраструктуры. Например, в системе регионального планирования на государственном уровне Швей­царии решают задачи по размещению трассы железной дороги, проходящей через страну из Германии в Италию, строительства двух скоростных тоннелей под Альпами, международных аэропор­тов, крупных автобанов и др.

Государственное планирование развития землепользования имеет обязательную силу для органов власти всех уровней. Оно также определяет содержание планирования, которое должны провести органы власти подчиненного уровня (кантоны). Однако прямого правового влияния на отдельного собственника данный вид планирования не имеет.

Основные документы государственного (федерального) плани­рования — различные нормативно-правовые акты: распоряжения, планы развития отраслей, директивы и др.

На уровне кантонов разрабатывают комплексные планы (схемы) развития территории, главной составной частью которых являются зональные планы. Основой для их разработки служат соответствующие законы кантонов. Например, в кантоне Цюрих действует закон о планировании и строительстве от 7 сен­тября 1975 г. — Р1апип§з-ипс1 Ващ>езе12 йез Кагпопз 2йпсЬ (с изме­нениями и дополнениями от 1 сентября 1991 г.).

При составлении зональных планов выделяют зоны: сельскохо­зяйственную, жилой и производственной застройки, резервную и др. При этом к установлению зон подходят очень тщательно, так как изменение целевого назначения использования земли сильно влияет на земельный рынок. Например, если в районе г. Базель 1 м2 сельскохозяйственных угодий стоит всего 5 швейцарских франков, то 1 м2, предназначенный под застройку, — уже 500 франков.

Зональный план составляют на всю территорию кантона. Так, в кантоне Базель — это 87 общин. Кантональные схемы и планы как директивные документы регионального планирования обязатель­ны для органов власти кантонов и общин, но не имеют прямого действия на конкретного земельного собственника.

На уровне общин составляют три основных вида пла­нов: зональный, ландшафтный и дорожный.

Зональный план согласно Закону о региональном планировании пересматривают каждые 15 лет. Его разрабатывают на основе спе­циальных «Строительных и зональных правил». Данный план ши­роко обсуждает население и одобряет Политическое собрание об­щины и Совет правительства общины.

Например, в общине Регенсдорф имеются свои правила по зони­рованию (Ваи-ип<12опепог<1пипё), утвержденные 26 сентября 1994 г.

Документация по местному планированию включает в себя:

зональный план (карту);

строительные и зональные правила с инструкцией, определяю­щие градостроительный регламент (запреты и разрешения) для каждой зоны.

Все планы использования земель общины обязательны для соб­ственников и устанавливают разрешенное использование каждого земельного участка.

При составлении плана выделяют следующие основные зоны: центральную, сохранения жилых массивов, жилую промышлен­ную и индустриальную, общественных построек, отдыха и др. Ре­зервные, сельскохозяйственные зоны, а также зоны высвобожде­ния высшего подчинения (кантонального или федерального ис­пользования) не являются составной частью строительных и зо­нальных правил. Положения о них формирует и регулирует кантон. На зональном плане их только отмечают.

В зонах, связанных с застройкой, показывают требования и регламенты по фундаментам, методам строительства, формам крыш, надстройкам на них и антеннам; высоте зданий; высвобож­дению подвальных и полуподвальных помещений; размещению (расстояниям, длине здания), озеленению; стоянкам детских ко­лясок, велосипедов, мотоциклов; парковкам автомобилей; шумо­вым характеристикам; особым строительным предписаниям и ви­дам использования и др.

В общине Регенсдорф кантона Цюрих планы зон, планы цент­ральных зон и дополнительные планы являются составной частью

Строительных и зональных правил. С ними можно ознакомиться в канцелярии Совета общины.

Данные планы представляют в различных масштабах. Обзор­ный зональный план (2опепр1ап) показывают в масштабе 1:10 ООО. Воспроизведение зон на этом плане не влечет за собой возникно­вения никаких правовых обязательств.

Определяющим при разграничении зон и установлении норм и правил внутри зон является план (карта) в масштабе 1:5000, а для центральных зон и линий отделения границ селений от леса дей­ствительны планы в масштабе 1:1000 (КегпгопепрШпе, Ег§ап2ип§8р1апе).

Ландшафтные планы разрабатывают прежде всего на сельскую ме­стность. В них главное внимание уделяют дифференцированному использованию сельскохозяйственных и лесных угодий, регламенти­рованному применению удобрений и ядохимикатов, мелиорации и охране земель от эрозии, регулированию водного режима террито­рии, природоохранным мероприятиям, развитию сельской инфра­структуры, воспроизводству (восстановлению) лесонасаждений.

Для упорядочения размещения и строительства дорог и дорож­ных сооружений в общинах составляют и отдельно утверждают планы (карты) дорожного строительства.

На уровне государства за региональное планирование отвечает Федеральное ведомство регионального планирования. В каждом кантоне действует служба регионального планирования. На уров­не общины местная исполнительная власть при поддержке соот­ветствующих частных землемерных бюро планирует использова­ние земель.

Органы, занимающиеся планированием, в соответствии с Фе­деральным законом о региональном планировании, должны ин­формировать население о целях и ходе планирования, заботиться о том, чтобы при планировании население могло сотрудничать с ними и чтобы планы были доступными.

Важная функция при планировании использования земель принадлежит судебным органам. На выдачу или отказ в выдаче разрешения на строительство или необоснованное решение о компенсации за ограничение прав собственности истцом может быть подана жалоба в соответствующую кантональную инстан­цию. Решение этих инстанций может быть обжаловано в Феде­ральном суде. Кантональные директивные планы использования и охраны земли требуют утверждения Федеральным советом, а планы использования земель общин требуют утверждения властя­ми кантона.

Расходы на планирование использования и охраны земель де­лят по уровням. Государство несет затраты на планирование верх­него уровня, кантон — расходы по директивному контрольному планированию, а община — расходы по планированию использо­вания земли на своей территории.

Проекты отвода земель для различных целей в странах Евро­пейского Союза с инженерной (геодезической), правовой, соци­ально-экономической и экологической точек зрения являются сложными, так как затрагивают интересы многочисленных зе­мельных собственников, права которых охраняет и защищает го­сударство.

В развитых зарубежных странах давно поняли, что предостав­ление, изъятие и перераспределение земель не должно быть «виртуальным» с решением только политических задач и выда­чей земельных сертификатов, без установления границ участков в натуре с постановкой межевых знаков, определения координат, геодезической привязки границ к пунктам государственной опорной геодезической сети, учета правового положения и рег­ламентов землепользования, что диктуется требованиями земле­устройства.

Выполняя землеустроительные требования, государство тем са­мым гарантирует права земельной собственности, делая их по-на­стоящему законными. Даже в случае стихийных бедствий, когда все может быть стерто с лица земли (уничтожены здания, соору­жения, межевые знаки), и тем более в случае умышленного унич­тожения границ, их изменения и других незаконных действий землеустроительными и геодезическими методами могут быть восстановлены утраченные границы земельных участков, пово­ротные точки землевладений и землепользовании. Таким образом собственность вновь обретает своих законных владельцев.

Поэтому порядок землеустройства в развитых зарубежных странах учитывает все возможные последствия и гарантирует вос­становление при любых обстоятельствах границ земельных участ­ков и прав собственности на них.

Рассмотрим процесс отвода земельного массива площадью 517 га для строительства с последующей разбивкой его на отдель­ные земельные участки в общине Регенсдорф (кантон Цюрих, Швейцария).

Заказчиком данных работ является администрация общины Ре­генсдорф, подрядчиком — аэрофотогеодезическая фирма «5ш188р1ю(о Уегте88ип§», которая переуступила свои права по раз­работке проекта дипломированному частному землемеру Йохану Яну и обязалась нести с ним субсидиарную ответственность в пол­ном объеме.

Основанием работ послужил договор подряда. Начало работ планировали на апрель 1996 г., окончание — 31 марта 1999 г. Дого­вор заключен на основании распоряжения Управления по строи­тельству кантона Цюрих (Ведомство по региональному планиро­ванию и топографической съемке) и Швейцарского Департамента полиции и юстиции.

В ходе работ были выполнены следующие землеустроительные действия:

проведена новая официальная топографическая съемка в раз­личных масштабах с определением опорных точек;

уточнены административные границы, границы общины, учас­тка, а также их адреса;

проведена съемка рельефа местности, почвенного покрова на массиве;

проведена съемка существующих единиц недвижимости (зе­мельных участков, зданий, сооружений, а также других отдельных объектов и линейных элементов существующей организации тер­ритории);

разработан проект (план) разделения земельного массива на участки;

выдана землеустроительная документация заказчику.

Перед началом проектирования было получено задание, где определялись предварительное местоположение участка и грани­цы территорий для проведения топографической съемки в различ­ных масштабах (рис. XIII, а на цветной вклейке). Землеустраивае-мому массиву был присвоен №16.

Был изучен также план зонирования территории (рис. XIII, 6 на цветной вклейке) с целью подтверждения возможности заст­ройки данного массива площадью 517 га.

При проведении землеустроительных работ специалисты руко­водствовались следующими предписаниями и инструкциями госу­дарства и кантона.

Дата принятия Наименование документа

I. Предписания конфедерации

1948

1950 1950

1970

1974

1987

1990 1992

1992

1992

1992 1991

Указания для использования и написания названий при веде­нии кадастрового учета земельных участков в Швейцарии Государственный закон об охране военных сооружений Постановление Швейцарского военного ведомства о защите и обозначении военных объектов

Решение Бундесрата о наименовании местностей, общин и станций

Указания по применению автоматической обработки данных при обмере земельного участка

Швейцарский стандарт №612 010 для охраны данных при то­пографической съемке (Швейцарское объединение по стан­дартам)

Распоряжение об охране военных объектов Решение об изменении порядка проведения топографичес­кой съемки с изменениями от 18.03.1994 Директивы для оценки и передачи существующей сети опор­ных точек в КАУ-ЬРРЗ-сеть

Управление данными (предписание по управлению числовы­ми данными)

Предписание по проведению топографической съемки Швейцарский стандарт №612 020, топографическая съемка и геодезическая информация по модели СЕОВАУ (Швейцарс­кое объединение по стандартам)

1994 Техническое предписание по проведению топографической

съемки

1. Директивы по оценке и передаче существующей информа­ции о границах
2. Инструкция по изложению плана ведения земельного кадастра
3. Указание по сверке при проведении официальной топогра­фической съемки
4. Директивы по определению опорных точек

II. Предписания и инструкции кантона

1911 Вводный закон кантона к Гражданскому кодексу

1920 Инструкция по обращению с общественными водоемами, до-

рогами и лесными массивами при проведении топографичес­кой съемки и при составлении кадастра земель

1992 Предписание по проведению топографической съемки для

составления земельного кадастра и по затратам на ведение зе­мельного кадастра (последнее изменение 06.09.1978)

1994 Дополнение к решению конфедерации по представлению

плана для ведения земельного кадастра

1. Обращение с границами лесных массивов при проведении топографической съемки
2. Тарифные ставки на проведение топографической съемки
3. Определение и наименование строений
4. Свод основных принципов проведения топографической съемки
5. Детальная инструкция по проведению топографической съемки
6. Выписки для ведения земельного кадастра, документирова­ние и архивирование данных топографической съемки

1997 Обозначение расположения опорных точек (ЬРРЗ)

1997 Форма АУ93 по приостановке ведения кадастра и основного

плана

1997 Требования к предварительному проекту, данным по распре-

делению подрядов и офертам

1. Предписание по ведению топографической съемки (частично введено в действие с 01.01.1998)
2. Распределение заказов на работы по топографической съемке (критерии оценки выбора)

— Иные действующие технические инструкции Ведомства по

региональному планированию и топографической съемке

При землеустройстве учтены инструктивно-методические по­ложения не менее чем 32 нормативно-правовых документов.

В результате проведенных землеустроительных работ были подготовлены следующие документы:

находящиеся (хранящиеся) в бюро у частного землемера:

основания и составные части топографической съемки по старым правилам;

полная информация об информационных плоскостях (сло­ях): опорные точки, почвенный покров, отдельные объекты и линейные элементы, недвижимое имущество, админист­ративное и техническое деление, включая адреса зданий в системе интерфейс ШТЕК1Л8/АУ8;

деление плана 1:5000 с пояснениями соответственно общему плану;

план опорных точек 1:5000 с пояснениями соответственно общему плану;

номенклатурный план 1:5000 с пояснениями соответственно общему плану;

копия оригинала плана ведения земельного кадастра (учет земель);

список земельных участков и собственников; расчет площадей земельных участков со сравнительной ве­домостью;

материалы упорядочения (увязки) старых и новых измере­ний площади при большой разнице; копии ЭВМ-данных на территории массива; технический отчет Подрядчика (ст. 73 предписания по то­пографической съемке);

прочая техническая документация согласно ст. 62...64 и при­ложения «В» к техническому предписанию по проведению официальной топографической съемки от 10 июня 1994 г. и технические указания № 8; документы, подготовленные для Ведомства по региональному планированию и топографической съемке:

документация и акты согласно «Руководству по сверке при проведении топографической съемки»; данные по информационным плоскостям (слоям): опорные точки, почвенный покров, отдельные объекты и линейные элементы, недвижимое имущество, административное и техническое деление, включая адреса зданий в системе ин­терфейс ШТЕК1Л5/АУ5;

деление плана 1:5000 с пояснениями соответственно общему плану;

план опорных точек 1:5000 с пояснениями соответственно общему плану;

номенклатурный план 1:5000 с пояснениями соответственно общему плану;

копии плана для кадастрового учета земельных участков; технический отчет Подрядчика (ст. 73 предписания по то­пографической съемке); проект финансового расчета;

территориальная статистика, а также планы территории в различных масштабах; документы, подготовленные для Швейцарского управления по проведению топографической съемки:

данные по информационным плоскостям (слоям): опорные точки, почвенный покров, отдельные объекты и линейные элементы, недвижимое имущество, административное и техническое деление, включая адреса зданий в системе ин­терфейс ШТЕКШ/АУЗ;

технический отчет Подрядчика (ст.73 предписания по то­пографической съемке);

территориальная статистика, а также планы территории в различных масштабах; окончательный финансовый расчет; документы, подготовленные для кадастрового бюро:

деление плана 1:5000 с пояснениями соответственно общему плану;

план ведения кадастра (учета земель);

реестр земельных участков (форма 33<1/2Н — земельный ка­дастр);

документы, подготовленные для Администрации Регенсдорфа: копии плана ведения кадастра (учета земель); реестр территорий и собственников;

технический отчет Подрядчика (ст. 73 предписания по то­пографической съемке). Общая стоимость работ составила 293 296 швейцарских фран­ков (208 533,5 долл. США), из них взнос государства — 10 % (24 820 франка), кантона — 25 % (68 944 франка), остальные зат­раты были погашены администрацией Регенсдорфа.

Всего на 1 га землеустраиваемой территории было потрачено 567,3 франков (403,4 долл. США), что является примерно общим значением для западноевропейских стран.

Глава 19 ШВЕЦИЯ

19.1. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Швеция относится к числу северных скандинавских стран с развитой экономикой. Ее общая площадь (территория) превышает 449 тыс. км2 (44,9 млн га), земли под лесами занимают 22 млн га, пашня — 2,7 млн га, пастбища — 0,5 млн га. Сельскохозяйственная освоенность территории составляет всего 9 % , площадь заболо­ченных земель и гор — 31%, городских земель — 3 % , лесов — бо­лее 50%. Население Швеции, по данным на 1998 г., составляло 8,9 млн чел.

Наиболее ценные земли находятся в Южной Швеции. Аренд­ная плата за 1 га земель здесь составляет в среднем 1800 шведских крон, земельные участки с хорошо дренированными и продуктив­ными почвами Центральной Швеции арендуют за 800... 1200 крон, долины и прибрежные территории Северной Швеции — за 400...600 крон, а бедные почвы внутренней территории Северной Швеции — менее чем за 200 крон.

По состоянию на 2000 г. более 19,2 млн га земель (43 % ) в Шве­ции находятся в собственности частных лиц, 14,3 (32 % ) — в госу­дарственной собственности, 0,9 (2 % ) — в собственности муници­палитетов, 8,1(18%) принадлежит корпорациям (юридическим лицам), 0,45 млн га относится к собственности церкви, а 1,8 млн га — к собственности других землевладельцев.

До 46 % сельскохозяйственных земель Швеции в 2000 г. арен­довали, ежегодно примерно 5 % всех сельскохозяйственных объектов недвижимости участвуют в различных сделках (купле-продаже, наследовании, дарении и т.п.).

В Швеции имеется около 3,5 млн единиц недвижимости. Одна единица недвижимости может состоять из одного или нескольких земельных участков. Недвижимость включает в себя не только землю и воду, но и «принадлежности» (здания, многолетние на­саждения, дороги и др.). «Принадлежности» не являются частью недвижимости, если они были построены не собственником зем­ли, а арендатором. Права на полезные ископаемые также не яв­ляются частью недвижимого имущества и не принадлежат соб­ственникам земельных участков.

В Швеции главное место в системе управления земельными и водными ресурсами занимает Национальная земельная служба страны (Ьап(та(епе(), основанная в 1628 г.

Законодательство страны устанавливает, что Национальная зе­мельная служба Швеции — центральный орган управления по вопросам формирования земельных участков, отчуждения недви­жимости, объединения недвижимости, регистрации недвижимос­ти, геодезических работ и государственной топографической съемки.

Как орган государственной власти Национальная земельная служба:

регулирует и контролирует работу других государственных, а также муниципальных землеустроительных организаций;

регулирует и контролирует работы по созданию и ведению зе­мельного кадастра и проводит автоматизированную обработку данных регистрации земельных участков;

консультирует в рамках своей деятельности граждан, юриди­ческих лиц, органы государственной власти и местного самоуп­равления по вопросам реализации планов, выплаты компенсаций и комплексного освоения земель;

отвечает за создание и содержание опорной геодезической сети, координирует работы по аэрофотосъемке для топографичес­кого картографирования;

координирует наиболее важные работы по геодезической съем­ке и картографированию, выполняемые государственными и част­ными организациями;

содействует координации при создании и ведении баз данных для информации, привязанной к местности;

проводит исследования в области геодезии, фотограмметрии, картографии и смежных дисциплин, связанных с выполнением других функций Национальной земельной службы;

удовлетворяет в качестве официального ответственного органа потребности обороны в информации о ландшафтах, землях и т. д.;

изучает в целях национальной безопасности карты и аэрофо­тоснимки, а также геодезические данные Национальной земель­ной службы;

изучает по запросу судов или других государственных органов и делает экспертизу судебных дел или заявлений, поступивших в со­ответствующие органы;

отвечает за документацию по государственным границам, кон­тролирует и поддерживает маркировку границ.

Основные структурные подразделения Национальной земель­ной службы Швеции — управление кадастра, управление земель­ных и географических информационных систем и специальное подразделение, в компетенции которого находятся работы по аэрофотосъемке, сбору и обработке географической информации и данных о недвижимости, геодезическим вычислениям и произ­водству карт, развитию географических информационных систем, материальному планированию. Под руководством Национальной земельной службы действуют агенства Сведсервей (международ­ное сотрудничество) и Свефа (оценка недвижимости).

Земельный кодекс Швеции определяет, что недвижимость — это земельный участок, а строение, стоящее на нем, считается принадлежностью земельного участка. В этой стране с населением 8,9 млн человек зарегистрировано 3,5 млн объектов недвижимости и около 4 млн собственников недвижимости.

Вся недвижимость Швеции зарегистрирована и внесена в Ре­гистр недвижимости, который поддерживает Национальная зе­мельная служба, областные и муниципальные земельно-кадастро­вые органы, а также в Регистр прав на недвижимость, который ве­дут органы по регистрации прав на недвижимость, являющиеся частью семи районных судов (Ьоса1 Соийз), административно подчиняющихся Государственному судебному управлению (№1юпа1 Соийз А(ктгш1га1юп — ОотзЮкуег-ке!:), находящемуся в ведении Министерства юстиции.

В 2000 г. в Швеции имелся 21 областной кадастровый орган, находящийся в ведении Национальной земельной службы, и 39 муниципальных кадастровых бюро. Муниципальные кадастровые бюро находятся в ведении местных властей, но подконтрольны Национальной земельной службе.

Национальная земельная служба Швеции административно подчиняется Министерству охраны окружающей природной сре­ды и ответственна также за ведение земельно-информационной системы страны.

Вопросы регулирования землепользования находятся в компе­тенции 288 муниципалитетов. Они решают и задачи, связанные с принудительным отчуждением недвижимости.

Региональные (областные) кадастровые подразделения Нацио­нальной земельной службы, представляющие собой ее территори­альные органы второго уровня:

собирают кадастровую информацию, ведут регистр недвижи­мости, передают информацию в центральную базу данных;

выдают потребителям информацию из регистра недвижимости;

осуществляют геодезическое обеспечение, оказание геодези­ческих и землеустроительных услуг собственникам;

проводят актуализацию географической информации.

На муниципальном уровне органы Национальной земельной службы (кадастровые бюро) обеспечивают местные администра­ции информацией, необходимой для решения вопросов управле­ния земельными ресурсами и недвижимостью, планирования зем­лепользования и охраны окружающей среды. Они участвуют в разработке земельной политики муниципалитетов, охране муни­ципальных земель, благоустройстве, планировании и эксплуата­ции жилищного фонда, решении вопросов аренды муниципалите­том нежилых помещений, оценке недвижимости.

Консолидированный бюджет Национальной земельной служ­бы Швеции составляет 175 млн долл. США. Большую часть этой суммы (около 120 млн долл.) составляют поступления за счет сбо­ров и оплата услуг по формированию недвижимости, за использо­вание информации из баз данных и оказания консультационных услуг.

Возможности и способы получения этих средств установлены нормами действующего законодательства. При этом надо отме­тить, что землеустроительные операции, выполняемые Службой как государственной организацией и ее подразделениями, не об­лагаются налогами на оборотный капитал.

Ассигнования из государственного бюджета (около 55 млн долл.) направляют только на выполнение важнейших государ­ственных функций, в том числе на получение базовой информа­ции, управление и ведение регистров и баз данных о земле и не­движимости, а также на государственную геодезическую сеть и ра­боты в интересах национальной обороны.

Важнейшей тенденцией последних пяти лет, вызванной разви­тием современных информационных технологий и стремлением к сокращению управленческих структур, является интеграция орга­нов ведения государственного кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество в единые органы под эгидой На­циональной земельной службы Швеции и переход этой службы на полное самофинансирование.

Регистр недвижимости обязательно включает в себя кадастро­вую карту. Для сельских территорий имеется сводная кадастровая карта в цифровой форме в масштабе 1:20 000 (оригиналы карты хранятся в масштабе 1:5000 или 1:10 000 и основаны на ортофо-топлане). Кадастровые карты для городских территорий составля­ют в масштабе 1:1000 или 1:2000.

Кадастровая карта состоит из трех оригиналов: карты границ единиц недвижимости;

карты «принадлежностей», т. е. объектов недвижимости, свя­занных с землей, и обременении;

карты регулирования землепользования.

Кадастровая карта не является необходимой в органах по реги­страции прав на недвижимость.

Землеустройство в Швеции осуществляют на основе давно от­работанного земельного законодательства. Однако в 1995 г. Шве­ция присоединилась к Европейскому Союзу, и с этого времени страна стала согласовывать свою земельную политику со странами этого европейского сообщества.

Земельный кодекс Швеции датируется 1734 г. Поправки к нему вносили много раз. В 1970 г. его подвергли значительной коррек­тировке. Вопросы, регулируемые Земельным кодексом, относятся к юрисдикции судов, в то время как вопросы регистрации прав на недвижимое имущество рассматривают органы земельной регист­рации, которые подотчетны судам. Вопросы же землеустройства и регистрации самих земельных участков находятся в ведении зем­леустроительной службы Швеции и ее территориальных органов, а также кадастровых отделов муниципалитетов.

Современная система планирования и организации рациональ­ного использования земель в Швеции берет свое начало с 1986 г., когда парламент после 10-летней дискуссии принял решение о ве­дении землеустройства только с учетом природоохранных требо­ваний. Поэтому после 70-х годов появились следующие законода­тельные акты.

1. Закон о природных ресурсах (ТЬе №Шга1 Кезоигсез Ас1).

1. Закон о планировании и строительстве (ТЬе Р1апшп§ апс! Вш1с1т§ Ас1).
2. Закон о совместном земельном развитии (ТЬе Ас1 оп ]от1 Ьапс! Оеуе1ортеп1:).

Кроме того, существенно развивалось законодательство о зем­леустройстве.

Территориальное (межхозяйственное) землеустройство в Шве­ции проводят на основе Закона (акта) о формировании недвижи­мости, принятого в 1972 г., параллельно с редактированием Зе­мельного кодекса. Формирование недвижимости предусматривает в нем землеустроительные меры [разделение, отделение, объеди­нение (консолидация) и распределение] по делению земли на объекты собственности (кадастровые единицы).

Внутреннее же устройство территории землевладений сельско­хозяйственного назначения (внутрихозяйственного землеустрой­ства) практически не проводили из-за мелких размеров фермерс­ких хозяйств, преобладающих в шведском сельском хозяйстве. Так, если в 1950 г. число фермерских хозяйств в Швеции составля­ло 300 тыс. при среднем размере 12 га пашни, а в 1990 г. было уже

98 тыс. хозяйств со средним размером 27 га пашни, то в 1999 г. число фермерских хозяйств сократилось до 80 тыс., а средняя пло­щадь увеличилась до 34 га. Большинство ферм являются семейны­ми и находятся в частной собственности.

В связи с увеличением размеров ферм возникла необходимость внутреннего устройства их территории. В Швеции это делают под видом «разработки нового дизайна участка» и считают новым про­грессивным видом землеустроительных работ, хотя в России и Германии этот вид землеустройства существовал уже с XIX в., а общая теория комплексного внутрихозяйственного землеустрой­ства была впервые отработана учеными землеустроителями Рос­сии в первой половине XX в.

19.2. ПЛАНИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Система планирования и использования земель в Швеции сво­дится к следующему.

Каждый земельный собственник в соответствии с законода­тельством отвечает за устройство принадлежащего ему земельного участка. При этом, если он хочет изменить целевое назначение в использовании своей земли или начать строительство, необходи­мо разрешение от местных (муниципальных) властей, а в ряде случаев — и от специальных служб (охраны природы, лесного хо­зяйства и т. д.). Если собственник земель хочет изменить границы своего участка (продать часть земель, присоединить дополнитель­ный земельный участок, свести свои земельные участки в один массив и т.д.), он должен получить, кроме того, разрешение у землеустроительных органов (Кеа1 РгореЛу Рогтаиоп АшЬогку).

Политику в области планирования использования земель в Швеции определяют местные органы власти (муниципалитеты, коммуны). Они ответственны за развитие инфраструктуры терри­тории и осуществление природоохранных мероприятий [физичес­кое (территориальное) и природоохранное планирование].

Государственные органы власти через свою региональную (ок­ружную) администрацию могут влиять на планировочные реше­ния местных органов только:

при конфликтах и территориальных спорах между коммунами;

необходимости соблюдения национальных интересов в области землепользования, охраны здоровья и безопасности;

в случае размещения природных объектов или элементов инф­раструктуры, имеющих региональное или государственное назна­чение (автомагистралей, заповедников, аэропортов и т.п.).

Основной закон, регулирующий планирование использования земли в Швеции, — Закон о планировании и строительстве. В со­ответствии с этим законом каждая коммуна (муниципалитет) со­ставляет на всю площадь, находящуюся в ее ведении, План развития муниципальной территории (ТЬе Митс1ра1 СотргеЬегшуе Ьапс! Ь^е Пап). Этот план разрабатывают на уровне схемы планировщик или архитектор муниципалитета при участии землеустроителя.

Он содержит в себе предложения по развитию местной про­мышленности, жилищно-коммунального хозяйства, резервирова­нию территорий для расширения населенных пунктов, размеще­нию природоохранных зон и зон рекреации, охране природы, ис­пользованию прибрежных территорий. Аналогом такого плана на сельские территории в России служили схемы районной плани­ровки, составляемые в сельских административных районах в 60...70 годы прошлого столетия, и градостроительные генеральные планы, разрабатываемые в городах.

Общий план развития муниципальной территории не имеет форму закона, т. е. не является юридическим документом. Он со­держит в себе лишь принципиальные, общие решения намечае­мой на перспективу организации рационального использования и охраны земель административно-территориального образования.

Юридическую силу имеет Детальный план разви­тия части территории (ОеШПес! Оеуе1ортеп1: Р1ап). Данный план разрабатывают на срок от 5 до 15 лет, и он обязате­лен как для земельных собственников, так и для различных влас­тей (управлений). Использование земель и всю застройку терри­тории регулируют этим планом. Если инвесторы хотят застроить район, они обязаны согласовать намеченные мероприятия с этим планом, а при его отсутствии — заказать его разработку. Оконча­тельное решение о том, составлять этот план или нет, принимает муниципалитет. Он также обязывает планировщиков согласовать этот план с Общим планом развития территории.

В детальных планах развития части территории в различных муниципалитетах Швеции отображают:

деление земель на различные функциональные площади (жи­лая зона по типам застройки, общественные земли: улицы, скве­ры, парки и т. д., площади под водой и прибрежные земли, резер­вные зоны);

дизайнерские решения по устройству этих площадей (разбивка на кварталы, участки и т. п.);

размещение основных элементов инфраструктуры: дорог, про­ездов, инженерных сетей.

В составе детального плана или в качестве самостоятельного документа разрабатывают План ограничений и обременении в ис­пользовании земли (Агеа Ке§и1а1юп8).

В этом документе обязательно устанавливают природоохран­ные требования, охранные и санитарно-защитные зоны, сервиту-ты в соответствии с планируемым использованием земельных и водных ресурсов.

Система планирования использования и охраны земель в Шве-

ТЬе Ас1 СопсеггипЕ !пе Мапа^етет оГ№шга1 Кезоигсез (МКЬ)

Закон о планировании и строительстве

ТЬе Р1аптпё апс! ВшШтв Ас1 (РВЬ)

Общий план развития муниципальной территории

ТЬе Митс1ра1 СотргеЬеп51Уе Ьапс! Узе Р1ап

Специ­альное законо­дательство

Ограничения и обременения в использовании земли

Детальный план развития части территории

Агеа Кеёи1а110П

5рес1а1

Ое1аПес1 Оеуеюртеп\* Р1ап

Разрешение на строительство Разрешение на отвод земельного участка

Рис. 21. Система планирования использования и охраны земель в Швеции

ции показана на рисунке 21, а на уровне муниципального образо­вания — на рисунке 22.

Разработка общего и детальных планов развития территории муниципальных образований в Швеции состоит из множества этапов и достаточно длительна. Это объясняется тем, что различ­ные изменения в организации территории в будущем на многие годы будут определять земельные отношения и вид использования земель, что требует учета многочисленных интересов (собственни­ков земли, органов местной власти, государства). Поэтому про­цесс планирования использования и охраны земель имеет боль­шой общественный резонанс.

Разработку планов осуществляют в несколько этапов: разработка концепции развития территории и ее обсуждение в законодательных органах власти;

Разрешение на  
строительство и  
отвод земли ^

Детальный план I развития территории

! ! ,  
 I—

-—^| План зонирования части . территории (ограничения С и обременения)

I I I I

\_ I

т- .

I ^ Общий план

| / развития

территории

Рис. 22. Принципиальная схема получения разрешения на земельный отвод в системе планирования использования и охраны земли

составление предварительного плана и предложений по разви­тию территории, которые предлагают органы архитектуры, строи­тельства и землеустройства;

проведение консультаций и предварительных согласований ос­новных предложений по развитию территории с администрацией графств (областей), департаментами и управлениями по регистра­ции недвижимости, сельского и местного хозяйства, муниципаль­ными властями и другими заинтересованными лицами;

уточнение предварительного плана по результатам согласова­ний;

всенародное обсуждение плана, опубликование его положений в средствах массовой информации, организация выставок, рефе­рендумов и т. д.;

подготовка общего доклада и рекомендаций по совершенство­ванию плана по результатам проведенных дискуссий;

составление окончательного варианта плана развития территории;

утверждение плана муниципальными властями и его опублико­вание.

19.3. МЕЖХОЗЯЙСТВЕННОЕ (ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ) ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО, СВЯЗАННОЕ С КОНСОЛИДАЦИЕЙ ЗЕМЕЛЬ

Важный инструмент планирования и организации рациональ­ного использования и охраны земель в Швеции — проекты терри­ториального (межхозяйственного) землеустройства, связанные с консолидацией земельных участков. Эти проекты называют про­ектами консолидации земель (Ьапс! СопзоИйаПоп рго]ес1).

Консолидация (объединение) земель была необходимой в свя­зи с тем, что уже в XVIII в. мелкое парцеллярное землевладение с чересполосицей, узкополосицей, длинно- и дальноземельем тор­мозили сельское хозяйство. Мозаичность (фрагментация) земель сделали крестьян сильно зависящими друг от друга. Они должны были сеять и собирать урожай в одно и то же время, преимуще­ственно коллективно, и выращивать одни и те же культуры.

Первый Закон о консолидации земель в Швеции был принят в 1757 г. Новые правила были введены в действие в 1807 г., а затем и в 1827 г. В 1828—1922 гг. консолидация земель была проведена на 20 млн га сельскохозяйственных и лесных земель. Число хозяйств, затронутых консолидацией, составляло 287 тыс. Причем 83 тыс. из них пришлось переселять на новое место.

С 1922 по 1972 г. в Швеции действовали специальные правила консолидации земель, учитывающие специфические условия отдель­ных округов. В 1972 г. в Швеции был принят Закон «Акт о формиро­вании недвижимости», который определял основные требования землеустройства и упорядочил процедуру консолидации земель.

Рассмотрим порядок и результаты проектирования на примере объединения земельных участков территории Бонас-Вамхуса (Вопаз-УатЬиз), занимающей основную часть площадей муници­палитета Мора (МшилраШу оГ Мога) [143].

Данная территория в 1970 г. охватывала 53 700 га, в том числе леса — 46 200, пашни — 400, болот — 7100 га.

Эта площадь включала 6500 единиц собственности, в том числе 1300 земельных участков находились в частной собственности, причем 275 из них требовали раздела по наследству, 1250 — в об­щественной, 2500 — в совместно-долевой, остальные — в других формах собственности. Средняя площадь, приходящаяся на одно землевладение, составляла 8,3 га.

Вся территория включала 21 500 контуров угодий, средняя пло­щадь контура составляла 2,5 га. Структура землевладения была весьма хаотичной, преобладали длинноземелье, дальноземелье, чересполосица, узкополосица.

Например, землевладение Майта Аркеберга площадью 35,5 га состояло из 532 контуров угодий, расположенных в 71 месте, включало 9 оборудованных жилых и хозяйственных построек (центров), расположенных в разных местах. Землевладение Матса Олматса площадью 28,5 га включало 204 контура лесов, болот, пашни, пастбищ и сенокосов, объединенных в 52 участка, и два хозяйственных центра. Землевладение Леннарта Веттерберга пло­щадью 114,5 га состояло из 220 контуров угодий, 11 участков, трех хозяйственных центров.

Многие землевладельцы имели земельные участки, удаленные от их хозяйственных центров на расстояние до 25 км.

Все 6500 единиц собственности объединены в различные не­большие хозяйственные сообщества (общины, кооперативы, ком­пании, общества, товарищества), число которых в 1970 г. состав­ляло 1157 единиц. В среднем эта хозяйственная единица объеди­няла 5 землевладельцев и 18 земельных участков и имела размер 46,4 га.

Группировка 1157 хозяйственных сообществ по площади паш­ни и леса приведена в таблице 13.

13. Группировка хозяйственных сообществ по площади пахотных и лесных земель

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | Лесные земли, | | | га |  |  |  | Итого | |
| Пахотные земли, га | до 10 | | 10...20 | | 20...40 | | 40... 100 | | более 100 | | число |  |
| число ед. | % | число ед. | % | число ед. | % | число ед. | % | число ед. | % | ед. | % |
| < 2 2...6 > 6  Итого | 469 | 41 | 225 | 19 | 231 | 20 | 173 | 15 | 48 8 | 4 1 | 1146 8 | 99 1 |
| 469 | 41 | 225 | 19 | 231 | 20 | 173 | 15 | 59 | 5 | 1157 | 100 |

Из таблицы видно, что 99 % хозяйствующих субъектов имело площадь пашни менее 2 га, а 80 % из них имело лесные угодья площадью менее 40 га, что не способствовало эффективному хо­зяйствованию.

Учитывая такую запутанность в земельных отношениях, запу­щенность земельной собственности и крупные недостатки ис­пользования земель, присущие ей, а также невозможность приме­нения прогрессивных технологий в области сельского и лесного хозяйства, по инициативе Национальной земельной службы Шве­ции при поддержке местных органов власти было принято реше­ние о проведении землеустроительных работ по консолидации зе­мельных участков в этом регионе.

Процедура землеустроительных работ, которые предусматрива­лось осуществить в течение 25 лет, включала в себя следующие ос­новные этапы:

Вид работы Год осуществления

Определение участников землеустройства, создание дирек- 1970—1975 ции проекта, разработка бизнес-плана проекта

Разработка задания на проектирование, сбор заявлений от 1980

участников землеустройства, открытие финансирования по проекту

|  |  |
| --- | --- |
| 1980- | 1982 |
| 1982- | 1986 |
| 1987- | 1989 |
| 1984- | 1990 |
| 1985- | 1989 |
| 1989— | 1990 |

Аэрофотосъемка всей территории, составление плана  
границ землевладений и землепользовании, уточнение  
фактических площадей земельных участков и прав на них  
Разработка и согласование проекта территориального зем-  
леустройства (консолидации земель)  
Перенос проекта в натуру с разбивкой земельных участков  
и наземной съемкой новых границ  
Строительство новых дорог  
Инвентаризация и оценка лесов  
Устройство территории пашни  
Составление крупномасштабных топографических карт на 1985

участки рекреационного назначения путем аэрофотосъем­ки и наземной съемки

Устройство территории земель рекреационного назначения 1987—1990 Оформление планов земельных участков на каждого зем- 1992—1995 левладельца, регистрация земельных участков и включе­ние их в земельный кадастр

Как видно, проект консолидации земель представляет собой сложное землеустроительное, техническое, правовое и социально-экономическое мероприятие, длительное по времени.

Основные задачи проекта следующие.

1. Сведение участков земель, принадлежащих каждому соб­ственнику, по возможности, к одному месту с соблюдением оди­накового сопоставимого качества земельных массивов и леса.
2. Проектирование и строительство новых дорог, обеспечиваю­щих подъезд к земельным участкам.
3. Формирование земельных массивов, объединяющих различ­ных землевладельцев в хозяйственные сообщества, ведущие со­вместно лесохозяйственное и сельскохозяйственное производство.
4. Обустройство хозяйственных центров, мест рекреации и ту­ризма.

В 1980 г. была определена стоимость данного проекта, которая составляла 31,5 млн шведских крон (ориентировочно 7 млн долл. или более 130 долл. на 1 га землеустраиваемой площади). Из этой суммы 20 млн крон предполагалось направить на решение право­вых и технических вопросов, 8 млн — на строительство дорог, 3,5 млн —на другие цели, 11,5 млн должны были быть покрыты собственниками земельных участков, 20 млн крон — за счет госу­дарственных субсидий.

Сведение земель каждого хозяина к общему массиву шло на ос­новании согласованного проекта землеустройства, в основном без помощи суда. В ряде случаев споры между землевладельцами были урегулированы через суд.

Основной принцип перераспределения земель — сохранение доходности участков леса до и после землеустройства и улучшение пространственных условий землепользования. Допустимые преде­лы ожидаемого сокращения доходности, без согласования с соб­ственниками, принимали 5 %. Для соблюдения этого требования была проведена оценка лесных угодий.

9 Чемлеусфойсшо. 1.7

В ходе составления проекта отношения между землеустроите­лями, землевладельцами, руководством компаний и представите­лями местной администрации приняли форму добровольного со­трудничества. В процессе проведенных встреч и собраний 92 % землевладельцев высказались за необходимость осуществления проекта, 8 % — против. Однако в ходе землеустроительных работ все землевладельцы поняли необходимость перераспределения зе­мель и включились в проект.

Землеустроительные работы после ликвидации мозаичности землепользования, упорядочения землевладений, определения на местности новых границ земельных собственников были связаны с проектированием и строительством новых дорог. Считали, что расстояние между лесными дорогами не должно превышать 500...600 м для лесных участков, богатых строевым лесом, и 1000 м — для других лесных массивов. К участку и хозяйственному центру каждого землевладельца прокладывали отдельную дорогу. Согласно проекту было проложено 100 км дополнительных посто­янных лесных грунтовых дорог, из которых половина была пост­роена за счет средств землевладельцев, а вторая половина — за счет государственных расходов.

Фрагмент проекта консолидации земель территории Бонас-Вамхуса показан на рисунке 23.

За счет землеустройства была получена следующая выгода. Если до землеустройства на данном массиве было 6500 единиц собственности площадью 8,3 га, то после землеустройства их оста­лось всего 430, а площадь увеличилась до 107 га. Первоначально земли перераспределили на площади 46,2 тыс. га. На этих землях образовано три лесные компании — 8700 га, три лесные общи­ны—5300га, 423 частных земельных собственника — 31 900 га и местное предприятие «Вамхус Париш».

При этом число собственников на единицу недвижимости, т. е. совместное землевладение, сократилось с 2500 до 170, а лес­ных контуров, находящихся в совместном владении, — с 8500 до 330.

Эффективность перераспределения земель с точки зрения от­дельных землевладельцев приведена в таблице 14.

Из таблицы видно, что если раньше землевладения 6 собствен­ников земли размещались на 200 участках, то после землеустрои­тельных работ по консолидации земли — всего на 6, т. е. в одном месте. При этом число контуров угодий вследствие ликвидации чересполосицы и консолидации земель уменьшилось с 1419 до 14, т. е. в 100 раз.

После окончания данного проекта в 1996 г. объем производства древесины увеличился на 700 тыс. м3, ее продажа — на 300 млн шведских крон, а занятость составила 100 рабочих мест в год. По завершении проектов консолидации в 1994—1996 гг. налоговые

14. Эффективность проекта консолидации земель

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Размер владения, га | | Структура землевладений до землеустройства | | | | Структура землевладений после землеустройства | | |
| Наименование |  |  | Число | | | | Число | | |
|  | Пахотные земли | Лесные земли | хозяйствен­ных центров | земельных участков | ассоциаций собствен­ности | контуров | земельных участков | контуров | ассоциаций собствен­ности |
| Майт Аркеберг | 0,4 | 35,1 | 9 | 71 | 189 | 532 |  | 2 | 2 |
| Систконен Хиндерс | 0,6 | 79,4 | 4 | 17 | 36 | 147 | 1 | 3 | 2 |
| Мате Олматс | 1,4 | 27,1 | 2 | 52 | 47 | 204 | 1 | 3 | 2 |
| Гордон Петерсон | 0,9 | 93,2 | 1 | 40 | 40 | 128 | 1 | 3 | 2 |
| Гунар Торджилс | 0,4 | 51,3 | 5 | 9 | 83 | 188 | 1 | 1 | 1 |
| Леннарт Веттерберг | 1,3 | 113,2 | 3 | 11 | 92 | 220 | 1 | 2 | 1 |
| Итого | 5,0 | 399,3 | 24 | 200 | 487 | 1419 | 6 | 14 | 10 |

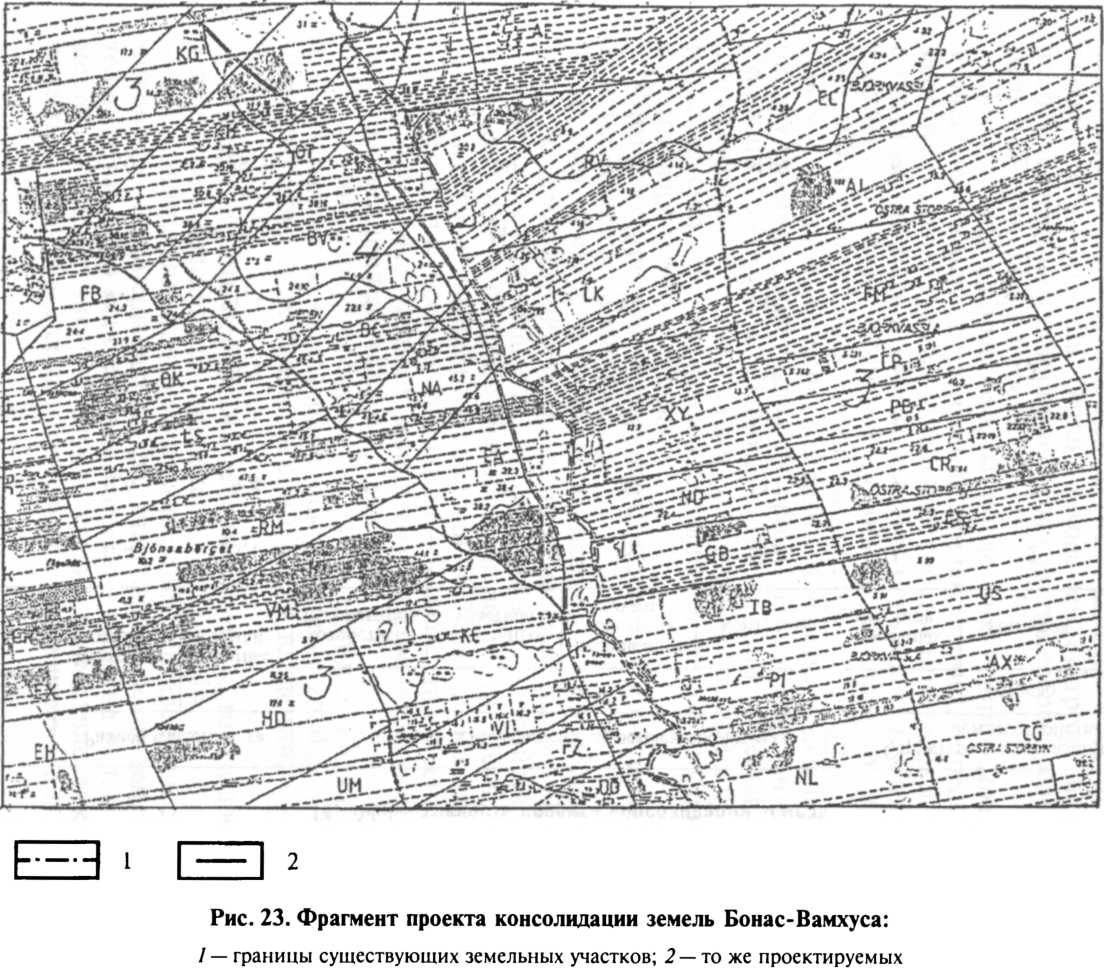


Рис. 24. Мелкоконтурные (7) и консолидиро­ванные (2) участки

сборы в местный бюджет составили 125 млн шведских крон, т. е. увеличились примерно в 1,5 раза.

Проекты консолидации земель существенно изменяют облик территории (рис. 24). Из рисунка видно, что условия организации сельскохозяйственного производства на юго-востоке существенно лучше, чем на северо-западе рассматриваемого массива, где земле­устройство еще не проведено.

Глава 20

ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И БАЛТИИ

20.1. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ВОСТОЧНОЕВРОПЕЙСКИХ

СТРАНАХ

В первое послевоенное десятилетие многие восточноевропейс­кие страны приступили к проведению земельных реформ как со­ставной части программ социалистического переустройства. Все они были ориентированы на переход к обобществлению земли и других средств производства. Народнохозяйственная значимость этих реформ была весьма велика, так как в тот период экономика большинства стран Восточной Европы имела аграрный характер. Доля сельского хозяйства в национальном доходе Болгарии, Ру­мынии, Югославии, Польши превышала 40 %, в этой отрасли было занято 75 % самодеятельного населения.

Земельные реформы проводили в разные сроки, и они несколь­ко отличались методами проведения, но сходство их задач во мно­

гом определялось общими историческими условиями периода ос­вобождения от фашизма, ликвидации последствий оккупации, прихода к власти коммунистических и рабочих партий. Так, неза­висимо от размера землевладения и без выкупа во всех восточно­европейских странах отчуждали землю и другие средства произ­водства у лиц немецкой национальности и граждан государств гитлеровской коалиции, у военных преступников и лиц, сотруд­ничавших с оккупантами.

Отчуждали помещичьи земли и владения буржуазии сверх зе­мельного максимума, установленного законами о земельной ре­форме: в Болгарии — 20 га (в Южной Добрудже — 30), в Югосла­вии в зависимости от качества земли — 20...30, в Венгрии — 57, в Чехословакии, Румынии и Польше — 50 (на западных землях — 100), в Восточной Германии — 100 га. Экспроприация крупных землевладений в Болгарии, Чехословакии, Венгрии сопровожда­лась денежным возмещением, в Польше и Румынии бывшие вла­дельцы могли получить земельные участки для самостоятельной обработки, в Восточной Германии при отчуждении крупных зем­левладений компенсации не выплачивали. В Югославии при изъятии участка сверх установленного максимума владелец полу­чал выкуп, равный стоимости годового урожая с подлежащей от­чуждению земли; при изъятии землевладения целиком компенса­цию не выплачивали.

Учитывая приверженность крестьянства к частной собственно­сти на землю, новые власти почти не подвергали национализации конфискованные у крупных землевладельцев земли. Под лозунгом «Земля принадлежит тем, кто ее обрабатывает» отчуждаемые зем­ли были разделены между безземельными и малоземельными кре­стьянами на праве частной собственности, хотя законы наклады­вали ограничения на это право. В течение определенного времени полученная земля не могла быть объектом купли-продажи, пере­даваться в аренду, делиться между наследниками.

Всего было перераспределено около 30 % площади сельскохо­зяйственных угодий Венгрии, Румынии и Чехословакии, в Вос­точной Германии — 47 %, тогда как в Болгарии и Югославии — соответственно только 6,6 и 14,8 %.

Ликвидация крупного частного землевладения была лишь пер­вым этапом преобразований в сельском хозяйстве восточноевро­пейских стран. На базе национализированных высокоэффектив­ных хозяйств с образцовыми фермами и земледельческими под­разделениями создавали крупные коллективные хозяйства, госу­дарственные или кооперативные. По аналогии с принятой в СССР моделью общественно-экономического развития начались форсированная коллективизация, концентрация и специализация сельскохозяйственного производства.

Большинство европейских социалистических стран приняло колхозно-кооперативную систему в сельском хозяйстве как наи­более подходящую в условиях командно-административной эко­номики. В Восточной Европе процесс коллективизации не сопро­вождался столь крупномасштабными негативными последствия­ми, как в СССР. Земля не была полностью национализирована, не было жестких репрессий в отношении крепких крестьянских хо­зяйств, в значительной степени удалось использовать довоенный опыт хозяйствования.

В Болгарии коллективизация в основном была завершена в 1958 г., в других восточноевропейских странах — в первой полови­не 60-х годов (за исключением Польши и Югославии). В Польше, где сельскохозяйственное кооперирование началось в 1948— 1949 гг., к середине 1956 г. доля сельскохозяйственных угодий в кооперативах составляла всего 11,2 %. В этот момент курс аграр­ной политики резко изменился: более 7,5 тыс. кооперативов было распущено, на долю оставшихся приходилось 1,4 % сельскохозяй­ственных угодий страны. Попытки правительства в 70-х годах XX в. расширить сектор госхозов привели к увеличению доли сельскохозяйственных угодий в них до 19 % в 1978 г.

В Югославии политику коллективизации активно проводили в 1948—1949 гг. Система государственных мер по льготному налого­обложению кооперативов, кредитованию их членов, первоочеред­ному снабжению новой сельскохозяйственной техникой, закуп­кам продукции по приемлемым ценам приводила к расширению коллективного сектора, но отнюдь не к увеличению производства сельскохозяйственной продукции. По этой причине в 1952— 1953 гг. большинство производственных кооперативов в стране было распущено.

В 1957 г. появилась новая концепция социалистического пре­образования сельского хозяйства, предполагающая постепенное обобществление производства, развитие элементов крупного про­изводства в частном секторе на базе взаимосвязи индивидуальных крестьянских хозяйств с сельскохозяйственными и перерабатыва­ющими предприятиями. В 60—70-е годы XX в. в странах Восточ­ной Европы, входящих в Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ), кооперация приобрела новые черты — началось сближение двух форм социалистической собственности. Различия во взглядах на перспективы этого процесса проявлялись в земельной полити­ке отдельных стран, например Болгарии и Венгрии. В Болгарии произошло огосударствление кооперативного сектора, трудовые кооперативные земледельческие хозяйства (ТКЗХ) были расфор­мированы и включены в аграрно-промышленные комплексы (АПК), которые представляли собой механическое соединение кооперативной и государственной собственности. После 20 лет су­ществования АПК их создание было признано ошибкой, и реше­нием майского (1989 г.) Пленума ЦК БКП они были упразднены.

Аграрная политика Венгрии в этот период была направлена на развитие кооперации на основе укрупнения и расширения как ко­оперативных, так и государственных хозяйств. До принятия в 1967 г. нового Закона о земле она в основном находилась в част­ной собственности (примерно 2/з площади сельскохозяйственных угодий). Прежде при вступлении крестьянина-единоличника в производственный кооператив (СХПК) земля поступала в совмес­тное пользование кооператива, оставаясь собственностью его чле­нов. В результате выбытия части членов СХПК (при смене места жительства, по возрасту и т. д.) значительная часть земли, находя­щейся в пользовании кооператива, оказалась в собственности лиц, не занятых в сфере сельскохозяйственного производства (около 17 % в 1967 г.). Неуклонно увеличивалась сумма арендных плате­жей, выплачиваемых СХПК владельцам земли.

Законом 1967 г. был утвержден порядок выкупа кооперативами земель, находящихся в собственности посторонних лиц, в размере пятилетней суммы арендной платы. Начался также на доброволь­ной основе выкуп земли, находившейся в коллективном пользова­нии СХПК, но формально принадлежавшей отдельным членам ко­оператива. К концу 70-х годов XX в. доля кооперативной собствен­ности на землю превысила 60 %; 30 % находилось в собственности членов СХПК, около 4 — в личной собственности граждан и менее 1,5 % — в частной собственности крестьян-единоличников.

Государственная и кооперативная собственность на землю рас­ширялась также благодаря прекращению продажи государствен­ных и кооперативных земель, контролю за куплей-продажей зе­мельных участков, находящихся в частной собственности, переда­че государственных и кооперативных земель, непригодных к ис­пользованию, под личные подсобные хозяйства, дачи, сады, виноградники. Для развития крупного сельскохозяйственного производства и в целях концентрации земельных площадей была проведена система землеустроительных мероприятий. Венгерская модель сельскохозяйственных кооперативов представляла наибо­лее жизнеспособную организационно-хозяйственную единицу во всей мировой социалистической системе.

На рубеже 90-х годов XX в. в странах Восточной Европы разра­зился системный кризис. Стало очевидным, что современное про­изводство не может существовать без рынка, который, в свою оче­редь, развивается лишь тогда, когда каждый производитель само­стоятелен, является собственником средств производства и произ­веденной продукции. С 1990 г. экономические реформы в Восточной Европе приобрели всеобъемлющий, беспрецедентный по глубине и масштабам характер. Прежний термин «Восточная Европа» в смысле «часть мировой социалистической системы» полностью утратил свое значение, и лишь по традиции в мировой прессе страны Балтии, Центральной и Юго-Восточной Европы иногда объединяют в один регион.

Реальный и окончательный переход к рыночному хозяйству связан прежде всего с установлением господства частной соб­ственности. Эта цель присутствует во всех правительственных программах, хотя в разных странах к трансформации государ­ственной собственности подходят по-разному. Частный сектор формируется тремя путями: через учреждение новых частных ком­паний, поощрение предпринимательства; приватизацию государ­ственной собственности; за счет реституции (возвращения земли ее прежним владельцам).

Радикальные изменения в экономике, предполагающие свобо­ду предпринимательства, разгосударствление собственности, ус­коренный переход к рыночному хозяйству, размораживание цен, повсюду были связаны с глубоким спадом производства. Только за 1990—1991 гг. снижение валового национального продукта в шес­ти восточноевропейских странах (Болгария, Венгрия, Польша, Ру­мыния, Чехословакия и Югославия) составило около 30 %.

Земельные реформы в 90-е годы XX в. проходили во многом по-разному. В странах с наименее развитой экономикой (Алба­ния, Румыния, Болгария) они заключались преимущественно в разрушении крупного коллективного землепользования, роспуске крупных предприятий и образовании большого числа мелкотовар­ных полунатуральных крестьянских хозяйств.

В Албании приватизация земель стала основным инструментом земельных преобразований. В результате ее с августа 1991 г. до на­чала 1994 г. более 90% земель бывших кооперативов и государ­ственных предприятий было трансформировано в 500 тыс. малых частных многоотраслевых хозяйств со средним размером 1,4 га. Основными собственниками земли стали бывшие члены коопера­тивов и работники госхозов, а после апреля 1993 г. — частично бывшие землевладельцы.

В Румынии в феврале 1990 г. был принят Закон о земельном фонде, по которому земля может являться предметом купли-про­дажи, а также передаваться по наследству. Предусматривались уп­разднение всех сельскохозяйственных кооперативов и передача их земель в частную собственность крестьян.

Каждая сельская семья имела право на безвозмездное получе­ние участка земли до Юга; земельный минимум составлял 0,5га на 1 чел. Максимум земельной площади, купленной и арендован­ной одной семьей, составлял 100 га. По закону землю, находящу­юся в частной собственности, предусматривалось использовать только для производства сельскохозяйственной продукции.

В результате место производственных кооперативов заняли крестьянские хозяйства со средним размером 1,6 га —более мел­кие, чем до кооперирования. Таких хозяйств в 1997 г. насчитыва­лось 3,4 млн, в их владении находилось 5,4 млн га земли. Имеются также сельскохозяйственные предприятия, включая кооперативы, организованные либо как простые ассоциации физических лиц, либо ассоциации с юридическими лицами. Таких ассоциаций бо­лее 22 тыс., они владеют 3,7 млн га земли (средний размер хозяй­ства 169 га). Третий вид хозяйств — сельскохозяйственные ком­мерческие компании (около 800), которые, по существу, заняли место бывших государственных хозяйств. В целом 81,3% земель страны находится в частном секторе, включая приусадебные хо­зяйства [69]. К тому же владеют ею не столько сельские товаро­производители, сколько другие категории населения, что может со временем привести к серьезным социальным конфликтам.

В Болгарии земля на протяжении многих лет фактически фун­кционировала как государственная собственность, хотя юриди­чески не была национализирована. Земельная реформа здесь прошла через два этапа: на первом была предпринята попытка возродить общинное землепользование, на втором на основе по­степенной приватизации началось создание частных хозяйств. В феврале 1991 г. был принят Закон о собственности и использова­нии сельскохозяйственных земель; теперь они могли быть соб­ственностью государства, общин, отдельных граждан и юриди­ческих лиц. Землю можно использовать только по назначению. Если ее не обрабатывают в течение 3 лет, пользователь выплачи­вает общине налог, равный стоимости среднего урожая с 1 га на данном участке.

Максимум земельной собственности составляет 30 га в расчете на семью. Восстановлено право собственности на землю, внесен­ную крестьянами в трудовые кооперативные и государственные земледельческие хозяйства и незаконно изъятую в 1946 г. Пре­жние владельцы могут восстановить свои утраченные права соб­ственности на землю или получить за нее денежную компенса­цию. Безземельные и малоземельные граждане получали землю из государственного и общинного земельного фонда, которая не мо­жет быть отчуждена в течение 10 лет. В законе намечено несколь­ко вариантов реализации права собственности на землю:

получение земли из кооператива и организация на ней частно­го крестьянского хозяйства;

передача земли в государственный фонд за соответствующую компенсацию;

сохранение земли в ТКЗХ и получение ренты.

К концу даты представления заявок на возвращение земли быв­шим собственникам (4 августа 1992 г.) было подано 1,7 млн заяв­лений, из которых 91 % физических лиц, 2,4 % юридических лиц и 5,1 % муниципалитетов (муниципалитеты до кооперирования вла­дели частью земли в общинной собственности).

Сначала были распределены мелкоконтурные участки, на кото­рые имелись ясные юридические документы о прежнем собствен­нике. Выделение же участков из общих массивов требовало много времени и больших объемов землеустроительных работ. Поэтому на 1 октября 1994 г. из 5,3 млн га земли, которая предполагалась для перераспределения, только 1,6 млн га (3,1 %) было перерасп­ределено и передано частным владельцам. При этом только 4 тыс.

землевладельцев получили нотариальные акты на право земель­ной собственности.

Кроме того, 32 % земли все еще оставалось в составе коопера­тивов, а 37 % угодий перешли в распоряжение временных трудо­вых коллективов, созданных на базе прежних кооперативов.

В итоге в Болгарии сложилось многоукладное сельское хозяй­ство с частными крестьянскими и приусадебными хозяйствами, временными трудовыми коллективами и кооперативами, которых насчитывается 1524 (в среднем по 820 га на хозяйство). Всего в стране насчитывается 1,6 млн мелких натуральных крестьянских и приусадебных хозяйств, относительно товарных крестьянских хо­зяйств — 358 тыс.; их наделы не превышают 10 га.

Таким образом, для названных стран характерны чрезмерная парцелляризация земли и неудовлетворительные организацион­но-территориальные условия для ведения сельскохозяйственного производства. Не случайно в них был отмечен наиболее сильный и резкий спад сельскохозяйственного производства во всей Вос­точной Европе. В недалеком будущем могут потребоваться серьез­ные меры по реформированию сложившихся земельных отноше­ний и системы землевладения и землепользования.

В странах региона, где и в 50—80-е годы в аграрном секторе преобладали крестьянские (фермерские) хозяйства с частной соб­ственностью на землю и другие средства производства (Польша, Союзная Республика Югославия, Хорватия), земельные реформы сводились к укрупнению этих хозяйств, улучшению их землевла­дений (ликвидация чересполосицы, узкополосицы и дальноземе­лья, объединение и укрупнение угодий), а также к активизации рыночных механизмов регулирования земельных отношений.

В Польше в отличие от большинства восточноевропейских стран на протяжении послевоенных лет земельные отношения ре­гулировались в той или иной мере рыночными инструментами в условиях объективно сложившейся частнокрестьянской структуры аграрного производства. Сохранялись различные формы земель­ного оборота, земельный рынок с разными принципами форми­рования цен на землю и арендной платы, взимался земельный на­лог. Поэтому реформа практически свелась к ликвидации госхо­зов, в основном путем административно-правового принуждения, которое в сложившейся ситуации оказалось гораздо более дей­ственным методом, чем сугубо экономические.

В 1992 г. польские власти создали Агентство аграрной соб­ственности госказны. Одной из его задач стало регулирование процессов, связанных с функционированием государственной собственности в сельском хозяйстве. Уже к марту 1993 г. агент­ством было расформировано около 1 тыс. госхозов, из которых 740 с землей (1,8 млн га) и имуществом поступили в его ведение.

Основной акцент в Польше был сделан на развитие оборота земли. Еще во второй половине 1990 г. был принят закон, соглас­но которому земля стала товаром, подлежащим (через систему аукционов) свободной купле-продаже для всех польских граждан и иностранцев. После первого этапа земельного реформирования в Польше сложилась следующая структура частных хозяйств (табл. 15).

15. Площади землевладений крестьянских хозяйств Польши [17]

Площадь хозяйства, га Число хозяйств, тыс. Удельный вес в земельной площади, %

1...2 378 4,3

2...5 663 16,9

5...7 270 12,0

7...10 273 16,8

10...15 224 19,8

Более 15 159 30,2

В результате преобразований число хозяйств увеличилось, а средняя площадь польской фермы составила всего 4,8 га. Фермер­ский сектор дал работу почти третьей части трудоспособного насе­ления страны. Польша стала крупным производителем и экспор­тером картофеля. Но дальнейшее развитие отрасли сильно сдер­живается мелкими размерами землевладений и существенными недостатками землепользования, особенно на юге страны (много-полосица, чересполосица, дальноземелье). Это требует проведе­ния землеустроительных работ по комассации угодий и сведению мелких участков одного хозяина в единый массив.

В Сербии и Черногории, объединившихся в апреле 1992 г. в Со­юзную Республику Югославию, земельная реформа была направ­лена на быстрое введение рыночных механизмов в экономику. Своим радикальным подходом к преобразованию прежней жизни она напоминала польскую «шоковую терапию». Как и в Польше, независимая экономическая деятельность существовала в Югосла­вии еще в предыдущие десятилетия. Но в 50—80-е гг. XX в. основ­ными экономическими субъектами все же выступали государ­ственные структуры, которые лишь формально имели независи­мый самоуправленческий статус.

В аграрной сфере госсектор был представлен госхозами и агро­промышленными комбинатами, которые благодаря постоянным вливаниям средств из бюджета, льготному налогообложению и сравнительно эффективной организации производства произво­дили 51 % товарной продукции сельского хозяйства, занимая все­го 17,6% площади сельскохозяйственных угодий. В частном сек­торе (2,7 млн хозяйств) в 1991 г. находилось 82,4 % сельскохозяй­ственных угодий, однако его доля в производстве товарной про­дукции составляла всего 49 %. Длительное время нерешаемые социальные и организационные проблемы югославского кресть­янства, малые земельные наделы (62 % хозяйств владеют земель­ным наделом до 3 га), монопольное положение социалистическо­го сектора, на развитие которого в течение многих десятилетий направлялись огромные средства, обусловили спад производства в частном секторе, отток сельского населения в города и за рубеж. Это привело к увеличению площадей необрабатываемой земли, старению сельскохозяйственного населения и уменьшению доли населения трудоспособного возраста.

Программа подъема сельского хозяйства основывалась на при­оритетном развитии фермерской системы. В 1990 г. был принят закон, по которому система земельного максимума отменялась, каждому гражданину гарантировалось право собственности на неограниченное количество земли вне зависимости от его занято­сти в сельскохозяйственном производстве. Одновременно возвра­щалась земля бывшим собственникам, изъятая у них в результате прежних аграрных реформ. В том же году был принят Закон о сельскохозяйственных кооперативах (задругах), по которому их собственность, преобразованная в собственность госхозов в 1953 г., вновь возвращалась прежним владельцам. Результатом за­кона стало образование 1600 новых задруг.

В наиболее развитых государствах Восточной Европы (Чехия, Словакия, Восточные земли Германии, Венгрия) земельные ре­формы предусматривали в основном сохранение землевладений крупных хозяйств и создание системы долевого или иного участия в их собственности с одновременным реформированием коопера­тивов. Почти не изменилась структура крупных предприятий, их землевладения и землепользования, поскольку не вызывала со­мнений их экономическая, социальная и технологическая эффек­тивность. Сельскому населению эти хозяйства обеспечивали заня­тость и относительно высокий уровень дохода.

В Чехии основы новых земельных отношений были заложены в принятом в 1991 г. Законе о земле. С момента его вступления в дей­ствие все пользователи земли обрели статус арендатора, а собствен­ники земли стали арендодателями с правом пересмотра и расторже­ния договора. Приватизация земель была поручена республиканс­кому земельному фонду. Сельскохозяйственные кооперативы, ко­торые не попали в программу приватизации, вопрос о своей новой организационно-правовой форме решали самостоятельно на об­щем собрании членов с участием всех формальных владельцев зем­ли и имущества, а те, которые не были преобразованы до апреля 1993 г., были принудительно ликвидированы. В итоге в 1993 г. в Че­хии была завершена реорганизация: 95 % прежних сельскохозяй­ственных кооперативов преобразованы в новые (т. е., по существу, подтвердили свой статус), 3 % стали акционерными обществами; 2 % — обществами с ограниченной ответственностью.

Параллельно шла приватизация госхозов; крестьяне получили права на определенную долю их собственности, в том числе и на землю (путем акционирования). К ноябрю 1993 г. было привати­зировано 64 % госхозов.

Продолжается процесс возвращения конфискованного после 1948 г. имущества прежним владельцам. Тем, кто имел такие права в 1948 г., землю не возвращали, поскольку считали, что в то время земельную реформу проводили на справедливых основаниях. Этот процесс затянулся: из примерно 245 тыс. заявлений на реституцию рассмотрено около 60 тыс. Причина задержки — прежде всего тех­ническая неподготовленность местных земельных органов и судов к решению подобных дел. Не хватало и землеустроительных кад­ров, так как стали перестраивать землемерную и геодезическую службы, возник институт частных землемеров.

По мере осуществления земельных преобразований несколько увеличился удельный вес частного сектора. Фермерские хозяйства в Чехии используют 405 тыс. га сельскохозяйственных угодий (включая приусадебные хозяйства). На их долю приходится 82 % продукции овцеводства, 60,5 % птицеводства. Вместе с тем в про­изводстве основных видов аграрной продукции — зерна, картофе­ля, молока, говядины, свинины ведущие позиции по-прежнему занимают кооперативы.

В Словакии в ходе земельной реформы был взят курс на поощ­рение коллективных форм собственности, поддержание устойчи­вости землепользования, сдачу земель и имущества госхозов в долгосрочную (10...30 лет) аренду под небольшой процент. Созда­ние же частных хозяйств допускается, но они не получают госу­дарственной поддержки. Во многом это объясняется тем, что сель­ское хозяйство в Словакии имеет гораздо большее значение, чем в индустриальной Чехии.

В Восточных землях Германии земельная реформа решала весь­ма сложные задачи перераспределения земельной собственности, а также сохранения производственного потенциала аграрного сек­тора бывшей ГДР, его включения в агрокомплекс единой Герма­нии. При этом ставили цель — обеспечить занятость населения и снизить социальные издержки реформирования.

В отличие от других стран Восточной Европы эти проблемы решали при существенной помощи Западной Германии и с уче­том общего перепроизводства в сельском хозяйстве страны. Наи­более реальным выходом, несмотря на первоначальные планы, оказалось сохранение большинства старых кооперативов в ре­формированном виде при воссоздании частной и долевой соб­ственности на землю и имущество (т. е., по сути дела, так же, как и в Чехии).

Основными производителями сельскохозяйственной продук­ции в новых землях остались крупные предприятия. Теперь они имеют юридическую форму товарищества (44 % сельскохозяй­ственных угодий Восточной Германии), акционерного общества, общества с ограниченной ответственностью и коммандитного то­варищества (31 %). На долю частных лиц приходится лишь 25 % земель. Всего в новых федеральных землях функционируют

14 тыс. частных предприятий. Более половины фермерских хо­зяйств имеют побочный доход. Средняя площадь фермерского хо­зяйства составляет 200га, тогда как на западе страны—19га; крупные крестьянские хозяйства имеют площадь 325 га и более.

Структура сельского хозяйства на землях бывшей ГДР оказа­лась эффективнее (с точки зрения снижения затрат, быстрого приспособления к изменениям рыночных условий), чем западно­германское фермерство. Более того, эксперты Европейского Со­юза признали наиболее перспективными для Европы те формы организации сельского хозяйства, которые сложились на террито­рии бывшей ГДР. Не случайно крестьяне Восточных земель Гер­мании воспротивились разделу кооперативных хозяйств.

Вместе с тем угроза перепроизводства продукции сельского хо­зяйства после присоединения Восточных земель заставила Евро­пейский Союз стимулировать выведение из оборота части сельс­кохозяйственных угодий. Платежи за консервацию земли, по дан­ным В. И. Назаренко, составили в среднем 600 марок за 1 га (от 500 до 750 марок). В результате за 1990—1992 гг. в Восточной Гер­мании было выведено из оборота 600 тыс. га сельскохозяйствен­ных угодий (около 13 % общей площади).

Приватизация кооперативной собственности в Восточной Гер­мании прошла без особых осложнений, так как земля формально оставалась частной собственностью крестьян, внесших ее в свое время в сельскохозяйственный кооператив. Значительно труднее идет процесс приватизации государственных сельскохозяйствен­ных земель. Эти угодья были изъяты после войны у крупных зем­левладельцев и переданы затем в пользование госхозам и частично кооперативам. Бывшие собственники подали около 150 тыс. пре­тензий, касающихся почти 500 тыс. га земли. Однако на начало 1993 г. было рассмотрено всего 6,5 тыс. претензий, а окончатель­ное решение принято лишь по 1 тыс. из них. Почти в каждом тре­тьем случае решение было отрицательным (при недоказанности прав собственности, наличии нескольких претензий на одни и те же участки и по другим основаниям). Кроме того, затягивание этого процесса связано с отсутствием общего принципа восста­новления прав земельной собственности (возврат земель в натуре или денежная компенсация). Нынешние пользователи земли так­же претендуют на получение ее в собственность.

В Венгрии земельная реформа представляла собой компромисс двух противоположных тенденций. Часть политических сил тре­бовала восстановления прежней крестьянской собственности на землю. Речь шла о земельных наделах, полученных после рефор­мы в послевоенный период. Права прежних крупных собственни­ков сначала не рассматривали. Вместе с тем многие требовали со­хранить кооперативы как основную форму сельскохозяйственного предприятия, доказавшую свою эффективность. В результате зем­ли были приватизированы, как правило, без фактического раздела земельных массивов, с сохранением большей части кооперативов в реформированном виде.

Земельные преобразования в Венгрии начались во второй по­ловине 80-х годов. Закон о земле и землепользовании (1987 г.) предоставлял право свободной купли-продажи госхозами и коопе­ративами государственных и кооперативных земель. Важным по­ложением закона стало предоставление не только права аренды, но и покупки земли в собственность ее пользователем, в том числе арендатором или любым другим частным лицом. Максимальная площадь участка для продажи частному лицу составила: для не­сельскохозяйственной деятельности 0,6 га, для сельхозпроизвод-ства 15 га на семью. Это был первый шаг к созданию рынка земли.

В начале 90-х годов было принято решение вернуть часть земли в собственность ее бывшим владельцам. Полную компенсацию предусматривали лишь для мелких землевладельцев; чем крупнее был участок, тем меньшей была компенсация в натуре или в де­нежном выражении.

Максимальный размер компенсации был установлен 5 млн фо­ринтов, но значительная часть крупных землевладельцев получила лишь 10 % первоначальной стоимости земли. Право на землю реа-лизовывали не прямым разделом земельных участков, а выдачей купонов (компенсационных бумаг) на право на землю. Владелец купонов мог приобрести на них землю при проведении земельных аукционов, купить государственную собственность или квартиру в период приватизации, получить право на дополнительную пен­сию или просто продать купоны на бирже.

Выделяли купоны с учетом оценки качества земли на основе так называемых золотых крон. В итоге значительная часть земли в государственных хозяйствах и порядка 30 % земли кооперативов были выделены для компенсации прежним земельным собствен­никам.

При этом 25 из 129 государственных хозяйств были оставлены в государственной собственности, так как они выполняют важные общеотраслевые функции (семеноводство, племенное животно­водство и др.).

Решающим фактором сохранения кооперативов в Венгрии были преимущества более крупного производства перед мелким, недостаток капитала для ведения частного фермерского хозяйства, желание крестьян сохранить работу. Поэтому 80...85 % членов ко­оперативов решили не выходить из них и продолжать работать.

При реорганизации кооперативов встала задача не только рас­пределения собственности, но и сохранения производства на не­обходимом уровне. Были выпущены документы, дающие право на паевое участие в собственности, в том числе и земельной. Работа­ющие члены кооперативов получили 41,1 % паев; пенсионеры — 39,1, служащие — 0,9, бывшие члены кооператива и их потомки — 18,9%.

Таким образом, отношения собственности были изменены, как правило, без деформации структуры производства. Тенденция со­хранения кооперативов в Венгрии была усилена поправкой к За­кону о кооперативах, принятой в 1994 г., согласно которой выход из них возможен лишь с согласия большинства членов данного кооператива.

Тем не менее, из-за перестройки земельных отношений, ре­формирования крупных хозяйств посевные площади зерновых со­кратились в Венгрии на 300 тыс. га, поголовье свиней — на 1,7 млн гол., крупного рогатого скота —на 200 тыс. гол. С 1989 по 1993 г. объем сельскохозяйственного производства упал на треть, и в пос­ледующие годы с огромным трудом удавалось удерживать его на уровне 1993 г.

20.2. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО В СТРАНАХ БАЛТИИ

В Литве земельная реформа была направлена на разрушение крупных сельскохозяйственных предприятий и переход к частно­му землевладению, хотя экономически это было крайне невыгод­но. В 1993 г. в республике насчитывалось 3760 крупных сельскохо­зяйственных предприятий со средним размером 545 га; к 1998 г. их число сократилось более чем втрое (до 1205), а средний размер — вдвое (до 276 га). В 1999 г. площадь земель, находящихся у част­ных крестьянских (фермерских) хозяйств, превысила 1,43 млн га, а их число — 160 тыс. Причем если до войны (в 1930 г.) средняя площадь частного хозяйства составляла 15,0 га, в 1940 — 12,7, то в 1998 г. — всего 8,7 га.

По данным выборочного опроса 2823 собственников сельско­хозяйственной земли в Литве, проведенного специалистами Ли­товского сельскохозяйственного университета, условия ведения сельского хозяйства и землепользования у частных землевладель­цев существенным образом ухудшились:

только 617 землевладельцев (21,9%) имеют тракторы, 611 (21,6 %)—лошадей, 600 (21,2 %) обеспечены сельскохозяйствен­ной техникой; 56 % крестьян не имеют никаких средств производ­ства, кроме земли;

499 землевладельцев (17,7%) живут на расстоянии более Зкм от своих участков, а 596 (21,1 %) — в других районах и городах;

хорошие условия хозяйствования имеют только 10,9 % всех об­следованных ферм (15,8% тех, кто пользуется землей сам, или 51,2% тех, кто владеет техникой и ведет сельскохозяйственное производство);

менее 70 % (1944 собственника) используют свою землю сами. В результате несмотря на помощь, которую оказывает отрасли правительство, производство сельскохозяйственной продукции

существенно снизилось, а аграрный сектор потерял значительную часть своего прежнего потенциала [7].

Так, с 1990 по 1999 г. производство зерна в республике снизи­лось с 3265 до 2114 тыс. т, производство молока —с 3157 до 1765 тыс. т, производство мяса (в убойной массе) —с 530 до 200 тыс. т. [45]. В последующем эффективность производства ста­ла повышаться.

В Литве начало современной земельной службы положено в 1992 г., когда стала внедряться компьютерная система регистра­ции земельных участков, которую поддерживало Государственное предприятие земельного кадастра.

Для осуществления законов, определяющих восстановление прав собственности на землю, приватизацию земли, реорганиза­цию системы административного управления, в Литве в 1995 г. об­разована единая система землеустроительных учреждений и пред­приятий, которые занимаются землеустройством, земельным ка­дастром и картографированием. В этом году вопросы регистрации земель были переданы землеустроительным службам уездов.

В состав землеустроительных служб входит:

10 отделов землеустройства и геодезии, которые подчиняются администрациям, управляющим округами (от 2 до 6 работающих); эти службы обеспечивают координацию работ подчиненных им районных подразделений и разработку материалов для принятия властями решений по вопросам собственности на землю или пользования землей;

56 служб землеустройства и геодезии в каждом из 44 районов и в 12 городах, обладающих самоуправлением и имеющих адми­нистративные границы; эти службы состоят в штате администра­ций, управляющих округами, но самостоятельно исполняют спе­цифические функции, которые характерны только для учрежде­ний землеустройства и геодезии, пересматривают юридический и технический материал, разработанный для восстановления прав собственности на землю, возвращения земли, предоставления земли в собственность безвозмездно, купли и аренды государ­ственной земли для несельскохозяйственных нужд; разрабатыва­ют проекты земельных договоров управляющим округами для принятия решений; подписывают договора купли-продажи или аренды государственной земли, регистрируют земельные участки и договора (сделки) в Государственном регистре земельно-кадас­тровых данных; разрабатывают данные для государственных на­логовых служб и земельно-учетные данные: земельный баланс по группам землепользователей и земельным угодиям, проверяют геодезические измерения земельных участков, организуют конт­роль за использованием земли. В среднем в одной службе работа­ет 7 чел.;

426 служб аграрной реформы в сельской местности (от 2 до 6 работников, из которых 2...4 занимаются землеустройством).

Эти службы также являются составной частью администраций округов и подчиняются районным управлениям сельского хозяй­ства и службам землеустройства и геодезии. Функции служб аг­рарной реформы — подготовка документов для восстановления прав на землю и принятие решений для измерительных работ ли­цам, которые восстанавливают право на землю, ее покупают или арендуют. Кроме того, работники служб проводят измерения и подписывают договора с лицами, которые арендуют землю или оформляют участки для личного подсобного хозяйства (до 2...3 га сельскохозяйственных угодий), ведут контроль за использованием земли.

Для координации землеустройства в целом по республике в Лит­ве функционирует Национальная служба по земельным делам (до 1999 г. — Государственная служба землеустройства и геодезии) при Министерстве сельского хозяйства, насчитывающая 950 служащих. Ее основная функция заключается в обеспечении методического руководства учреждениями и предприятиями, занимающимися зе­мельной реформой, землеустроительными, геодезическими, кар­тографическими работами, регистрацией земель земельным кадаст­ром, а также в разработке нормативных правовых актов.

В сфере подчинения службы находятся:

Государственный институт землеустройства (разрабатывает проекты земельной реформы, проекты землеустройства, сводные карты земельного регистра);

ЗАО «Институт аэрогеодезии» (ранее Государственное аэрогео­дезическое предприятие), обеспечивающее производство топогра­фических и других карт.

Национальная служба по земельным делам взаимодействует с Государственным предприятием «Центр регистров Литвы», кото­рое регистрирует земельные участки. Вместе с Центральным уч­реждением ипотеки оно находится в ведении Министерства юсти­ции и сотрудничает с нотариусами.

Кроме того, в системе Министерства окружающей среды Лит­вы действуют департамент территориального планирования и го­сударственная строительная инспекция, регулирующие вопросы, связанные с развитием землепользования и застройки.

Создание полноценной земельной службы, системы регистра­ции и земельного кадастра в Литве позволило не только укрепить права земельной собственности и облегчить переход недвижимого имущества от одного лица к другому, но и увеличить поступления соответствующих налогов. Например, поступление налога на не­движимое имущество от предприятий и организаций возросло с 70,7 млн лит в 1995 г. до 192,1 млн лит в 2000 г. Поступление в бюджет земельного налога за этот же период в республике увели­чилось с 15,5 до 20,8 млн лит [64].

Во время реформы (с 1991 г.) земли перераспределяли в соот­ветствии с Законом о восстановлении прав граждан Литовской

Республики на сохранившееся недвижимое имущество, Законом о земельной реформе и Законом о земле [179]. В переустройство предусматривалось вовлечь 3,9 млн га земель сельскохозяйствен­ного назначения. Землеустроительная служба обеспечивала при­ватизацию земли, реструктуризацию сельского хозяйства, а также техническое и юридическое оформление новых землевладений и землепользовании.

По итогам реформы 38,1 % землевладельцев получили участки площадью до 5 га, 30,2 % — 5... 10, а 22,4 % — 10...20 га. Возмож­ность организации высокоэффективного товарного производства затруднена. В перспективе основной задачей землеустройства ста­нет консолидация (объединение) участков, а также устранение не­достатков землевладения и землепользования.

В Латвии началом земельной реформы следует считать 13 июня 1990 г., когда Верховный Совет принял Постановление «Об аграр­ной реформе в Латвийской Республике», признавая незаконными методы коллективизации сельского хозяйства в республике.

Аграрная реформа была ориентирована на сельскую местность республики и включала:

земельную реформу,

реформу экономических отношений,

реформу руководства аграрной отрасли.

Земельную реформу проведут в два этапа и ею охватят всю сельскую территорию. На первом этапе земли предоставляли в пользование физическим и юридическим лицам, а на втором эта­пе уточняли границы землепользователей, проводили оценку зем­ли, восстанавливали права собственности или передавали ее в соб­ственность физическим лицам путем выкупа или безвозмездно.

Для проведения земельной реформы и ее правового обеспече­ния в 1990 г. во всех волостных Советах, районных Советах и при Верховном Совете Республики были созданы земельные комис­сии.

Верховный Совет Латвийской Республики 21 ноября 1990 г. принял закон «О земельной реформе в сельской местности Лат­вийской Республики», которым установлены следующие главные задачи реформы.

создание правовой основы защиты прав землепользователей и землевладельцев;

создание экономических и территориальных условий хозяй­ственного использования земли и других природных ресурсов;

предоставление земли физическим и юридическим лицам и по желанию граждан восстановление права собственности или пере­дача земли в собственность путем выкупа;

обеспечение создания крестьянских и приусадебных хозяйств в соответствии с рациональной территорией;

сохранение права пользования существующим землепользова­телям на земельную площадь, без которой невозможно использо­вание существующих зданий, сооружений и производственных объектов;

создание предпосылок и постоянства землепользования, сохра­нение и восстановление хуторов.

На первом этапе земельной реформы (1990—1996 гг.) намечали рассмотрение заявлений граждан по поводу оформления им в соб­ственность земельных участков и составление проектов землеуст­ройства.

Для проведения второго этапа земельной реформы Верховным Советом 9 июня 1992 г. был принят закон «О приватизации земли в сельской местности», которым определяется, что:

приватизацию земли проводят с учетом основных положений закона о земельной реформе;

восстанавливают права собственности на землю землевладель­цам, имевшим их до 21 июля 1940 г., и их наследникам;

при приватизации земли соблюдаются интересы землепользо­вателей—собственников зданий и сооружений, а также законные интересы государства и самоуправлений;

совместно с землей приватизируют леса, многолетние насажде­ния, водоемы (кроме общегосударственных);

землю в собственность предоставляют гражданам Латвии и за­регистрированным в Латвии юридическим лицам;

приватизацию земли проводят на основе заявлений, учитывая принцип добровольности.

Был также расширен круг наследников бывших землевладель­цев, имеющих право на подачу заявлений. Если в первом законе право на получение земли имели только первостепенные наслед­ники (сыновья, дочери, внуки и правнуки), то по новому закону на собственность уже могли претендовать и второстепенные на­следники. Также законом предусмотрено, что права собственнос­ти бывшим собственникам и их наследникам восстанавливают и на земли, на первом этапе предоставляемые в пользование юриди­ческим лицам, которые в дальнейшем становятся арендаторами.

Для обеспечения проведения земельной реформы в населен­ных пунктах Верховный Совет Республики 20 ноября 1991 г. при­нял закон «О земельной реформе в городах Латвийской Республи­ки».

Указанный закон отменил все акты, которые были приняты после 21 июля 1940 г., о национализации земли, изъятии и предос­тавлении земли физическим и юридическим лицам во всех горо­дах республики и установил, что существующие землепользовате­ли в городах сохраняют права на временное пользование землей до передачи ее в собственность или предоставление заново в пользование.

Основной принцип земельной реформы — восстановление прав собственности бывшим землевладельцам и их наследникам, в основном в прежних границах, кроме земельных площадей, на ко­торые в установленный срок поступили заявления от физических лиц, имеющих в собственности жилые дома, дачи и садовые доми­ки, а также от государственных учреждений и органов местного самоуправления на земли, необходимые для строительства и со­держания государственно важных или общегородских зданий, со­оружений, инженерных коммуникаций, портов и других объектов. Последние имеют преимущества на право собственности только в том случае, если бывшие землевладельцы или их наследники со­гласны на получение в собственность равноценного земельного участка в другом месте города или компенсации в сертификатах.

Для проведения землеустройства и контроля земельных дел в стране на базе бывших землеустроительных органов была создана Государственная земельная служба Латвийской Республики. Она была подчинена напрямую Кабинету министров и предназначена для организации рационального использования и охраны земли Латвии как главного национального богатства.

На Государственную земельную службу Латвии возлагали (2002 г.):

осуществление земельной реформы и приватизации; подготовку (формирование) недвижимых имуществ для их ре­гистрации;

разработку, внедрение и ведение государственного земельного кадастра;

разработку положений о землеустроительных и землемерных работах, их методическое руководство и надзор над ними;

ведение государственного землеустройства;

создание и содержание государственной геодезической сети;

разработку положений о геодезических, фотограмметрических, топографических и картографических работах, их методическое руководство и надзор над ними;

картографирование и топографическую съемку;

составление карт морской и воздушной навигации и картогра­фирование шельфа;

установление и замер государственной границы;

кадастровую съемку государства;

разработку положений инвентаризации и оценки недвижимого имущества, методическое руководство и надзор;

инвентаризацию и оценку недвижимого имущества;

лицензирование землемеров и таксаторов;

содержание и координацию создания систем земельного кадас­тра и географической информации, а также обеспечение указан­ной информацией государственных институций, юридических и физических лиц;

координацию научно-исследовательских работ в отрасли;

руководство подготовки специалистов Государственной зе­мельной службы, повышение их квалификации и аттестацию;

создание технической базы;

создание и содержание архива;

обеспечение надзора над земельным фондом и контроль за ис­пользованием земли.

В отношении данных недвижимого имущества, зарегистриро­ванного в кадастровом регистре, официальной признают только ту информацию Государственной земельной службы, которая созда­ет и поддерживает земельный реестр, включая в него и информа­цию созданных при судах отделов Земельной книги, занимающих­ся юридическим закреплением прав недвижимого имущества.

Государственная земельная служба Латвии включает в себя центральный аппарат, Национальный землемерный центр, Центр по оценке недвижимого имущества, Центр земельного кадастра, районные (городские) отделы, производственное картографичес­кое объединение «Латвияс карте».

Центральный аппарат состоит из 25 специалистов. В состав центрального аппарата входят генеральный директор службы с правом участия в заседаниях Кабинета министров, его замести­тель, помощник и советник, финансовый отдел, юридический от­дел, отдел кадров, 2 специалиста из Национального землемерного центра, 2 специалиста из Центра по оценке недвижимого имуще­ства и 2 специалиста из Центра земельного кадастра Латвии (ди­ректора и их заместители).

Для материально-технического обеспечения центрального ап­парата, отраслевых центров и районных (городских) отделов при центральном аппарате создан материально-технический отдел.

В задачи Национального землемерного центра входит: восстанов­ление геодезической опорной сети; изготовление топографичес­ких карт разных масштабов для всех пользователей в обычном и цифровом виде; создание и внедрение геоинформационных сис­тем; установление государственной границы; содержание геодези­ческого и картографического фонда; руководство и контроль за работами, связанными с составлением проектов землеустройства и установлением границ земель землевладельцев; лицензирование землемеров и юридических лиц и контроль за проведенными ра­ботами. В центре работают 97 специалистов.

Центр по оценке недвижимого имущества осуществляет методи­ческое руководство работой по оценке недвижимости (кадастральная оценка земли, жилых домов и других зданий и сооружений) и конт­роль за качеством выполнения этих работ; возобновление основных материалов кадастральной оценки земли; создание и содержание в единой системе государственного кадастрового регистра; контроль за правильностью подсчета компенсаций бывшим землевладельцам и их наследникам в связи с невозвратом земли в собственность, лицен­зирование таксаторов и юридических лиц и контроль за проделан­ными ими работами. В центре работают 72 специалиста.

Центр земельного кадастра Латвии осуществляет разработку, внедрение и содержание в соответствии с европейскими стандар­тами автоматизированной информационной системы государ­ственного кадастра недвижимого имущества (включая земельный кадастр, регистр зданий и сооружений и информацию отделов Зе­мельной книги); обеспечение информацией государственных ин­ститутов, физических и юридических лиц; проведение фотограм­метрических работ для создания орто- и фотокарт как основы ве­дения кадастровых карт в дигитальной форме; повышение квали­фикации специалистов; содержание центрального архива; контроль за качеством ведения государственного кадастра в рай­онных (городских) отделах ГЗС, обеспечение надзора над земель­ным фондом и составление земельного баланса республики. В центре работают 122 специалиста.

Районные (городские) отделы, работая в составе волостных (го­родских) земельных комиссий, занимаются формированием не­движимости, отвечают за правильность учета недвижимости, со­ставляют земельный баланс. Всего в республике создано 30 район­ных (городских) отделов. Отделы координируют и контролируют проведение геодезических, землемерных, землеустроительных ра­бот; проводят оценку земли, инвентаризацию и оценку жилых до­мов, зданий и сооружений. Районные (городские) отделы совмес­тно с волостными советами и городскими думами проводят зе­мельную реформу и приватизацию земель, занимаются оформле­нием недвижимости и ведением государственного кадастра на территории района (города). Всего в районных (городских) отде­лах работают 1640 специалистов.

Производственное объединение «Латвияс карте» занимается пе­чатанием и размножением картографического материала и други­ми печатными работами.

К началу 2000 г. в Латвии числилось 4047,9 тыс. га земель сель­скохозяйственного назначения, из которых было приватизирова­но 2347,5 тыс. га (58%). Из 2401,5 тыс. га сельскохозяйственных угодий было передано в частную собственность 1324,4 тыс. га (55,1%). Из 1201,8тыс. га лесов приватизировано 815,3тыс. га (67,8 %). Сведения о приватизации земель сельскохозяйственного назначения по категориям приведены в таблице 16.

По оценкам латышских специалистов, на 1 января 2000 г. в сельской местности было приватизировано всего 2514,3 тыс. га, что составляет 39,4 % этой территории.

В земельных книгах на этот период было зарегистрировано 193,6 тыс. единиц недвижимости (84,4 % общего числа) на площа­ди 2244,4 тыс. га (89,3%).

Официальная регистрация позволяет осуществлять сделки с зе­мельными участками как с объектами недвижимого имущества.

По данным опроса 347 волостных землеустроителей (кадастро­вых инспекторов Латвии, около 70 % их общего числа), только 25 % землевладений крестьянских хозяйств полностью соответ­ствуют требованиям рациональной организации территории.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Земли сельскохозяйствен­ного назначения | Число хозяйств | | | Общая площадь | | | Площадь сельскохозяйственных угодий | | | Леса | | |
| тыс. га | |  | тыс. га | |  | тыс. га | |  | тыс. га | |  |
| всего | привати­зировано | % | всего | привати­зировано | % | всего | привати­зировано | % | всего | привати­зировано | % |
| Крестьянские хозяйства | 101,2 | 65,8 | 65,0 | 2380,9 | 1678,6 | 70,5 | 1381,0 | 948,5 | 68,7 | 785,3 | 589,0 | 75,0 |
| Приусадебные хозяйства | 147,0 | 68,2 | 46,4 | 1159,8 | 622,4 | 53,7 | 697,8 | 344,7 | 49,4 | 341,0 | 216,0 | 63,3 |
| Специализиро­ванные хозяйства | 0,6 | 0,4 | 66,7 | 12,8 | 4,9 | 38,3 | 9,7 | 3,6 | 37,1 | 1,7 | 0,8 | 47,1 |
| Личные подсоб­ные хозяйства | 16,4 | - | - | 62,0 | — | - | 50,3 | - | - | 4,2 | - | - |
| Другие земли сельскохозяйст­венного назна­чения | 24,4 | 3,4 | 13,9 | 432,4 | 41,6 | 9,6 | 262,7 | 27,6 | 10,5 | 69,6 | 9,5 | 13,6 |
| Всего | 289,6 | 137,8 | 47,6 | 4047,9 | 2347,5 | 58,0 | 2401,5 | 1324,4 | 55,1 | 1201,8 | 815,3 | 67,8 |

16. Сведения о приватизации земель сельскохозяйственного назначения в Латвии на 01.01.2000 г. [44]

Почти одна треть землевладений состоит из двух и более (до 20) отдельно расположенных (чересполосных) участков, которые зна­чительно удалены друг от друга и мест постоянного проживания крестьян. Имеют место случаи, когда не обеспечивается единство собственности на землю и расположенных на ней строений [97].

В ходе земельной реформы в Латвии произошли существенные изменения в правах собственности. Так, если в 1990 г. в пользова­нии или собственности физических лиц было только 5 % общей площади земель сельскохозяйственного назначения, то уже в

1997 г. они владели 95 % земель.

Общее число крестьянских хозяйств в 1999 г. составило 215 119, при средней площади хозяйства — 14,3 га, в том числе сельскохо­зяйственных угодий — 8,3 га, лесов —4,7 га. Больше одной трети хозяйств имеет площадь до 5 га, такие хозяйства занимают 5,5 % общей площади земель сельскохозяйственного назначения. По численности землевладения площадью более 50 га составляют 4 %, а занимаемая ими площадь — 22,6 %.

Большинство крестьянских хозяйств имеют площадь от 10 до 20 га.

Приватизация земель в Латвии породила множество недостат­ков землепользования, что требует осуществления всей системы землеустроительных работ: разработки схем и проектов землеуст­ройства, связанных с обменом земельных участков, консолидаци­ей земель и т. п. практически для всей территории страны.

В Эстонии земельная реформа также началась в 1991 г. Земля из исключительной собственности государства перешла в собствен­ность физических и юридических лиц, появились новые формы землевладения и землепользования. Вместо существовавших до земельной реформы 300 крупных колхозов и совхозов к началу

1998 г. в республике появилось 863 сельскохозяйственных товари-  
щества и акционерных общества и около 35 тыс. крестьянских хо-  
зяйств. На одно сельскохозяйственное предприятие приходится в  
среднем 440 га, на одно крестьянское хозяйство — 10,5 га пашни.

По данным Государственного земельного департамента Эсто­нии, по состоянию на 1 января 1999 г.:

возвращено отчужденной прежде земли 743 304,1 га;

приватизировано по праву преимущественной покупки 190 232,1 га;

продано на публичных торгах 21 440,2 га;

передано в муниципальную собственность 4495,4 га;

передано в государственную собственность 839 770,3 га.

Всего в земельный кадастр внесено 182 798 учетных единиц об­щей площадью 1 799 242,7 га (39,4 % всего земельного фонда рес­публики).

Землеустроительные действия в Эстонии осуществляют на ос­новании принятого в 1995 г. Закона «О землеустройстве» с по­правками от 9 июня 1999 г. В соответствии с этим документом землеустройство понимают как «деятельность, целью которой яв­ляется создание путем проведения землеустроительных действий возможностей для наиболее рационального использования в хо­зяйственных целях недвижимой вещи» (ст. 2).

В состав землеустроительных действий включены: перемежева­ние, обмен, раздел недвижимой вещи, выявление ограничений в отношении недвижимой собственности, установление границ не­движимой вещи. Лицами, проводящими землеустройство, призна­ются присяжные землемеры или лица, имеющие соответствую­щую лицензию.

Сведение землеустройства только к мероприятиям по управле­нию недвижимостью сразу придало ему политическую направлен­ность. Основная цель — приватизация земли отодвинула на вто­рой план организацию земли как главного средства производства. Анализ хода земельной реформы показал, что процесс образова­ния новых землевладений и землепользовании проходит с нару­шениями требований экономических и экологических условий хозяйствования. Возврат и приватизацию земель осуществляют без предварительно составленных проектов землеустройства, в ре­зультате чего вновь созданные землепользования по своим разме­рам и пространственным условиям имеют существенные недо­статки.

Задачи, содержание и порядок проведения землеустройства в условиях частной собственности на землю и в условиях проведе­ния земельной реформы имеют существенные различия. При сло­жившейся частной собственности на землю землеустройство проводят, как правило, на добровольных началах и в интересах от­дельных землевладельцев. Согласно Закону о землеустройстве Эс­тонии при проведении земельной реформы землеустройство обя­зательно, если возвращение земли не отвечает землеустроитель­ным требованиям. Но поскольку возвращение земель предусмат­ривается, как правило, в прежних границах, эти землеустроительные требования выполнить практически невоз­можно. Более того, согласно Закону о внесении изменений в За­кон о землеустройстве 1995 г., принятому 9 июня 1999 г. и объяв­ленному постановлением Президента Республики Эстония от 18 июня 1999 г., проведение землеустройства на территории горо­да или волости стало входить в компетенцию органов местного са­моуправления, а надзор за его законностью стал осуществлять уез­дный старейшина, а не государственное землеустроительное уч­реждение. Таким образом, государственный характер землеуст­ройства в Эстонии постепенно теряется, что уже в ближайшем будущем может породить серьезные противоречия между нацио­нальными, местными и частными интересами в области земле­пользования.

По имеющимся данным, в последнее время земельная реформа в Эстонии приобрела ускоренные темпы [10].

Бывшим владельцам возвращено более половины земель, воз­растают темпы приватизации земли. За 1998 г. приватизировано земли по преимущественному праву покупки в 1,5 раза больше, чем за все предыдущие 7 лет. Но при этом не обеспечивается рост эффективности сельскохозяйственного производства; наоборот, в совокупности с другими аграрными преобразованиями земельная реформа привела к резкому падению потенциала сельского хозяй­ства, его значение как одной из важнейших и традиционных от­раслей народного хозяйства утрачивается.

Состояние сельскохозяйственных земель ухудшилось, снизился уровень почвенного плодородия, практически прекратились рабо­ты по ведению мониторинга земель и осуществлению контроля за рациональным использованием и охраной земель. В республике не используется около 280 тыс. га сельскохозяйственных угодий.

Форсирование земельного передела под давлением политичес­ких сил осуществлялось в Эстонии под руководством Земельного департамента как государственного органа по управлению земель­ными ресурсами. Отсутствие отдела землеустройства в структуре этого органа не позволило осуществлять земельные отводы доста­точно обоснованно.

Кроме того, в ходе земельной реформы, проходящей в корот­кие сроки, нарушались землеустроительные требования рацио­нальной организации территории. Например, Закон о земельной реформе определял, что земля возвращается в прежних границах. Исходя из требований землеустройства, разрешалось изменение возвращаемой площади в пределах ±8 %, но не более 5 га.

Для ускорения и удешевления земельных преобразований был подготовлен законопроект об изменении Закона о земельной ре­форме. Для упрощения и ускорения реформы предлагалось воз­вращать земли в старых границах по имеющемуся планово-кар­тографическому материалу. Исходя из этого, будущему собствен­нику и его соседям границы землепользования указывали на пла­не без выхода в натуру. Так же по плану определяли площадь и составляли протокол согласования границ. Таким образом, кадас­тровую единицу регистрировали в реестре без точного межевания. Предполагали, что обозначение границ в натуре и точное измере­ние земель будут проводить позже, по желанию и за счет соб­ственников земли. Однако возвращение земель в старых границах с точки зрения землеустройства и рационального использования земель не всегда целесообразно, часто невозможно и ничем не оп­равдано.

Так, границы эстонских хуторов 1939 г. определялись располо­жением и составом угодий того времени. Но и тогда имелись че­респолосные участки хозяйств, требующие землеустройства. В 1939 г. на один хутор приходилось в среднем 2,4 чересполосных участка, а 41 % хозяйств имели землю, расположенную от центра усадьбы [19] на расстоянии 2...5 км и более. Восстановление че­респолосных крестьянских хозяйств экономически не оправдано. К тому же за 60 с лишним лет основательно изменилась ситуация в деревне, особенно в результате мелиоративных работ. Вместо раздробленных участков были созданы крупные массивы обраба­тываемых земель, на которых возвращение земель в прежних из­вилистых границах небольшой площади никак нельзя считать це­лесообразным. В ходе мелиоративных работ были ликвидированы также межевые знаки, поэтому возвратить земли по имеющемуся планово-картографическому материалу было невозможно.

Учитывая это, было бы более целесообразно до возврата земель владельцам провести новое землеустройство, в ходе которого лик­видировалась бы чрезмерная раздробленность недвижимости и оформлялись бы границы, отвечающие требованиям современно­сти. Для этого до возвращения земель имеются хорошие возмож­ности, так как землеустройством можно охватывать более обшир­ную территорию со свободными участками. Это позволяет проек­тировать более удобные землепользования. После возвращения земель проводить этот процесс станет значительно сложнее, доро­же и длительнее.

Отдельно расположенные лесные участки возвратить в основ­ном в прежних границах можно, так как дальность участка и фор­ма границ здесь не имеют особого значения.

Анализируя земельные реформы в странах Восточной Европы и Балтии, можно сделать следующие выводы.

1. Во всех странах передел земельной собственности и разруше-  
ние (реорганизация) крупных сельскохозяйственных предприятий  
привели к снижению эффективности аграрного сектора.

Это обусловлено, прежде всего, ухудшением условий земле­пользования, созданием мелких землевладений крестьянских хо­зяйств, большими объемами перераспределения земель (табл. 17).

Во многих странах средний размер одного земельного участка (парцеллы) стал составлять 1...2га (Албания, Румыния, Болгария и др.).

1. На первом этапе земельных реформ превалировал более или менее единый политический подход, основанный на приватиза­ции земельной собственности, насаждении мелкотоварных фер­мерских хозяйств с увеличением числа земельных собственников, разрушении государственных и кооперативных предприятий в ущерб экономической эффективности производства. Частично теоретической основой таких преобразований был принцип «шо­ковой терапии».
2. Во всех странах был нарушен принцип устойчивости земле­пользования, в короткие сроки осуществлен переход к новой струк­туре землевладений и землепользовании в сельском хозяйстве со значительным удельным весом мелких крестьянских хозяйств пло­щадью до 5 га (табл. 18). При этом страны, сохранившие в основ­ном крупные хозяйства (Чехия, Словакия, частично Венгрия, Бол-

Показатель

Албания Болгария Румыния Польша Чехия Словакия Венгрия Эстония

Литва

Латвия

Общая площадь, млн га Население, млн чел. Плотность населения, чел. на 1 км2

Общее число оцененных зе­мельных участков (парцел), млн

Число зарегистрированных изменений в правах собствен­ности в 2000 г., тыс. (земель­ные участки + строения и квартиры + залоговые опера­ции)

Число земельных участков,

перешедших:

из госсобственности в частную собственность, тыс.

в частном секторе в другие

руки, тыс. Число зарегистрированных закладных, тыс. Процент обрабатываемых земель:

в частной собственности

в госсобственности Процент земель, арендуемых у государства

Число земельных участков, отведенных под застройку или для других целей в ходе фи­зического планирования, тыс.

2,88 3,4 120

3,2

16,0

Нет данных

95 5

Нет данных

11,1 8,8 80

6,0

Нет данных

23,75 23,4 96

40,0

2000,0

Нет данных

31,3 38,6 124

29,0 1953,2

174,2

457,4

Нет данных

4,88 5,4 111

12,0 280,0

9,2 10,3 110

7,5 2450,5

7,89 10,4 132

23,0 667,0

4,51 1,6 36

40 % тер­ритории

319,2

Нет Нет Нет Нет

данных данных данных данных

» » 1710,0 »

70,0 20,0 Нет данных

» » 740,0 »

82,5 17,5 Нет данных 641,6

100,0

6,52 3,9 60

0,58 170,0

6,37 2,8 43

2,5 217,0

30,0 18,0

72,0 139,0

75,0 25,0 20,0

145,0 16,0

86,9 13,0 90,0

102,0 60,0

1 Составлено поданным: 1пуеп1огу оГЬапс- А(1ггнгш1га1юп 5у51егш т Еигоре апс- ЫоПЬ Атепса. — Ьопсюп; НМЬК, 2001. — 222 р.

гария), имеют лучшие условия для выхода из аграрного кризиса и менее болезненно перенесли последствия земельного передела.

18. Площадь земель хозяйств стран Восточной Европы, %

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Страна | До 5 га | От 5 до 100 га | Более 100 га |
| Албания | 95 | 2 | 3 |
| Румыния | 45 | 10 | 45 |
| Болгария | 30 | 6 | 64 |
| Польша | 21,2 | 63,6 | 15,2 |
| Чехия | 1,3 | 5,3 | 92,4 |
| Словакия | 2,4 | 1,9 | 95,7 |
| Венгрия | 22 | 20 | 48 |
| Эстония | 25 | 15 | 60 |
| Литва | 23 | 58 | 19 |
| Латвия | 33 | 32 | 35 |
| Россия | 4 | 5 | 91 |

1. Первоочередной задачей земельной реформы считали изме­нение законодательства, создание систем земельной регистрации и земельного кадастра с целью закрепления и охраны прав новых собственников. При этом повсеместно нарушались требования землеустройства, вследствие чего недостатки землепользования (парцелляризация, нарушение природоохранных норм, разруше­ние мелиоративных систем, чересполосица, дальноземелье и т. д. приняли массовый характер).
2. Все анализируемые страны при перераспределении земель и создании нового класса земельных собственников перестали обра­щать внимание на организацию рационального использования земли как природного ресурса, переложив это на землевладельцев и землепользователей, что уже в ближайшее время может привес­ти к ухудшению мелиоративного состояния угодий, нерациональ­ному использованию лесов и сельскохозяйственных земель, поте­ре почвенного плодородия.

Например, в Эстонии землеустроительная служба утратила функции государственного управления земельными ресурсами, контроля за их использованием и охраной. С 1993 г. в республике перестали составлять ежегодные земельные балансы, что привело к отсутствию достоверной информации о состоянии и использо­вании земельных ресурсов.

В структуре землеустроительных работ главное место стали за­нимать земельно-кадастровые действия, а проектно-изыскательс-кие и научно-исследовательские работы по планированию ис­пользования земли, территориальной организации производства, рекультивации нарушенных земель, введению севооборотов и другие перестали проводить.

Опыт земельных реформ в регионе подтвердил, как важно ис­ходить не из идеологических шаблонов, а из реальных потребнос­тей экономики и общепризнанных правил землеустройства.

Глава 21

ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ (СНГ)

21.1. РАЗВИТИЕ ФОРМ ЗЕМЕЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

После вступления государств Содружества в эпоху реформ со­вершенствование земельных отношений и землеустройства явля­ется общей для них проблемой. Это объясняется одним истори­ческим прошлым, необходимостью исправления однотипных ошибок, единой направленностью земельных преобразований и другими факторами.

Каждая из стран СНГ внесла новое в поиск наиболее эффек­тивных средств успешного проведения земельных преобразова­ний. Эти новшества в основном связаны с решением следующих ключевых аспектов: расширением прав представительных органов в области распоряжения земельными ресурсами; децентрализаци­ей управления земельным фондом; содействием развитию много­образия и равенства форм собственности и хозяйствования на земле; устранением социальной напряженности; защитой прав новых земельных собственников; экономическим стимулировани­ем в решении земельных проблем; совершенствованием содержа­ния, функций и методов проведения землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель.

Различия в правовом и экономическом механизмах регулиро­вания земельных отношений и их эффективности во многом зави­сят от форм земельной собственности. Поэтому становлению зе­мельных отношений во всех странах СНГ предшествовал значи­тельный период широкого обсуждения проблем противопоставле­ния государственной и частной земельной собственности, выбора оптимальности их сочетания, путей развития с учетом нацио­нальных, экономических, демографических, исторических, при­родных и иных особенностей каждого государства.

Опираясь на мировой опыт развития земельных отношений, ни одно государство СНГ не упразднило институт права государствен­ной земельной собственности. Даже в тех странах (Армения, Бела­русь, Молдова, Украина), которые не признали преимуществ го­сударственной собственности на землю по сравнению с частной, отказались лишь от исключительной монополии права государ­ства на землю и предусмотрели возможность развития института права частной земельной собственности.

Собственность на землю и другие природные ресурсы — эконо­мическая основа развития всякого общества. От того, какие ин­ституты права земельной собственности будут установлены в стра­не, какие из них получат приоритеты, какие условия будут созда­ны для развития тех или иных форм собственности на землю, за-

висит земельный строй государства, а вместе с тем правовое и эко­номическое положение его граждан.

Данные вопросы в силу их важности имеют конституционное значение, хотя в разных государствах СНГ они получили неодина­ковое решение. Связано это с тем, что, осознав безотлагательную необходимость земельной реформы, государства СНГ еще до но­вых конституций приняли законы о земельной реформе, а затем — земельные кодексы. В этих документах и решались вопросы соб­ственности на землю.

Законотворческая работа по совершенствованию земельного законодательства продолжается, но несогласованность во времени принятия конституций и земельных кодексов затрудняет этот процесс.

Большинство государств СНГ не включили в конституции формулировку «Земля — достояние народов (народа)», которая су­ществовала в прежних конституциях союзных республик СССР. Важнее было провозгласить равенство всех национальностей пе­ред законом. Так, в Конституции Республики Казахстан записано: «Государство обеспечивает равенство перед законом всех субъек­тов собственности». В ст. 1 особо подчеркивается, что гражданам Республики Казахстан гарантируется равенство прав и свобод не­зависимо от расы и национальности. Аналогично конституции других государств СНГ гарантируют равноправие народов, прожи­вающих на их территории (ст. 4 Конституции Молдовы, ст. 15 Конституции Кыргызстана, ст. 17 Конституции Туркменистана, ст. 11 Конституции Армении и т. д.).

Что касается непосредственно вопроса о формах земельной соб­ственности, то, несмотря на его принадлежность к конституцион­ному праву, лишь конституции некоторых республик решают его положительно (например, в Российской Федерации, Казахстане, Туркменистане, Кыргызстане, Таджикистане, Украине). В Кон­ституциях других стран СНГ имеются декларации общего характе­ра о праве собственности граждан на свое имущество, которые по­зволяют сделать вывод о том, что решение вопроса о формах соб­ственности на землю отнесено к специальным законам или земель­ным кодексам.

Так, согласно ст. 44 Конституции Республики Беларусь «госу­дарство гарантирует каждому право собственности» Конституция никаких форм собственности не называет. Но в земельном зако­нодательстве Беларуси предусмотрены и частная, и государствен­ная формы собственности на землю.

Земельным кодексом Армении вводятся такие формы соб­ственности на землю, как собственность граждан, коллективная собственность, государственная собственность (ст. 4 Земельного кодекса Армении). В Конституции же этой республики провозгла­шаются лишь общие принципы права собственности, но не назы­ваются объекты собственности (в том числе земля и другие при-

10 Землеустройство. Т. 7

родные ресурсы). В ст. 7 записано, что государство «гарантирует право собственности и наследования, равноправие всех форм соб­ственности» (каких именно форм, ни в этой статье, ни в последу­ющих статьях ничего не указывается). В ст. 24, провозглашающей права и обязанности граждан, записано: «Каждый гражданин вправе иметь собственность, никто не может произвольно лишить гражданина собственного имущества».

Иначе решает эти вопросы Конституция Кыргызской Республи­ки. Например, в ст. 4 записано: «Земля, ее недра, воды, воздушное пространство, леса, растительный и животный мир, все природные богатства являются собственностью государства». И далее в этой статье отмечено, что в случаях и размерах, установленных законом Кыргызской Республики, земельные участки могут передаваться в пользование гражданам и их объединениям. Не допускается купля-продажа земли. После многочисленных дебатов в Конституцию Кыргызской Республики в 1999 г. были внесены изменения, соглас­но которым земля может находиться не только в государственной собственности. Одновременно был введен пятилетний мораторий на продажу сельскохозяйственных угодий. Предоставление земель в частную собственность будет сопровождаться одновременным ог­раничением этого права (правом его продажи).

Согласно ст. 13 Конституции Таджикистана земля и другие природные объекты являются исключительной собственностью государства и оно гарантирует эффективное их использование в интересах народа.

В ст. 9 Конституции Республики Молдова записано, что соб­ственность может быть публичная и частная. А в ст. 46 земля не упоминается как объект частной собственности, эти статьи вооб­ще не дают перечня природных объектов или другого имущества, являющегося объектом собственности; они лишь декларируют по­ложение о частной собственности. Однако в ст. 127 названы при­родные объекты исключительно публичной (государственной) собственности. Среди них не названа земля. Следовательно, земля не является объектом исключительно публичной собственности. Она может быть в частной собственности. В Земельном кодексе Молдовы установлено право частной собственности на землю и определены формы земельной собственности. В ст. 3 Кодекса ука­зано: «В Республике Молдова существует три вида собственности на землю: частная, коллективная, в том числе колхозная, и госу­дарственная» (по Конституции Молдовы государственная соб­ственность заменена публичной).

Конституция Республики Узбекистан не называет никаких форм земельной собственности. В ст. 55 дана общая формулиров­ка: «Земля, ее недра, воды, растительность и животный мир и дру­гие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государ­ством». Более детально о формах собственности, землевладения и

землепользования изложено в Земельном кодексе, согласно кото­рому «земля в Республике Узбекистан является государственной собственностью — общенациональным богатством, подлежащим рациональному использованию, охраняется государством и не подлежит купле-продаже, обмену, дарению, залогу за исключени­ем случаев, установленных законодательными актами Республики Узбекистан».

В соответствии с Земельным кодексом республики Узбекистан и иными законодательными актами:

юридические лица могут иметь земельные участки на праве по­стоянного владения, постоянного пользования, срочного (времен­ного) пользования, аренды и собственности;

физические лица могут иметь земельные участки на праве по­жизненного наследуемого владения, постоянного пользования, срочного (временного) пользования, аренды и собственности.

Права собственности юридических и физических лиц на зе­мельные участки возникают в порядке, установленном законода­тельством, при приватизации объектов торговли и сферы обслу­живания вместе с земельными участками, на которых они разме­щены.

Принятая Меджлисом (парламентом) Туркменистана 18 мая 1992 г. Конституция устанавливает возможность получения земли в частную собственность (ст. 9).

В Республике Казахстан по ст. 6 Конституции «Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, услови­ях и в пределах, установленных законом». Это же право подтверж­дено в ст. 2 Закона Республики Казахстан «О земле», где согласно ст. 15 «...признаются и равным образом защищаются государ­ственная и частная собственность на землю».

В Азербайджанской Республике в Законе «О земельной рефор­ме» отмечается, что объектом земельной реформы является еди­ный земельный фонд, земли которого в результате земельной ре­формы остаются в государственной собственности либо передают­ся в муниципальную или частную собственность. Все виды соб­ственности (государственная, муниципальная, частная) равноправны и охраняются государством. Эти же положения за­фиксированы и в Земельном кодексе Республики, принятом в 1999 г.

На Украине, как и во всех государствах СНГ, земля признана национальным богатством, которое находится под охраной госу­дарства. В соответствии с Земельным кодексом Украины право на приобретение земельных участков в собственность имеют гражда­не Украины для ведения сельского (фермерского) хозяйства, лич­ного подсобного хозяйства, строительства и обслуживания жилого дома и хозяйственных построек (приусадебный участок), садовод­ства, дачного, гаражного строительства. Указ Президента Украи­ны «О продаже земельных участков несельскохозяйственного на-

Ю1

291

значения» от 19 января 1999 г. разрешает продажу таких участков, которые находятся в собственности государства. Наряду с государ­ственной и частной собственностью на землю Земельный кодекс Украины предусматривает наличие в стране коммунальной, коллек­тивной, совместной и общей долевой собственности на землю.

21.2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Провозгласив принципы рыночной экономики и свободу хо­зяйствования, все без исключения страны СНГ в своих законода­тельных актах признают необходимость государственного регулиро­вания земельных отношений. К их числу относятся: вопросы реор­ганизации и приватизации сельскохозяйственных предприятий; содержания права земельной собственности; землеустройства, ве­дения земельного кадастра, контроля за использованием земель; юридической ответственности за нарушение земельно-правовых норм и т. д.

В период проведения земельных реформ в странах СНГ значе­ние государственного регулирования земельных отношений возраста­ет. Этот факт признают все страны.

Усиление роли государств СНГ в регулировании земельных от­ношений определяется тем, что они взяли на себя роль организато­ра и исполнителя земельных преобразований.

Для целенаправленного управления земельными ресурсами, осуществления ускоренного перераспределения земель, проведе­ния земельного кадастра и землеустройства все страны СНГ ре­формировали землеустроительную службу. Из состава мини­стерств сельского хозяйства республик бывшего СССР землеуст­роительные службы вышли и образовали самостоятельные ведом­ства.

Так, в Азербайджане были созданы Государственный комитет земель и картографии, Государственный комитет по экологии и контролю за природопользованием. В ведении первого находи­лись областные и районные отделы, проектный институт «Азгип-розем». Для проведения земельной реформы в Армении был обра­зован Государственный комитет кадастра недвижимости при пра­вительстве; в Молдове — Национальное агентство геодезии, кар­тографии и кадастра; в республике Беларусь — Комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Мини­стров, который имеет не только территориальные органы, но и проектные, и изыскательские предприятия (Белорусское пред­приятие сельскохозяйственных аэрофотогеодезических изыска­ний); в Казахстане — Комитет по управлению земельными ресур­сами МСХ республики, который был преобразован затем в Агент­ство по управлению земельными ресурсами.

Существенное развитие получила землеустроительная служба Украины. В стране существуют Государственный комитет Украи­ны по земельным ресурсам (Держкомзем) и его территориальные органы в областях и районах. Проектно-изыскательский институт «УкрНИИземпроект» в 1990 г. перешел в ведение Украинской академии аграрных наук (УААН), а с 1992 г. переименован в Ин­ститут землеустройства. В 2000 г. институт имел 25 филиалов, в нем работало 2710 специалистов, в том числе 160 человек в цент­ральном подразделении.

В конце 90-х годов был создан Союз землемеров Украины и учрежден государственный праздник — День землеустроителя Ук­раины.

Для государственного регулирования земельных отношений все страны СНГ изменили свое земельное законодательство. Его основы закладывались не только в новые конституции и земель­ные кодексы, но и в специальные нормативные правовые акты.

Например, в Азербайджане только за период с 1992 по 2001 г. были приняты следующие указы и законы.

1.0 крестьянском (фермерском) хозяйстве. Закон Азербайджанской Респуб­лики от 8 апреля 1992 г. (с поправками на 01.07.1997 г.). — Баку: Бюллетень Биз­несмена (ББ), 1997. — 24 с.

1. Об аренде земли. Закон Азербайджанской Республики от 11 декабря 1998 г. - Баку: ББ, 1999. - №16 (215). - 15 с.
2. О применении Закона Азербайджанской Республики «Об аренде земли». Указ Президента Азербайджанской Республики от 12 марта 1999.— Баку: ББ, 1999.-№16 (215). — 16...17 с.
3. О государственном земельном кадастре, мониторинге земель и землеустрой­стве. Закон Азербайджанской Республики от 22 декабря 1998 г.— Баку, 1998.— 15с.
4. О применении Закона Азербайджанской Республики «О государственном земельном кадастре, мониторинге земель и землеустройстве». — Указ Президента Азербайджанской Республики от 12 марта 1999. — Баку, 1999. — 2 с.
5. Положение «О правилах распродажи земельных участков, на которых рас­положены приватизируемые государственные предприятия и объекты. Утвержде­но указом Президента Азербайджанской Республики 19 декабря 1997 г.— Баку: ББ, 1999.-№31 (230).-4 с.
6. Положение «О нормативной цене земельных участков, на которых располо­жены приватизируемые государственные предприятия и объекты». — Постановле­ние Кабинета министров Азербайджанской Республики от 27 апреля 1998 г. — Баку: ББ. - 2000. - № 47 (309). - 5 с.
7. О залоге. Закон Азербайджанской Республики от 3 июля 1998 г. — Баку: ББ, 1998.-№29 (191).-С. 40.
8. О залоге. Распоряжение Президента Азербайджанской Республики «О при­менении закона Азербайджанской Республики «О залоге». 19 августа 1998 г. — Баку: ББ, 1998. - № 29 (191). - С. 41.

10. О собственности в Азербайджанской Республике. Закон Азербайджанской  
Республики от 9 ноября 1991г. (с дополнениями в соответствии с законом от  
04.02.1997 г.).-Баку: ББ, 2001.-№ 16 (334).- 19 с.

11.0 земельной реформе. Закон Азербайджанской Республики от 16 июля 1996 г. (с изменениями и дополнениями в соответствии с законами от 29.12.2000 г. и от 27.02. 2001 г.). - Баку: ББ, 2001.-№ 23 (341).-24 с.

12.06 управлении муниципальными землями. Закон Азербайджанской Рес­публики от 29 июня 2001 г. — Баку.: ББ, 2001. — №53 (371). — 21 с.

Для проведения землеустройства в большей части стран СНГ были приняты законы или положения о землеустройстве, кото­рыми регламентировался порядок его проведения, устанавлива­лись источники финансирования, содержание, стадии землеуст­роительного процесса, виды землеустроительной документации и т. п.

Например, в Казахстане 5 июня 1997 г. было принято постановление Прави­тельства «Об утверждении положения о порядке проведения землеустройства в Республике Казахстан».

На Украине 9 февраля 1998 г. был подписан приказ Держкомзема «О соблюде­нии требований действующего законодательства при выполнении землеустрои­тельных работ»; в этом же году были выпущены «Указания о совершенствовании землеустроительных работ при изготовлении документов о праве на земельный участок».

С 1997 г. на Украине действует Положение и «Указания о государственной землеустроительной экспертизе».

В России 18.06.2001 г. был принят Федеральный закон «О землеустройстве».

Государствами были разработаны программы проведения зе­мельных преобразований, предусматривающие поэтапность реше­ния поставленных задач, постепенную передачу (трансформацию) управленческих функций из сферы администрирования в сферу экономической, экологической, социальной и иной деятельности, которая обеспечивает реализацию провозглашенных принципов рыночной экономики и свободу хозяйствования на земле.

Поэтому общая особенность государственного регулирования земельных отношений для всех без исключения государств СНГ — отказ от существовавшего ранее права государства неограниченно вмешиваться в хозяйственную деятельность землевладельцев и землепользователей.

Однако, если бы государства СНГ на момент начала проведе­ния земельных преобразований не обладали правом монопольной собственности на землю, последующие «революционные» по сво­ей важности земельные преобразования невозможно было бы про­водить так плавно, как это происходит, без разрушительных, взрывоопасных социальных конфликтов.

Анализ результатов проведения земельных преобразований в странах СНГ позволяет выделить два основных вида государствен­ного регулирования земельных отношений.

Две страны СНГ, Кыргызстан и Таджикистан, сохраняют пра­вовой режим исключительной собственности на землю.

Дальнейшее проведение земельных преобразований в этих рес­публиках характеризуется тем, что названные государства при ре­гулировании земельных отношений имеют возможность совме­щать в себе одновременно полномочия собственника земли и органа суверенной власти на всей территории страны.

Эта особенность определяет круг решаемых государством воп­росов по регулированию земельных отношений. В частности, в создавшихся условиях в сферу государственного регулирования земельных отношений входят вопросы внутрихозяйственной дея­тельности землепользователей.

Например, в Таджикистане развитие правовой базы государ­ственного регулирования земельных отношений направлено на совершенствование прав пользования землей. Государство актив­но руководит процессом реорганизации сельскохозяйственных предприятий путем разделения крупных хозяйств на более мелкие предприятия, слияния с другими предприятиями или преобразо­вания их в иную организационно-правовую форму, создание бо­лее мелких дехканских хозяйств, занимающих от 1 до Юга земли. В процессе государственного регулирования земельных отноше­ний разрабатываются процедуры и механизмы совершенствования внутрихозяйственной деятельности землепользователей.

Большая часть государств СНГ (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Молдова, Туркменистан, Узбекистан, Украина) от­казались от своего исключительного права собственности на землю.

В этих странах вмешательство государственных органов (госу­дарственное регулирование земельных отношений) во внутрихо­зяйственные дела пользователя земли приобретает иной характер.

Так, государственные органы не обязаны заботиться о рента­бельности (доходности) земель частного собственника, что они обязаны делать в отношении своих земель. Применительно к час­тному сектору вмешательство государства в основном ограничива­ется контролем за соблюдением требований закона об охране зе­мель, недопущении других правонарушений.

Особенностью регулирования земельных отношений является также и то, что их рассматривают прежде всего как имуществен­ные, а не административные. К властным (административным) функциям государство прибегает только тогда, когда ему недоста­ет правомочий собственника земли, чтобы решить какой-то воп­рос в области земельных отношений. Например, это может быть при госконтроле, необходимости привлечения к юридической от­ветственности лиц, виновных в нарушении земельного законода­тельства, и т. д.

Разрешенные формы собственности на землю в странах СНГ приведены далее.

Государство Разрешенные формы собственности на землю

Армения Собственность граждан, коллективная собственность, государ-

ственная собственность  
Азербайджан Государственная, муниципальная, частная собственность  
Беларусь Частная и государственная собственность

Грузия Государственная, частная собственность

Казахстан Государственная и частная собственность

Кыргызстан Собственность государства

Молдова Частная, коллективная, в том числе колхозная и государственная

собственность

Россия Частная, государственная, муниципальная и иные формы соб-

ственности

Таджикистан Исключительно собственность государства

Туркменистан Государственная, установлена возможность получения земли в частную собственность

Узбекистан Право собственности на земельные участки ... при приватиза­ции объектов торговли и сферы обслуживания вместе с земель­ными участками, на которых они размещены

Украина Государственная, а также собственность граждан и юридичес-

ких лиц

На специфику государственного регулирования земельных отно­шений в ряде стран СНГ, имеющих в своем составе государственные образования (например, Нахчыванская автономная Республика в Азербайджане, Республика Крым в составе Украины, Республика Каракалпакстан в Узбекистане), оказывает влияние проблема разгра­ничения компетенций центральных и территориальных органов власти.

Эта проблема в конституционном порядке пока решена только в Российской Федерации. В ст. 36, 72 и 76 Конституции Российс­кой Федерации четко определены эти отношения. В части 3 ст. 36 записано, что субъекты Федерации на основе федерального закона могут издавать свои земельные законы, но они не должны проти­воречить федеральным и конституционным федеральным зако­нам. Поскольку вопросы владения, пользования и распоряжения землей, как это предусмотрено ст. 72 Конституции РФ, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, то субъекты Федерации могут, не ожидая издания федерального за­кона, издать свой собственный закон. Если в дальнейшем по этим вопросам будет издан федеральный закон, то закон субъекта Фе­дерации приводится в соответствие с ним. Таким образом, уста­новлена конституционная презумпция приоритета закона Федера­ции над законом ее субъекта.

Процесс земельных преобразований возродил институт мест­ного самоуправления, значительно расширил компетенцию органов местного самоуправления и их функции в управлении земельны­ми ресурсами.

В конституциях всех стран СНГ имеется раздел, посвященный органам местного самоуправления, которые согласно конститу­ции в разных странах СНГ обладают различными функциями и полномочиями при управлении земельными ресурсами.

В Конституции Армении местному самоуправлению посвяще­на 7 глава. Она определяет порядок образования и деятельности органов местного самоуправления, в том числе порядок распоря­жения так называемой общинной земельной собственностью.

В Конституции Молдовы имеется специальный раздел о мест­ной публичной администрации. Установлено, что публичное уп­равление в административно-территориальных единицах, в том числе по вопросам регулирования земельных отношений, основы­вается на принципах местной автономии (ст. 109). Предусматри­вается образование коммун. Некоторым городам может быть пре­доставлен статус муниципии.

По ст. 117 Конституции Республики Беларусь местное управле­ние и самоуправление, в том числе в области земельных отноше­ний, осуществляется гражданами через местные Советы депута­тов, исполнительные и распорядительные органы, органы терри­ториального общественного самоуправления, местные референду­мы, собрания и другие формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах.

Конституцией Туркменистана также вводится «местное само­управление» (раздел IV, ст. 85...88). Систему местного самоуправ­ления образуют Генгеши (орган народной власти, избираемый гражданами) и органы территориального общественного самоуп­равления. Они определяют меры по рациональному использова­нию земель и других природных ресурсов, а также по охране окру­жающей природной среды (ст. 86).

Конституция Республики Узбекистан (ст. 99... 104) передала власть на местах (в городах и районах) государственным органам. Возглавляют эти органы Хокимы (аналог председателя Совета на­родных депутатов). Органами самоуправления в поселках, кишла­ках и аулах, а также махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов являются сходы граждан, избирающие на 2,5 года председа­теля (аксакала) и его советников (ст. 105).

Наделив муниципальные образования правами собственника на землю, государство тем самым наделило их функцией хозяй­ственного управления землей, что наряду с властной функцией дает муниципальному образованию значительно больше прав в управ­лении земельными ресурсами. Органы местного самоуправления, формально не являясь государственными органами, тем не менее осуществляют, в пределах своих полномочий, функцию государ­ства, так как в своих действиях по управлению земельными ресур­сами руководствуются законами, не противоречащими федераль­ным.

В странах СНГ, отказавшихся от монополии государственной собственности на землю, не исключается по их земельным кодек­сам наличие земельной собственности местного самоуправления (му­ниципий), хотя в конституциях этих стран об этой форме земель­ной собственности не упоминается.

В целом в странах СНГ в сферу государственного регулирова­ния земельных отношений входит:

планирование использования земель (разработка генеральных и региональных схем, комплексных программ развития земле­пользования, схем районной планировки и застройки, генпланов городов, поселков);

установление порядка предоставления и изъятия земель;

регулирование рынка земли;

создание различных земельных фондов для реализации задач проведения земельной реформы;

территориальное зонирование земель;

ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель;

проведение землеустройства;

разработка и реализация различных мер по охране и улучше­нию природных свойств земли (мелиорация, рекультивация, кон­сервация деградированных земель);

проведение государственного контроля за охраной и использо­ванием земель;

осуществление административного порядка разрешения зе­мельных споров;

государственная регистрация прав на землю и лицензирование землеустроительной, земельно-кадастровой, земельно-оценочной и иной деятельности, связанной с использованием земельных ре­сурсов, и др.

Государства СНГ, проводя земельную реформу, предоставляли земельные участки гражданам (фермерским хозяйствам) и юриди­ческим лицам (сельскохозяйственным кооперативам и др.) в соб­ственность (пользование или аренду) с помощью административ­но-правового акта — решения компетентного государственного органа об отводе земли конкретному лицу, при этом плату за зем­лю со стороны государства не взимали, так как государство высту­пало не как участник гражданских правоотношений, а как орган власти, руководствуясь соображениями социальной справедливости.

Решать такие распорядительные действия свободно и в массо­вом масштабе государство может в силу того, что оно, кроме того, является собственником земли. Если бы у государства изначально не было такого права, ему пришлось бы, например, наделять крес­тьян землей, предварительно выкупив ее у собственника, или при­менить такую меру, как конфискация.

Поэтому важнейшая особенность земельных реформ в странах СНГ состояла в том, что государственные органы по управлению земельными ресурсами, принимая решения о предоставлении земли новым ее собственникам, выступали от имени и по поруче­нию государства в двух качествах: как органы власти и как полно­мочные представители государства-собственника.

Из данного факта следует практический вывод: если гражданин не согласен с решением государственного органа о предоставле­нии земли, это не является основанием возникновения экономи­ческого спора, какой возможен в гражданских правоотношениях между равноправными собственниками.

Гражданин вправе обжаловать такое решение, а также действия должностных лиц в судебном порядке. Суд в таких случаях прове­ряет законность принятого решения, но не подменяет юрисдик­цию государственного органа, правомочного принимать решения о предоставлении земли. Суд не вправе ограничивать суверенную власть государства, которой оно наделено в силу закона. Если по закону установлены предельные нормы предоставления земли, то никто их не может нарушать. То же относится к вопросам опреде­ления государством целевого назначения земельных участков, обязательных требований охраны природы, платы за землю и т.п.

Другая ситуация складывается в тех случаях, когда государство наделяет свои органы конкретными хозяйственными функциями, т. е. дает им право продажи земли путем проведения аукционов и конкурсов в соответствии с действующим земельным и гражданс­ким законодательством.

21.3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СОДЕРЖАНИЯ И ФОРМ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

В советскую эпоху землеустройство как мероприятие по орга­низации рационального использования и охраны земель — исклю­чительно государственная функция.

Государственные землеустроительные органы разрабатывали для колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприя­тий проекты внутрихозяйственного землеустройства, которые после утверждения признавали обязательными для исполнения.

Условия жесткой плановой экономики определяли и плановые разработки самих проектов землеустройства. В основе их разра­ботки было задание на проектирование, требовавшее выход в ре­зультате разработки проекта на установленные плановые показа­тели производства различных видов сельскохозяйственной про­дукции. Данный подход несколько сдерживал самостоятельность сельскохозяйственных предприятий, не в полной мере обеспечи­вал учет природных условий хозяйств, их ресурсный потенциал. Это послужило причиной перехода в середине 90-х годов от пла­нового к ресурсному подходу в разработке проектов внутрихозяй­ственного землеустройства.

Сущность ресурсного подхода определяется тем, что в основу получения результативных данных разрабатываемого проекта ло­жится подробный анализ природных факторов, определяющих продуктивность земель, а также наличие факторов их рациональ­ного развития и охраны.

Иными словами, землеустроительное проектирование ведут не от ранее установленного плана к земле, а от земли к ожидаемым результатам.

Второй особенностью разработки проектов внутрихозяйствен­ного землеустройства в период реализации земельной реформы является развитие экологической направленности землеустрои­тельного проектирования, которая также базируется на ресурсном подходе. Наиболее яркое проявление — разработка землеустрои­тельных проектов на эколого-ландшафтной основе. В основе эко-лого-ландшафтного подхода лежит рассмотрение землеустраивае-мой территории не только как объекта хозяйствования, а прежде всего как природного объекта, развитие и использование которого основывается на учете экологической стабильности (сохранении и развитии) существующих природных ландшафтов.

Третья особенность — детальность проработки в проектах внутрихозяйственного землеустройства правовых вопросов земле­владения и землепользования. Указанное определятся тем, что в процессе разработки современных проектов землеустройства решают значительный круг вопросов, связанных с образовани­ем новых землепользовании и землевладений, уточнением на местности их границ, выделением специальных земельных мас­сивов для плановой организации крестьянских (фермерских) хозяйств, установлением различных режимов использования зе­мель и т. п.

Общая тенденция, связанная с разработкой проектов на значи­тельные сельскохозяйственные территории, в том числе на терри­тории реорганизуемых сельскохозяйственных предприятий, затра­гивает вопросы территориального (межхозяйственного) землеуст­ройства. Только после этого решают задачи внутрихозяйственного землеустройства.

Объектом внутрихозяйственного землеустройства в ходе реа­лизации земельной реформы в странах СНГ стали не только вновь образуемые или реорганизуемые крупные коллективные сельскохозяйственные предприятия, но и очень мелкие по пло­щади сельскохозяйственные предприятия: крестьянские (фер­мерские), семейные, дехканские и другие виды индивидуальных хозяйств.

Наряду с внутрихозяйственным в ходе реализации земельной реформы в странах СНГ значительно расширился спектр террито­риального (межхозяйственного) землеустройства.

Это в значительной степени связано с осуществлением про­граммы реорганизации ранее существовавших коллективных сель­скохозяйственных предприятий, образованием фондов перерасп­ределения земель, предоставлением земель в ведение сельских ад­министраций, поэтапным плановым формированием земельных массивов частных землевладельцев.

Наряду с отмеченными новыми тенденциями совершенствова­ния проектных землеустроительных работ в сфере прогнозных и предплановых новых землеустроительных разработок нашли свое место генеральные схемы землеустройства, программы рацио­нального использования и охраны земельных ресурсов, проекты землеустройства.

По земельным законодательствам всех стран СНГ государ­ственные землеустроительные организации выполняют необходи­мые для хозяйств землеустроительные работы по желанию (зака­зу) их землевладельцев или землепользователей и с учетом эконо­мических возможностей и перспектив развития каждого хозяй­ства.

Чаще всего заказчиками и исполнителями проектов землеуст­ройства являются государственные организации. В ряде стран СНГ некоторые виды землеустроительных работ разрешено про­водить и коммерческим организациям, при наличии лицензии на выполнение этих работ. Однако проведение отдельных видов зем­леустроительных работ в ряде стран СНГ относится к исключи­тельной компетенции государства. Например, в пункте 3 ст. 113 Закона Республики Казахстан «О земле» указано, что землеустро­ительные работы, связанные с предоставлением, продажей и оценкой земельных участков из земель государственной собствен­ности в частную собственность или землепользование, а также ра­боты по установлению границ административных образований, ведению земельного кадастра и инвентаризации земель относятся к государственной монополии.

В целом к новому перечню проектно-изыскательских работ по землеустройству согласно земельным законодательствам большин­ства стран СНГ можно отнести: разработку генеральных схем зем­леустройства, использования и охраны земель их территорий; схем землеустройства территорий сельских администраций; проектов и схем перераспределения земель, организации территорий кресть­янских (фермерских) хозяйств, их ассоциаций и объединений;

формирование специальных земельных фондов: для беженцев и вынужденных переселенцев, развития крестьянских (фермерс­ких) хозяйств, военнослужащих, уволенных в запас, и т. п.;

раздел земельного фонда на сельскохозяйственных предприя­тиях и передачу его части в муниципальную собственность;

выделение земель в ведение сельской (поселковой) админист­рации;

разработку комплексных проектов землеустройства на прива­тизируемых землях совхозов, колхозов и других сельскохозяй­ственных предприятий;

установление размеров земельных долей, предоставляемых в собственность гражданам из земель, приватизируемых сельскохо­зяйственными предприятиями;

передачу (переоформление) в собственность граждан земель, ранее находившихся в их пользовании и занятых индивидуальной жилой застройкой, включая приусадебные земли, коллективными и кооперативными садами и т. п.;

подготовку, регистрацию и выдачу документов о праве соб­ственности на землю и праве землепользования;

проведение земельно-оценочных (земельно-кадастровых) ра­бот и работ по зонированию территорий;

разработку и проведение эколого-ландшафтного и эколого-адаптивного землеустройства.

Земельные реформы и землеустройство в странах СНГ в 1991 — 2002 гг. развивались практически по одному сценарию и имели одинаковые достоинства и недостатки.

Земельные реформы были начаты без соответствующего науч­ного обоснования, проводили их быстрыми темпами без учета требований землеустройства. Провозглашенное многообразие и равенство всех форм собственности на землю на деле обернулось разрушением крупных государственных и кооперативных сельс­кохозяйственных предприятий (совхозов и колхозов), приватиза­цией их имущества и появлением множества мелких и мельчай­ших землевладений и землепользовании частного сектора, неэф­фективно работающих на сельскохозяйственном рынке.

Особенно сильно процесс парцелляризации землепользования протекал в закавказских республиках: Азербайджане, Армении, Грузии, а также Молдове, ряде республик Средней Азии. В ре­зультате земельных реформ здесь образовалось большое число крестьянских хозяйств площадью менее 1 га, возникли недостатки землепользования: дальноземелье, чересполосица, узкополосица и др. Большая часть ирригационных систем, крупных массивов виноградников, садов вследствие раздела земель была нарушена.

В настоящее время эти страны вынуждены решать проблему возникшей фрагментации (мозаичности) землепользования путем консолидации земель, поиска новых форм землевладения и земле­пользования и организационно-правовых форм сельскохозяй­ственных предприятий.

Более плавно шли земельные преобразования в республике Бе­ларусь. Здесь сохранились крупные сельскохозяйственные пред­приятия, соблюдался принцип устойчивости землепользования, что позволило наращивать производство сельскохозяйственной продукции.

Приватизация земель началась с разделения земли и имущества на доли. При этом образовалось большое число земельных соб­ственников, многие из которых были «виртуальными», т. е. не имели земельных участков, выделенных в натуре.

В ходе приватизации земель в России, например, появилось 45 млн земельных собственников, на Украине — 23, в Молдове — 5, в Казахстане — 2,5, в Армении—1,2, в Азербайджане — 3,3 млн и т. д.

Для обеспечения гарантий прав собственности на земельные участки все страны СНГ, руководствуясь мировым опытом, на­чали создавать свои собственные системы регистрации земель и земельного кадастра, игнорируя при этом требования землеуст­ройства. Это привело к тому, что границы многих участков от­сутствовали, были не обозначены в натуре, поворотные точки не имели координат или не были привязаны к опорным пунк­там геодезической сети. До сих пор во многих странах не прове­дено разграничение государственной и муниципальной соб­ственности.

Не закончен также процесс приватизации земель и выдачи пра­воустанавливающих документов земельной собственности.

Например, к концу 2001 г., по данным Госкомзема Украины, государственные акты на землю в стране получили 1858 тыс. (28,2 %) владельцев земельных сертификатов из 6753 тыс. В стадии подготовки к выдаче находились госакты еще для 1418 тыс. вла­дельцев земельных сертификатов.

Согласно оценке 1 га сельскохозяйственных угодий на Украине оценивается в 7773 гривны (1 долл. = 5,3 гривны). Средний размер земельной доли составляет 4,2 га, а его цена — около 30 тыс. гри­вен.

Процесс реформирования сельскохозяйственных предприятий Украины в хозяйства с частной собственностью на землю продол­жается. На начало ноября 2001 г. создано более 15 тыс. новых аг-роформирований рыночного типа, из которых 7,5 тыс. хозяй­ственных обществ, более 2 тыс. кооперативов, 1,8 тыс. фермерских ассоциаций. Общее число фермерских хозяйств за 2001 г. увеличи­лось на 3,2 тыс. и составило 41,6 тыс. В пользовании фермеров на­ходится 2585 тыс. га сельскохозяйственных угодий, из которых 2410 тыс. га пашня. В среднем на одно хозяйство приходится соот­ветственно 62,3 и 57,9 га.

Процессы земельного реформирования и перераспределения собственности в странах СНГ были на первом месте. Вследствие этого все государства к концу 90-х годов существенно снизили фи­нансирование землеустроительных работ за счет госбюджета в той их части, которая касалась проведения инвентаризации земель, по­чвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, по­вышения плодородия почв, мелиорации и охраны земель, составле­ния и освоения проектов внутрихозяйственного землеустройства и рабочих проектов, связанных с рациональным использованием земли. Это привело к недоучету природных и пространственных свойств земли, в связи с чем в большинстве стран СНГ начали про­грессировать процессы деградации почв, опустынивания, выхода продуктивных площадей из сельскохозяйственного оборота.

Например, в Республике Казахстан в ходе кризисной ситуации, которая возникла в ходе земельной реформы, более 30 % сельско­хозяйственных угодий было передано в 90-е годы в категорию зе­мельного запаса. Площадь пашни уменьшилась с 34,5 млн га в 1991 г. до 24 млн га в 1999 г. Из этой площади для земледелия при­годно только 18,5 млн га.

Поддерживаемой государством формой сельскохозяйственного предприятия стали крестьянские (фермерские) хозяйства. Их чис­ло приблизилось к 90 тыс. На базе бывших совхозов и колхозов образовалось более 6 тыс. негосударственных хозяйственных структур: акционерных обществ, ТОО, коммандитных товари­ществ, производственных кооперативов и др., которым граждане доверили земельные и имущественные доли. Изменение форм землевладения и землепользования привело и к сокращению про­изводства сельскохозяйственной продукции.

Так, в 1999 г. был получен рекордный для нового Казахстана урожай зерновых — 16 млн т, хотя в прежние подобные благопри­ятные годы валовой сбор зерна составлял 23...24 млн т.

В республике Азербайджан в результате реформирования сель­скохозяйственных предприятий площадь одного нового хозяйства без учета приусадебных участков населения составляет 7,5 га. Наи­большая площадь одного хозяйства (450,3 га) приходится на госу­дарственные предприятия. В хозяйствах негосударственного типа площадь хозяйства составляет 41,6 га, в коллективных предприя­тиях — 37,3, в арендных — 98,7, производственных кооперати­вах — 98,9, малых предприятиях — 21,1 га. Более всего раздробле­ны земельные участки в крестьянских (фермерских) хозяйствах. Здесь на одно хозяйство приходится 4 га земель на каждое и 3...4 рабочих [58].

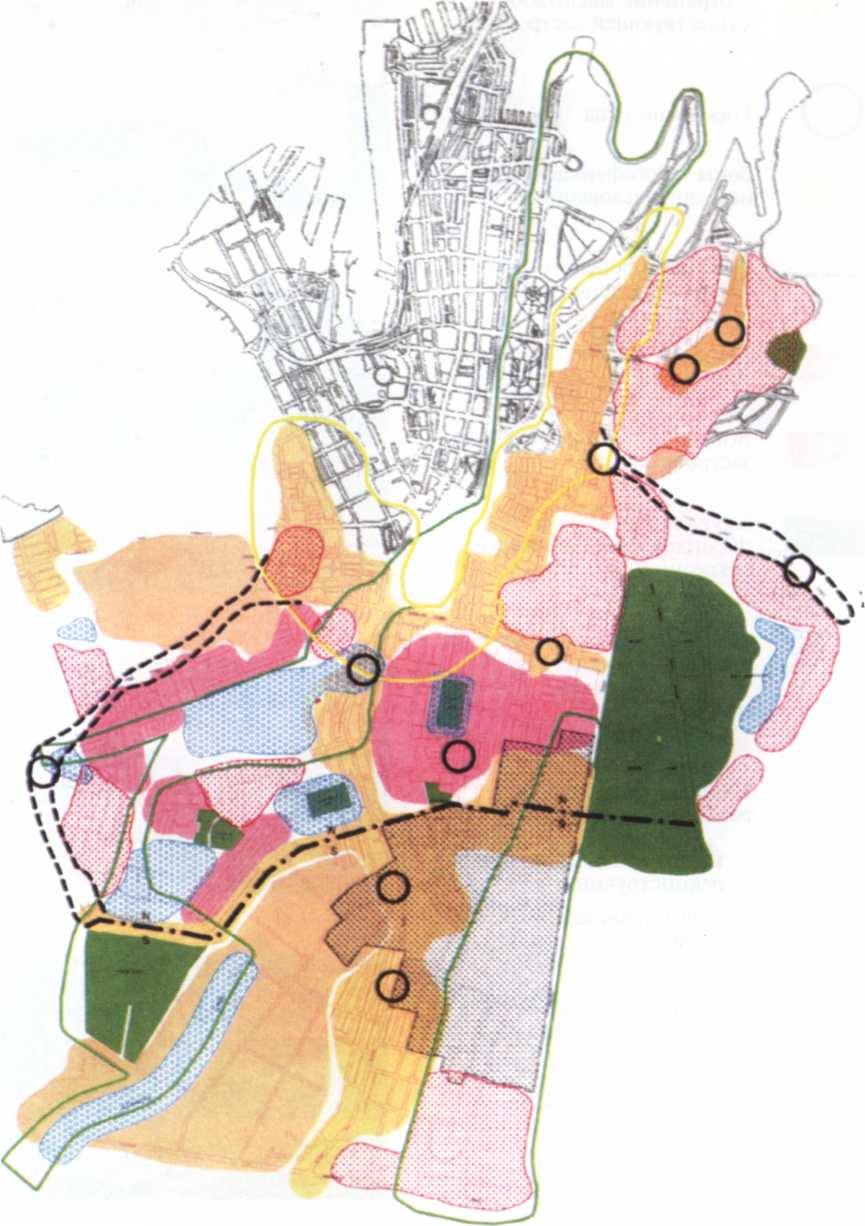
Анализ организационно-территориальных условий хозяйств, сложившихся в ходе земельной реформы, показывает, что в целом этот процесс идет с нарушением требований землеустроительного проектирования. Границы участков не увязаны с естественными рубежами (водоразделами, перегибами рельефа, гидрографичес­кой сетью, границами типов почв и их различной эродированнос-тью и т. д.) и искусственными линейными элементами, правильно расположенными с природоохранных позиций (лесными полоса­ми, дорогами, скотопрогонами и т. д.).

Недоучет этих требований в процессе реформы привел к обра­зованию чересполосицы, дальноземелья, расчленению крупных пахотных массивов на мелкие участки, в особенности при образо­вании крестьянских хозяйств. Такая ситуация в первую очередь объясняется тем, что землеустроительные работы проведены без предпроектных проработок, без надлежащего экономического обоснования тех или иных проектных решений. Наличие недо­статков требует проведения мероприятий по межхозяйственному землеустройству.

Распределение земель путем жеребьевки также стало причиной того, что расположение земельных паев, выделенных членам се­мьи и родственникам на различных массивах, вызывает неудоб­ства, что отрицательно сказывается на выполнении операций по возделыванию различных сельскохозяйственных культур в указан­ные сроки. Это объясняется тем, что вследствие пространствен­ных неудобств члены одной семьи не могут одновременно прово­дить необходимые операции на раздробленных участках.

Мелкоконтурность земельных паев, находящихся в частной собственности, делает невозможным внедрение системы севообо­ротов.

Монокультура, отсутствие государственного контроля за пла­нированием в сельском хозяйстве в связи с передачей земель в ча­стную собственность привели к тому, что значительная часть сель­скохозяйственных земель пришла в непригодное состояние.



а

Рис. I. План по контролю за развитием территории Южного Сиднея (1997 г.):

а — концепция развития

Сохранение масштабов существующей застройки

О



Городские узлы

Зоны многофункциональ­ного использования



Зоны комплексного ком­мерческого использования

Местная производственная зона

Жилая зона с исторической застройкой

Ключевые открытые пространства (ландшафтно-рекреационные зоны)



Резервные зоны вокруг станций железных дорог и других объектов инфраструктуры

Площади, подлежащие развитию

* территория, подлежащая реконструкции
* новые площади развития

Границы северного и южного секторов



Контролируемые зоны

Коридор открытого пространства



Рис. I. План по контролю за развитием территории Южного Сиднея (1997 г.):

б — обзорная (видовая) часть

Доминирующие высоты

Типы линий, создаваемые строениями по отношению к горизонту (линии крыш, или силуэты застройки):

* различной высоты, создаваемой блоками многоэтажных зданий
* равной высоты с включением отдельных высоких строений и башен (высотные акценты)
* заданной высоты, создаваемой зданиями одинакового размера; застройка равной этажности

Элементы рельеф

Строения, улицы и внутренние пространства, подчеркивающие характер окружающего ландшафта

Обзорные точки и виды:

панорамный

удаленный

местный

опорные (видовые) точки

Городские Тематические





районы особенности:

основные топографические знаки:

* горные хребты и долины
* проходы с панорамным видом (талик)
* многообразие видов землепользования
* развитие туризма и внешних связей
* ряды домов, построенных на террасах,

и многоэтажные дома

Центры

городских

районов

Основные пути

сообщения

Ключевые

развязки,

выезды

Центральные магистрали

Развитие

пешеходных

зон

Улицы Дарлингхерст, Оксфорд и Уильям

Соединения жилых массивов, проходящих через строительные площадки.

Расположение бывшей булочной на ул. Бартон. Церковь Св. Джона на ул. Виктории и Дарлингхерст

Над тунелем Кингз Кросс, ПлощадьТейлора

Улицы Виктории, Дарлингхерст, проспекты Кроун и Бурк

Расширение пешеходной

улицы Мак Лауан;

угловая парковка,

привязанная к ландшафту.

Соборная улица

и ул. Форбс — являются

основными

пешеходными улицами в городе. Улицы Бурк и Стенли в соответствии с указанием Восточного дистрибьютора

Ландшафт

Буферные зоны

Бульвары

Жилые районы, относящиеся к Восточному дистрибьютору. Побережье залива

Уильям и Флиндрес

Проспекты Кроун и Бурк

Обычные улицы

Открытые пространства

Посадка деревьев с целью отражения функционального назначения данной территории

Фонтан на углу улицы Рашкаттере Бэй

Муници­пальные галереи

Фресковая живопись на ул. МакЛакнан Уэй





Рис. VI. Структура землевладений после консолидации



Рис. VII. Проект землеустройства местечка Асбах (Рюдесгитм-на-Рейне):

/ — складские помещения; 2— площади, подлежащие застройке; 3— застроенные площади;

4— виноградники

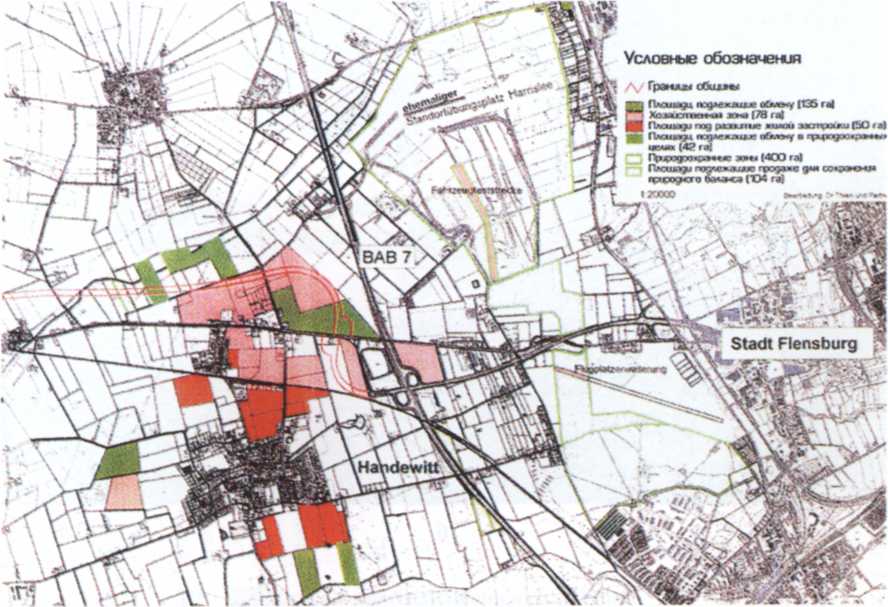
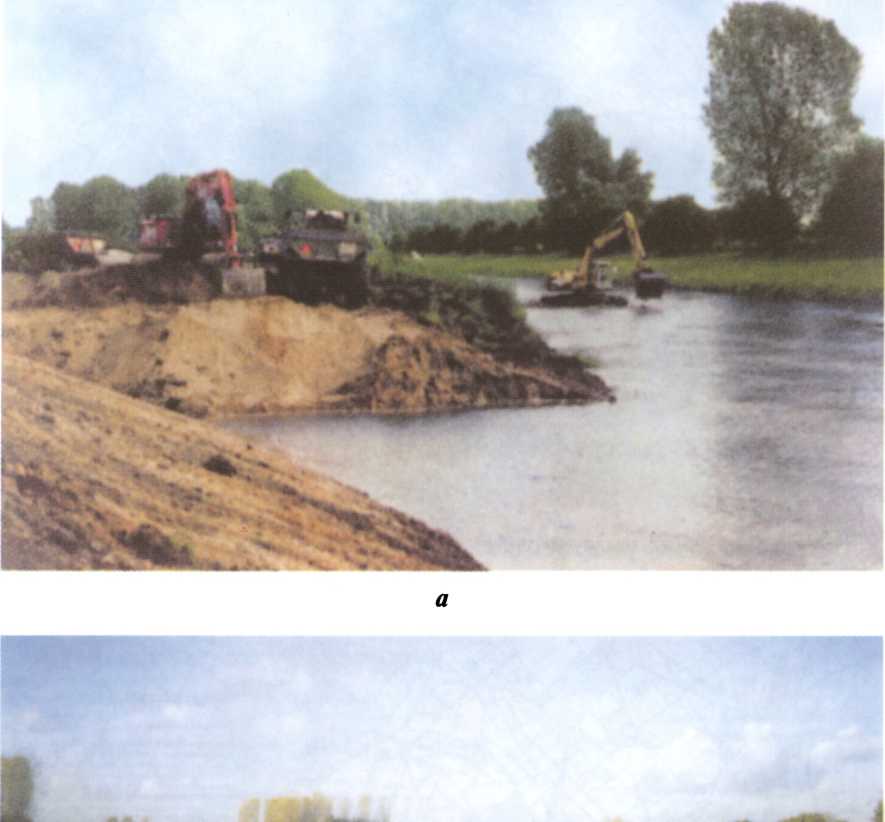


Рис. VIII. Проект землеустройства с зонированием территории сельской общины

(местность Хандевит)



б

Рис. IX. Ландшафтная зона Хазеталь:

а — проведение землеустроительных работ; б— после осуществления проекта землеустройства

Рис. X. Ландшафтный план организации территории с дорогами, гидротехническими сооружениями и природоохранными мероп­риятиями (один из районов земли Гессен)

ы^а\* Террасирование склонов — Граница рабочего участка

Биологический коридор ■■■ Дороги

Направление обработки

с противоэрозионной агротехникой н Ограничение интенсивного

использования

щшш Создание растительных \* \* массивов

§ Номер участка дороги

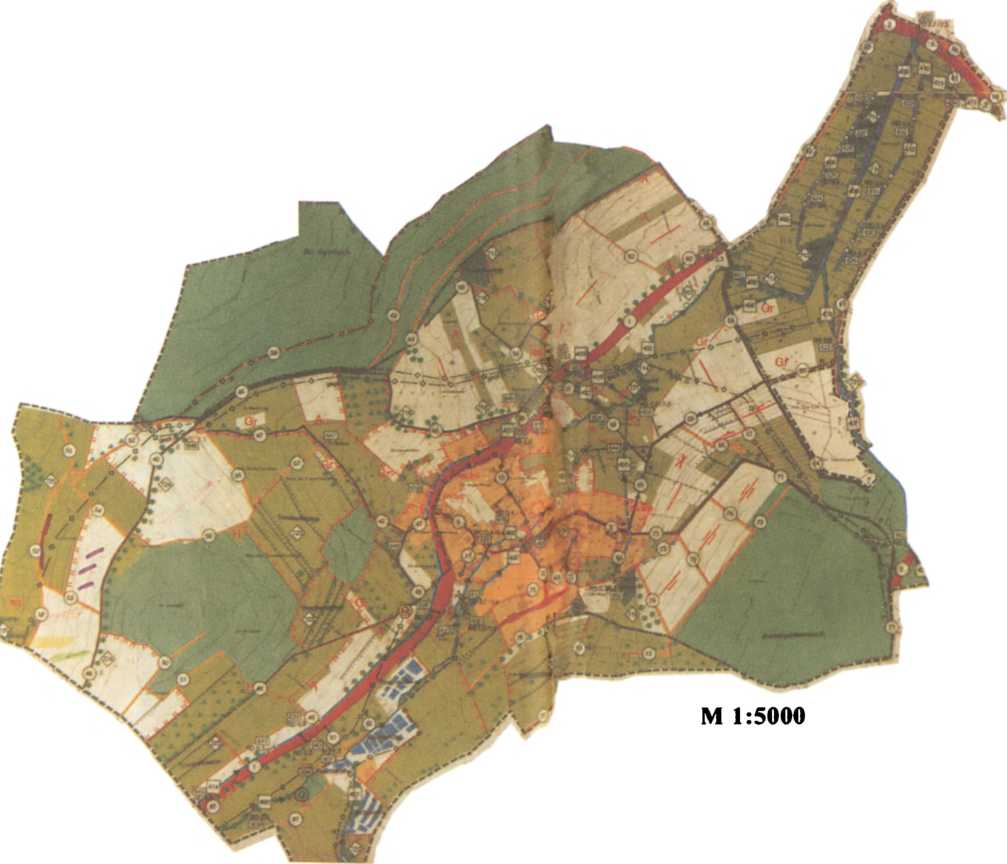




Рис. XI. План устройства территории ландшафта с размещением дорог и водных путей (фрагмент проекта консолидации земель Хааксбергена, Голландия)

ГРАНИЦЫ

границы проекта государственная граница муниципальные границы железная дорога участки, пригодные для ферм

ДОРОГИ

И

0

дороги

скоростные дороги в будущем

местные дороги в хорошем состоянии

местные дороги, подлежащие реконструкции

новые дороги по проекту

песчаные дороги в хорошем состоянии

новые планируемые песчаные дороги

планируемые велосипедные дорожки

существующие мосты

новые или реконструируемые мосты

возможная общественная дорога (общего пользования)

ВОДНЫЕ ПУТИ

водные пути в хорошем состоянии водные пути, подлежащие реконструкции водные пути — по проекту трубы/закрытые трубы/дамба/плотина электрокоммуникации

РЕКРЕАЦИЯ

велосипедная дорожка в хорошем состоянии велосипедная дорожка, подлежащая реконструкции

планируемые велосипедные дорожки

пешеходные дорожки  
планируемые пешеходные дорожки  
планируемые места отдыха  
р места для пикников и автостоянки

ЛАНДШАФТ И ПРИРОДА

участки зеленых насаждений (лесонасаждения) о о о о о о о о о планируемые лесопосадки

живая изгородь, зеленые заграждения планируемые зеленые заграждения леса и природные территории планируемые леса (площадь в арах) рельеф

планируемые осушения и культуртехника

территории для развития природных ценностей и научных иссле­дований

на этих территориях могут быть заключены соглаше­ния на добровольной снове

^ резервные области

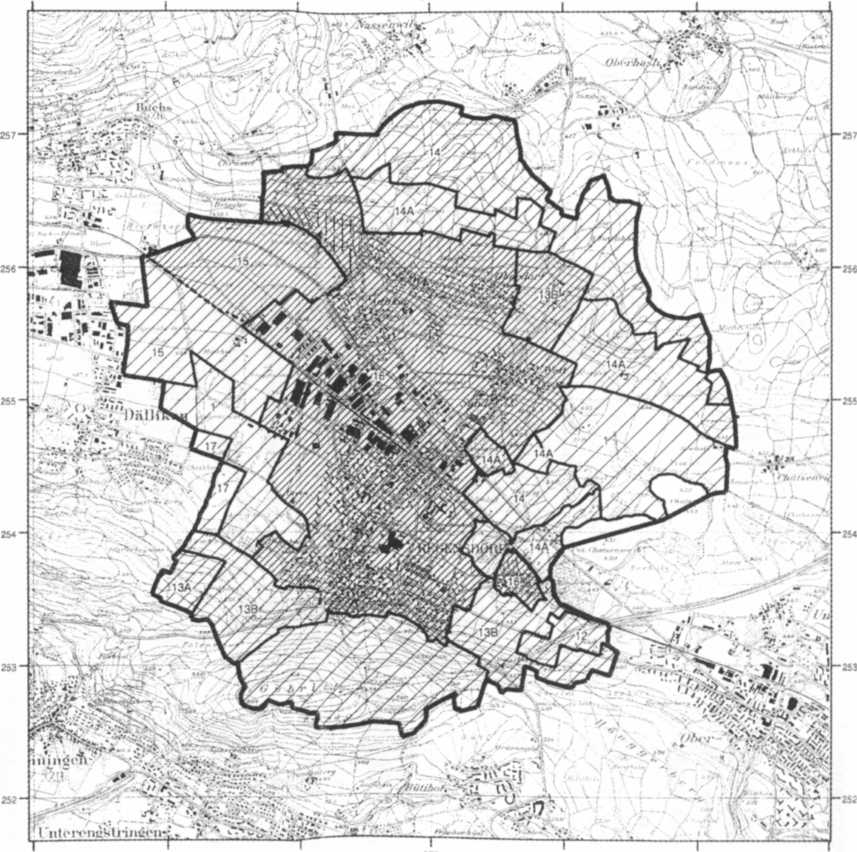
I т 1 места, представляющие собой археологическую цен-

I; \* : ность

приблизительно планируемые насаждения

использование частных земель в общественных рекреационных целях по соглашению с муниципалитетом

16 номер участка



675 676 877 6 78 679 680 681

675 676 677 678 679 6е0 м,

а

* границы района
* границы участка границы масштаба участок гор

^ участок в масштабе 1 : 500 участок в масштабе 1 : 1000 ш участок в масштабе 1 : 2000

М 1 : 25 000

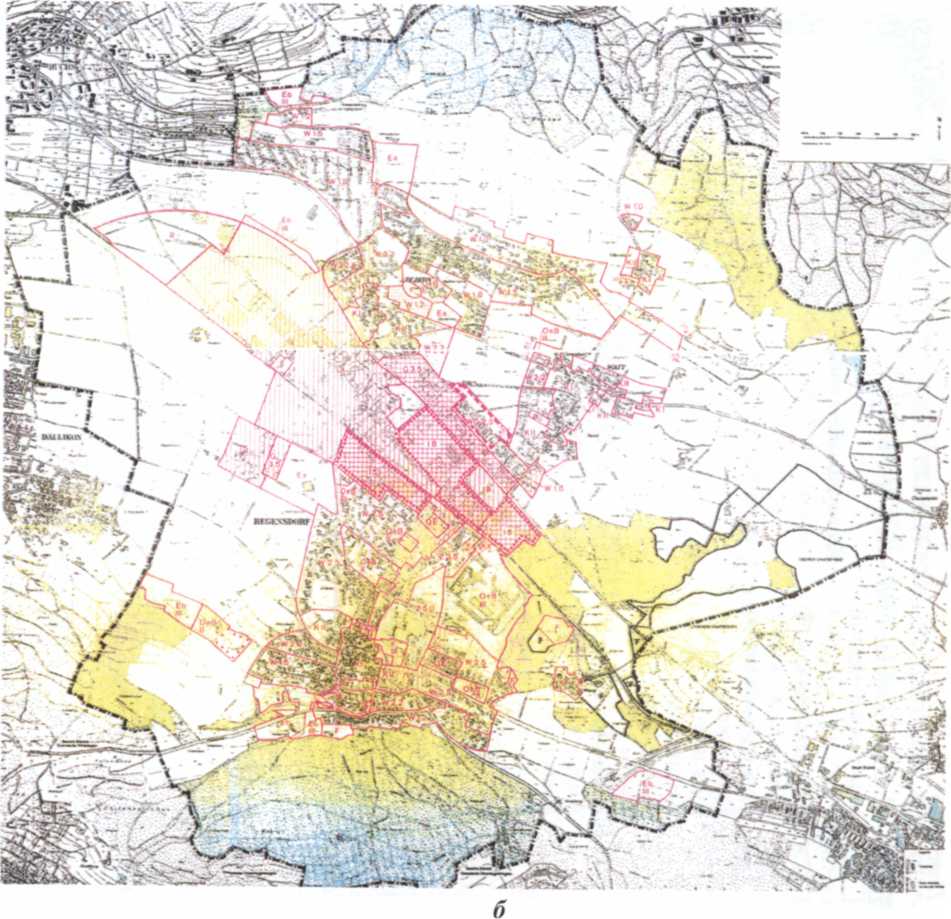


Рис. XII. Схема размещения участ­ка земель (а), отводимого под заст­ройку в общине Регенедорф (кантон Цюрих, Швейцария) М 1 : 25 ООО, и его обзорный план М 1 : 1000 (б)

Пояснения Степень

чувствительности (Е5)

I 1 Сельскохозяйственная зона § 36 РВС III

| р 1 Зона высвобождения —

Коммунальные зоны

Центральная зона I III

Центральная зона II III

Зона сохранения жилых массивов II

Зона центра III

Зона центра III

Жилая зона II

Жилая зона II

Жилая зона II

Жилая зона II

Жилая зона II

Жилая зона II  
Жилая зона с льготными условиями производственной деятельности III

Промышленная зона IV

Индустриальная зона IV

Индустриальная зона IV

Зона общественных строений \*)

Зона коммунального высвобождения —

Коммунальные зоны отдыха —

* зона отдыха Еа —
* зона отдыха ЕЬ III
* зона отдыха Ее \*)

I я 1 Резервная зона —

1 i 1 Сельскохозяйственная зона, подсудная кассационным жалобам, III

исключенная из разрешения

Государственный архитектурный план «Расширяя границы» В жилых зонах

допускаются также предприятия, создающие умеренные неудобства III для проживания

Зона сохранения вида —

В промышленных и индустриальных зонах

допускаются торговые предприятия и предприятия сферы услуг, IV

а также предприятия, причиняющие неудобства

допускаются торговые предприятия и предприятия сферы услуг, III

а также не более чем предприятия, создающие умеренные неудобства

допускается смешанное использование в соответствии с особыми \* III строительными предписаниями

Защита от шума

^ууу] свидетельства о плановых показателях для чувствительных II

к шумовому воздействию помещений г--1 свидетельства о плановых показателях для помещений, используемых III

под жилье

принадлежность к Е8 согласно обозначению в зональном плане Информационное указание

Лес, граница леса согласно разд. 13 ^аС

Так, чрезмерно интенсивное использование пастбищ, бесконт­рольная вырубка лесов стали причиной того, что 2,7 млн га земли подверглись эрозии.

Аналогичные недостатки имеют место также и в других странах СНГ при приватизации земель и выделении земельных долей в натуре.

Их устранение ставит на повестку дня необходимость проведе­ния всего комплекса землеустроительных работ, что обеспечит восстановление рационального землепользования.

АЗИАТСКИЕ МОДЕЛИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

К началу XX в. в результате колониальной политики европейс­ких держав страны Центральной, Южной и Восточной Азии пред­ставляли собой феодальные общества с преимущественно аграр­ной экономикой, замедленным развитием и преобладанием поме­щичьего землевладения. После освобождения от колониальной зависимости необходимость развития промышленности и роста производительности сельского хозяйства потребовала коренных преобразований в экономике, проведения радикальных земель­ных и аграрных реформ.

Земельные преобразования проходили по двум альтернатив­ным направлениям:

развитие капиталистических отношений в сельском хозяйстве, основанных на частной собственности на землю, аренде земель, переходе к сельскохозяйственным предприятиям капиталистичес­кого типа (Индия, Южная Корея, Пакистан и др.);

переход к коллективным формам ведения сельского хозяйства, развитие кооперации и социалистических производственных от­ношений (Монголия, Китай, Вьетнам, Северная Корея).

При проведении земельных реформ использовали различные методы: национализацию, экспроприацию земель, регулирование землевладения и землепользования законодательными и эконо­мическими средствами (кредитование, субсидирование, налогооб­ложение). Наиболее сложными и многообразными были земель­ные реформы в Индии и Китае.

Земельные преобразования и землеустройство в Японии и Израиле проходили своими путями, что обусловлено их гео­графическим положением, естественно-историческими и со­циально-экономическими условиями, национальными и рели­гиозными традициями. Поэтому изучение особенностей зем­леустройства в этих и других странах региона является акту­альным.

11 Землеустройство. Т. 7

Глава 22 ВЬЕТНАМ

22.1. СОСТОЯНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА И ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Общая площадь страны 329 566 км2 (33,0 млн га), площадь суши — 32,5 млн га. Территория государства представляет собой узкую полосу, вытянутую с севера на юг более чем на 3 тыс. км. Общая протяженность границ — 3818 км, длина береговой ли­нии — 3444 км.

Население составляет 74,4 млн чел. (1995 г.). Вьетнам отличает­ся высокой плотностью населения — 225 чел. на 1 км2, что выше, чем в Китае. Обеспеченность землей — 0,44 га на 1 чел.

Длина железных дорог в стране — 3059 км, протяженность авто­дорог — около 85 тыс. км, внутренних водных путей — 17,7 тыс. км.

Основа экономики страны — сельское хозяйство. На его долю приходится половина валового национального продукта. В этой отрасли занято 70 % трудоспособного населения страны.

Главная сельскохозяйственная культура — рис, в больших объемах производят кукурузу, маниок, сорго, сладкий картофель (батат). Важные коммерческие продукты — соя, кофе, чай, каучук.

Большая часть населения проживает в сельской местности.

В сельском хозяйстве Вьетнама до 1945 г. господствовали дока­питалистические формы хозяйства и полуфеодальные методы экс­плуатации. Колониальная администрация была заинтересована в их сохранении, так как это облегчало сбор налогов и укрепляло помещичий класс. Показательно, что крестьяне, составлявшие свыше 90 % населения колониального Вьетнама, владели всего 30 % земли, причем худшей; большая часть земли принадлежала вьетнамским помещикам и французским колонистам.

В это время применяли различные формы земельной аренды. Чаще всего безземельный крестьянин обрабатывал землю поме­щика, заключив договор на несколько лет, пользуясь скотом, ору­диями и посевным материалом хозяина. Земля предоставлялась за половину урожая, а общая рента достигала 3/5 или даже 2/3 уро­жая. Существовала также и денежная аренда.

Развитие аграрных отношений во Вьетнаме после победы Авгу­стовской революции в 1945 г. можно разделить на четыре этапа:

подготовка и начало аграрной реформы (1945—1954 гг.);

завершение земельной реформы и переход к социалистическим преобразованиям в Северном Вьетнаме (1955—1975 гг.);

аграрные преобразования на Юге и развитие социалистических производственных отношений на Севере (с 1975 г. до середины 80-х годов);

современный этап земельного реформирования.

Сразу после революции 1945 г. был проведен комплекс меро­приятий, в известной степени облегчавших положение сельского населения. В частности, был отменен подушный налог и на 20 % снижен земельный. Правительство Вьетнама приняло постановле­ние о сокращении размеров арендной платы крестьян на 25 %; арендная плата теперь не должна была превышать 1/3 основного урожая. Земли французских колонизаторов конфисковывались и передавались во временное пользование безземельным и малозе­мельным крестьянам.

Право на получение земельного надела предоставлялось всем лицам, достигшим 15-летнего возраста. Максимальный надел на 1 чел. в Бакбо и Чунбо (север Вьетнама) был установлен 0,5 га, в Намбо (юг Вьетнама) — 1 га. Предусматривалось также изъятие общинных земель у лиц, незаконно их захвативших, и передача их во временное пользование нуждающимся. Пустующие частные земли, которые не обрабатывали в течение 5 лет, объявляли соб­ственностью государства и временно передавали деревенской бед­ноте. При этом в течение первых трех лет крестьян освобождали от уплаты земельного налога и продовольственных поставок в фонд вооруженных сил ДРВ. В целом, однако, отношения между крестьянами и помещиками оставались прежними.

С 1953 г. начался первый этап осуществления реформы. К кон­цу 1956 г. на всей территории Северного Вьетнама, за исключени­ем некоторых горных районов, земли были конфискованы у поме­щиков и других нетрудовых классов. Более 810 тыс. га было без­возмездно передано 2 млн 104 тыс. крестьянских семей. Тогда же в ДРВ было создано 190 тыс. групп трудовой взаимопомощи, охва­тывающих до 60 % хозяйств на Севере страны. К 1960 г. коопери­рование крестьян в основном завершилось, в 41,4 тыс. кооперати­вов вошли 2,4 млн крестьянских дворов.

Большинство кооперативов представляло собой хозяйства низ­шего типа. Земля и основные средства производства оставались в собственности крестьян. За свой пай крестьянин ежегодно полу­чал часть доходов, равную 25 % урожая с его участка; право же ис­пользовать землю и основные средства производства принадлежа­ло кооперативу. Крестьянин мог изъять свою землю из кооперати­ва и снова стать единоличником.

В 60-е годы кооперативное движение развивалось вглубь; главным направлением стал переход кооперативов от низших форм к высшим. К концу второго этапа в развитии земельных отношений на долю социалистического сектора в сельском хо­зяйстве Северного Вьетнама приходилось около 96 % валовой стоимости сельскохозяйственной продукции. В сельскохозяй­ственные кооперативы вступило 95 % крестьянских дворов в со­ответствии с господствовавшей тогда концепцией «ускоренного перехода к социализму в масштабах всей страны». К 1975 г. 97,4 % кооперативов стали кооперативами высшего уровня, с коллективной собственностью на землю и основные средства производства, с оплатой по труду.

Вместе с тем более 50 % сельскохозяйственных кооперативов не были оснащены даже простейшими средствами механизации. Вручную орошалось 80 % площадей, потребность в удобрениях обеспечивалась лишь на одну треть [50].

Создание государственных сельскохозяйственных предприятий начали сразу же после победы Августовской революции, и в 1959 г. в ДРВ насчитывалось 52 сельскохозяйственных предприя­тия такого типа. В 1975 г. на Севере страны имелось 115 госхозов с посевной площадью 106,7 тыс. га, из которых почти 24 тыс. га было занято техническими культурами. В 1980 г. в северных про­винциях ДРВ действовали около 14 тыс. производственных сельс­кохозяйственных кооперативов, которые стали здесь ведущей формой сельскохозяйственного производства.

Эволюция аграрных отношений в бывшей зоне контроля сай-гонской администрации на Юге усилила мелкотоварный уклад в экономике; в деревне сохранялись феодальные и полуфеодальные пережитки. Доля безземельных и малоземельных крестьян состав­ляла 30 %.

Экономика Юга была тесно связана с мировым капиталисти­ческим хозяйством. После разрыва этих связей и объединения Вьетнама резко снизился экспорт сельскохозяйственной продук­ции. Новая социалистическая власть провела конфискацию поме­щичьих землевладений, национализацию имущества сайгонской администрации, осуществила переход к социалистической систе­ме в сельском хозяйстве, который сопровождался сопротивлением крупных землевладельцев и зажиточных крестьян, особенно в ри-сопроизводящих провинциях и дельте р. Меконг.

По Конституции ДРВ 1980 г. земля — общее достояние всего на­рода, а не какой-либо группы или какой-либо местности; земля яв­ляется социалистической собственностью в двух формах: общена­родной и коллективной. До 1980 г. бригадная подрядная система была единственной формой организации и оплаты труда, применяе­мой в кооперативном секторе сельского хозяйства Вьетнама. В об­щих чертах эту систему можно охарактеризовать так: бригады полу­чали от кооператива три задания — по объему произведенной про­дукции, материальным затратам и заработанным баллам. Эти зада­ния распределяли между членами бригады, которые получали баллы за совместную работу. Такая система не отвечала интересам работни­ков и, следовательно, не обеспечивала полного использования тру­дового потенциала, не стимулировала инициативу и ответственность за выполненную работу. Проблема эффективного использования земли является для Вьетнама весьма острой: по уровню обеспеченно­сти землей (0,6 га на 1 чел.) Вьетнам занимает 159-е место в мире.

Поэтому в середине 80-х годов была введена новая система — индивидуального подряда, основанная на оплате сельскохозяй­ственного труда по конечной продукции. Каждой крестьянской семье выделяли участок кооперативной земли (в зависимости от числа трудоспособных) на период до пяти лет; она была обязана сдать кооперативу определенное количество продукции, за что получала соответствующее число трудодней. Произведенная сверх этой нормы продукция оставалась в распоряжении крестьянской семьи, которая могла сдать ее государству по повышенным ценам или реализовать на рынке. Некоторые виды работ в кооперативе (например, ирригация, обработка земли механизмами и др.) про­должали выполнять коллективно специализированные бригады. Размер земельных участков, предоставляемых для выполнения подряда, был стабильным в течение ряда лет, чтобы заинтересо­вать крестьян в дополнительных вложениях в землю. Это позволя­ло также определить нормы сдачи продукции на основе средней урожайности и затрат трудовых и материальных ресурсов в пред­шествующие З...5лет.

Земля во Вьетнаме остается общенародной собственностью; в общенародной или коллективной собственности находятся важ­нейшие средства производства. Передаваемые в распоряжение крестьянину на условиях подряда участки кооперативной земли могут быть изъяты и в случае, если подрядчик нарушит условия подряда. Крестьяне, используя закрепленную за ними землю, про­изводят продукцию для кооператива и на свое личное потребле­ние по единому плану. Этот план разрабатывают кооперативы; его выполнение гарантируется хозяйственными договорами, заклю­ченными между государством и кооперативом, и подрядными до­говорами, заключенными между кооперативом (при посредстве бригад) и крестьянами. Продукцию и доход делят на принципах социалистического распределения.

Таким образом, система подряда на производство конечной продукции не может привести к возрождению мелкотоварного ук­лада, основанного на частной собственности на землю крестьян-единоличников. Купля-продажа и аренда земли по-прежнему зап­рещены.

В первой половине 90-х годов стагнация в экономике Вьетнама вынудила руководство страны искать новые пути развития, ориен­тируясь на такие страны, как Китай, Россия, Южная Корея. Дек­ларируя приверженность социалистическому строю, оно признало необходимость развития рыночных отношений, однако с оговор­кой, что экономика должна оставаться плановой и находиться под государственным управлением. Была признана многоукладность, но при руководящем значении госсектора. Эти ограничения отра­жаются на темпах реформ, однако экономическая необходимость заставляет правительство все чаще закрывать глаза на идеологи­ческие принципы. В сельском хозяйстве наблюдаются попытки отхода от управления административными методами и перехода к рыночным механизмам.

22.2. ОСОБЕННОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

До объединения Вьетнама государственная собственность на землю существовала главным образом в форме общинного земле­пользования с переделом земель один раз в три года. В период коллективизации и кооперации сельского хозяйства на базе об­щин создавались кооперативы, которые вследствие изменения по­литической ситуации стали быстрыми темпами распадаться.

Поэтому в начале 90-х годов страна была вынуждена вновь вер­нуться к земельному вопросу.

По Конституции Вьетнама (1992 г.) земля является общенарод­ной собственностью и предоставляется государством гражданам только в срочное пользование. Принятый в 1993 г. Закон Вьетнама о земле разрешает землепользователям обменивать, продавать, на­следовать, сдавать в аренду и залог право пользования землей.

Начиная с 1993 г. страна стала осуществлять преобразование социалистической экономики с административными рычагами и централизованным управлением в регулируемую рыночную эко­номику. Возвращение к общине в области землепользования с элементами крестьянской кооперации и рынка, переделом земли с частотой «один раз в 20 лет пашни и один раз в 50 лет многолет­них насаждений» позволило повысить эффективность сельскохо­зяйственного производства. Так, если в 1985 г. валовой сбор про­довольствия в стране в пересчете на рис составлял 18,2 млн т, в 1995 г. — 27,6, то в 1999 г. — уже 31,8 млн т. Среднегодовое коли­чество продовольствия в расчете на душу населения равнялось со­ответственно по этим периодам — 304, 373 и 398 кг, урожайность риса — 2,78, 3,69 и 3,98 т/га. Экспорт риса с 1990 по 1999 г. увели­чился с 1,6 до 3,8 млн т.

Административная община во Вьетнаме представляет собой единую территориально-хозяйственную систему со своим планом социально-экономического развития, располагающую земельны­ми и другими ресурсами, объединяющую землепользования се­мейных крестьянских хозяйств (дворов) с общими целями произ­водства, рационального использования и охраны земель. Главной особенностью организации производства и территории в общине является то, что семейные крестьянские хозяйства самостоятельно осуществляют производственную деятельность при сервисном об­служивании наиболее трудоемких работ. В общинах, имеющих сервисный кооператив, взаимоотношения между кооперативом и крестьянскими семьями регулируются на основе заключенных до­говоров на выполнение производственных функций по закупке удобрений, мелиорации, обработке почв, реализации продукции и др. При отсутствии сервисного кооператива община обеспечивает наряду с административным управлением содействие развитию производства крестьянских хозяйств.

В административных общинах Северного Вьетнама в 2000 г. было 87...89 % всех сельскохозяйственных угодий, из них 70...78 % находилось в пользовании крестьянских семей, 5...7 —в аренде, 6... 10 % — в ведении администраций общин.

Площадь сельскохозяйственных угодий у госхозов и других сельскохозяйственных предприятий составляла 11...13 %.

При передаче земли крестьянским семьям в общинах их пере­распределяли поровну. В результате этого сложилось раздроблен­ное землепользование. В среднем на одно семейное крестьянское хозяйство северной равнины приходится 0,26 га и 8...9 рабочих участков, находящихся в разных местах. Аналогично и в горно­предгорной зоне.

Раздробленное землепользование, мелкий размер крестьянских хозяйств и отсутствие частной земельной собственности сейчас тормозят развитие сельскохозяйственного производства.

Как отмечают вьетнамские ученые, в условиях перехода к ры­ночной экономике и малоземелья страны политика «срочного землепользования» имеет следующие недостатки.

1. Формирование рынка земель сельскохозяйственного назна­чения как механизма их перераспределения затруднено и не явля­ется во Вьетнаме достаточно эффективным мероприятием.
2. Передел земли в условиях соблюдения предельного размера землепользования экономически нецелесообразен, а лишь стиму­лирует беспощадную эксплуатацию земли, особенно в периоды окончания срока права пользования землей.
3. Передел не позволяет инвестировать средства в сельское хо­зяйство и провести капитальные мероприятия по улучшению сельскохозяйственных угодий для увеличения объема производ­ства сельскохозяйственной продукции в условиях малоземелья Вьетнама.

Однако, несмотря на негативные стороны, по их мнению, срочное землепользование обеспечивает социальную стабиль­ность и смягчает антагонизм экономического развития общества в условиях малой землеобеспеченности, исключая негативные по­следствия посредством установления достаточно длительного сро­ка пользования землей.

Считают, что в этих условиях землеустройство позволит смяг­чить отрицательные последствия имеющихся недостатков земле­пользования: раздробленности и мелкоконтурности угодий, даль­ноземелья, вкрапливаний, вклиниваний и т. п.

При этом система управления земельными ресурсами страны может быть предложена следующая.

Уровень Функции управления земельным фондом

Республиканский Информационное обеспечение управления земельным фондом

Разработка и утверждение генерального плана использова­ния и охраны земельных ресурсов страны

Утверждение планов использования и охраны земельных ресурсов провинции

Нормирование долей земель, предоставляемых гражданам в досрочное пользование

Установление базовых ставок земельного налога и иных платежей

Контроль за использованием и охраной земель Разрешение земельных споров

Провинциальный Информационное обеспечение управления земельным фондом

Разработка планов использования и охраны земельных ре­сурсов провинции

Утверждение схем землеустройства уезда Ценообразование при определении права пользования зе­мель

Контроль за использованием и охраной земель Разрешение земельных споров

Уездный Разработка схем землеустройства уезда

Утверждение проектов землеустройства общины Предоставление и изъятие земельных участков Разрешение сделок с правом пользования землей Установление размеров земельного налога и иных платежей Контроль за использованием и охраной земель Разрешение земельных споров

Общинный Разработка проектов землеустройства общины

Регистрация землепользовании, факта хозяйственной дея­тельности субъекта права на землю и сделок с правом пользования землей Учет количества и качества земель Контроль за использованием и охраной земель Разрешение земельных споров

Главные вопросы организации рационального использования земель и их охраны решают на уровне вьетнамской общины на ос­новании проектов землеустройства.

Практика показывает, что основой данных проектов должна служить агроэкологическая классификация земель, которая по­зволяет учесть качественные характеристики землепользования общины при размещении посевов сельскохозяйственных куль­тур.

Рассмотрим, как решали вопросы землеустройства в общине «Тан Чыонг» провинции Хай зыонг. Про проекту землеустройства было предусмотрено сократить число семейных крестьянских хо­зяйств с 1866 до 1400 за счет оборота прав пользования земельны­ми долями. При этом средний размер землепользования одного крестьянского хозяйства составит 0,35 га против 0,27 га до земле­устройства.

Площадь пашни намечено сократить на 5,4 га в связи с отводом земель для расширения населенных пунктов, проектированием защитных насаждений вокруг прудов, вдоль дорог и каналов. По проекту выделены водоохранные зоны, санитарно-защитные по­лосы вдоль автомагистрали. Предусматривают увеличить площади пашни, дающей три урожая, на 53 га (30 %) за счет улучшения ме­лиоративного режима и известкования почв, соответственно по­вышается кратность использования пашни с 2,2 до 2,4. Предпола­гают на пахотных землях первого и второго агроэкологических классов получать: три урожая овощей, рис—рис—картофель, рис-рис—кукуруза, рис—рис—соя, рис—рис—батат, а на землях тре­тьего и четвертого классов —два урожая риса. Высокая степень адаптированности культур способствует увеличению урожайности риса и кукурузы на 0,4...0,9 т/га, картофеля на 3,0 и овощей на 2,0 т/га.

Сводные показатели проекта землеустройства приведены в таб­лице 19. Из таблицы видно, что результативные показатели произ­водственной деятельности хозяйств в общине существенно повы­сятся за счет проводимого землеустройства. Карта пригодности земель общины для размещения сельскохозяйственных культур и проект землеустройства, разработанный на ее основе, показаны на рисунке 25.

Проектом землеустройства административной общины «Нам бан» провинции Ха занг предусмотрено вовлечение 796 га неис­пользуемых земель для выращивания чая и лекарственных расте­ний. На сильносмытых землях намечается посадка леса. Пло­щадь плодовых насаждений увеличивается на 194 га, поливного риса — на 80 га за счет строительства трех прудов. В результате этих действий изменится структура земельных угодий в общине (табл. 20).

В условиях сложного рельефа на полях размещают следующие культуры севооборота: арахис—кукуруза, кукуруза—соя, горный рис с буферными полосами многолетних трав. Защите земель от эрозии способствуют проектируемые водорегулирующие лесопо­лосы и валы-канавы. За счет противоэрозионных мероприятий и лучшего использования агроэкологического потенциала земель увеличивается урожайность культур: риса — на 0,4...0,8 т/га, куку­рузы — на 0,5 т/га.

Основой для разработки проекта землеустройства также служи­ла агроэкологическая карта пригодности земель общины под сель­скохозяйственные угодья и культуры (рис. 26).

В результате увеличения площадей продуктивных угодий, ко­торое намечается вследствие трансформации и мелиорации ранее не используемых в сельском хозяйстве земель, в общине «Нам бан» появилась возможность увеличить число семейных крестьян­ских хозяйств (с 791 до 933) и их средний размер (с 1,8 до 2,8 га).

Проект землеустройства общины показан на рисунке 27, а ос­новные его показатели в таблице 21.

Классы земель



хорошо пригодные для картофеля, овощей, риса и других сельскохозяйственных культур

хорошо пригодные для риса, среднепригодные для картофеля, кукурузы, сои и других культур

хорошо пригодные для риса, малопригодные для других культур

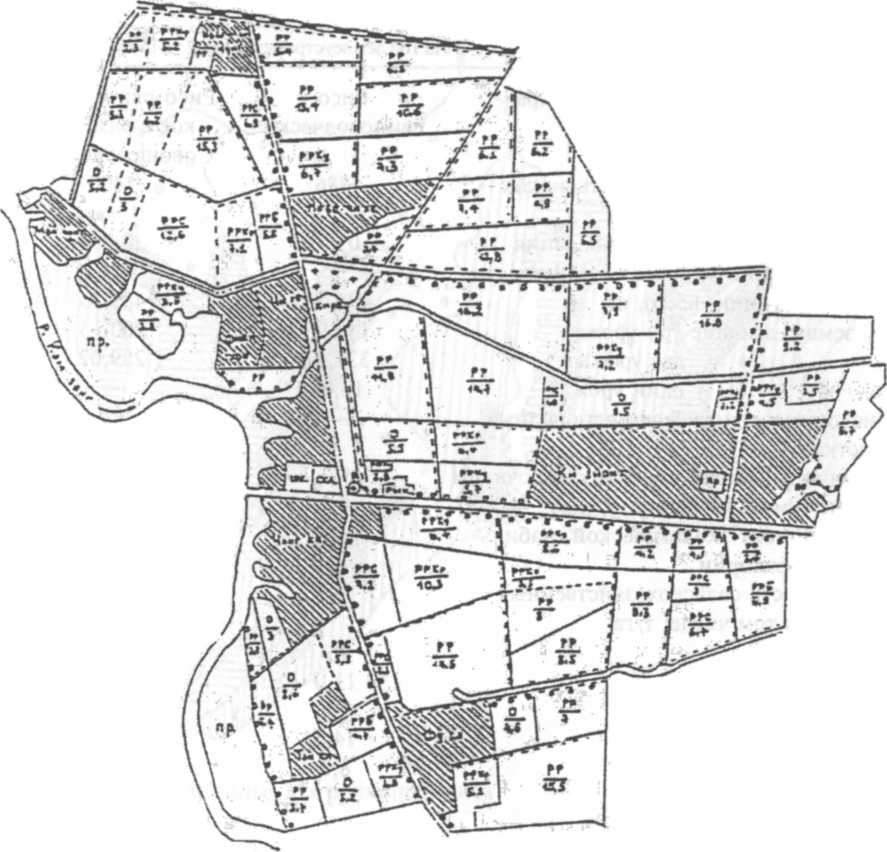
среднепригодные для риса, малопригодные для других культур

а

Рис. 25. Карта пригодности земель общины «Тан чыонг» под сельскохозяйственные

числитель: О — три урожая овощей; РРС — рис — рис — соя; РРБ — рис — рис — батат;

административный центр поселения дороги каналы пруды





0

проектируемые защитные насаждения б

культуры (а) и проект ее землеустройства (б):

РРКР — рис — рис — картофель; РР — рис — рис; знаменатель — площадь

19. Основные показатели проекта землеустройства административной общины

«Тан чыонг»

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показатель | На год землеустройства | По проекту |
| Основное производственное направ- | Рисо- | Рисо-свиноводчес- |
| ление | свиноводческое | кое с развитым |
|  |  | овощеводством |
| Количество семейных крестьянских | 1886 | 1400 |
| хозяйств |  |  |
| Средний размер землепользования | 0,27 | 0,35 |
| семейного крестьянского хозяйства, га |  |  |
| Площадь пашни, всего, га: | 494,53 | 489,15 |
| земли, дающие три урожая | 146,93 | 200,13 |
| » » два урожая | 335,51 | 289,02 |
| » » один урожай | 12,09 | — |
| Число агроэкологически однородных | — | 64 |
| участков |  |  |
| Средний показатель кислотности почв, рН 5,0 | | 5,4 |
| Баланс гумуса на пашне, т/га | -0,35 | +0,02 |
| Коэффициент экологической стабиль- | 0,26 | 0,31 |
| ности территории |  |  |
| Урожайность сельскохозяйственных |  |  |
| культур, в том числе, т/га: |  |  |
| рис | 4,6 | 5,4 |
| картофель | 11,0 | 14,0 |
| кукуруза | 2,9 | 3,3 |
| овощи | 14,5 | 16,5 |
| батат | 8,0 | 8,6 |
| соя | 11 | 1,5 |
| Поголовье буйволов и коров, гол. | 410 | 410 |
| » свиней, гол. | 3200 | 3900 |
| Производство валовой продукции, т: |  |  |
| продовольствие в пересчете на рис | 4346 | 5849 |
| рыба | 24 | 85 |
| мясо | 215 | 265 |
| Стоимость валовой продукции в сопос- | 14210 | 354 |
| тавимых ценах 1994 г., млн донгов |  |  |
| Среднегодовое количество продоволь- | 475 | 580 |
| ствия на душу населения, кг |  |  |
| Выход чистого дохода на, тыс. донгов: |  |  |
| 1 га сельскохозяйственных угодий | 8950 | 13200 |
| одного работника в сельском | 2237 | 3467 |
| хозяйстве |  |  |
| Рентабельность производства, % | 35 | 44 |
| Средний семейный доход в общине, | 4560 | 7200 |

тыс. донгов

°о °0° пригодные для поливного риса

| пригодные для плодовых насаждений I и горных полей

малопригодные для горных полей, среднепригодные для многолетних технических и лекарственных культур

Ш

пригодные для лесопосадок или пастбищного использования

Рис. 26. Карта пригодности земель общины «Нам бан» под угодья и сельскохозяй

ственные культуры

\(7) | административный центр

селения

многолетние насаждения

(плодовые, чай, лекарственные растения)

[--~| проектируемая дорога [ »'[ проектируемая лесная полоса пруды

Рис. 27. Проект землеустройства административной общины «Нам бан»

виды использования пашни: РР — два урожая поливного риса; ГП — один урожай горного риса или два урожая других культур на горных полях

21. Основные показатели проекта землеустройства административной общины

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Категория земли и вид угодий | На год землеустройства | | По проекту | |
| га | % | га | % |
| Общая земельная площадь | 9684,2 | 100 | 9684,2 | 100 |
| Сельскохозяйственные угодья: | 1423,1 | 14,7 | 2584,7 | 26,7 |
| пашня, всего | 976,1 | 10,1 | 949,7 | 9,8 |
| в том числе орошаемая | 142,3 | 1,5 | 222,3 | 2,3 |
| горные поля | 833,8 | 8,6 | 727,4 | 7,5 |
| многолетние насаждения | 210,4 | 2,2 | 1201,3 | 12,4 |
| в том числе плодовые | 67,6 | 0,7 | 262,2 | 2,7 |
| насаждения |  |  |  |  |
| чай | 89,5 | 0,9 | 656,6 | 6,8 |
| лекарственные растения | 53,3 | 0,6 | 282,5 | 2,9 |
| сенокосно-пастбищные угодья | 236,6 | 2,4 | 433,7 | 4,5 |
| Земли лесного фонда: | 3813,8 | 39,4 | 6896,2 | 71,2 |
| леса естественного происхож- | 3167,8 | 32,7 | 3167,8 | 32,7 |
| дения |  |  |  |  |
| леса искусственного происхож- | 646 | 6,7 | 3711,7 | 38,3 |
| дения |  |  | 16,7 | 0,2 |
| лесные полосы | — | — |
| Земли специального назначения: | 24,7 | 0,2 | 36,9 | 0,4 |
| земли под общественными по- | 2,4 | 0,02 | 4,5 | 0,05 |
| стройками | 18,0 |  | 25,6 | 0,28 |
| земли под дорогами | 0,14 |
| земли под другими объектами | 4,3 | 0,04 | 6,8 | 0,07 |
| специального назначения |  |  |  |  |
| Земли жилищного назначения | 33,2 | 0,3 | 38,9 | 0,4 |
| Прочие земли | 4389,4 | 45,4 | 127,5 | 1,3 |

20. Состав и площади земельных угодий административной общины «Нам бан»

«Нам бан»

Показатель

Основное производственное направление

Число семейных крестьянских хо­зяйств

Средний размер землепользования се­мейного крестьянского хозяйства, га Площадь сельскохозяйственных угодий, га:

пашни, всего

в том числе орошаемой

горных полей

многолетних насаждений

сенокосно-пастбищных угодий Лесистость территории, % Число агроэкологически однородных участков на пашне

Коэффициент экологической стабиль­ности территории

|  |  |
| --- | --- |
| На год землеустройства | По проекту |
| Рисоводческо- | Рисоводческо- |
| кукурузное | кукурузное |
| с развитым | с развитым |
| животноводством | животноводством |
| 791 | 933 |
| 1,8 | 2,8 |
| 1423 | 2585 |
| 976 | 950 |
| 142 | 222 |
| 834 | 727 |
| 210 | 1201 |
| 237 | 434 |
| 39,4 | 71,2 |
| — | 96 |
| 0,28 | 0,59 |

Продолжение

Показатель

На год землеустройства

По проекту

Потери почвы от водной эрозии, т/га 65

Посадка лесов и защитных насаждений, 646

всего, га

В том числе:

лесов 646

водорегулирующих лесополос —

Урожайность сельскохозяйственных

культур, т/га:

рис (поливной) 2,2

горный рис 0,8

кукуруза 1,5

овощи 6,2

чай 3,0

Поголовье, гол.:

буйволов и быков 913

свиней 720

коз 65

Производство валовой продукции, т:

продовольствие в пересчете на рис 1274

мясо 43

Стоимость валовой продукции в сопос- 5106

тавимых ценах 1994 г., млн донгов

Размер капиталовложений на осущест- 37

вление противоэрозионных мероприя­тий, млн донгов

Выход чистого дохода на 1 га сельско- 1575  
хозяйственных угодий, тыс. донгов

Срок окупаемости капитальных вло- 7,5  
жений, лет

Среднегодовое количество продовольст- 268  
вия на душу населения, кг

Средний семейный доход, тыс. донгов 3535

Рентабельность производства, % 13

11 3082

3065 17

3,0 1,2 2,0 8,0 4,0

1230 950 150

2230 57 8426

436

2025

4,1

395

6730 22

Из таблицы видно, что за счет рациональной организации тер­ритории и улучшения использования земель по проекту землеуст­ройства среднегодовое количество продовольствия в пересчете на душу населения в рисовом эквиваленте увеличится с 268 до 395 кг, а средний семейный доход возрастет с 3535 до 6730 тыс. донгов.

Глава 23 ИНДИЯ

23.1. ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА И ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Республика Индия — одно из древнейших и крупнейших госу­дарств мира. Оно имеет федеративное устройство. В состав страны входят 25 штатов и 7 союзных территорий.

Общая площадь государства составляет 3 287 732 км2 (328,8 млн га), площадь суши — 297,3 млн га. Общая протяженность границы — 14,1 тыс. км, длина береговой линии — 7,0 тыс. км.

Население — 936,5 млн чел. (1995 г.), в стране насчитывается более 500 народностей и племен. Плотность населения — 285 чел. на1 км1 [49]. Землеобеспеченность — 0,32 га общей пло­щади суши на человека, в том числе 0,19 га сельскохозяйствен­ных угодий и 0,18 га пашни. Леса и кустарники занимают 23 % территории, сельскохозяйственные угодья — 181 млн га (60,9%), пашня — 16,6 млн га (55,8 %).

Сельское хозяйство — один из основных секторов экономики. Оно дает 30 % валового национального продукта. Индия полнос­тью обеспечивает свои потребности в зерне, занимает первое мес­то в мире по производству чая, второе — по производству риса, является крупнейшим экспортером арахиса, клещевины, кофе, пряностей, каучука. Имеет большие объемы производства маслич­ных культур, хлопчатника, джута, сахарного тростника, картофе­ля. Хорошо развито животноводство и птицеводство. В сельском хозяйстве занято 70 % экономически активного населения.

Общая протяженность железных дорог —61,9 тыс. км, из них 6,5 тыс. км электрифицировано. Длина автодорог — 2 млн км, в том числе 960 тыс. км — с твердым покрытием. Внутренние вод­ные пути занимают 16,2 тыс. км.

Важнейшие отрасли промышленности — сталелитейная, тек­стильная , горнодобывающая, нефтедобывающая, хи мическая, фармацевтическая, машиностроение.

Развитие промышленности и транспорта, рост городов вызыва­ют необходимость больших отводов земель для несельскохозяй­ственных целей и проведения межхозяйственного (территориаль­ного) землеустройства.

Существующие земельные отношения и землеустройство Ин­дии во многом сложились под влиянием естественно-историчес­ких и социально-экономических условий и национальных осо­бенностей.

Аграрная структура и земельные отношения в Индии до сере­дины XX в. находились под сильным воздействием традиционной кастовой системы (более 3,5 тыс. каст и подкаст). Преобладали формы землепользования и виды прав на землю, сложившиеся еще во времена монгольской династии и на первом этапе британс­кого колониального правления.

Обширными территориями владели помещики (заминдари) на праве «хасс» (близком к частной собственности). Им же была пере­дана часть крестьянских земель, с которых они собирали арендную плату. Из этих поступлений заминдари ежегодно выплачивали го­сударству заранее назначенную сумму в виде земельного налога.

Экспроприация крестьянства при «системе заминдари» проис­ходила не в форме лишения его земли как объекта хозяйственной деятельности, а в форме низведения землепользователей к статусу все менее защищенного арендатора, где между заминдаром, стояв­шим наверху, и крестьянами, непосредственно обрабатывающими землю, располагалось до 50 слоев паразитарных рентополучате-лей, деливших между собой взимаемую с крестьян земельную рен­ту (штаты Бенгалия, Бакаргандж) [92].

Некоторые виды прав на землю предоставлялись феодальной знати в качестве вознаграждения за особые заслуги перед государ­ством (военные, экономические, управленческие). К ним относи­лись, в частности, инамы — земли, налог с которых собирали в пользу данного лица (позже они были включены в право соб­ственности на землю), а также джагиры — землевладения, частич­но или полностью освобожденные от уплаты земельного налога.

Определенная часть земель находилась в непосредственном владении крестьян, которые обрабатывали ее и платили земель­ный налог правительству. Значительные территории (в основном на севере и северо-востоке страны) находились под контролем сельской общины; отдельные участки передавали в пользование ее членам (жителям данной деревни) для обработки. Землевладелец оставался хозяином земли, пока продолжал жить в деревне. Если он уезжал, то его участок возвращали общине, которая затем пере­давала ее другим общинникам. Такая система переходящей обра­ботки называлась «джум» [36].

Индия — многонациональное государство с разнообразными природными условиями, поэтому формы землевладения и земле­пользования всегда имели местные особенности. Вместе с тем в производстве сельскохозяйственной продукции повсюду преобла­дали мелкие и мельчайшие крестьянские хозяйства. В ряде круп­ных помещичьих землевладений применяли наемный труд, опре­деленное распространение получили издольщина и аренда земель на условиях продуктовой и денежной оплаты или отработки.

С точки зрения опыта земельных реформ представляют инте­рес попытки британской администрации первой половины XX в. стимулировать развитие сельского хозяйства страны. Ставилась задача изменить систему использования земли и увеличить по­ступления государству за счет разрушения помещичьего землевла­дения, расширения крестьянской частной собственности и повы­шения их заинтересованности в росте объемов производства. Было испытано несколько вариантов реформы.

1.Так называемая «английская система» помещичьего земле­владения, с одной стороны, предусматривала заинтересовать за-миндаров вкладывать дополнительные средства в сельское хозяй­ство и тем самым активизировать сельскохозяйственное произ­водство, а с другой — передать неэффективно используемые поме­щичьи земли частным предпринимателям. Для этого часть земель заминдаров была объявлена свободной и выставлена на аукционах для продажи лицам, предлагавшим наивысшую цену.

Кроме того, англичане ввели так называемый «постоянный сеттельмент», т. е. установили навечно для заминдаров фиксиро­ванную сумму земельного налога, оставляя себе весь дополнитель­ный доход от обложения налогом крестьян-землепользователей.

Действие этой системы ограничивалось в основном восточны­ми провинциями (Западный Бенгал, Бихар и Орисса). Ощутимых результатов она не дала, так как на аукционах обычно сами замин-дары предлагали за свои бывшие земли максимальную цену. Вхо­дя в огромные долги, они сохраняли и все свои привилегии. Кро­ме того, крестьяне теперь были вынуждены платить большую арендную плату, что способствовало их обнищанию и увеличению социальной напряженности. Заминдары по-прежнему вели жизнь рантье и были заинтересованы в максимальном обложении крес­тьянства земельным налогом.

1. В Мадрасе и Бомбее британцы использовали французскую модель крестьянской собственности, которая в Индии получила название «райотвари». При этой системе землю в собственность крестьянам передавало непосредственно государство по специаль­ному соглашению, в котором крестьянина признавали собствен­ником земли с правом отдать ее в поднаем, заложить, подарить или продать. Крестьянин-землевладелец был защищен от выселе­ния, пока платил правительству установленный земельный налог.
2. Еще один тип землевладения (махалвари) был установлен в Объединенных провинциях и распространен затем на Пенджаб; при этом договор заключали с целой деревней. Государство до­полнительно к индивидуальному получало теперь и коллективный земельный налог.

Названные системы также не дали ожидаемых результатов, так как от 50 до 70 % валового продукта изымали за пользование зем­лей в форме земельного налога, не считая других подзаконных сборов и обложений. У крестьян не оставалось ни средств, ни сти­мулов (за исключением увеличивать производство сверх прожи­точного минимума).

По данным экономического обзора последствий земельных ре­форм, в период между 1900 и 1945 г. население Индии увеличи­лось на 37,9 %, размеры культивируемых площадей — на 18 %, вы­пуск пищевой продукции остался неизменным, а производство товарных культур возросло на 59,3 %. В то время как в 80-е годы XIX в. производство продуктов питания увеличилось на 5 млн т, в 1945 г. наблюдался их дефицит, исчисляемый в 10 млн т. К этому времени около 30 % населения Индии страдало хроническим не­доеданием [36].

Опыт земельных преобразований в Индии в колониальный пе­риод позволяет сделать следующие выводы:

успешное осуществление аграрных преобразований и повыше­ние эффективности сельскохозяйственного производства возмож­ны лишь при передаче земли в собственность непосредственным производителям, охране прав на эту собственность и отказе от их эксплуатации в налоговой или какой-либо иной форме;

крестьяне должны свободно распоряжаться производимой ими продукцией и иметь денежные средства для вложения получаемой прибыли в свое хозяйство; государство через систему налогов, цен, кредитов, других экономических рычагов должно стимулиро­вать осуществляемую им земельную политику и тем самым опи­раться на экономические интересы крестьян;

любые планы по проведению земельных реформ должны учи­тывать политическую, социально-экономическую и историческую ситуацию в стране и не должны выходить за возникающие в силу этой ситуации ограничения.

После обретения Индией независимости назрела необходи­мость осуществления новой земельной реформы. Предстояло ре­шить следующие вопросы:

отмена системы крупного землевладения (заминдари);

установление, закрепление и охрана прав арендаторов;

введение ограничений на максимальный размер землевладе­ний;

объединение землевладений.

Отменяли систему крупного землевладения на основании зако­нов, принятых штатами; суть ее заключалась в ликвидации нало­говых посредников между государством и крестьянами. Тем са­мым была сделана попытка ликвидировать остатки феодализма в земледелии и подготовить почву для развития прибыльного сельс­кого хозяйства.

За отдаваемые земли помещики получали денежную компенса­цию, учитывающую размер земельного налога и годового дохода. В распоряжении землевладельцев тем не менее продолжали оста­ваться обширные площади (приусадебные земли, земли в дерев­нях, а также обрабатываемые самими землевладельцами своими силами или с использованием наемного труда и арендаторов).

Государство получило от бывших частных владельцев около 173 млн акров земли (69,9 млн га) и установило прямые отноше­ния с 73 млн землевладельцев; этот процесс продолжается и в на­стоящее время. Развитие сельского хозяйства связывалось также с укреплением прав арендаторов, нередко притесняемых помещи­ками, которые даже выселяли их с арендуемых земель, и арендато­ры лишались единственного источника существования. Поэтому в первом пятилетнем плане были заложены основы реформы по ис­пользованию земель на правах аренды. Было рекомендовано всем землевладельцам и землепользователям подтвердить свои права на земельные участки (на основе поземельных книг, договоров арен­ды, квитанций об уплате арендной платы и др.).

Арендаторы получили право обеспечения их занятости, а соб­ственники—право вернуть себе ограниченную земельную пло­щадь для обработки ее своими силами. Для этих целей была введе­на норма возврата земли собственнику в размере трех семейных землевладений. Под землевладением одной семьи понимали пло­щадь, которую могли обрабатывать взрослые члены семьи при по­мощи работников. Если земля в течение 5 лет не была затребована собственником, то арендаторам предоставляли право ее покупки.

Вместе с тем, если арендаторы не предоставляли документ на право аренды (из-за плохого земельного учета таковые во многих случаях отсутствовали), крупные землевладельцы выселяли всех арендаторов со своих земель. Поэтому в ходе земельной реформы были налажены учет земель и регистрация всех земельных сделок, которые осуществляли, начиная с 3-го пятилетнего плана, налого­выми инспекциями. В 4-м пятилетнем плане права землевладель­цев на возвращение арендуемых земель были ограничены их лич­ным участием в обработке земель. В ряде штатов были приняты законы, упорядочивавшие взимание арендной платы и приравни­вающие издольщиков к арендаторам.

Главная цель — передача земель арендаторам в собственность не была достигнута, так как большинство из них были не в состоя­нии заплатить выкупную цену. Кроме того, крупные земельные собственники всячески препятствовали передаче своих земель в собственность другим лицам и стремились сохранить свои владе­ния.

Основная идея ограничений на предельный размер землевладе­ния заключалась в изъятии излишков земли у крупных собствен­ников и ее перераспределении между безземельными крестьянами или иными мелкими производителями. Законодательство о мак­симальных наделах находилось в юрисдикции штатов, и принятые на местах законы затем корректировали, исходя из единой обще­государственной политики.

Расчетной единицей при установлении максимальной нормы надела сначала был 1 чел., затем — семья из 5 чел., включая мужа, жену и 3 несовершеннолетних детей. Каждой семье предусматри­вали выделение стандартного по размерам землевладения, с уче­том качества земли участка и наличия источника орошения. Кро­ме того, к стандартному владению добавляли 1/5 его на каждого члена семьи сверх 5 чел. Старшему сыну и разведенной женщине полагалось отдельное стандартное владение.

Для земель с имеющимся источником орошения, способных давать не менее двух урожаев в год, максимальные нормы земле­владений в зависимости от штата составляли 4,05...7,28 га. Соглас­но законам штатов 7,2 млн акров (2,9 млн га) земель были объяв­лены излишками, из них 4,4 млн акров (1,8 млн га) перераспреде­лены; остальные или остались неперераспределенными, или по ним до сих пор ведут судебные процессы.

Небольшая площадь перераспределяемых земель объясняется тем, что, предчувствуя введение максимальных норм, крупные землевладельцы прибегали к фиктивному разделу своих владений, оформлению их на подставных лиц. В результате излишки сверх установленных норм оказывались незначительными. Кроме того, некоторые группы крупных землевладельцев получили льготы, ко­торые препятствовали разделу их участков. Сами инициаторы ре­формы были довольно слабо организованы и не сумели создать ад­министративный механизм, необходимый для ее осуществления.

Параллельно в ряде штатов (Пенджаб, Харьяна, Уттар-Прадеш и др.) шла работа по укрупнению мелких землевладений. Дробле­ние и раздел участков в этих регионах были следствием давних традиций и законов наследования. Поэтому проводили работы по комассации и укрупнению земель для повышения эффективности сельского хозяйства.

Таким образом, опыт организации земельных реформ в незави­симой Индии показал следующее:

для успешного проведения земельных реформ помимо полити­ческих установок и экономических мер необходимы соответству­ющие организационные мероприятия — создание специальных органов по проведению реформы и контролю за ее исполнением (или наделение такими функциями действующих административ­ных органов);

осуществление земельных преобразований требует наличия яс­ности в составе землевладельцев, границах и площадях закреплен­ных за ними земель, налаженного земельного кадастра, занимаю­щегося регистрацией землевладений и землепользования, учетом и контролем за использованием земель, их оценкой; только на этой основе можно осуществлять экономические мероприятия (предоставление кредитов, взимание земельного налога и т.д.);

для юридически правильных и технически грамотных отводов и перераспределения земель, организации их рационального и экономически выгодного использования необходимо землеуст­ройство.

23.2. ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫЕ РАБОТЫ

По мнению ученых-экономистов, Индия относится к странам, характеризующимся господством «землесберегающего» способа производства, при котором земля (ресурс, находящийся в мини­муме), а не труд (ресурс, находящийся в максимуме), определяет параметры развития агропромышленного комплекса.

Созданная в 50-х — начале 60-х годов Плановая комиссия Ин­дии, исходя из этого принципа, понимала, что будущее земельной собственности и земледельческого производства составляет, воз­можно, наиболее фундаментальную проблему национального раз­вития. Тип экономической и социальной организации общества в большей степени зависит от того, каким способом будет решена земельная проблема [161].

Одна из главных задач земельного реформирования в Индии — налаживание учета земель по землевладельцам и землепользовате­лям, что является главной задачей земельного кадастра.

В отличие от других англоговорящих стран земельный кадастр Индии предназначен, в первую очередь, для целей налогообложе­ния. В последней четверти XX в. здесь стали проводить системати­ческие кадастровые съемки. За съемочную единицу была принята деревня.

Деревню разделили на съемочные поля площадью 5... 10 акров (2...4 га). Привязки на полях съемки отмечали камнями и исполь­зовали для прокладки теодолитных ходов.

Собственников (владельцев) оповещали и обязывали показать документы на право владения (пользования) землей. Затем поля измеряли и выполняли чертежи каждого измеренного поля. На карте деревни (обычно масштаба 1:4000 или 1:5000) отображали поля, а не определенные участки. После завершения работы над картой полям присваивали номера, а участкам — подномера.

Оценивают землю и устанавливают норму налога путем отдель­ной процедуры. Например, в Западной Бенгалии съемку проводят не чаще, чем через 30 лет. В других штатах, например, в Андра-Прадеи или Тамил Нанду есть специальные административные органы, которые ведут записи всех изменений.

Вопросы землеустройства в Индии в ходе реформ были связа­ны в основном с разработкой и повсеместным принятием в пер­вой половине 70-х годов законов о земельном максимуме — пре­дельной площади землевладения.

Этот предел, который мог находиться в собственности нуклеар-ной семьи, как было показано ранее, составлял по штатам 4,05...7,28 га поливных земель с постоянным круглогодичным оро­шением или эквивалентной площади богарных участков (18...22 га и более).

Законодательство о земельном максимуме вызвало ожесточен­ное противодействие землеустройству со стороны крупных поме­щиков. Они стали укрывать свои землевладения, дробить титул земельной собственности, распределять части своих земельных участков между многочисленными родственниками, подставными лицами и т. п.

По этой причине земельная политика государства, направлен­ная на крупномасштабные работы по децентрализации земельной собственности в пользу безземельных и малоземельных слоев де­ревни, включая сельскохозяйственных рабочих, не достигла по­ставленных целей, а в связи с отсутствием полноценных земель­но-кадастровых и землеустроительных работ и требуемого штата землемеров и геодезистов эта политика не была обеспечена доста­точными правовыми и техническими средствами.

За период с 1970 по 1991 г. численность земледельческих (крес­тьянских) хозяйств в Индии постоянно возрастала. При этом име­ла место тенденция увеличения числа мельчайших хозяйств пло­щадью до 1 га и сокращения числа и площадей крупных хозяйств (размером 10 га и более) (табл. 22).

Так, если число мельчайших и мелких хозяйств в 1970/71 гг. составляло 49,1 млн (66,2 % общего числа), а площадь, закреплен­ная за ними, 33,9 млн га (20,9 % общей площади), то уже в 1985/ 86 гг. число этих групп хозяйств площадью до 2 га составляло 74,6 млн (76,4 %), а площадь — 47,2 млн га (28,8 %).

Число крупных хозяйств площадью более Юга за этот период уменьшилось с 2,7 млн (3,9 %) до 2,0 млн (2,0 %), а их площадь с 50,1 млн га (30,9 %) до 33,1 млн га (20,2 %).

Дальнейшее сокращение числа крупных хозяйств происходило и в период с 1986 по 1991 г.

Указанные процессы привели к дальнейшей парцелляризации землепользования Индии, появлению недостатков в использова­нии земли — мелкоконтурность угодий, чересполосица, дальнозе­мелье, что повысило актуальность и вызывает необходимость про­ведения землеустройства.

На протяжении более чем 50 последних лет сельскохозяйствен­ная сфера Индии была ориентирована на максимально возможное увеличение физических объемов производства продовольствия, так как даже по официальной информации правительства только в период с 1973 по 1995 г. от 53,1 до 39,6 % населения страны жило за чертой бедности [168]. В связи с этим из земельных ресурсов выжимали весь производственный потенциал, чтобы обеспечить рост сельскохозяйственного производства «любой ценой». Учиты­вая мелкий размер земледельческих хозяйств, большие затраты ручного труда на производство продукции, невозможность в этих условиях проводить систему природоохранных мер и большое «давление» на почву, страна встала перед проблемой усиленной деградации природных ресурсов.

По имеющимся оценкам к середине 90-х годов почти половина площадей сельскохозяйственных угодий подверглась более или менее серьезным разрушениям (водной эрозии, заболачиванию, засолению и др.).

По данным индийских ученых в ходе «зеленой революции» в Индии, основанной на применении «тяжелых» (интенсивных) технологий возделывания сельскохозяйственных культур, в осо­бенности на поливных землях, возникли многочисленные экологи­ческие проблемы. При этом отмечали, что природные ресурсы — почва и вода — потребляются таким образом, что возможность обеспечения устойчивости сельскохозяйственного роста можно легко поставить под сомнение [40].

В этих условиях существенно возрастает значение землеустрой­ства, обеспечивающего использование земель на основе проектов рационального обустройства территории, с помощью которых ре­шают вопросы орошения земельных участков, введения научно

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Хозяйства | Площадь хозяйства, га | Число хозяйств по годам | | | | | | Площадь хозяйств по годам | | | | | |
| 1970/71 | | 1980/81 | | 1990/91 | | 1970/71 | | 1980/81 | | 1990/91 | |
| млн ед. | % | млн ед. | % | млн ед. | % | млн га | % | млн га | % | млн га | % |
| Мельчайшие | Менее 1,0 | 35,7 | 50,6 | 50,1 | 56,4 | 63,6 | 59,7 | 14,6 | 9,0 | 19,8 | 12,1 | 23,9 | 14,5 |
| (маргинальные) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Мелкие | 1,0...2,0 | 13,4 | 19,0 | 16,1 | 18,1 | 19,4 | 18,2 | 19,3 | 11,9 | 23,1 | 14,1 | 27,6 | 16,8 |
| Средние: |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| нижняя | 2,0...4,0 | 10,7 | 15,2 | 12,5 | 14,0 | 14,1 | 13,2 | 30,0 | 18,5 | 34,7 | 21,2 | 38,8 | 23,6 |
| подгруппа |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| верхняя | 4,0...10,0 | 8,0 | 11,3 | 8,1 | 9,1 | 7,9 | 7,4 | 48,1 | 29,7 | 48,5 | 29,6 | 46,6 | 28,3 |
| подгруппа |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Крупные | 10,0 и более | 2,7 | 3,9 | 2,1 | 2,4 | 1,6 | 1,5 | 50,1 | 30,9 | 37,7 | 23,0 | 27,6 | 16,8 |
| Всего |  | 70,5 | 100,0 | 88,9 | 100,0 | 106,6 | 100,0 | 162,1 | 100,0 | 163,8 | 100,0 | 164,5 | 100,0 |

22.Численностъ и размеры земледельческих хозяйств Индии1

чо

'Рассчитано по данным докладов Министерства сельского хозяйства Индии, Нью-Дели, 1975. —С. 26; Нью-Дели, 1987.-С. 17.

Данные по 1990/91 г. получены Н. Д. Курианом на базе значений тренда за последние 15 лет (см. Кипап N.1. Етр1оутеп1 Ро1епиа1 т Кига! 1псИа/Есопогтс апс! РоПИса! Шеек1у. — ВотЬеу, 1990. — Уо1. 25, № 52. — Р. А-179).

обоснованного чередования культур, определения наилучших ре­жимов и сроков полива, размещения объектов инфраструктуры: дорог, оросительных каналов, коллекторов и др.

Вместе с тем система землеустроительных и земельно-кадаст­ровых работ в Индии, особенно на землях сельскохозяйственного назначения, требует дальнейшего развития, результатом которого должны послужить меры по планированию и совершенствованию сложившегося землевладения и землепользования.

Глава 24 ИЗРАИЛЬ

24.1. ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ ГОСУДАРСТВА

Основное значение в формировании земельной политики и зе­мельных отношений в Израиле (Государстве Израиль) сыграл комплекс не экономических, а идеологических и политических мотивов, направленных в первую очередь на создание условий для массовой иммиграции евреев со всего мира на земли Палестины и провозглашение Государства Израиль. В силу плохой обеспечен­ности Палестины природными ресурсами, малых размеров страны и отсутствия возможности для широкомасштабного предпринима­тельства «невозможно было ожидать, что евреи будут иммигриро­вать в Палестину по каким-то материальным соображениям», по­этому при переселении эмигранты в большей степени руковод­ствовались идеологическими мотивами [136].

Формирование земельных ресурсов (пространственно-террито­риальной основы) для последующего образования на территории Палестины еврейского государства началось за полвека до провоз­глашения Государства Израиль.

Главным инициатором этого процесса являлась мировая еврей­ская диаспора. Созданный ею Еврейский Национальный Фонд (ЕНФ), который имел форму частной компании, начиная с 1901 г., во времена османского правления в Палестине, скупал земли у арабских жителей и передавал их в коллективное пользо­вание (аренду) еврейским переселенцам, сохраняя за собой право собственности на приобретенные земли и выступая в роли попе­чителя и гаранта развития еврейских поселений. Так была сфор­мирована первая составляющая будущей государственной соб­ственности на землю. Общая площадь земель, выкупленных Фон­дом ко времени создания независимого государства, составляла 96 тыс. га. В этот период в стране проживало 650 тыс. чел.

Вторая составляющая государственной собственности на землю возникла в 1948 г., после образования Государства Израиль. Госу­дарство было объявлено собственником всех незанятых земель, что означало конец первичному частному приобретению земель. В собственность государства перешли земли, находившиеся ранее в собственности турецких, а затем британских властей; значитель­ные по площади бесхозные и непригодные для обработки участки; земли, оставленные палестинскими беженцами; участки, конфис­кованные у арабского населения, проживающего в Израиле (по Закону «Об оставленной земельной собственности» 1951 г. и Зако­ну «О приобретении земель» 1953 г.). Также в собственность го­сударства после 1948 г. перешли земли принадлежавшие ЕНФ, по­лучившего к тому времени форму квазигосударственного учрежде­ния. В результате массовой репатриации с 1948 по 1952 г. населе­ние страны возросло до 1,3 млн чел.

В государственной собственности (включая собственность ЕНФ) находится около 95 % всех земель страны, остальная часть земель (5 %) является частной собственностью.

Частная собственность сформировалась в период до образова­ния Государства Израиль в результате свободного приобретения евреями земель у жителей Палестины во времена вхождения ее в состав Османской империи. Частную собственность государство также признает и охраняет. Самое крупное частное землевладение в современном Израиле составляет 400 га.

Площадь Израиля внутри границ и линий прекращения огня, включая Палестинскую автономию, составляет 2,78 млн га, насе­ление 5,9 млн чел. [101]. Плотность населения — 286 чел. на 1 км2. Общая площадь обрабатываемых земель страны равна 437 тыс. га, включая около 85 тыс. га под многолетними насаждениями, из них постоянно орошаемых земель — 192 тыс. га. Периодически используют также около 150 тыс. га богарных пастбищ. Резервы прироста обрабатываемой площади, так же как и большинство других источников экстенсивного роста сельского хозяйства, были практически исчерпаны к концу 50-х годов.

Земельный фонд страны подразделяют на земли частной и го­сударственной собственности (общественные земельные угодья). Общественные земельные угодья делят на следующие категории:

территории общественного пользования (дороги, морское по­бережье);

земли, принадлежащие государству и ЕНФ, которые, в свою очередь, подразделяют на земли сельскохозяйственного использо­вания и участки, используемые государственными предприятиями в иных целях.

24.2. ЗЕМЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Современное земельное законодательство Израиля долгое вре­мя испытывало на себе влияние правовых систем Османской им­перии и Великобритании и характеризуется недостаточной разра­ботанностью, невысокой законодательной мобильностью. Так, лишь в 1969 г. была аннулирована система частного землевладе­ния, закрепленная в турецком праве, с присущими ей элементами феодальных привилегий землевладельцев. Спустя полвека после провозглашения Государства Израиль детально разработано на ос­нове положений западноевропейского права только законодатель­ство, относящееся к частным землям.

Доказательством права частной собственности на землю слу­жит соответствующая запись в Земельном реестре. Права частного собственника защищают только в случае, если запись сделана пос­ле официальной регистрации — «протоколирования» всех земель­ных участков на территории данного района. Ученые Израиля признают, что общенациональный процесс «официального прото­колирования» еще далек от завершения.

Свод законов об общественных землях до сих пор так и не сформировался. Главным считают «Основной закон о земельных владениях», принятый в 1960 г. Он определяет порядок управле­ния государственными земельными владениями и провозглашает принцип неотторжимости государственной собственности на зем­лю. Это имеет скорее символическое значение и рассматривается в Израиле как основа соответствующего раздела будущей консти­туции страны.

Несмотря на отдельные призывы к приватизации части земель­ного фонда после 1948 г., в стране в целом существовало нацио­нальное согласие относительно государственной собственности на землю. Это связано с тем, что земля помимо прямой хозяйствен­ной ценности имеет в глазах еврейского народа особое символи­ческое значение неотчуждаемого наследия всех евреев. Поэтому согласно «Основному закону о земельных владениях» государ­ственные и общественные земли неотчуждаемы посредством про­дажи или каким-либо другим путем [56]. Государство обладает об­ширными полномочиями вмешиваться в право частной собствен­ности на землю. Оно может экспроприировать «любую землю, на­ходящуюся в частной собственности или сданную в любую форму аренды» на общественные нужды в интересах экономического раз­вития, национальной безопасности, строительства новых поселе­ний. Право государства отчуждать собственность на землю и дру­гую недвижимость абсолютно, любые требования по договорам с государством не имеют законной силы [12].

Учитывая непрерывную конфронтацию с соседними арабски­ми государствами, одной из главных причин высокого уровня ого­сударствления земли явилась необходимость обеспечить интересы национальной безопасности страны как в военно-стратегическом, так и в экономическом, в частности продовольственном отноше­нии.

Опираясь на свою земельную монополию, государство зарезер­вировало за собой господствующее положение в ряде других от­раслей экономики. Так, были национализированы недра, установ­лена государственная монополия на водоснабжение и добычу по­лезных ископаемых. Земельная собственность в значительной мере определила формирование государственной собственности в области транспорта и энергетики.

Располагая основной частью земельных угодий, государство не занимается предпринимательской деятельностью непосредствен­но в аграрном секторе производства, но его опосредованное влия­ние на развитие сельского хозяйства велико.

Основная форма использования земли — коллективная или ин­дивидуальная долгосрочная аренда сроком на 49 лет с правом пос­ледующего продления аренды на тот же период. Для предотвраще­ния дробления землепользовании на мелкие части право преем­ственности долгосрочной аренды или собственности на весь зе­мельный участок передают только одному лицу (старшему сыну в семье).

24.3. СИСТЕМА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Вопросами землепользования в Израиле занимаются три ве­домства:

Израильское Земельное Управление (18гае1 Ьапск АтЬогку- 11А);

Еврейский Национальный Фонд (1е\У18Ь Ыа1юпа1 Рипё — ЖР);

Министерство сельского хозяйства и развития сельских райо­нов Израиля (М1ш81гу оГ А§пси1Шге апс! Кига1 Оеуе1ортеп1: оГ 18гае1 - МАКХ>1).

Израильское Земельное Управление, созданное в 1961 г., отве­чает за использование государственных земель на общей площади 5750 тыс. акров, а также регулирует земельные отношения на всей территории страны.

Юридическая компетенция Управления базируется на Основ­ном законе, устанавливающем государственную собственность на землю, израильском земельном законодательстве и договоре меж­ду государством Израиль и Еврейским Национальным Фондом (ЕНФ)[[1]](#footnote-1).

В задачи Израильского Земельного Управления входит: перераспределение земель для общественных и государствен­ных нужд;

выделение (создание) земельных резервов для будущих потреб­ностей;

сохранение сельскохозяйственных земель;

способствование развитию сельскохозяйственных и городских поселений;

использование земель в соответствии с законодательством. Деятельность Управления регламентируется следующими це­лями.

1. Гарантировать использование национальных земель в стро­гом соответствии с израильскими законами.
2. Активно охранять и наблюдать за использованием государ­ственных земель.
3. Предоставлять государственные земли для общественного использования.
4. Планировать, развивать и управлять государственными зе­мельными ресурсами.
5. Инициировать планирование расселения и развитие поселе­ний (включая переселение людей).

6. Регулировать и управлять регистрацией государственных земель.

1. Осуществлять государственный надзор за заключением кон­трактов и соглашений между сторонами по поводу пользования землей.
2. Улучшать сервисное обслуживание населения (информаци­онно-консультационное обслуживание).

Основные функции Израильского Земельного Управления:

регистрация земель (1апё ге§181га1юп);

городское планирование (игЬап р1аппт§);

оформление сделок с городскими землями (игЬап 1гап8асйоп8);

оформление сделок с сельскими землями (шга11гап8асйоп8);

надзор (8ирегУ1810п);

сервисное обслуживание населения (риЬИс 8егуюе). Для выполнения указанных функций в составе Управления ра­ботают следующие отделы.

1. Собственности и регистрации (0\гаег8Ыр апс! ге^гаИоп).
2. Планирования и развития (Р1апшп& апс! с!еуе1ортеп1).
3. Сделок с городскими землями (ЫгЬап 1гап8ас1юп8).
4. Сделок с сельскими землями (Кллга11гап8асПоп8).
5. Инспекции и надзора (1п8рес1юп апс! 8ирегу18юп).
6. Правовой (Ье&а1 соип8е1).
7. Финансовый (Ртапзе).
8. Кадров и администрации (Рег80ппе1 апс! ас!т1Ш81гайоп).
9. Систем информации (1пГоггпа1:юп 8у81ет8).

10. Внутренней ревизии (1п1егпа1 аисШ).

Землеустроительные действия в целом состоят из последова­тельного выполнения отдельных видов работ, включающих:

получение информации о состоянии и использовании земель путем аэрокосмических методов (получение и обработка аэрофо­тоснимков);

сбор информации, относящейся к ранее совершенным опера­циям (сделкам) с землей по данным архивных источников;

получение данных для разработки проектов и планов землеуст­ройства (составление задания на проектирование);

разработку детальных планов и проектов на сельскохозяйствен­ные территории, а также Генеральных планов на городские терри­тории;

юридическое оформление документов (регистрация прав зем­лепользователей) ;

составление планово-картографических материалов на обуст­роенную территорию.

Еврейский Национальный Фонд, формально являясь собствен­ником части земель Израиля, осуществляет финансовую поддерж­ку поселений, которым он предоставил землю в аренду на 49 лет, а также выполняет функции наблюдателя за использованием и раз­витием переданных земель.

В Министерстве сельского хозяйства и развития сельских райо­нов вопросы использования и охраны земельных ресурсов возло­жены на Почвенно-мелиоративную службу Израиля (5оП сопзегуаиоп апс! с1гата&е с!ерайтеп1). В ее компетенцию входит картографирование (составление почвенных карт), разработка и реализация мероприятий по охране почв (земель) и дистанцион­ное зондирование территории. В каждом из 56 административно-территориальных образований Израиля работает по 1...2 специа­листа Почвенно-мелиоративной службы, осуществляя возложен­ные на них функции.

24.4. ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА, ТЕРРИТОРИИ И ВИДЫ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

Основу аграрного сектора Израиля составляют различные типы кооперативных объединений, возникшие на базе коллек­тивной аренды земли. Кооперативные сельскохозяйственные объединения определили и форму сельского расселения на без­водных пустынных землях, которые составляли большую часть осваиваемой переселенцами территории. Это связано с тем, что кооперативным поселениям было легче решать проблемы оборо­ны в ходе конфликтов с арабским населением, они служили наи­более рациональной формой организации колонистов для освое­ния выжженных солнцем безводных земель. Общественные принципы организации и работы на земле полностью гармони­ровали и с иудаистскими канонами, предписывающими возвра­щение к земледельческому труду в Эрец Исраэль (Страна Изра­иль) на основе традиционно общинной для диаспоры формы расселения [40].

В результате сельское хозяйство страны представляет собой своеобразный гибрид частных ферм и хозяйств-поселений, осно­ванных на тесном кооперировании в производственной, сбытовой деятельности, снабжении и потреблении с явным преобладанием кооперативного сектора.

Можно выделить следующие основные виды сельскохозяй­ственных поселений: кибуц, мошав, мошава, представляющие со­бой кооперативные объединения (поселения) [85]. В основу пер­вых двух объединений заложен идеал социального равенства (со­вместный коллективный труд, уравнительное распределение про­дуктов труда и т.д.). Указанные виды сельских поселений можно рассматривать не только как формы сельской кооперации, но и как формы организации сельскохозяйственной территории.

Наряду с кооперативными существуют некооперативные посе­ления, представляющие собой поселения индивидуальных фермеров. Их численность в еврейском секторе составляет 224, арабском 35 [101], а также около 60 общинных поселений (ишув кехилати).

Кибуц представляет собой компактное сельское поселение, как правило, спланированное и застроенное по одному образцу. В центре кибуца расположены столовая, актовый зал, конторс­кие помещения, библиотека, вокруг которых размещены жилые дома, парки, детские сады, учебные классы и спортивные соору­жения. Производственные помещения вынесены на окраину по­селка, где начинаются сельскохозяйственные угодья, окружаю­щие поселение, что в совокупности составляет территорию кибу­ца. Кибуц —также коллективное образование, члены которого совместно владеют средствами производства, используют кол­лективную форму организации труда и сбыта продукции. Вознаг­раждение за работу — уравнительное. В ряде кибуцев внедряется дифференцированное вознаграждение за труд, определяемое ви­дом выполняемой работы.

Первый кибуц (тогда его называли «квуца») был создан в 1909 г. группой молодых евреев, энтузиастов заселения Эрец Исраэль, живших коммуной и занятых на осушении болот Хадеры, которые решили создать собственное поселение. К началу Второй мировой войны в Палестине насчитывалось около 30 подобных поселений. В настоящее время в Израиле существует 269 кибуцев, где прожи­вает 120,5 тыс. чел., что составляет 2% всего населения страны или около 59 % занятых в сельском хозяйстве.

Некоторые кибуцы насчитывают менее 100 членов, в других их число превышает 1000 чел., но в большинстве случаев население кибуца составляет несколько сотен человек [103]. Земельные пло­щади кибуцных хозяйств в разных регионах страны отличаются друг от друга. Большая их часть имеет от 400 до 600 га арендуемых у государства или у ЕНФ земель.

В соответствии с арендным договором земля не может быть разделена между членами коммуны в случае ее роспуска или при возникновении финансовых затруднений из-за получения ипо­течного кредита. Если по решению кибуцников коммуна распус­кается, то земля переходит в ведение государства, которое переда­ет ее вновь создаваемым коммунам. Согласно условиям аренды кибуцники обязаны возделывать землю сами и лишь для тех нужд, которые указаны в договоре. Иными словами, арендующий у госу­дарства землю под поля и плантации не имеет права возводить здесь промышленные предприятия, не получив на то согласия собственника (государства).

Ряд кибуцев привлекает наемных работников, как для принятия высококвалифицированных управленческих решений, так и для проведения сельскохозяйственных работ. На землях кибуцев растет число промышленных предприятий, находящихся в их владении. Среди основных видов промышленной продукции: пластиковая и резиновая (37 % общей реализации), металлоизделия (17 %) и пи­щевая (16 %). Широко развивается гостиничный бизнес.

Сельскохозяйственная специализация кибуцных хозяйств оп­ределяется размерами угодий, почвенными и климатическими ус­ловиями. В кибуцах, располагающих большими земельными учас­тками по сравнению с мошавами, наибольшее развитие получили полеводство (злаковые и технические культуры), молочное и мяс­ное животноводство.

Несмотря на то что каждый кибуц в социальном и экономичес­ком отношении представляет собой независимую единицу, ряд общенациональных федераций координируют их деятельность и обеспечивают определенные услуги. Самое крупное кибуцное объединение — «ха-Тнуа ха-кибуцит ха-меухедет» (ТАКАМ — Объединенное кибуцное движение), к которому принадлежат око­ло 60 % кибуцев. Около 32 % кибуцев относятся к движению «ха-Кибуц ха-арци» и 6 % — к федерации «ха-Кибуц ха-дати» (религи­озные кибуци). Имеется еще два ультраортодоксальных кибуца, принадлежащих движению «Поалей Агудат-Исраэль».

М о ш а в (мошав-шифути, или коллективный мошав) — коо­перативное объединение ферм (фермерских хозяйств), принадлежа­щих отдельным семьям (на правах аренды), в котором организова­ны общие экономические и социальные службы. Указанные объе­динения имеют коллективную собственность на средства произ­водства, коллективную форму организации труда и сбыта продукции, как и в кибуцах. В отличие от них в мошаве-шифути каждая семья ведет свое домашнее хозяйство отдельно и ежеме­сячно получает от кооператива деньги на приобретение продук­тов, одежды и предметов домашнего обихода. Размер выдаваемой суммы определяется исключительно числом членов семьи. В стра­не насчитывается 43 таких кооперативных объединения, компакт­но сформированных в поселения, где проживает 18,2 тыс. чел.

М о ш а в а (мошав-овдим) — группа частных ферм, объеди­нившихся с целью сбыта продукции и закупки средств производ­ства. В отличие от двух первых кооперативных объединений (по­селений) в мошав-овдим существует частная собственность на средства производства, индивидуальная организация труда и воз­награждение за работу в соответствии с трудовым вкладом. Так же как в кибуце и мошав-шифути, используется коллективная форма сбыта продукции. В Израиле имеется 411 таких поселений, где проживает 184,5 тыс. жителей.

Общая земельная площадь последних двух типов поселений за­висит от числа ферм, входящих в объединение. Большая часть та­ких поселений имеет площадь 200...300 га. В мошавах преобладает выращивание трудоемких культур (цитрусовые, овощи, бахчевые), молочное животноводство, а в горных районах, где существует де­фицит пригодных для обработки площадей, — птицеводство.

Кибуцы и мошавы доминируют в израильском сельском хозяй­стве. На их долю приходится около 80 % производимой в стране аграрной продукции, которую они делят в равной пропорции. Они обрабатывают примерно 70 % пахотной земли, владеют 75 % основных сельскохозяйственных фондов страны.

Частные фермы в основном представляют собой се­мейные хозяйства. На одну семью в среднем приходится 4...8 га земли. Специализация частных хозяйств, сложившаяся в начале XX в., не претерпела существенных изменений. В большинстве своем они заняты виноградарством и садоводством, на 75 % обес­печивая национальное производство винограда, яблок и груш.

Соотношение долей кибуцев, мошавов и частных ферм в ис­пользуемых под различными культурами площадях составляет со­ответственно, %: полевые культуры — 49,6; 27,5; 22,9; овощи и бахчевые — 30,5; 38,0; 31,5; цветы—11; 78; 21; фрукты—18,1; 35,8; 46.

Виды сельских поселений и формы территориальной организа­ции сельскохозяйственного производства в Израиле взаимосвяза­ны и взаимообусловлены, что учитывают при землеустройстве.

Глава 25 КИТАЙ

25.1. РАЗВИТИЕ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В ХОДЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕФОРМ

Китайская Народная Республика (КНР) занимает третье место по площади территории среди стран мира. Общая площадь стра­ны — 9,6 млн км^ (960 млн га), площадь суши — 932,6 млн га, на которой проживает 1,3 млрд чел.

Плотность населения — 130 чел. на 1км2, землеобеспечен­ность — 0,77 га общей площади на человека, в том числе 0,44 га сельскохозяйственных угодий и 0,07 га пашни.

Общая протяженность границы 22 143 км, длина береговой ли­нии — 14 500 км.

Китай — преимущественно горная страна. Всего 30 % его тер­ритории находится ниже 1000 м над уровнем моря. Сельскохозяй­ственная освоенность территории — 57,1 %, распаханность — 15,1 %.

Большая часть населения (80 %) сосредоточена в сельской мес­тности. Сельское хозяйство Китая — одна из главных отраслей экономики; на его долю приходится около 70 % национального дохода.

Основные отрасли земледелия — производство зерновых, тех­нических, овощных и сахаросодержащих культур (сахарный трос­тник, свекла); в животноводстве наибольшее развитие получило свиноводство. Хорошо развиты птицеводство и рыбное хозяйство. По разнообразию сельскохозяйственной продукции Китай зани­мает ведущее место в мире. Здесь возделывают более 50 видов по­левых культур, около 100 овощных, более 60 плодовых, около 700 видов грибов, лекарственные травы, развиты производство чая и шелководство. Посевная площадь составляет 145 млн га, из кото­рых почти треть орошают. В основных земледельческих районах получают два-три урожая в год. Средний коэффициент повторных посевов — 1,4, а в основных районах земледелия — 3,8.

Земельная реформа в Китае стала основой сельскохозяйствен­ного развития и представляет собой неотъемлемую часть общей экономической реформы и государственной политики в целом.

Первый этап земельной реформы в КНР проходил в 1949— 1952 гг.; он был связан с конфискацией земли и других средств производства (сельскохозяйственной техники, скота, инвентаря и другого имущества) у крупных землевладельцев и их передачей безземельным крестьянам. Начиная с первой пятилетки социали­стического строительства в Китае (1953 г.) земельная реформа обеспечивала реализацию принципов коллективизации — от пер­воначального до полного кооперирования на селе (1955 г.). В 1958 г. в Китае начался так называемый «большой скачок». В це­лях скорейшей реализации принципов коммунизма повсюду в централизованном порядке повышали нормы и конечные показа­тели производства. На селе активно создавали коммуны и госхо­зы, укрупняли сельскохозяйственные кооперативы. Это позволи­ло государственным органам управления монополизировать зем­лю как объект хозяйствования, полностью контролировать произ­водство, использование выделяемых ресурсов, распределение излишков продукции и частную деятельность крестьян. Преобла­дающей стала общественная собственность на землю.

Оплата труда в соответствии с отработанным временем по сво­ей сути была уравнительной, что не стимулировало увеличение производства продукции и отчуждало крестьянство от земли. Вме­сте с тем за счет мобилизации крестьянства в коммуны и принуди­тельного изъятия государством большей части прибавочного про­дукта развивалось агропромышленное производство, создавали аг­рарную инфраструктуру, в сельскую местность привлекали сред­ства промышленности. Однако общественная собственность на землю вскоре стала сдерживающим фактором в развитии сельско­хозяйственного производства и экономики всей страны.

Третий пленум ЦК КПК в 1978 г. принял решение о выходе из кризисной ситуации на основе внедрения в производство эконо­мических методов хозяйствования, базирующихся на учете объек­тивных экономических законов, интересов различных слоев насе­ления, стимулов, модернизации сельского хозяйства. Была офи­циально признана многоукладность сельской экономики. Наряду с социалистическими предприятиями право на существование по­лучили индивидуальные, частнохозяйственные, государственно-капиталистические хозяйства.

Распространение подрядной системы в сельском хозяйстве вы­явило огромное аграрное перенаселение, невозможность предос­тавления каждому работнику земельного надела, обеспечивающе­го полную занятость и нормальный источник существования. По­этому было разрешено части рабочей силы деревни не участвовать в сельскохозяйственном производстве, а заняться подсобным про­мыслом. Крестьянам была разрешена и мелкая частная торговля.

Главной хозяйственной единицей на селе стал крестьянский двор, который владеет имуществом (основные фонды, жилье, за­пасы сельскохозяйственной продукции и др.). Сельская семья зак­лючала с коллективом (деревней, производственной бригадой) контракт на подряд земельного участка (средняя площадь 0,5...0,8 га), в соответствии с которым ее обязывали продать госу­дарству по стабильной закупочной цене определенный объем сельскохозяйственной продукции, делать отчисления в коллек­тивные фонды, уплачивать сельскохозяйственный налог.

Существовало право собственности крестьян на плодовые и дру­гие деревья, право наследования подрядных договоров. Допуска­лись наем рабочей силы, передача участков в субподряд. Привет­ствовалась концентрация земель в руках «умелых землевладельцев». Размеры приусадебных участков крестьян в период реформы были увеличены и занимали до 7...15% площади пахотных земель. Не было ограничений на выращивание в личных подсобных хозяй­ствах скота, птицы, плодовых деревьев, разведение рыбы и др.

Сельскохозяйственный налог стали взимать в денежной форме. Его структура включала налог на пользование землей (неизмен­ный на определенный период) и налог на продажу продукции (2...10% стоимости реализуемой продукции в зависимости от ее объема и вида). Государство закупало у крестьян 30...35 % произ­водимого зерна, более 70 — растительного масла, 95 % хлопка. За каждые 100 кг зерна, проданного по государственным контрактам, крестьяне получали по твердым ценам 3 кг дизельного топлива и 6... 10 кг удобрений. В случае невыполнения контракта они вынуж­дены были покупать эти товары на рынке по ценам в 2...4 раза выше государственных. Сверх контрактов зерно закупали у крес­тьян на договорных началах по коммерческим ценам, которые в среднем в 2,5 раза больше государственных закупочных.

Несмотря на принятые меры, производство зерна оставалось низкорентабельным (в 2...3 раза менее выгодным, чем выращива­ние технических культур, и в 3...4 раза, чем мелкое промышленное производство и транспортные услуги) [80].

Переход от народных коммун к семейному подряду способ­ствовал подъему сельской экономики. Этот механизм, давший каждой крестьянской семье участок земли, стал формой соедине­ния личной материальной заинтересованности и инициативы с экономическими интересами государства. Хотя он и создал нема­ло проблем (продолжающееся дробление земельных участков, не­желание крестьян вкладывать средства в долгосрочное повышение урожайности и др.), но пока не происходило обезземеливание и обнищание преобладающей части крестьян.

Широкомасштабную экономическую реформу 1978 г. начали с деревни. Народные коммуны были ликвидированы, их хозяй­ственные и административные функции разделены. Волостные (поселковые) народные правительства взяли в свои руки полити­ческие и многие другие функции коммун. Всего было создано около 70 тыс. волостных правительств, а также 845 тыс. комитетов сельских жителей [27].

Комитет, объединявший в среднем около 150 крестьянских дворов, выступал собственником земли, крупных сельскохозяй­ственных орудий и других средств производства, принадлежавших ранее производственным бригадам коммун.

Землю, формально оставшуюся в коллективной собственности жителей деревни (фактически — в государственной), передавали в аренду крестьянским хозяйствам на срок 15 лет и более. Им уста­навливали обязательные задания по производству только несколь­ких видов товарной продукции (зерно, хлопок, масличные культу­ры), которые закупали по твердым ценам; все остальное крестьяне реализовывали на рынке. При переходе на семейный подряд зем­ли, находящиеся в коллективной собственности, передавали в пользование уравнительно (как правило, из расчета 70 % по числу едоков, 30 % по рабочей силе). В дальнейшем ее перераспределяли дополнительно. Основной производственной хозрасчетной еди­ницей на селе при сохранении госхозов и кооперативов стал крес­тьянский двор (семья), за которым по контракту (договору) снача­ла на короткий, а затем на длительный срок была закреплена зем­ля (включая пашню, лес, пастбища и водоемы).

Наряду с повышением цен на сельскохозяйственную продук­цию была отменена система централизованных закупок (типа продразверстки), что привело к существенному росту производи­тельности труда в сельском хозяйстве. За 10 лет реформы валовой сбор зерна по всей стране увеличился на 100 млн т и достиг в

1987 г. 402,4 млн т. В 1978—1983 гг. темпы роста производства продовольствия в Китае составляли 7 % в год, а продуктивности земледелия и производительности труда — соответственно 3,8 и 5,2% [86].

Существенного успеха добились госхозы, созданные еще в пе­риод широкомасштабного освоения целинных земель. В 1989 г. их число превысило 2 тыс., а численность работающих достигла 5 млн чел. За госхозами закреплено более 4,4 млн га пашни, более 13,17 млн га пастбищ, 1,74 млн га лесов. В 1979—1989 гг. темпы прироста их сельскохозяйственного и промышленного производ­ства составляли 10,5 %. Основной хозрасчетной единицей госхоза также стало семейное крестьянское хозяйство. За госхозом сохра­нилось право единого планирования, выдачи производственных заданий, оказания помощи крестьянам.

В процессе экономической реформы в сельской местности была разрешена промышленная деятельность. В этих условиях сельскохозяйственные кооперативы начали превращаться в круп­ные агропромышленные формирования, имеющие в своем соста­ве сельскохозяйственную, промышленную, строительную, торго­вую и другие структуры. Такой подход, особенно с привлечением иностранного капитала, позволил существенно повысить эффек­тивность производства. С другой стороны, возникла большая про­блема, связанная с увеличением отводов ценных сельскохозяй­ственных угодий для нужд промышленности, транспорта и иных несельскохозяйственных целей, что потребовало усилить эконо­мическую защиту этих земель.

В ходе земельной реформы больше внимания стали уделять развитию личного подсобного хозяйства крестьян, оставшихся членами кооперативов, но не занятых в сельскохозяйственной сфере. В личное пользование им выделялась земля из расчета до 1,0 му на семью (1 му = 0,06 га), разрешалось иметь до 10 свиней и 100 голов птицы.

Таким образом, к 1987 г. семейным подрядом была охвачена большая часть (95 %) сельскохозяйственных земель страны. За каждой деревней было закреплено в среднем 148,4 га пахотных зе­мель. Товарищества и единоличники теперь занимали только 3,7 % земель, сельские коллективы — 0,8, кооперативы различно­го типа — 0,3, несельскохозяйственные коллективы, индивидуаль­ные арендаторы — 0,04 %. Вместе с тем данная система практичес­ки себя исчерпала. Валовой сбор зерна остановился на уровне 400 млн т в год. Семейное землепользование стало тормозом на пути дальнейшей интенсификации производства. Это объясня­лось рядом причин.

1. Рост производительности труда при внедрении семейного подряда был вызван в основном повышением напряженности тру­да и увеличением продолжительности рабочего дня и вскоре дос­тиг своих естественных границ. Дальнейшее повышение эффек­тивности производства возможно только на базе механизации, внедрения прогрессивных технологий и др., что требует значи­тельных инвестиций, а также развития кооперации, укрупнения земельных массивов, создания новых форм землевладения и зем­лепользования.

1. Уравнительное перераспределение земель, требующее нарезки каждой семье участков одинаковой площади, качества и удаленнос­ти, привело к появлению множества мелких чересполосных и раз­дробленных участков. Исследование подрядных участков показало, что на одну семью в среднем приходилось 0,56 га пашни, располо­женной в десятке мест (примерно по 0,057 га на участок). Большин­ство культур каждая семья выращивала по своему усмотрению, что затрудняло использование сельскохозяйственной техники.
2. Монопольное право крестьянской семьи на свой земельный участок стало препятствием для сведения их в крупные наделы, когда в этом возникает необходимость.
3. Система семейного подряда предусматривала бесплатное закрепление земли; при этом отсутствует дифференциация зе­мельного налога в зависимости от ее качества и месторасположе­ния. Это приводит к хищническому использованию земли, осо­бенно арендованной на небольшой срок, и потере почвенного плодородия.

Ситуация усугублялась также усилившимся в последние годы оттоком сельского населения (90 млн чел.) в города, что стало следствием «ножниц цен» на промышленные и сельскохозяй­ственные товары. Началось запустение некоторых территорий, пашня превращалась в залежь, или ее использовали экстенсивно. Поэтому возникла необходимость в поиске новых форм землевла­дения и землепользования, создании экономического механизма внедрения достижений научно-технического прогресса, укрепле­нии землеустроительной службы страны.

25.2. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ СТРАНЫ

Современные земельные отношения и землеустройство в Китае базируются на основе скорректированного законодательства, чет­кой государственной системы управления земельными ресурсами, которую осуществляет недавно созданное Министерством земли и природных ресурсов. Оно было сформировано в ходе реорганиза­ции правительства в 1998 г. в результате объединения Управления землей, Министерства природных ресурсов и Министерства вод­ных ресурсов. Оно отвечает за земельные и водные ресурсы (включая моря), а также за недра, имеет центральный аппарат (15 тыс. чел.) и территориальные органы во всех провинциях, го­родах и поселках (около 1 млн чел.). В земельном блоке Мини­стерства работают 200 тыс. сотрудников.

В структуру Министерства земли и природных ресурсов КНР входят: партийный комитет, канцелярия, отделы службы, секрета­риата и управления архивами, общий, управления информацией, прессы, жалоб и безопасности, административно-финансовый, а также следующие департаменты:

политики и законодательства (4 отдела);

планирования с отделами общего планирования и статистики, планирования землепользования, предложения, земель, мине­ральных и морских ресурсов;

финансирования (4 отдела);

защиты обрабатываемых земель с отделами сельскохозяйствен­ного землеустройства, приобретения земель, развития земель, об­щих вопросов;

кадастрового управления с отделами регистрации земель, уп­равления правами землепользования, земельных изысканий, мо­ниторинга земель и статистики;

управления землепользованием с отделами оценки земли и уп­равления земельной рентой, управления земельной собственнос­тью, земельным рынком, землепользованием для строительных целей;

управления добычей полезных ископаемых (4 отдела); минеральных ресурсов и резервов (7 отделов); геологической разведки (4 отдела); по надзору за выполнением законодательства (4 отдела); международного сотрудничества, науки и технологии (4 отде­ла);

кадров и образования (4 отдела).

Одна из главных задач, стоящих перед министерством, — со­здание земельной информационной системы. В 1999 г. было при­нято решение о создании информационного центра министер­ства, в котором будут работать 240 чел. На ближайшие 5 лет наме­чено завершение полной информатизации земельных дел.

Земельно-кадастровая система Китая содержит следующую ин­формацию:

планы границ земельных участков в масштабах 1:100 ООО в сель­ской местности и 1:500 в городах; данные учета земель;

данные регистрации прав и выдачи документов на право земле­пользования;

сведения о балльной оценке земель;

кадастровые правила;

порядок ведения земельного кадастра;

сведения о подготовке и переподготовке кадров.

При участии специалистов Министерства на 80 % завершена инвентаризация земель в городах.

Финансирование системы — из государственного бюджета КНР, а также из бюджетов местных властей. На создание кадаст­ровой системы выделено 5 млрд юаней (1 доллар США = 8,08 юа­ней, 1999 г.).

На Министерство земли и природных ресурсов КНР в области регулирования земельных отношений возложены также функции управления земельной собственностью и ее оценки, управления земельным рынком и землепользованием для строительных це­лей, проведения земельных изысканий и организации монито­ринга земель, землеустройства на сельскохозяйственных террито­риях, планирования, развития и управления правами землеполь­зования и др.

Земельные отношения в Китае регулируют в соответствии с принятым в 1986 г. Законом об управлении землями Китайской Народной Республики. Этот закон, пересмотренный и дополнен­ный на Четвертом Совещании Комитета Девятого Съезда народов КНР 29 августа 1998 г., вступил в силу с 1 января 1999 г. Была под­тверждена социалистическая общественная собственность на зем­лю. Вся земля в застроенных районах городов принадлежит госу­дарству, в сельских и пригородных районах — коллективам крес­тьян (за исключением участков, которые по закону принадлежат государству).

Государственную и крестьянскую коллективную землю опреде­ляют по закону как используемую предприятиями или граждана­ми. Предприятия и граждане, использующие землю, обязаны ее охранять, управлять землей и рационально ее использовать. В ст. 11 названного закона сказано, что землю, предоставляемую крестьянским коллективам для сельскохозяйственного и несельс­кохозяйственного использования, регистрируют и учитывают мес­тные власти, которые выдают свидетельства о праве собственнос­ти (для крестьянских коллективов) или подтверждающие право использования несельскохозяйственной земли под строительство. Свидетельства на право пользования выдают землеустроительные органы. Собственность на лесные земли или луга, право использо­вать лесные земли, луга, водную поверхность или приливные зем­ли в целях ведения аквакультуры устанавливают в соответствии с законами о лесном хозяйстве, о лугах, о рыбном хозяйстве КНР.

Предприятия или частные лица не имеют права самовольно захватывать землю или передавать ее посредством купли-продажи или иных методов, не предусмотренных законом.

Официальным документом, удостоверяющим право землеполь­зования крестьянства в Китае, является контракт (письменный договор). Право крестьянина обрабатывать коллективную землю по контракту, срок которого составляет 30 лет, защищено зако­ном. Государственную землю также могут предоставлять для воз­делывания сельскохозяйственных культур, ведения лесного хозяй­ства, животноводства или рыбного хозяйства также по контракту, срок которого устанавливают в договоре [89].

13 ЗемлеустроПстоо. Т. 7

25.3. ПЛАНИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Большая заселенность Китая, необходимость обеспечения всех людей продовольствием и их занятости в целях предупреждения социальных потрясений и конфликтов, которые могут привести к разрушению государства, обусловливают жесткую земельную по­литику Центрального Правительства, четкий порядок и контроль развития землепользования.

Земельная политика КНР в соответствии с Законом об управлении землями (ст. 3) основывается на оценке земель, их рациональном ис­пользовании и эффективной защите обрабатываемых территорий.

Для этого народные власти всех уровней составляют генераль­ные планы, в которых определено целевое назначение и использо­вание земельных участков, улучшение земельных ресурсов, усиле­ние контроля землепользования, предотвращение незаконного за­нятия и использования земельных участков.

Для этого все земли классифицируют на три категории: ис­пользуемые для сельского хозяйства, для строительства и неис­пользуемые земли. Государство строго ограничивает перевод зе­мель для сельского хозяйства в земли для строительства, контро­лирует общую площадь земель, используемых под строительство, и предоставляет особую защиту обрабатываемым землям.

Земли сельского хозяйства — это земли, непосредственно ис­пользуемые для сельскохозяйственного производства, включая пашню, луга, орошаемые участки и водохранилища, а также вод­ные поверхности для ведения аквакультуры.

Земли для строительства — это земли для строительства зданий и других строений, включая участки для городской и сельской жилой застройки, для коммунального хозяйства, для промышлен­ности и добычи полезных ископаемых, для средств связи и водо­хранилищ, для туризма и военных объектов.

Неиспользуемые земли — земли, не относящиеся к сельскому хозяйству и строительству.

Все предприятия и граждане должны использовать землю в строгом соответствии с целевым назначением, определенным в ге­неральных планах.

Для планирования и осуществления землеустроительных ме­роприятий в Китае в соответствии с Законом об управлении зем­лями разрабатывают генеральные планы использования земель на перспективу на срок, который устанавливает Госсовет. Эти земле­устроительные документы разрабатывают народные власти всех уровней на основе планов экономического и социального разви­тия, с учетом необходимости улучшения земельного фонда стра­ны, защиты национальных ресурсов и окружающей среды, нали­чия земли и потребностей в земле под строительство различных производственных объектов.

Основные задачи генеральных планов:

определение потребности в земле и контроль общего количе­ства земли, используемой под строительство;

зонирование и определение целевого назначения и использова­ния каждого участка земли (на уровне муниципалитета и общи­ны);

поддержание баланса между площадями обрабатываемых зе­мель, используемых для других целей, улучшенных и рекультиви­рованных земель;

защита основных сельскохозяйственных угодий и предотвра­щение их неконтролируемого изъятия для несельскохозяйствен­ных целей;

улучшение экологического состояния земель, организация их рационального и устойчивого использования и охраны.

При составлении генеральных планов более низкого уровня применяют контрольные нормативы планов для более высокого уровня: по площади пахотных земель, суммарному количеству зе­мель, выделяемых для строительства, площади рекультивации зе­мель или переноса плодородного слоя в другие места, улучшению и вовлечению в сельскохозяйственный оборот новых земель вза­мен изымаемых.

На основании перспективных разрабатывают годовые планы использования земель на территорию соответствующего уровня, которые служат основой для составления проектов землеустрой­ства, мелиорации и строительства.

Часть земель, прилегающих к рекам, озерам, находящаяся под контролем и защитой от наводнений в зоне водохранилищ, земле-устраивают в Китае на основании специальных планов развития и использования рек и озер.

Государство применяет систему компенсаций для использова­ния сельскохозяйственных земель в иных целях. К любому пред­приятию, реализующему на этих землях несельскохозяйственные проекты, применяют принцип «рекультивации такого же количе­ства сельскохозяйственных земель, что используется для несельс­кохозяйственных целей». Если условия для такой рекультивации отсутствуют или рекультивированная земля не отвечает опреде­ленным требованиям, то предприятие оплачивает рекультивацию в соответствии с правилами органов народной власти провинции, автономных районов и муниципалитетов, непосредственно под­чиненных Центральному Правительству в соответствии с правила­ми Государственного Совета. Для городского строительства земли выделяют в соответствии с установленным государством нормати­вом, и они должны быть полностью использованы согласно плану застройки.

Земельное законодательство КНР предусматривает, что любые законные изменения в собственности на землю, в праве использо­вать землю или в целевом использовании земли должны быть за­регистрированы. Законно зарегистрированная собственность на землю или право использовать ее защищены законом, и оспари­вать его какие-либо предприятия или граждане не могут.

При проведении землеустроительных работ в 1950—1980-х го­дах землеустроительная служба Китая ориентировалась на специа­листов из СССР. Многие землеустроители КНР в середине 50-х годов были подготовлены в вузах нашей страны. Поэтому в Китае налажена система разработки проектов межхозяйственного земле­устройства при освоении и мелиорации новых земель, организа­ции крупных государственных сельскохозяйственных предприя­тий, проектов внутрихозяйственного землеустройства и рабочих проектов, связанных с использованием и охраной земель сельско­хозяйственного назначения по «российской» модели. В настоящее время эти проекты составляют также с успехом.

Таким образом, для КНР характерно жесткое централизован­ное управление земельными ресурсами со стороны государства. Оно выражается в государственном планировании использования и охраны земли, организации землепользования и контроле над ним. Собственностью на государственные земли распоряжается Государственный Совет.

Государство имеет право, действуя в общественных интересах, реквизировать землю у коллективов; оно организует нацио­нальную информационную сеть, земельный кадастр, мониторинг земель, ведет земельную статистику, финансирует землеустрои­тельные мероприятия.

25.4. ОПЫТ РАБОТЫ ЗЕМЕЛЬНОГО БЮРО г. ШАНХАЯ

Земельное бюро г. Шанхая управляет земельными ресурсами города от имени государства, в нем работает 400 чел.

Бюро было создано в 1985 г. и приступило к работе в 1986 г. С 1949 по 1954 г. в Шанхае существовало Бюро управления землями, однако в 1954 г. оно было закрыто и земельная служба города от­сутствовала до 1985 г. Этот период называли периодом «трех нет» — нет рынка, нет срока пользования, нет платы за землю.

Основные задачи Земельного бюро.

1. Ведение земельного кадастра и регистрации прав на земель-  
ные участки.

2. Управление земельными ресурсами.

3. Планирование и контроль за развитием землепользования.  
С самого начала восстановления земельной службы города

было ясно, что управление земельными ресурсами должно базиро­ваться на учете и оценке земель, что обусловило создание земель­но-кадастровой системы города, проведение инвентаризации и ценового зонирования территории. Это было необходимо также и для реализации земельной политики КНР, основанной на госу­дарственной или коллективной собственности на землю и воз­можности частных лиц или предприятий арендовать землю у госу­дарства или коллективов, что требовало учета и дифференциации арендных платежей.

Созданию кадастровой системы предшествовал длительный пе­риод изучения зарубежного опыта. К 1992 г. изучение кадастровых систем и систем регистрации было завершено и создана модель собственной системы, а также проведена инвентаризация границ земельных участков города без использования данных аэрофо­тосъемки. Работы в тот период проводили вручную, а затем — на основе автоматизации с использованием ЭВМ.

Для этой цели в качестве делового партнера избрана немецкая фирма $1теп8. В 1994 г. подписали соглашение О техническом со­трудничестве в области организации управления землей в г. Шан­хае.

После ввода графических и семантических данных с бумажных носителей в компьютеры в городе насчитывалось 16 тыс. листов кадастровых карт.

Кадастровые карты в г. Шанхае ведут в трех масштабах: 1:500 — в центре города, 1:1000 — в пригородных зонах и 1:2000 — в дерев­нях. Кадастровые карты готовят на основе полевой съемки.

Система земельного кадастра города будет закончена к 2005 г.

Благодаря бурному развитию г. Шанхая кадастровые данные обновляют на 30 % в год.

В городе проведено ценовое зонирование территории. Земель­ные участки сдают в долгосрочную аренду на срок до 70 лет по цене от 300 до 1200 долл. США за 1 м^ на весь срок аренды. Воз­можна также и субаренда земельных участков. При этом государ­ственные власти следят только за сохранением целевого использо­вания земли, а не за ценой субаренды.

Стоимость земельных участков оценивают частные оценочные фирмы, действующие по лицензии государства. Деятельность оце­ночных фирм четко отрегулирована. За недобросовестную работу государство имеет право в любой момент отозвать у фирмы лицен­зию и закрыть ее как юридическое лицо.

Оценочные работы в целях налогообложения осуществляют за счет бюджетных средств.

Земельное бюро проводит кадастровую оценку земель, сдает участки в аренду и выдает арендатору соответствующий документ.

База данных земельного кадастра г. Шанхая состоит:

из геодезической съемки границ участков;

регистрации прав на земельные участки;

управления земельными участками.

За 12 лет с 1986 г. в городе было выдано 12 млн свидетельств о пользовании. В 1998 г. было выдано 350 тыс. свидетельств, в 1999—2002 гг. — более 480 тыс. свидетельств в среднем ежегодно.

При городском Земельном бюро создана биржа земельных уча­стков и квартир. Информацию о выставляемых на торги земель­ных участках и квартирах опубликовывают на специальном элект­ронном табло на первом этаже здания Бюро, где также обслужива­ют клиентов различные специалисты (регистраторы, юристы, оценщики, финансисты, землемеры) [54].

Другая обязанность Земельного бюро — управление земельны­ми ресурсами. В городе принят план использования земельных ре­сурсов. Развивается информационная система управления земель­ными ресурсами.

Земельные участки для строительства выделяют на основании проектов планировки и застройки, а также проектов землеустрой­ства (межевания земель), которые согласовывают с городским Зе­мельным бюро.

Глава 26 МОНГОЛИЯ

26.1. ОСОБЕННОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Монголия — государство Центральной Азии. Территория стра­ны — 1566,5 тыс. км2 (156,6 млн га). Это больше, чем общая пло­щадь Великобритании, Германии, Италии и Франции. Население в 1997 г. составляло 2,35 млн чел.

Плотность населения — одна из самых низких в мире — 1,5 чел. на 1 км2. Землеобеспеченность составляет 66,7 га на одного человека, в том числе 53,4 га сельскохозяйственных угодий и 0,73 га пашни.

Большую часть территории страны (77,8 %) занимают есте­ственные пастбища, находящиеся в среднем на высоте 1500 м над уровнем моря. Площадь пашни за последние годы была незначи­тельной — около 1,3 млн га. Площадь под поселениями составляла 400 тыс. га.

Сложные природные условия на территории страны (среднего­довое количество осадков 210 мм, большая высота над уровнем моря, сильные колебания зимних и летних температур и др.) оп­ределили особенности экономики.

Монголия — это сельскохозяйственная страна. Животновод­ство здесь — главный сектор экономики. За последние годы заре­гистрированное поголовье овец находилось в пределах 14... 15 млн гол., коз —11, крупного рогатого скота — 3,7, лошадей — 3,1 млн, верблюдов — 356 тыс.

Всего в 1999 г. в стране насчитывалось 32,82 млн сельскохозяй­ственных животных.

Кроме этого, с 1,32 млн га обрабатываемых сельскохозяйствен­ных земель было получено 217,6 тыс. т зерна, 41,3 тыс. т картофе­ля, 19,5 тыс. т овощей [155].

До 1921 г. Монголия представляла собой полуколониальное феодальное государство со слабой экономикой, ориентированной на кочевое животноводство экстенсивного типа.

Несмотря на общественное землепользование, земля и значи­тельная часть скота находились в феодальной собственности.

Пастбища, принадлежащие феодалам, использовали крестьяне сообща, между ними распределяли только небольшие участки се­нокосов и пашни. Границы угодий устанавливали по хребтам и живым урочищам [11].

После революции 1921 г. основой земельных отношений в Монголии стала государственная (общенародная) собственность на землю, что было закреплено в Конституции страны, принятой 26 ноября 1924 г. Пастбища, сенокосы и пахотные участки переда­вали крестьянам (аратам) в бесплатное пользование.

До 1940 г. в стране преобладало мелкотоварное крестьянское хозяйство с наличием единичных стойбищ (одна-две крестьянс­кие семьи). В начале 50-х годов аграрная политика государства была полностью ориентирована на СССР, на создание крупных сельскохозяйственных объединений и госхозов, представляющих собой землепользования социалистического типа.

На первом этапе кооперативное движение характеризовалось постепенным развитием начальных форм аратских объединений. Число таких объединений увеличилось с 91 в 1940 г. до 183 в 1954 г., а число их членов — соответственно с 2015 до 15 400 чел.

К 1959 г. процент кооперирования аратских хозяйств достиг 99,3 %, а удельный вес общественного скота, сосредоточенного в сельскохозяйственных объединениях, составил 72,3 %.

К концу 1959 г. в сельском хозяйстве Монголии вместо 185 тыс. мелких, раздробленных индивидуальных хозяйств было создано 389 крупных сельскохозяйственных объединений социа­листического типа, в каждом из которых имелось 59 тыс. гол. скота (в том числе 43,4 тыс. гол. общественного) и 475 аратских хозяйств [67].

К концу 80-х годов в Монголии насчитывали 255 сельскохозяй­ственных объединений (СХО), главным образом животноводчес­кого направления. В среднем на одно СХО приходилось 434 тыс. га сельскохозяйственных угодий, в основном отгонных пастбищ, 1,3 тыс. га пашни, 67 тыс. голов общественного скота, в том числе 48 тыс. овец [66]. Объединение имело 40 тракторов (в пересчете на 15-сильные) и 17 автомобилей. В пользовании объединений име­лось 85 % всех земельных угодий, в них было сосредоточено около

1. % всего поголовья скота. Они производили 60 % валовой про­дукции сельского хозяйства, в том числе 75 % всех видов мяса,
2. — овечьей шерсти, 82 — козьего пуха, 69 % — верблюжьей шер­сти.

Помимо сельскохозяйственных объединений в Монголии по­степенно складывалась система землепользовании госхозов — крупных государственных сельскохозяйственных предприятий, основанных на общенародной собственности на средства произ­водства.

Если в 1940 г. было всего 10 госхозов, имеющих 8 тыс. га посев­ных площадей, в 1960 г.— 25 предприятий и 204 тыс. га посевов, то в 1980 г. их число составило 49, а площадь посева — 556,2 тыс. га. В начале 90-х годов число госхозов составляло 60. Они возде­лывали сельскохозяйственные культуры на площади более 570 тыс. га.

Госхозы производили около 20 % валовой продукции сельского хозяйства, 85 % всех зерновых, основную часть картофеля и ово­щей, имели около 80 % всех посевных площадей. Каждое пред­приятие занимало в среднем около 300 тыс. га сельскохозяйствен­ных угодий, из которых 9,8 тыс. га была пашня, имело 27,5 тыс. голов скота, 262 трактора (в 15-сильном исчислении), 36 комбай­нов, 40 автомобилей.

Землеустройство в Монголии в период с 1921 по 1954 г. было связано с образованием сельскохозяйственных объединений и госхозов, хотя технические проекты землеустройства не составля­ли, проектные решения имели вид землеуказаний.

Впервые землеустроительные работы в полном комплексе ста­ли проводить после 1954 г. при участии и под руководством земле­устроителей из СССР, работавших в составе землеустроительных экспедиций. С 1954 по 1959 г. были установлены границы между административно-территориальными единицами (самоннами), закреплены земли за 359 сельскохозяйственными объединениями и 24 госхозами.

В это же время в связи с развитием промышленности начали осуществлять землеустроительные работы по отводам земель под железные дороги, линии электропередач, для развития горнодо­бывающей промышленности, городов, лесохозяйственных пред­приятий, заповедников.

В марте 1959 г. землеустроители начали поиск целинных земель для их освоения и вовлечения в сельскохозяйственное производ­ство. Уже в 1960 г. посевные площади в Монголии были расшире­ны на 150 тыс. га и доведены до 265,5 тыс. га. Для выявления па-хотнопригодных земель и сенокосных угодий была организована совместная Монголо-Советская землеустроительная экспедиция. За 1961 — 1963 гг. экспедицией было отобрано 1360,5 тыс. га пахот-нопригодных целинных земель, 422,6 тыс. га старопахотных зале­жей и 422,6 тыс. га сенокосов. С 1976 по 1980 г. было освоено 279 тыс. га целины, и к 1980 г. площадь пашни увеличилась до 1182 тыс. га.

С 1974 г. начался новый этап межхозяйственного землеустрой­ства, связанный с определением границ городов и сельских посе­лений, санаториев, домов отдыха, а также с укрупнением и час­тичным изменением границ сельскохозяйственных предприятий.

В 1977 г. всем землепользователям были выданы акты на право пользования землей.

В связи с тем что природные условия Монголии близки к ус­ловиям Казахстана и ряда регионов России, за основу проведе­ния землеустройства взяли советскую методику составления про­ектов.

С 1964 г. в связи с необходимостью организации рационально­го использования и охраны земель сельскохозяйственных пред­приятий при помощи советских специалистов стали составляться проекты внутрихозяйственного землеустройства. В период с 1964 по 1967 г. и в 1971 г. указанные экспериментальные проекты были разработаны на территории 20 госхозов и 18 сельскохозяйствен­ных объединений [47].

Для целей планирования использования земель в 70-е годы в Монголии начали разрабатывать схемы землеустройства аймаков по советской методике.

Их содержание было аналогично схемам землеустройства обла­стей, краев, автономных республик бывшего Советского Союза.

В период с 1978 по 1980 г. была создана совместная Монголо-Советская энциклопедия для подготовки тематических карт при­родных ресурсов Монгольской Народной Республики масштаба 1:1 ООО ООО. Карты составляли с использованием космических фо­томатериалов, полученных с советских космических аппаратов. В серию входили следующие карты:

геолого-структурная с элементами неотектоники;

среднего многолетнего стока поверхностных и подземных вод;

земельного фонда;

использования почв;

кормоботаническая;

лесного фонда;

ландшафтно-типологического районирования.

Комплексный анализ серии карт позволил в последующем в 80-е годы локализовать и выделить наиболее перспективные райо­ны Монголии, в пределах которых было продолжено более деталь­ное и целенаправленное изучение природных ресурсов на основе аэрокосмической информации и картирование территории в мас­штабах 1:200 000 и 1:100 000.

Геодезическими работами в Монголии в это время ведало Го­сударственное управление геодезии и картографии при Госкоми­тете строительства, архитектуры и технического контроля. Воп­росами регулирования землепользования занимались также Ми­нистерство сельского хозяйства, Министерство геологии и гор­нодобывающей промышленности, Министерство лесов и деревообрабатывающей промышленности, Министерство водно­го хозяйства.

26.2. ПЛАНИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ И ИХ ОХРАНА

До начала 90-х годов земельными ресурсами в Монголии уп­равляли по советской модели. В стране существовало Главное уп­равление землепользования и землеустройства, в ведении которо­го находились управления землеустройства аймаков (областей). В каждом районе (округе — сомонне) работала группа землеустрои­телей, возглавляемая главным землеустроителем. Имелся также проектный институт по землеустройству, который занимался про­ектными и изыскательскими землеустроительными работами, по­чвенными и геоботаническими обследованиями, разработкой проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеуст­ройства. Всю землеустроительную документацию вели на русском языке.

Земельные преобразования в современной Монголии начались активно с 1994 г. с принятием Закона о земле и Закона о плате за землю. Все сельскохозяйственные угодья по-прежнему остались в государственной собственности, и их передавали в пользование (аренду). Единицей земельного налогообложения считали овцу, за которую уплачивали 54 тугрика (1долл. США равен 1000 тугри­кам).

Управление землеустройства перешло в ведение Министерства сельского хозяйства Монголии. В 2000 г. оно насчитывало 30 ра­ботников. Отделы землеустройства (3...4 чел.) находятся в 18 ай­маках и трех муниципалитетах (Улан-Баторе, Дархане, Эрденете). В городских отделах по землеустройству работает от 5 до 20 чел. В каждом из 329 районов (сомоннов) имеется районный инженер-землеустроитель. Вся землеустроительная служба в 2000 г. насчи­тывала 428 чел.

В 90-е годы в Монголии был взят курс на переход к экономике рыночного типа. В этой связи началась перестройка форм земле­пользования и организационно-правовых структур в сельском хо­зяйстве. Сельскохозяйственные объединения и госхозы были фак­тически ликвидированы, а их имущество — приватизировано, хотя земля оставалась в государственной собственности.

Сельскохозяйственные предприятия приобретали форму акци­онерных обществ, товариществ и др. Реорганизация сельскохо­зяйственных предприятий привела к снижению эффективности земледельческих отраслей. Так, производство зерна снизилось с 800 тыс. т в 80-е годы до 100... 120 тыс. т к концу 90-х годов, а пло­щадь пашни — с 1,2 млн га до 300 тыс. га. Более 900 тыс. га пашни перешло в залежь.

Поэтому правительство стало искать новые пути совершен­ствования земельных отношений и землеустройства.

Так, в 2002 г. в Закон о земле были внесены изменения, принят Закон о приватизации земель (2002 г.). В соответствии с этими нормативными правовыми актами стало возможным получить в частную собственность земельные участки, находящиеся в черте поселений, а также участки пашни. Пастбища по-прежнему оста­лись в государственной (общенародной) собственности.

Земля стала считаться не только природным ресурсом, главным средством производства в сельском хозяйстве, но и объектом не­движимого имущества. Учитывая это, в 2002 г. была начата пере­стройка землеустроительных органов. Было предложено Управле­ние землеустройства, Управление геодезии и картографии, Служ­бу земельных отношений и регистрации недвижимого имущества объединить в одно земельное ведомство и подчинить это ведом­ство непосредственно премьер-министру.

Руководители Монголии, аймаков, сомоннов стали понимать, что недооценка значения и опыта землеустройства в земельных преобразованиях может привести к катастрофическим изменени­ям в экономике страны и даже к разрушению территориальной целостности государства.

Поэтому было намечено разработать следующие виды землеус­троительной документации — планы:

Генеральный государственного землеустройства;

землеустройства территории аймаков и столицы (г. Улан-Бато­ра с окрестностями);

землеустройства территории сомоннов и округов;

землеустройства (территориального — межхозяйственного и внутрихозяйственного) [70].

Опыт разработки таких планов и проектов землеустройства у специалистов Монголии имеется. Так, в 1975 и 1986 гг. были раз­работаны Генеральные планы (градостроительные схемы) г. Улан-Батора. Землеустраиваемая территория в 1975 г. охватывала 21 тыс. га из 131 тыс. общей площади столицы, а в 1986 г. — 30,7 тыс. га из 135,8 тыс. га.

В рамках Генерального плана были подготовлены следующие схемы:

водоснабжения, канализации и очистных сооружений;

электроснабжения и связи;

транспортная;

состояния окружающей природной среды и охраны территории; защиты водного бассейна и воздушного пространства; развития пассажирского транспорта и сети дорог; общая планирования землепользования.

Во второй половине 90-х годов была начата разработка нового Генерального плана г. Улан-Батора. При этом было принято ре­шение составить Схему землеустройства территории столицы, включающую в себя не только всю площадь города, но и прилега­ющую сельскую пригородную местность. Вся эта территория раз­вивается по принципу «расселение — оседание», что требует учета при развитии города кочевых и оседлых крестьянских хозяйств.

Например, на территории столицы без учета поголовья скота граждан, временно приезжающих в город с периферии на летний период, находилось в 1998 г. 296,3 тыс. гол., что привело к увели­чению допустимой нагрузки на пастбища в 4,6 раза в целом по метрополии и в 5,8 раза непосредственно в границах г. Улан-Бато­ра. В некоторых округах города перегруженность пастбищ в 13 раз превышала нормативный уровень.

Результатом перегруженности территории явилось изменение традиционных типов расселения — оседания. Так, в радиусе от 5 до 50 км от границы города появились 70 мелких поселений и оча­гов оседания, что усилило нагрузку на землю. В некоторых местах отмечено, что из-за этого произошли снижение покрытия почвы растениями на 35...40 % и замена фитоценозов: луговых — степны­ми, а степных — сухостепными.

В районах, где на ограниченном пространстве скопились люди, скот и техника и таким образом на протяжении многих лет наблю­дали нерациональное землепользование, растительный покров не только ухудшился, но и были уничтожены ивовые насаждения вдоль рек, лесные опушки поредели, лес потерял свои водонакап-ливающие и водоудерживающие свойства, увеличились линейный и площадный смыв почв с верхних частей и склонов гор. В резуль­тате этого в отдельных местах произошел смыв почвы и у подно­жия гор скопились почвенные наносы, а также образовались ко­нусы выноса.

Преодоление этих негативных последствий в схеме землеуст­ройства территории столицы потребовало проведения ее функци­онального зонирования.

Выделенные функциональные зоны территории, определяю­щие регламент ее использования, показаны на рисунке 28.

В соответствии с разработанной схемой начали составлять проекты землеустройства, связанные с отводами земли под строительство, межеванием и установлением границ округов и других административно-территориальных единиц и участков, а также осуществлять контроль за состоянием и использовани­ем земли.

Для включения земельных ресурсов в экономические отноше­ния в отдельных районах Монголии в 90-е годы была проведена также экономическая оценка земель. Например, первая оценка земли в Улан-Баторе была проведена в 1992 г. Тогда базовая сто­имость 1 га была оценена в 430 тыс. тугриков. В 1997 г. 1 га земель столицы стал стоить в среднем 440 млн тугриков. Для сравнения: 1 га земли в поселениях численностью до 500 чел. стоит 5 млн туг­риков, т. е. в 88 раз меньше.

Таким образом, перестройка земельных отношений в Монго­лии показала, что землеустройство — основной механизм государ­ства в ходе земельной реформы. С помощью землеустройства лег­ко разрушить земельный строй и снизить эффективность произ-

границы природно-хозяйственных территориальных районов

Г^\

| „^-1 границы подрайонов | <—О [ городская черта

Г^.

зона организованного пешеходного отдыха

зона организованного спорта и от­дыха

| зона продажи скота и животных

зона овощных хозяйств на открытом грунте

зона пчеловодческих хозяйств

ГШ]

зона хозяйств по речно-прудовому разведению

ГШ

зона раскручивания юртовых кварта­лов

зона любительских охотничьих хо­зяйств, разведения и акклиматиза­ции животных

зона строго специализированных оседлых хозяйств с нормированным частным землепользованием

оседлая зона смешанных хозяйств с нормированным землепользованием с землями общего пользования

оседлая зона семейных хозяйств оседлая зона коттеджного типа зона свободного пользования

территории специального охранения с зонами пешеходного отдыха и ту­ризма

ГШ. ГШ

е: гш

| | зона охраны водных истоков

[Щ]

Рис. 28. Функциональные зоны землепользования г. Улан-Батора

водства. И наоборот, рациональное землеустройство может обес­печить процветание государства и эффективный переход к новым, более прогрессивным формам организации территории.

Глава 27 ТУРЦИЯ

27.1. СОСТОЯНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Турецкая Республика (Турция) — государство, большая часть которого расположена в Юго-Западной Азии, а остальная — в Юго-Восточной Европе.

Общая площадь — 779 452 км2 (77,9 млн га), площадь суши — 770 760 км2 (77,0 млн га). Население составляет 63,4 млн чел. [94]. На 1км2 в среднем приходится 81 чел. Землеобеспеченность — 1,23 га на 1 чел., в том числе 0,52 га сельскохозяйственных угодий и 0,37 га пашни. Пахотные земли занимают 30 % территории, леса и кустарники — 26, луга и пастбища — 12 %. Общая протяжен­ность границы — 2627 км, длина береговой линии — 7200 км.

В составе Турецкой Республики 75 провинций (вилайетов). В сельском хозяйстве страны занято 44 % из 20,4 млн чел. трудоспо­собного населения, в сфере услуг —41, в промышленности — 15%.

Сельское хозяйство дает 18 % валового национального продук­та. Культивируют табак, хлопчатник, зерновые, маслины, бобо­вые, цитрусовые, сахарную свеклу, овощи, плодовые и ягодные растения, виноград. Страна практически полностью обеспечивает свои внутренние потребности в продовольствии.

Большая часть обрабатываемых земель (89 %) находится в част­ной собственности, 11% — в государственной.

Всего на территории Турецкой Республики в 2000 г. имелось 50 млн единиц земельной собственности, из которых 30,9 млн было зарегистрировано и описано [138].

Ежегодно от 1,8 до 2,2 млн единиц земельной собственности (земельных участков) находится в обороте. Это 3,6...4,4 % их об­щего числа. Основные составляющие земельного оборота приве­дены в таблице 23.

23. Число земельных сделок в Турции на начало 90-х годов

|  |  |
| --- | --- |
| ед. | % |
| 796756 | 43,8 |
| 10999 | 0,6 |
| 118025 | 6,5 |
| 209864 | 11,5 |
| 97956 | 5,4 |
| 190863 | 10,6 |
| 86777 | 4,8 |
| 28911 | 1,6 |
| 40717 | 2,2 |
| 36934 | 2,0 |
| 35837 | 2,0 |
| 3500 | 0,2 |
| 345601 | 19,0 |
| 1818007 | 100 |

Число сделок

Вид операции с землей

Купля-продажа земельных участков Дарение Наследование Оформление закладных, всего

в том числе в сельском хозяйстве Отмена закладных, всего

в том числе в сельском хозяйстве Изменение целевого назначения земель Отвод земельных участков Изъятие земельных участков Перераспределение земельных участков Контракты пожизненного содержания в обмен на земельный участок Прочие соглашения Всего

Как видно, большую часть сделок (43,8 %) занимают операции по купле-продаже земельных участков, 22,1 % всех сделок —это операции с закладными. Землеустроительные действия, связан­ные с предоставлением и изъятием участков, их перепланировкой, имеют небольшой удельный вес — 7,8 %.

27.2. ПЛАНИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Вопросы рационального использования земель в Турецкой Республике — прерогатива государства, имеющего четкую земель­ную политику, направленную на сохранение и укрепление суще­ствующего земельного строя, поддержание стабильности земель­ных отношений, землевладения и землепользования.

Для претворения в жизнь земельной политики, базирующейся на единой регистрации земельных участков, государственном зе­мельном кадастре и землеустройстве, в Турции имеется единая служба — Генеральная дирекция земельной регистрации и кадаст-ра [157].

После приобретения Турцией независимости в 1923 г. возникла необходимость учета и регистрации всех земельных участков, со­ставляющих территорию страны. В этой связи в 1924 г. была осно­вана Генеральная дирекция земельной регистрации, а в 1925 г. в нее было включено подразделение, занимающееся земельным ка­дастром. Первоначально это ведомство принадлежало Министер­ству финансов, затем Министерству юстиции, а после 1951 г. ста­ло находиться в прямом ведении премьер-министра Турции. Это обеспечило независимость данного ведомства и его свободу от от­раслевых интересов.

Последняя реорганизация Генеральной дирекции земельной регистрации и кадастра Турецкой Республики была проведена на основании закона № 3045 от 26 сентября 1984 г.

Основные задачи Генеральной дирекции:

ведение регистрации земли и иной недвижимости;

создание и обновление земельно-кадастровых карт и регист­ров;

составление проектов землеустройства;

создание и обновление топографических карт крупного масш­таба (1:500, 1:1000, 1:2000, 1:5000).

Составление карт более мелкого масштаба находится в ведении Главного управления картирования Министерства внутренних дел.

Оценка земель для целей налогообложения проведена Мини­стерством финансов Турции и муниципалитетами.

Генеральная дирекция земельной регистрации и кадастра Ту­рецкой Республики имеет сложную структуру. В ее состав включе­ны Центральное производство (дирекция — 1639 чел.), 15 регио­нальных дирекций (472 чел.), 962 районных земельных регистра­ционных бюро (6875 чел.), 268 районных бюро землеустройства и кадастра и 166 земельно-кадастровых отделений (9767 чел.). Всего в системе трудится около 19 тыс. чел. Это в 2,5 раза больше числа госслужащих, работающих в Росземкадастре Российской Федера­ции.

Ежегодно на поддержание земельно-регистрационных и зе­мельно-кадастровых дел правительство выделяет 20...25 млн долл. США. Практически весь годовой бюджет дирекции формируется из государственных источников (85 %), остальные 15 % поступают из других источников финансирования.

Получаемые финансовые средства быстро окупаются, так как только от осуществления и регистрации земельных сделок госу­дарство получает 120... 130 млн долларов ежегодно. Только в 2000 г. на перерегистрацию земельных участков в Турции было подано 2 360 544 заявления.

Земельная регистрация в Турции имеет давнюю историю, на­чиная с XV в. и времен существования Османской империи (XV— XIX вв.). Сохранились старые земельные регистрационные книги, датированные 1460 г.

Юридической основой современной земельной регистрации служат ст.2015 и 2997 Гражданского кодекса Турции от 4 октября 1926 г.

Земельный кадастр базируется на Законе Турции о кадастре (от 21 июня 1987 г.). В ходе кадастровых работ на городских террито­риях выделено 7837 кадастровых районов с более чем 5 млн зе­мельных участков и общей площадью 12,1 млн га.

В сельской местности учтено почти 25 млн земельных участков, расположенных на территории 35 882 земельно-кадастровых райо­нов.

Данные земельного кадастра используют различные министер­ства и ведомства Турции для решения вопросов жилого и произ­водственного строительства, транспорта, коммунального, лесного и сельского хозяйства, развития туризма, налогообложения и т. д.

Большое значение имеют земельно-кадастровые данные в ходе проведения работ по консолидации земельных участков, при зе­мельном реформировании, при организации рационального ис­пользования земельных и водных ресурсов Турции.

Вопросы планирования развития землепользования в Турецкой Республике на местном уровне находятся в компетенции муници­палитетов.

Планы строятся в соответствии с политикой национальной бе­зопасности, имеют многоуровневый характер: страна — регион — провинция — муниципалитет, привязываются к 5-летним перио­дам времени и носят характер комплексного развития территории (Ьап<1 Оеуе1ортеп1 Р1апз, Ьоса1 РЬу8юа1 Р1апз) [167].

В сельской местности при решении вопросов орошения зе­мель, строительства объектов инженерной и производственной инфраструктуры, выходящих за рамки отдельных хозяйств, разви­тия гостиничных и туристических комплексов, разрабатываются комплексные проекты территориального землеустройства, имею­щие двухстадийный характер: схема (план) — проект (1-я оче­редь).

В результате осуществления проектов землеустройства и фор­мирования новых объектов собственности (земельных участков) вносят изменения в данные регистрации земель и земельного ка­дастра.

Глава 28 ЯПОНИЯ

28.1. ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Япония — одно из самых экономически развитых государств мира, с очень высокой плотностью населения, которая составляет 333,8 чел. на 1 км2, и низкой землеобеспеченностью — 0,30 га на 1 чел.

Общая площадь страны — 377 765 км2 (37,8 млн га), площадь суши — 374 744 км2 (37,4 млн га). Население — 126,1 млн чел.

Япония — это островное государство, насчитывающее более 3900 островов. Страна характеризуется высокой залесенностью территории — 67 % общей площади занимают леса и кустарники. Сельскохозяйственные угодья составляют 13,3% территории, пашня — всего 10 %. Длина береговой линии — 29 751 км.

Вследствие этого на 1 чел. в Японии приходится всего 0,04 га сельскохозяйственных угодий и 0,03 га пашни. Это самая низкая землеобеспеченность людей продуктивными угодьями в мире.

Самый важный сектор экономики Японии — промышлен­ность, которая находится в большой зависимости от импорта сы­рья и топлива. В связи с недостатком природных ресурсов разви­ваются прежде всего самые перспективные и высокотехнологич­ные отрасли: производство средств связи, информатики и вычис­лительной техники, новых материалов, биотехнология.

Япония занимает первое место в мире по производству судов, автомобилей, тракторов, металлообрабатывающего оборудования, бытовой электроники, роботов.

Страна отличается высокой урбанизированностью освоенных территорий и хорошо развитой производственной и социальной инфраструктурой. Общая протяженность железных дорог — 27,3 тыс. км, автодорог — более 1,1 млн км, из которых 4,4 тыс. км — скоростные магистрали, 46,8 тыс. км — государственные шоссейные дороги, 128,5тыс. км—дороги, находящиеся в веде­нии префектур. Длина внутренних водных путей — 1770 км.

Доля сельского хозяйства в валовом национальном продукте составляет 2,2 %. Обеспечивая собственные потребности в рисе, морепродуктах, Япония вынуждена импортировать около полови­ны требуемого объема зерновых и кормовых культур.

В стране преобладает в основном мелкое крестьянское земле­пользование. Площадь подавляющего числа хозяйств не превыша­ет 1 га, что сильно сдерживает развитие сельскохозяйственного производства.

Мелкое парцеллярное землепользование — характерная черта Японии, связанная с природными, социально-экономическими и историческими условиями.

Феодальная собственность на землю в стране была ликвидиро­вана во второй половине XIX в. В ходе аграрной и земельной ре­формы 1871 —1873 гг. была упразднена феодальная зависимость крестьян, разрешена купля-продажа земли, введен земельный на­лог и разрешен свободный выбор возделываемых культур.

В процессе земельной реформы право собственности на землю получили все, кто фактически являлся ее владельцем. К ним отно­сились крестьяне, имевшие свои наделы при феодальном строе, выплачивая земельную ренту или другие налоги феодалам или го­сударственным чиновникам. В эту категорию также вошли поме­щики. В Японии так называют землевладельцев, которые всю свою землю или часть ее сдают в аренду. Землю имели зажиточ­ные крестьяне, ростовщики и купцы, получившие земельные уча­стки за долги в качестве залога или осваивавшие целину. Аренда­торы и безземельные крестьяне, имевшие землю ранее, но зало­жившие ее к указанному времени, такого права не получили.

В ходе реформы появились частные и государственные земли. Общинное пользование лугами, лесами и пастбищами в пределах княжеств утратило силу. Был проведен кадастр земель. Их разде­лили на три группы в зависимости от качества: высшую, среднюю и низшую. Соответственно определяли цену земли (3 % ее владе­лец выплачивал в казну в качестве налога). В 1888— 1892 гг. зе­мельный налог составлял более 85 % всех налоговых поступлений, в 1893—1897 гг. — 80, в 1898—1902 гг. на него все еще приходилось 63% [112].

Таким образом, в течение длительного времени земельный на­лог обеспечивал финансовую базу промышленного развития Япо­нии.

К концу XIX в. помещикам принадлежала примерно половина обрабатываемой земли, большую часть которой они сдавали мел­кими участками в аренду крестьянам. В то время крестьянство со­ставляло почти 75 % всего населения Японии. Арендная плата была достаточно велика, достигая в натуральном виде 50...60 % урожая.

Помещичье землевладение сдерживало развитие сельскохозяй­ственного производства, так как они не были заинтересованы в капиталовложениях в сельское хозяйство и вкладывали денежные средства от арендных платежей в другие отрасли экономики.

Положение крестьян постоянно ухудшалось, производитель­ные силы в сельском хозяйстве не развивались, с 20-х годов XX в. начали возникать «арендные конфликты».

Чтобы улучшить положение в сельском хозяйстве, прави­тельство решило поддержать крестьянство и улучшить условия землепользования. В этой связи в 1924 г. был принят Закон об арбитраже арендных конфликтов, в 1926 г. — Закон о создании и поддержании хозяйств крестьян-собственников, в 1938 г. — Закон об упорядочении сельскохозяйственных земель. С этого времени крестьяне могли выкупить арендуемую у помещика землю, для чего им предоставляли ссуды; арендаторы получили право покупать у помещика и необрабатываемую землю; для разрешения арендных конфликтов создавали специальные ко­миссии из помещиков, арендаторов и крестьян-собственников. Арендаторов стало гораздо труднее согнать с обрабатываемой ими земли.

В 1939 г. был издан Указ о контроле над арендной платой, раз­меры которой были зафиксированы на уровне сентября того же года, а изъятие земель у арендаторов запрещалось. В 1941 г. вышло Положение о контроле над ценами на землю.

В 1940—1942 гг. в стране утвердилась система обязательных по­ставок продовольствия государству, условия оплаты которых ста­вили крестьян в лучшее положение, чем помещиков: за их продук­цию платили в 2, а иногда в 3 раза больше, чем за поступающую от помещиков. Изменилась и форма арендной платы: теперь рис в счет оплаты аренды поступал от крестьян непосредственно госу­дарству, которое затем выплачивало деньги помещику [34].

Земельная политика Японии в послевоенные годы (50—60-е) была направлена на выкуп государством у помещиков земли, об­рабатываемой сверх установленных норм, и последующую прода­жу ее крестьянам, прежде всего арендаторам, по достаточно низ­ким ценам. У помещиков, не проживающих в деревне, землю вы­купали полностью. То же касалось и лиц, не обрабатывающих землю, но проживающих в сельской местности.

По Закону об особых мерах по созданию хозяйств крестьян-собственников и Закону о поправках к Закону об упорядочении сельскохозяйственных земель (1946 г.) каждый крестьянин мог об­рабатывать участок площадью не более 3 га. По префектурам этот показатель различался. Например, для Хиросимы и Осаки он со­ставлял 1,8 га, Нагасаки — 2,3, Аомори — 4,6 га. Площадь арендуе­мой земли не должна была превышать 1...4 га.

Цель данных ограничений заключалась в недопущении возвра­та к крупному землевладению помещичьего типа, эксплуатации чужого труда.

В результате этих мер в Японии был создан земельный строй, основанный на частном мелкокрестьянском хозяйстве на соб­ственной земле.

После 1962 г. собственники земли, эффективно ведущие хозяй­ство в основном силами семьи, получили право увеличивать раз­меры обрабатываемой площади сверх установленных ранее норм. За юридическими лицами, образованными в аграрном секторе, признавалось право на приобретение земли при условии, что дан­ные организации состояли из хозяйств крестьян-собственников. С 1966 г. была официально разрешена обработка земли на условиях подряда. Стала широко развиваться кооперация.

Тем не менее размеры обрабатываемых земель в крестьянских хозяйствах были малы и препятствовали внедрению высокопроиз­водительной техники, новых технологий возделывания культур. Доля хозяйств, имеющих земельные участки площадью до 1 га, доходила до 70 %. Кроме этого, землевладения состояли из не­скольких частей, расположенных на большом удалении друг от друга.

Поэтому начиная с 1980 г., когда был принят Закон о расшире­нии использования сельскохозяйственной земли, пересмотрены Закон о сельскохозяйственной земле и Закон о сельскохозяй­ственных комитетах, земельная политика стала направляться на улучшение условий землепользования, укрупнения хозяйств в аг­рарном секторе экономики.

В этой связи в конце 80-х — середине 90-х годов были осуще­ствлены мероприятия по созданию и поддержке крупных доста­точно высокопроизводительных хозяйств. При этом были внесе­ны поправки в законы о сельскохозяйственной земле, сельскохо­зяйственных кооперативах, улучшении земли, Государственной корпорации по кредитованию сельского, лесного и рыбного хо­зяйства. Были введены налоговые льготы при продаже земли крупным хозяйствам, оформлении актов дарения или наследова­ния, приобретении земли в собственность или пользование, обра­зовании совместных хозяйств для ведения производства на кол­лективной основе; расширены объемы кредитов на покупку земли индивидуальными хозяйствами; снижены проценты по ссудам, выдаваемым сельскохозяйственными кооперативами на модерни­зацию, и по кредитам государственной корпорации. В ряде случа­ев, например, для улучшения земли кредиты корпорации стали беспроцентными. Был учрежден также новый вид долгосрочных (на 25 лет) низкопроцентных (3,5 % годовых) кредитов корпора­ции на развитие хозяйства (целевые ссуды, предназначенные для увеличения размеров землевладения и землепользования и улуч­шения сельскохозяйственной земли); разрешена покупка земли некрестьянскими хозяйствами, в том числе компаниями, но толь­ко для ведения сельскохозяйственного производства [2].

В Концепции развития сельского хозяйства Японии предусмат­ривается, что в начале XXI в. в рисоводстве, где конкурентоспо­собность особенно острая, будет действовать 150 тыс. индивиду­альных (по 10...20 га) и до 20 тыс. объединенных (по 35...50 га) хо­зяйств. По расчетам специалистов, это позволит снизить себесто­имость продукции в 2 раза. Однако в середине 90-х годов такие результаты достигнуты лишь на Хоккайдо, на остальной террито­рии уборочную площадь более 5 га имело лишь 53 тыс. рисовод­ческих хозяйств (в 1990 г. было всего 6 тыс. таких хозяйств) из 2,8 млн дворов, выращивающих рис на затопляемых полях.

Поэтому проблема укрупнения мелких крестьянских хозяйств Японии долгое время будет тормозить развитие сельского хозяй­ства страны.

Основной механизм регулирования земельных отношений в стране — землеустройство.

28.2. ПЛАНИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Учитывая то, что Япония испытывает острый недостаток зе­мель, основным механизмом осуществления жесткой политики государства в области землепользования является землеустрой­ство, включающее в себя систему планирования использования земель, рациональную организацию территории, улучшение и ох­рану земель.

Основные национальные принципы развития землевладения и землепользования на современном этапе в Японии сформулиро­ваны в Основном экологическом законе (1993 г.), Концепции раз­вития сельского хозяйства с учетом защиты окружающей среды (1994 г.), Законе о национальном планировании использования земли.

В соответствии с последним законом в стране разрабатывают Национальный план использования земли, который определяет дол­госрочную перспективу развития землепользования, устанавлива­ет рамки использования земель в различных отраслях и в приро­доохранных целях, служит руководящим документом при состав­лении планов использования земель на уровне префектур и муни­ципалитетов.

Третий Национальный план использования земли был разра­ботан в Японии в феврале 1996 г. В нем особое внимание было уделено сбалансированному национальному землепользованию, обеспечивающему охрану окружающей среды, сохранение ланд­шафтов, содействие сельскому развитию и других «общественных благ». Понятие общественного блага включает в себя в том числе и обеспечение продовольственной безопасности страны.

План обеспечивает сохранение площадей сельскохозяйствен­ных угодий, повышение продуктивности сельского хозяйства с учетом тенденций предложения и спроса на продовольствие на внутреннем и мировом рынках. Наиболее значительное отличие этого плана от предыдущих — законодательное выделение и зак­репление особых природоохранных зон.

Характерная черта современного сельского хозяйства Япо­нии — постепенное сокращение посевных площадей сельскохо­зяйственных культур. При незначительных площадях сельскохо­зяйственных угодий за 35 лет с 1960 по 1995 г. они сократились на

I млн га — с 6 млн га до 5 млн га. Это произошло в результате строительства промышленных предприятий и спортивных соору­жений, прокладки дорог, стихийных бедствий, прекращения об­работки из-за нехватки рабочих рук и т. д. Ежегодно часть земли вновь вводят в оборот за счет подъема целины, осушения, обра­ботки ранее заброшенных участков и др., но эти площади невели­ки и постепенно сокращаются: в 1975 г. — 15 тыс. га орошаемых и 41 тыс. га богарных земель, в 1991 г. — соответственно 560 га и

II тыс. га. В 1995 г. орошаемая площадь полей составила 54%,  
культурных пастбищ — 13 %. Животноводство в основном базиру-  
ется на концентрированных кормах, сырье для которых, как пра-  
вило, импортируют.

Определенные возможности для расширения обрабатываемой площади существуют, но они весьма ограничены, и освоение новых земель в большинстве случаев экономически нецелесообразно. По­мимо того, из-за нехватки рабочих рук сократилась и посевная пло­щадь, которая в 60-е годы превышала обрабатываемую примерно на одну треть, так как в некоторых районах климатические условия позволяют получать два и даже три урожая в год. В 1993 г. количе­ство посевной площади сравнялось с обрабатываемой [2].

Намечаемые в национальных планах природоохранные мероп­риятия приводят к тому, что все меньше обрабатываемых земель выходит из оборота из-за стихийных бедствий. Так, если в 60-е годы Япония по этой причине теряла 4 тыс. га продуктивных зе­мель ежегодно, в 70-е — 2, в 80-е — 1 тыс. га, то в 1990—1995 гг. — всего 900 га.

В состав страны входит 47 префектур. Поэтому национальный план использования ее земель развивается в префектурных пла­нах, которые утверждают префекты.

В свою очередь, префектурные планы служат основой для фор­мирования муниципальных планов. При утверждении националь­ного плана премьер-министр должен учитывать мнение префек­тур, а те, в свою очередь, — мнение муниципалитетов. Националь­ное законодательство, устанавливающее правила изменения видов использования земель, предусматривает, что при разработке му­ниципальных планов муниципалитет обязан заблаговременно предпринять необходимые меры для полного учета пожеланий на­селения.

Префектурные планы землепользования выделяют пять видов зон (городские, сельскохозяйственные, лесные, природоохранные, природные парки) и обеспечивают координацию деятельности по различным конкурирующим видам землепользования. Данные планы являются средством комплексного административного воз­действия, и при их разработке учитывают законодательство в сфе­ре городского планирования, лесного хозяйства и национальных парков. Они непосредственно регулируют операции с землей и косвенно (через отдельные законодательные акты) территориаль­ное развитие [79].

Муниципальные планы землепользования разрабатывают для тер­риторий конкретных муниципалитетов для решения сбалансиро­ванного обеспечения землей всех отраслей с учетом компромисса общественных, коллективных и личных интересов.

Организация рационального использования и охраны земель в Японии также находится в ведении центрального правительства, префектур и муниципалитетов. Ее решают на основе соответству­ющих программ, планов и проектов.

Мелиорацию сельскохозяйственных земель выполняют под ру­ководством департамента по вопросам сельскохозяйственных зе­мель Министерства сельского, лесного и рыбного хозяйства, а также соответствующих отделов префектурных управлений со­гласно законам об улучшении земель (1949 г.), об улучшении па­хотных земель (1952 г.), о борьбе с загрязнением почвы (1970 г.), о повышении почвенного плодородия (1984 г.).

Подробные почвенные карты в стране были составлены лишь в 1978 г., хотя обрабатываемые земли обследуют в течение примерно 100 лет. По японской классификационной системе продуктивнос­ти земли разделены на четыре класса. К первому отнесено 0,4 % орошаемых и 0,3 % богарных земель, не требующих мелиоратив­ных работ для выращивания сельскохозяйственных культур; ко второму — соответственно 62 и 35 (необходимы небольшие рабо­ты); к третьему — соответственно 37 и 59 (требуются крупные ра­боты по улучшению), к четвертому — 0,6 % и 5,7 % (требуются ка­питальные работы).

С 1965 г. (после поправок, принятых в 1964 г., к Закону об улучшении земель) мелиоративные и другие землеустроительные работы проводятся согласно соответствующим десятилетним про­граммам. Примерно 90 % таких работ выполняют при помощи го­сударственных субсидий, остальные — с использованием ссуд Корпорации по кредитованию сельского, лесного и рыбного хо­зяйства и пособий местных организаций. Мероприятия этих про­грамм включают в себя реконструкцию старых и строительство новых оросительных и дренажных систем, внутрихозяйственных дорог, перепланировку полей, террасирование склонов, насыпку грунта, предотвращение водной и ветровой эрозии земли, а также загрязнения почвы и воды, создание условий для универсального использования полей.

Одна из серьезных проблем, с которой сталкивается Япония в последние годы, — изменение почвенного плодородия на фоне применения больших доз минеральных удобрений и пестицидов, дополняемое переуплотнением почвы ходовыми частями машин­но-тракторных агрегатов. На богарных землях в связи с небольши­ми размерами хозяйств по земельной площади отсутствуют сево­обороты.

Рисовые поля, которые при монокультуре на орошаемых участ­ках существенно не снижают своего плодородия, тоже достаточно сильно загрязнены.

В связи с этим работники Государственной службы распрост­ранения сельскохозяйственных знаний и технические специалис­ты из сельскохозяйственных кооперативов пропагандируют необ­ходимость таких мероприятий, как увеличение использования органических и регулирование применения минеральных удобре­ний, соблюдение севооборотов, внесение почвоулучшателей, вне­дрение биологических методов борьбы с вредителями и болезнями растений и применение минимальной обработки почвы.

В 1997 г. по инициативе сельскохозяйственной и потребительс­кой кооперации был создан Всеяпонский совет содействия разви­тия сельского хозяйства с учетом защиты окружающей среды.

Меры, принимаемые в Японии по предотвращению экономи­ческих загрязнений, соблюдаются очень строго, и их жестко конт­ролируют власти [96].

По данным ученых Высшей школы приватизации и предпри­нимательства Минимущества РФ, жесткие меры государственного регулирования по использованию лесных земель применяют в рамках «Системы охраняемых лесов». К ним относят леса, являю­щиеся значимым «общественным благом», и зоны, которые уста­навливают Министерство сельского, лесного хозяйства и рыбо­ловства или префект. Перевод охраняемых лесных земель для дру­гих видов использования ограничен рамками Системы. В частно­сти, для участков собственности, превышающих площадь 1 га, при изменении вида использования необходимо разрешение префек­та. В результате данных мероприятий площадь лесных угодий ос­тается достаточно стабильной — 25 млн га.

Законом о национальном планировании использования земли в Японии предусмотрено также и то, что городское развитие дол­жно быть обязательно увязано с перспективами сельского, лесно­го и рыбного хозяйства.

Поэтому в стране введены ограничения на использование про­дуктивных пахотных земель для других целей. Предусмотрено, что любое лицо должно обращаться за получением официального раз­решения на перевод пахотных земель для другого вида использо­вания (жилищной застройки или рекреационных целей) у пре­фекта или Министра сельского, лесного хозяйства и рыболовства. Исключением из данного правила могут быть случаи, когда эти действия предпринимают государственные национальные или ме­стные организации, а также когда подобные действия направлены на обеспечение общественного блага.

При отводах сельскохозяйственных земель Японии под заст­ройку учитывают их типы.

Первый тип сельскохозяйственных земель — это высокопро­дуктивные сельскохозяйственные угодья. Как правило, на эту тер­риторию не выдают разрешений на ее использование в несельско­хозяйственных целях.

Второй тип — это сельскохозяйственные земли, находящиеся в зоне, подлежащей застройке в будущем. Разрешения для ее ис­пользования в несельскохозяйственных целях выдают только при отсутствии земель третьего типа.

Третий тип — это сельскохозяйственные земли, где уже реали­зуют проекты реконструкции недвижимости, где проходят комму­никации, размещают системы водоснабжения, теплообеспечения, газоснабжения, а также территории, которые окружают города или находятся в местности с сильно урбанизированной средой. Разрешение на застройку в этих зонах выдают в первую очередь.

Земельные участки для несельскохозяйственных целей отводят на основании проектов территориального землеустройства (меже­вания земель) после оформления соответствующих разрешений.

Такие проекты составляют также и в сельской местности. Они связаны, в первую очередь, с консолидацией земель, так как до сих пор в целом по стране в хозяйствах площадью 2 га насчитыва­ется по 5...6 земельных участков, расположенных в разных местах. Если учесть, что на Хоккайдо хозяйства площадью 10 га размеще­ны в 3...4 участках, то на остальной территории хозяйства площа­дью менее 2 га состоят из 11...12 участков.

В проектах консолидации земель намечают действия по обмену земельными участками, передаче их в аренду, купле-продаже, а также обосновывают предложения по созданию различных эконо­мических объединений, кооперативов и других форм ведения сельскохозяйственного производства.

Несмотря на проводимые мероприятия, средний размер крес­тьянских хозяйств растет медленно. Если в 60-е годы он составлял 1 га, то в 1995 г. — всего 1,4 га.

АФРИКАНСКИЕ МОДЕЛИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Глава 29 ЭФИОПИЯ

Страна расположена в Северо-Восточной Африке. Граничит с Эритреей и Джибути на севере, с Суданом — на западе, с Кени­ей — на юге, с Сомали — на востоке. Общая протяженность гра­ниц — 5311 км. Выхода к морю не имеет.

Площадь Эфиопии — 112,7 млн га. Численность населения, по оценке С1А, на июль 2001 г. — 65,9 млн чел. (18-е место в мире). Средняя плотность населения — 58,5 чел. на 1 км2. Городские жи­тели составляют 13 % всего населения.

Государственное устройство Эфиопии — республика. Глава го­сударства — президент, глава правительства — премьер-министр. Высший законодательный орган представлен парламентом. В ад­министративном отношении страна разделена на 13 провинций.

Климат Эфиопии — тропический, пустынный. Средняя годо­вая температура составляет 22 °С. Почти всю территорию покры­вает нагорье, а на юге расположены низкие лавовые плато. Выс­шей точкой считают гору Рас-Дашан (4623 м). Главные реки стра­ны — Веби-Шебели, Джуба, Аваш, из озера Тана вытекает Голу­бой Нил.

Растительность Эфиопии относится преимущественно к пус­тынному и саванному типу, в долинах рек расположены тропичес­кие леса. Животный мир представлен антилопой, жирафом, буй­волом, слоном, бегемотом, зеброй, горным козлом, львом, лео­пардом, обезьяной. В стране много птиц и змей.

В Эфиопии выращивают следующие продовольственные куль­туры: тэфф (разновидность проса), сорго, ячмень, кукурузу, бобы, арахис, подсолнечник, цитрусовые. Главные экспортные сельско­хозяйственные культуры — кофе, сахарный тростник, табак.

Более 40 % территории страны, пригодной для сельскохозяй­ственного использования, занимают пастбища, на которых ведет­ся экстенсивное и полукочевое скотоводство [182]. Разводят круп­ный рогатый скот (зебр), овец, коз, лошадей, ослов, мулов, верб­людов. В стране насчитывается около 50 млн гол. скота, что явля­ется самым высоким показателем на континенте. Площадь пашни составляет 13 %, лесов — 25, рек и озер — 0,7 %.

Накануне проведения аграрных реформ, идущих в стране с 1975 г., Эфиопия представляла собой феодально-монархичес­кое государство. Аграрный строй в то время был представлен крупным феодальным землевладением. В руках феодального клана, насчитывавшего перед революцией около 1 тыс. соб­ственников (включая императорский двор), находилось 86 % земель страны.

На долю мелких крестьянских хозяйств приходилось всего 14 % земель. При этом, по данным Министерства сельского хозяйства Эфиопии, в 1974—1975 гг. 58 % крестьянских хозяйств имели уча­стки площадью менее 1 га, 39 % — площадью 1...5 га и только 4 % хозяйств — площадью более 5 га [124].

Тем не менее основными производителями сельскохозяйствен­ной продукции считали мелкие крестьянские хозяйства, боль­шинство из которых арендовало землю у крупных землевладель­цев-феодалов, как правило, не ведущих личного хозяйства. Арендная плата в виде дани и натуральных повинностей состав­ляла от У2 до 3Д урожая.

Преобладающая система феодальных отношений, экстенсив­ные методы ведения хозяйства, общая тенденция к уменьшению обрабатываемой площади, отсутствие механизированных орудий труда, дефицит удобрений, химикатов, сортовых семян, низкая производительность труда — все вышеперечисленные факторы яв­лялись основными препятствиями для увеличения крестьянами размеров своих участков и, соответственно, для возможности об­рабатывать большие площади и повышать объемы производства.

Сложившееся в стране положение усугублялось обострением демографической проблемы, нарушением экологического равно­весия и, как следствие, наступившим в 1973—1974 гг. голодом, ко­торый унес много жизней и вызвал мощный революционный взрыв в Эфиопии.

Революционные изменения в Эфиопии, повлекшие за собой падение феодально-монархической системы, дали толчок к ре­формированию всего сельскохозяйственного сектора страны.

Аграрные преобразования в Эфиопии начали с ликвидации фе­одального землевладения. Отмена феодальных отношений закреп­лялась опубликованным 4 марта 1975 г. Декретом об обществен­ной собственности на землю. Данный Декрет запрещал любым лицам или организациям владеть землей на основе частной соб­ственности. Все сельскохозяйственные земли объявлялись кол­лективной собственностью эфиопского народа. Кроме того, пользователи земли лишались права продавать, закладывать, сда­вать в аренду и передавать по наследству свои участки.

В рамках реформирования были определены следующие кате­гории земельных пользователей: крестьянские ассоциации; госу­дарственные хозяйства; сельские кооперативы; государственные несельскохозяйственные предприятия и учреждения.

Деятельность крестьянских ассоциаций, являвшихся органами деревенского самоуправления, с одной стороны, и проводниками государственной власти на селе, с другой, регулировалась следую­щими юридическими документами: Декретом об общественной собственности на землю (март 1975 г.), Указом о крестьянских ас­социациях (декабрь 1975 г.), Указом о создании Общенациональ­ной крестьянской ассоциации (сентябрь 1977 г.), Указом о рест­руктурировании крестьянских ассоциаций (май 1982 г.) [40].

Со временем организационная структура крестьянских ассоци­аций начала усложняться. Ассоциации деревенского уровня, в ко­торые входили жители деревень, впоследствии объединялись в ас­социации района, округа, области. В 1978 г. была создана Всеэфи-опская ассоциация крестьян, представляющая собой довольно громоздкую организационно-административную структуру управ­ления сельской местностью.

Если изначальной целью деятельности крестьянских ассоциа­ций была реализация в деревнях аграрной политики государства, включающая в себя не только распределение земли в соответствии с Декретом, но и проведение разъяснительной работы о целях ре­формы, то со временем данная цель претерпела значительные из­менения. Войдя в состав громоздкой бюрократической структуры с большим числом руководящих органов, крестьянские ассоциа­ции все больше стали выполнять функции политического контро­ля над сельской местностью. В результате к 1991 г. у рядовых чле­нов ассоциаций сложилось твердое недоверие к деятельности кре­стьянских ассоциаций, уже не обращавших внимание на истин­ные нужды крестьянства.

Декретом об общественной собственности на землю определя­лась максимальная площадь участка, приходящаяся на одно до­машнее хозяйство, которая не должна была превышать 10 га. Рас­пределением земли занимались крестьянские ассоциации, в со­став которых вошли 5,5 млн хозяйств. Для обеспечения всех крес­тьянских ассоциаций указанными наделами потребовалось бы обратить все земли страны, пригодные для сельскохозяйственного использования, в пашню, что, естественно, не представлялось возможным. Кроме того, в результате постоянно возникавших споров о размерах выделяемых участков распределение земли за­тянулось на несколько лет. В итоге, по данным Г. Л. Гальперина, средняя площадь надела составила 0,4...0,5 га на 1 чел., что приве­ло к формированию большого числа мелких и мельчайших крес­тьянских хозяйств, которые к середине 80-х годов насчитывали более 90 % всего сельского населения страны. Данные хозяйства нуждались в технико-экономическом оснащении, что само по себе являлось неразрешимой проблемой. Кроме того, более 80 % производимой мелкими крестьянскими хозяйствами продукции не поступало на рынок, что ставило перед государством задачу по­иска поставщиков товарной сельскохозяйственной продукции. Данную проблему правительство попыталось решить, создав госу­дарственные хозяйства и сельские кооперативы.

Под государственные хозяйства, находящиеся в ведении Ми­нистерства государственных ферм, были отданы крупные фермы и плантации бывших феодалов. К середине 80-х годов их площадь занимала 250 тыс. га (4 % обрабатываемых земель в стране).

Несмотря на тот факт, что на развитие государственных хо­зяйств выделялось 75 % национальных резервов в виде кредитов, удобрений, семян и т.п., госфермы не приносили необходимой товарной отдачи, производя всего 5 % продукции. Это привело к приостановлению роста государственного сектора в сельском хо­зяйстве к середине 80-х годов.

В результате кооперирования крестьянства были созданы снаб­женческие и производственные кооперативы. Снабженческие коо­перативы, объединяющие не более 10 крестьянских ассоциаций и насчитывающие к середине 80-х годов примерно 4 тыс. единиц, были намного популярнее среди местного населения, нежели коо­перативы производственные. Занимаясь скупкой продукции и продажей потребительских товаров, они обслуживали 4,5 млн кре­стьянских хозяйств.

Численность производственных кооперативов, охватывающих 1,3 млн крестьянских хозяйств, к середине 80-х годов составила примерно 2 тыс. единиц [175]. Среди них можно выделить 601 ко­оператив, относящийся к производственным кооперативам выс­шего типа, так называемым «вольба». За каждым крестьянином кооператива «вольба» закрепляли участок земли площадью 0,1 га.

Несмотря на солидную поддержку со стороны государства, на­правленную на развитие кооперативного движения, производ­ственная отдача кооперативов, равно как и госферм, была крайне низкой. В общей сложности государственные хозяйства и сельско­хозяйственные кооперативы производили не более 6 % всей сельс­кохозяйственной продукции.

В рамках аграрной реформы, а также с учетом экономической, социальной и политической необходимости, Правительство Эфи­опии ввело в действие программу «виллиджизации» — создания компактных деревень нового типа и переселения в них крестьян из разбросанных по всей стране поселений. Таким образом, к 1989 г. было объединено в новые деревни и переселено около 13,5 млн человек, составляющих примерно 32% всего сельского населения. Однако и этот шаг не привел к росту товарного произ­водства, поскольку изначально агроэкономически и агротехноло-гически не был подготовлен и обоснован. По этим же причинам многие крестьянские хозяйства были вынуждены перейти к веде­нию чисто натурального хозяйства.

Государство потратило более 75 % всех ресурсов на создание госферм, сельскохозяйственных кооперативов, крестьянских ас­социаций, а также на финансирование программы «виллиджиза­ции». Однако аграрный сектор экономики по-прежнему давал ничтожную часть сельскохозяйственной продукции, и к 1990 г. го­сударство, предприняв запоздалую попытку освободить крестьян­ские хозяйства от жесткой опеки, практически свернуло свою по­мощь деревне. Резко сократились кредиты, поставки семян, удоб­рений, техники крестьянским ассоциациям.

Отсутствие четко выработанной концепции развития деревни после ликвидации феодального землевладения, низкий уровень технической оснащенности, политическая нестабильность, меж­этнические проблемы и многое другое привели к кризису всего аграрного сектора Эфиопии.

После падения в мае 1991 г. авторитарного режима Менгисту и прихода к власти переходного правительства М. Зенауи был про­возглашен курс на либерализацию экономики в целом и сельского хозяйства в частности. Однако отсутствие детальной программы действий и необходимой законодательной базы, а также противо­речивость Конституции в вопросах собственности стали главными препятствиями в вопросах аграрного преобразования Эфиопии.

Глава 30 ТАНЗАНИЯ

Страна расположена в Восточной Африке. Состоит из двух час­тей: материковой (Танганьика) и островной (Занзибар и Пенба). Общая протяженность границ — 3402 км. На востоке омывается Индийским океаном. Береговая линия — 1424 км.

Площадь Танзании составляет 94,5 млн га (ХУСЕО). По оценке, проведенной С1А в июне 2001 г., население насчитывало 36,2 млн чел. (32-е место в мире). Его средняя плотность — 38,3 чел. на 1 км2. Городские жители составляют 24 % всего населения [95].

В плане государственного устройства Танзания представляет собой республику. Глава государства и командующий вооружен­ными силами страны — президент. Он назначает высших должно­стных лиц и судей, имеет право роспуска парламента, помилова­ния и т. д. Правительство возглавляет премьер-министр. Высший законодательный орган страны — однопалатное Национальное собрание (Национальная Ассамблея).

В административном отношении Танзания разделена на 25 об­ластей. Во главе областей стоят комиссары, назначаемые прези­дентом.

Климат Танзании — экваториальный, муссонный, со средней годовой температурой 26 °С. Большая часть территории страны за­нята обширным плоскогорьем. На западе имеется ряд глубоких впадин, на побережье расположена значительная равнина. Выс­шая точка Танзании — вулкан Килиманджаро (5895 м). Главные реки: Руфиджи, Рувума и Пангани. На востоке расположены при­граничные оз. Танганьика и Ньяса, на севере — оз. Виктория.

Растительность подавляющей части страны — саванная, пред­ставленная баобабом и акацией. На склонах гор размещаются тро­пические леса, где наиболее часто встречаются красное дерево и камфарный лавр.

По данным на 1993 г. (\УСЕО), площадь пашни составляет 4 % всей территории, пастбищ — 40, лесов — 38, рек и озер — 6,2 %.

В Танзании выращивают следующие культуры для местного потребления: кукурузу, просо, сорго, маниок, батат, бобовые. Главные экспортные культуры: сизаль, гвоздика, хлопок, кофе, чай, орехи кешью, кокосовые орехи.

Животноводством занимаются только в тех районах, где не во­дится муха цеце. Там разводят крупный рогатый скот, коз, овец, домашнюю птицу.

В 1962 г. в Танзании был принят Закон о национализации всех земель, согласно которому частная собственность на землю отме­нялась, а все земли страны объявлялись государственной соб­ственностью. Необходимость и актуальность появления этого за­кона объяснялась, прежде всего, наличием в стране большого чис­ла иностранных землевладельцев, владеющих примерно 1 млн га земли, ранее принадлежавшей землевладельческим общинам [5]. В результате национализации и передачи в государственную соб­ственность земель, принадлежавших бывшим колонизаторам, их плантации и фермы составили основу государственного сектора в сельском хозяйстве страны.

В 1963 г. в целях устранения политического противодействия аграрным и другим преобразованиям специальным распоряжени­ем в Танзании была запрещена деятельность всех политических партий, за исключением правящей партии ТАНУ.

Следующим шагом аграрного реформирования стало измене­ние процесса расселения в стране. Необходимо отметить, что к моменту обретения Танзанией независимости в стране поселения были рассредоточены. Не считая прибрежной полосы Индийского океана, на территории Танзании существовало всего 500 компакт­ных сельских поселений, в которых проживало в общей сложнос­ти 175 тыс. чел. (в среднем по 350 чел. в каждом поселении). Ос­новная же масса сельского населения жила в разрозренных хозяй­ствах, объединявших по 3...5 хижин.

В рамках аграрных преобразований, опираясь на рекоменда­ции экспертов Международного банка реконструкции и разви­тия, в стране была разработана и запущена в действие в 1963 г. программа «виллиджизации». Эта программа предусматривала создание компактных деревень и переселение туда части земле­владельцев.

Основной результат реализации программы «виллиджизации» виделся танзанийскому руководству прежде всего в увеличении объемов товарного производства благодаря внедрению в сельской местности нового типа современных методов хозяйствования, мо­дернизации и механизации процесса производства сельскохозяй­ственной продукции.

В итоге при финансовой и технической поддержке различных государственных и частных иностранных организаций и компа­ний и вложении в данную программу около двух третей ассигно­ваний, предназначенных для всего сельского хозяйства, к концу 1965 г. было создано 24 поселения, объединявших 15,5 тыс. чел. [149].

Однако кроме небольшого увеличения объемов товарной сель­скохозяйственной продукции в ряде районов страны, а также не­которого роста числа мелких крестьянских хозяйств значимых экономических результатов и существенных сдвигов в сельскохо­зяйственном производстве Танзании не отмечено.

Следующий этап аграрных преобразований в Танзании — со­здание деревень «уджамаа», несущих в первую очередь идеологи­ческую установку на взаимное уважение, совместный труд и спра­ведливое распределение его результатов. По мнению автора кон­цепции «уджамаа» президента Танзании Д. Ньерере, реализация принципов социальной справедливости и равенства, обоснован­ных в Арушской декларации 1967 г., автоматически должна была привести к решению всех экономических проблем сельского хо­зяйства.

Коллективная обработка земли на общественном поле; распре­деление доходов в соответствии с затратами труда; социальное ра­венство всех членов деревни, ни в коем случае не допускающее эксплуатацию труда, а также добровольное переселение — прин­ципы, которые были провозглашены основополагающими для со­здания и существования деревень «уджамаа». Ожидалось, что их выполнение в рамках функционирования «уджамаа» должно было увеличить уровень сельскохозяйственного производства в стране, повысить производительность труда, сократить разрыв между го­родом и деревней и сдержать имущественную дифференциацию среди сельских жителей.

В итоге за 10 лет было создано 8367 зарегистрированных дере­вень «уджамаа», в которых в проживает около 80 % сельского на­селения Танзании [114]. В среднем численность одной деревни составила 300...400 чел. при значительных колебаниях площади общественного поля — от 4 до 60 га [40].

В процессе создания этого типа деревень государство неодно­кратно нарушало вышеперечисленные принципы, и прежде всего принцип переселения на добровольной основе. При массовом пе­реселении в деревни «уджамаа» ликвидировались все частные лав­ки, чтобы заменить их кооперативной торговлей. С целью превра­щения деревень «уджамаа» в многоцелевые кооперативные объе­динения для налаживания товарообмена между городом и дерев­ней в 1975 г. был издан Закон о деревнях «уджамаа», а в 1976 г. распущены все кооперативные союзы и общества.

Но государственные закупочные корпорации оказались не в состоянии вовремя скупать урожай у этих деревень, что, в свою очередь, привело к сокращению закупок продукции сельского хозяйства и свертыванию производства экспортных культур в крестьянских хозяйствах. Не сумев установить производствен­ные связи между городом и деревней через закупочные корпо­рации и «уджамаа», власти Танзании не только не снизили вли­яние рыночных отношений, но и ослабили собственный конт­роль над сельским населением, что лишь подтвердило поспеш­ность и ошибочность роспуска кооперативных союзов в 1976 г. В результате в 80-х гг. правительство начало действия по их вос­созданию.

Подводя итоги преобразовательной деятельности государства в области реализации программы «уджамаа» как основной попытки модернизировать общинные структуры, можно сделать следую­щие выводы.

1. По своей масштабности программа «уджамаа» не имеет себе равных во всей Африке.
2. Был осуществлен переход от «додеревенского» к «деревенс­кому» образу жизни, что, в свою очередь, привело к изменению традиционного быта и отношений. Вырванные из привычного мира общины, крестьяне были поставлены в новые социальные условия.
3. Большая концентрация людей в деревнях нового типа и не­большой фонд свободных земель сделали практически невозмож­ным применять традиционную, хорошо освоенную и адаптиро­ванную систему землеустройства.
4. Поскольку практика коллективной обработки земли на об­щественных полях практически не привилась, этот факт никак не повлиял на изменение структуры крестьянских хозяйств.
5. Объемы сельскохозяйственного производства так и не увели­чились, а уровень производительности труда не стал выше.
6. Площадь обрабатываемых земель, пригодных для сельского хозяйства, также не увеличилась и в 90-е годы осталась примерно такой же, как и в 1975 г.

Следует отметить, что итоги земельных преобразований в Танзании не поддаются однозначной оценке. Однако отсутствие четкой законодательной базы и развитого земельного права ска­залось на результатах реформы не самым лучшим образом. Так, поскольку Конституцией Танзании не определено понятие зе­мельной собственности, то передача в 1962 г. всей земли в соб­ственность государства означала экспроприацию общинных зе­мель. Любые вопросы по распоряжению землей, которые ранее находились в руках общины, племени и других лиц, непосред­ственно обрабатывающих землю, автоматически перешли в руки государственных чиновников из Министерства сельского хозяй­ства, что сразу же вызвало разного рода злоупотребления, а так­же привело к почти полному огосударствлению сельскохозяй­ственного производства.

Поскольку при создании деревень «уджамаа» не были до конца отрегулированы права землевладения и землепользования и не выдавались соответствующие титулы, это явилось следствием по­стоянно возникающих споров, что вынудило правительство в 1987 г. приступить к демаркации границ и выдаче земельных сер­тификатов деревням нового типа. Однако к середине 1992 г. толь­ко в 22 % деревень «уджамаа» были установлены границы земель­ных участков (межевание земель) и лишь 2 % деревень получили земельные сертификаты. Поэтому вопросы землевладения в де­ревнях так и не были отрегулированы.

Таким образом, осуществление аграрной реформы в Танзании ставило перед собой в первую очередь задачу преобразования об­щинного землевладения в условиях государственной собственнос­ти на землю и при активном участии государства. Но в крестьянс­ком секторе, охваченном в рамках реформирования процессом «виллиджизации», уже в 80-х годах наметились тенденции восста­новления общинных структур.

Помимо крестьянского в стране продолжают существовать та­кие секторы сельскохозяйственной экономики, как государствен­ный, представленный госфермами на национализированных зем­лях, и частный (иностранным гражданам принадлежит на правах долгосрочной аренды около 1 % обрабатываемых земель). Поэто­му нельзя сделать вывод о каких-то существенных изменениях, произошедших в формах землевладения и землепользования с мо­мента начала аграрных преобразований.

В конце 80-х — начале 90-х годов Танзания начала претво­рять в жизнь разработанную экспертами Международного ва­лютного фонда стабилизационную программу, предусматрива­ющую либерализацию экономики, в том числе и землевладе­ния. Однако вопрос о приватизации общинных земель пока ос­тается открытым.

Глава 31 КЕНИЯ

Государство расположено в Восточной Африке. Граничит с Угандой — на западе, с Суданом и Эфиопией — на севере, с Сома­ли — на востоке, с Танзанией — на юге. Общая протяженность границ 3446 км. Кроме того, с востока омывается водами Индийс­кого океана. Береговая линия — 536 км.

Кения занимает площадь 58,3 млн га (\УСЕО). По оценке, при­веденной С1А на июль 2001 г., население страны составляло 30,8 млн чел. По численности населения Кения стоит на 36-м мес­те в мире. Средняя плотность населения — 52,8 чел. на 1 км2. Удельный вес городских жителей — 28 % общей численности про­живающих в стране.

Государственное устройство Кении — республика. Главой госу­дарства и правительства, а также командующим вооруженными силами страны является президент. Он назначает вице-президен­та, министров и высших должностных лиц. Высший законода­тельный орган представлен однопалатным парламентом, так на­зываемым национальным собранием.

В административном отношении Кения разделена на 7 провин­ций, которые возглавляют комиссары, назначенные президентом.

Климат Кении — субэкваториальный со средней годовой тем­пературой 20 °С. Большая территория страны занята сухим плос­когорьем. Вдоль побережья океана располагается низменность шириной от 100 до 300 км. На западе находятся горные хребты. Высшая точка — гора Кения. Ее высота составляет 5199 м.

Главные реки страны — Тана и Галана. На западе — озеро Вик­тория. Растительность представлена кустарниками, саванной и парковыми лесами, для которых характерны пальмы и сандаловое дерево.

Площадь пашни, по данным \УСЕО (1993 г.), составляет 8% территории страны, пастбищ — 37, лесов — 29, рек и озер — 2,3 %.

Для продовольственного потребления населением возделывают маниок, батат, рис, кукурузу, сорго, пшеницу, овес, сахарный тро­стник. В животноводстве разводят крупный рогатый скот, овец, коз и свиней.

К началу 50-х годов общая площадь земель страны, пригодных для сельскохозяйственного использования, составляла 57 млн га. Причем наиболее плодородными и удобными в сельскохозяй­ственном отношении являлись только 7 млн га земель, преимуще­ственно на Центральном нагорье, из них более 3 млн га находи­лось в частной собственности европейцев. Крупные плантации и ранчо занимали 1,6 млн га, а фермы смешанной специализации — 1,4 млн га [40].

Массовое выселение кенийских крестьян из главного аграрно­го района страны, повлекшее за собой их обезземеливание и раз­витие в стране «сквоттерства»[[2]](#footnote-2), вызвало социальное недовольство коренного населения. Это, в свою очередь, явилось причиной крупнейшего народного восстания против колонизаторов-англи­чан в 1952 г., получившего название Мау-Мау и продлившегося до 1956 г.

В целях снятия социального напряжения и обретения эконо­мического и финансового контроля над сложившейся ситуацией накануне предоставления стране независимости колониальные власти приступили к реализации аграрной реформы по двум ос­новным направлениям.

1. Выкуп части земель европейских колонистов на Централь-  
ном нагорье и передача их коренному населению. Так, к 1971 г.,  
после получения Кенией независимости в 1963 г., примерно  
1,1 млн га из 3 млн га, занятых плантациями и фермами европей-  
цев, было отдано в собственность африканцам [72].

2. Приватизацию общинных земель с целью преобразования  
общинного землевладения в частное проводили в три этапа: пер­вый — установление индивидуальных или групповых прав на зе­мельные участки, с тем чтобы положить конец постоянно возни­кающим земельным спорам, а также установление границ этих участков; второй — консолидация земельных участков с целью со­здания единых наделов семей и сведения разбросанных участков в единое целое. В результате этого ставилась цель — покончить с фрагментацией участков; третий — юридическая регистрация на­делов в качестве официального признания частнособственничес­ких прав на землю африканских крестьян.

Таким образом, ставя перед собой задачу создания условий для частнокапиталистического развития сельского хозяйства, кенийс­кое руководство старалось увеличить долю частных земельных соб­ственников, что в конечном итоге привело к подрыву основ тради­ционной общины и обострению социальных проблем деревни.

Однако процесс передачи земель крестьянам в частную соб­ственность привел к нарушению традиционного уклада жизни ке­нийцев, что привело к распаду ряда крестьянских хозяйств.

Обезземеливание крестьян — новых земельных собственни­ков — лишь усиливалось в связи с отсутствием возможности обра­батывать свои участки из-за слабости, малочисленности, недоста­точной технической оснащенности крестьянских семей. Продавая землю по бросовой цене, многие крестьяне уходили на заработки в города. Считается, что к 90-м годам число безземельных кресть­ян в Кении составило 300 тыс. чел., а крестьян-арендаторов — примерно 210 тыс. чел.

Необходимо отметить, что согласно неофициальным данным доля частного сектора составляет примерно 4 млн га земли, из ко­торых только 1,5 млн га принадлежит коренному населению Ке­нии, а остальная часть — 2,6 млн га по-прежнему находится в соб­ственности европейцев, из которых 4,4 тыс. чел. приняли кенийс­кое гражданство [83].

Учитывая вышесказанное, можно сделать вывод, что за 30 лет, проведенных Кенией в независимости, преобразование общинно­го землевладения в частное путем распространения и регистрации прав собственности на землю среди коренного населения не при­вело к существенному развитию аграрного сектора и увеличению объемов сельскохозяйственного производства.

Вместе с тем многие современные исследователи делают ставку на расширение мелкокрестьянского сектора, что оставляет надеж­ду на некоторые положительные сдвиги в экономической жизни африканской деревни.

Развитие землеустроительных работ и земельного кадастра в Кении в настоящее время находится в прямой зависимости от аг­рарных преобразований и связано с современными тенденциями в этой сфере [137].

Глава 32 ЗИМБАБВЕ

Зимбабве (Республика Зимбабве) находится в Южной Африке. Граничит с Замбией — на севере, с Мозамбиком — на востоке, с ЮАР — на юге, с Ботсваной — на западе. Общая протяженность границ — 3066 км. Выхода к морю не имеет.

Площадь Зимбабве составляет 39,06 млн га. Согласно данным, полученным в 2001 г. Центральным Аппаратом Статистики, на территории страны проживает 11,4 млн чел. (66-е место в мире). Средняя плотность населения — 39,1 чел. на 1 км2. Городские жи­тели составляют 32 % общей численности населения (\УСЕО).

Государственное устройство Зимбабве — республика. Главой государства и правительства, а также главнокомандующим воору­женными силами страны является президент, которого назначает правительство. Высший законодательный орган в Зимбабве — Парламент. В административном отношении страна разделена на 7 провинций.

Климат Зимбабве — субэкваториальный на севере и тропичес­кий на юге. Средняя годовая температура равняется 18 °С. Почти вся территория страны занята плоскогорьем. Высшая точка — гора Иньянгани (2596 м). Главные реки — Замбези и Лимпопо. Боль­шая часть территории — это опустыненная саванна, представлен­ная баобабом и акацией. На востоке расположены тропические леса.

По данным 1993 г. (\УСЕО), площадь пашни составляет 7 % об­щей площади земель, территория пастбищ — 13, площадь лесов — 23, рек и озер — 1,0 %.

В Зимбабве выращивают следующие сельскохозяйственные культуры для внутреннего потребления: кукурузу, просо, арахис, бобовые, овощи. На экспорт производят сахарный тростник, чай, табак, цитрусовые, пшеницу.

В животноводстве разводят крупный рогатый скот, овец, сви­ней, причем часть продукции экспортируют.

Промышленность представлена горнодобывающей и перераба­тывающей отраслями. В стране ведут разработку месторождений хрома, меди, никеля, каменного угля, железной руды, вольфрама. На золотых рудниках добывают до 20 т металла в год. В металлур­гии выплавляют чугун, ферросплавы, сталь и медь.

После свержения правительства белого меньшинства 17 апреля 1980 г. вновь образованная независимая Республика Зимбабве унаследовала целый комплекс проблем, связанных с землей и ее распределением, которые явились следствием колониальной по­литики, базирующейся на расовых различиях. Эта политика и способ распределения земли, с одной стороны, служили интере­сам общины белых поселенцев и транснациональных компаний, владеющих крупными фермами, а с другой стороны, ущемляли права на землю коренного населения.

Так, еще в 1888 г. все права на землю перешли от коренного африканского населения к «Британской южно-африканской ком­пании» С. Родса, занимающейся добычей полезных ископаемых. Причем процесс экспроприации земель не предусматривал ника­ких компенсаций. С появлением в 1890-х годах в стране первых английских поселенцев-фермеров местные жители были вытесне­ны в районы с бесплодными и малопродуктивными землями и не­значительным количеством выпадающих осадков.

В 1923 г. Зимбабве получила статус британской автономной ко­лонии под названием «Южная Родезия», а в 1930-х годах рядом законодательных актов в стране была заложена юридическая ос­нова для раздельного развития нации. Среди документов, закре­пивших деление страны на две основные территории (территория проживания коренного населения и территория, занятая крупны­ми фермами белых поселенцев), можно назвать Акт (закон) разде­ления земель, Акт (закон) о рациональном использовании земель­ных угодий и Акт (закон) об условиях владения землей.

После обретения страной независимости в первую очередь воз­никла необходимость исправить сложившуюся ситуацию с не­справедливым распределением земель, т. е. осуществить законную передачу земли ранее дискриминированным группам, особенно чернокожему населению, в рамках землеустройства, определявше­го процесс перераспределения земельных участков. Тем более, что проведенные в стране исследования показали экономическую не­эффективность использования почти 60 % земли, закрепленной за крупномасштабными коммерческими фермами бывших колони­заторов.

Правительство Зимбабве изучило опыт аграрных реформ тех стран, которые сходным образом прошли путь быстрого экономи­ческого развития (Южной Кореи, Японии, Тайваня). И, опираясь на него, сделало вывод, что эффективным механизмом разукрупне­ния земельных владений является разделение земли (Ьап<1 5иЬсИУ1810п), обеспечивающее образование меньших по площади, экономически целесообразных и юридически оформленных зе­мельных единиц. Данный механизм позволяет в рамках земельного законодательства перераспределять землю между крупными земле­владельцами, недоиспользующими землю, и коренным населени­ем, не имеющим землю, с целью оптимального ее использования. Кроме того, был взят курс на переход от срочного землепользова­ния и частичного землевладения — к полному землевладению.

Основные задачи земельной реформы в Зимбабве определены в докладе министра земель, сельского хозяйства и переселения рес­публики Хона Дж. М. Мэйда, который в 2000 г. отмечал, что клю­чевыми вопросами земельной реформы Зимбабве являются обес­печение сбалансированности государственного регулирования и возможности свободного владения землей через механизм пере­распределения земель от крупных землевладельцев, недоисполь­зующих землю, к малым и средним землевладельцам, а также на­селению, не имеющему земли; обеспечение защиты прав соб­ственности всех типов землевладельцев, а также создание в про­цессе проведения реформ условий для соблюдения принципов социальной справедливости, социальной защищенности и сокра­щения бедности не только в Зимбабве, но и во всем регионе.

Механизм дробления земель оказался именно тем путем, кото­рый выбрало новое правительство Зимбабве, соблюдая положения конституционных соглашений, принятых в 1980 г. и предписывав­ших правительству осуществлять операции с землей на открытом рынке по принципу добровольной покупки и добровольной про­дажи земли.

В период с 1980 по 1997 г. правительство приобрело на откры­том рынке ряд ферм и либо систематически переселяло на эти территории людей, либо сдавало эти фермы в аренду квалифици­рованным фермерам, имеющим возможность эффективно обраба­тывать землю. Однако некоторые конституционные ограничения способствовали снижению темпов приобретения земель для целей перераспределения. Положение усугублялось еще и отсутствием необходимой юридической, материально-технической и финансо­вой базы. В этой связи, по данным С. Мойо, крупномасштабные коммерческие фермы, принадлежащие белокожим поселенцам, по состоянию на 1998 г. все еще владели 11,2 млн га земли, что со­ставляло 45 % всех сельскохозяйственных угодий страны (табл. 24).

24. Размеры землевладений крупных ферм в Зимбабве, принадлежащих поселенцам (1998 г.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Группы площади, га | Число | % | Общая площадь, га | % | Средний размер фермы, га |
| Менее 400 | 1314 | 28,2 | 179136 | 1,6 | 136 |
| 400... 1000 | 1096 | 23,6 | 748248 | 6,7 | 683 |
| 1000...4000 | 1736 | 37,2 | 3344205 | 29,8 | 1926 |
| 4000...8000 | 281 | 6,0 | 1580744 | 14,1 | 5625 |
| Более 8000 | 233 | 5,0 | 5361053 | 47,8 | 23009 |
| Всего | 4660 | 100,0 | 11213386 | 100,0 | 2406 |

Из таблицы видно, что всего 233 фермы, площадь которых пре­вышает 8000 га, занимают в общей площади этих категорий хо­зяйств 47,8 %. Средний размер такой фермы более 23 тыс. га.

В конечном итоге это привело к тому, что с февраля 2000 г. без­земельные крестьяне и ветераны освободительного движения на­чали вторгаться во владения крупных частных ферм и требовать закрепления за ними захваченных территорий. В ответ правитель­ство в качестве поиска нужного решения начало прилагать усилия к принудительному приобретению ферм для целей перераспреде­ления земель.

В результате большое число ферм страны были проданы и ожи­дают перераспределения.

К сожалению, законодательные ограничения на разделение зе­мель крупных ферм в Зимбабве явились препятствием для свобод­ного внедрения схем по переселению. Этот факт можно назвать в качестве основной причины, по которой структура землевладений с 1980 г. не претерпела существенных изменений.

Дело в том, что юридические нормы, регламентирующие про­цедуры дробления или консолидации земельных участков любых форм собственности, представляют собой целостную систему за­конодательных актов, соблюдение которых обеспечивается раз­ветвленной инфраструктурой органов власти. Так, в Республике Зимбабве Министерство земель, сельского хозяйства и переселе­ния контролирует исполнение Акта (закона) «О сельских землях» и Акта (закона) «О межевании земель», Министерство по делам территорий через Департамент по землеустройству осуществляет надзор за соблюдением основополагающего Акта (закона) «О принципах использования национальных, региональных и муни­ципальных земель» и т. д.

Один из основных нормативных документов, наиболее часто используемых для контроля процедур разделения и консолидации земель, — Акт (закон) «О принципах использования нацио­нальных, региональных и муниципальных земель», в соответствии с которым осуществление процедур разделения, консолидации или сдачи в аренду земельных владений предусматривает получе­ние соответствующего разрешения. Обязательные условия получе­ния такого разрешения следующие: землеустройство в виде пред­варительного межевания и последующей регистрации прав соб­ственности на вновь образуемый земельный участок. В стране бы­тует мнение, что данный законодательный акт, введенный в действие во времена колониальной зависимости Зимбабве и наце­ленный на ограничение операций по передаче земли, создает оп­ределенные бюрократические препятствия, мешающие своевре­менному осуществлению процедур разделения и передачи земель, хотя все зарубежные ученые считают, что землеустройство высту­пает гарантией права собственности, так как в ходе его проведе­ния устанавливают межевые знаки, определяют границы земель­ных участков, координаты и т. п.

Предусмотренная Актом (законом) «О принципах использова­ния национальных, региональных и муниципальных земель» про­цедура дробления земельных владений достаточно сложная. В со­ответствии с разделом 41 вышеуказанного документа любое лицо, желающее разделить (раздробить) или объединить (консолидиро­вать) находящийся в его собственности земельный участок, обяза­но обратиться с соответствующим заявлением в Министерство по делам территорий. На следующем этапе это заявление обрабаты­вают в Департаменте по землеустройству, где его самым тщатель­ным образом проверяют на предмет наличия у заявителя либо у его уполномоченного представителя зарегистрированных прав собственности на данный земельный участок, а также отсутствия каких-либо обременении и ограничений, препятствующих сво­бодной реализации этих прав, например закладных.

Далее сотрудники Департамента по землеустройству обязаны проконсультироваться со следующими подразделениями и лица­ми: Департаментом сельского хозяйства и развития (АОК1ТЕН), Департаментом природных ресурсов, Организацией по энерго­снабжению Зимбабве, главным землеустроителем, инженером пригородной дорожной службы и др. Все полученные экспертные заключения обобщают в техническом отчете и передают вместе с заявлением в Комитет по разделению сельскохозяйственных зе­мель.

Из вышеописанной процедуры наглядно видно, что процесс получения разрешения требует больших затрат времени и не предполагает обязательного положительного решения его. В то же время не вызывает сомнений легальность и демократичность этой процедуры, особенно с учетом положений 45 раздела, пре­доставляющего заявителю право обжаловать в Административ­ном суде решение Комитета по разделению сельскохозяйствен­ных земель.

Желание правительства либерализировать законодательство, регулирующее процедуру дробления земельных владений, с целью ускорения процесса передачи земли от крупных землевладельцев небольшим семейным компаниям оправдано и целесообразно. Ожидается, что совершенствование законодательной базы страны в этом направлении позволит максимально эффективно использо­вать механизм перераспределения земли и обеспечит успешное проведение земельной реформы в Зимбабве.

Одним из наиболее обсуждаемых вопросов земельной реформы является также вопрос налога на землю, тесно связанный с про­цессом дробления земель. Дебаты по этому вопросу еще не закон­чены, и Закон о налоге на сельскохозяйственные земли все еще остается проектом. Основная цель этого законопроекта — стиму­лирование процесса разукрупнения больших ферм, повышение эффективности использования земель, а также вовлечение боль­шего числа земельных участков в рыночный оборот. Среди многих положительных моментов введения земельного налога следует вы­делить три, наиболее тесно связанных с механизмом дробления земель крупных коммерческих ферм в Зимбабве:

повышение производительности использования земли и вовле­чение в производство тех земель, которые в обратном случае были бы законсервированы для проведения впоследствии спекулятив­ных операций, особенно в условиях, когда процесс дробления зе­мель был бы ничем не ограничен;

введение земельного налога будет стимулировать процессы раз­укрупнения больших земельных владений путем уменьшения на­логового бремени для мелких хозяйств и увеличения налогов на крупных землевладельцев;

размер земельного налога обычно учитывают при капитализа­ции стоимости имущества ферм, поэтому налоги, взимаемые с не­улучшенной (необработанной) земли, будут уменьшать ее сто­имость и делать более привлекательной для покупки.

Однако следует отметить, что безболезненно платить земель­ный налог смогут только землевладельцы, эффективно использу­ющие всю свою землю, остальные будут вынуждены продать ее полностью или частично или сдать в аренду. В этой связи процесс дробления земель, поддерживаемый соответствующим законода­тельством, сыграет свою роль и обеспечит приток на рынок не­больших, экономически эффективных землевладений.

В поддержку механизма перераспределения земель выступают многие специалисты (X. П. Бинсвэйгер, Хетсон, Кумар, С. Мойо, СамЖоу и др.). По их мнению, разделение земель в Зимбабве яв­ляется единственным сбалансированным, справедливым и закон­ным путем перераспределения земли, обеспечивающим защиту прав собственности как крупных землевладельцев, вынужденных нести потери в сложившейся ситуации, так и будущих средних и мелких земельных собственников, приобретающих земельные участки в результате осуществления процедуры принудительного выкупа земель.

Использование механизма дробления земельных владений и введение земельных налогов по-прежнему остаются в Зимбабве главными вопросами, связанными с успешной реализацией зе­мельной реформы.

Глава 33 МАЛАВИ

Государство расположено в Восточной Африке. Граничит с Мозамбиком — на юге и востоке, с Замбией — на западе, с Танза­нией — на севере и востоке. Общая протяженность границ — 2881 км. Выхода к морю не имеет.

Малави занимает площадь 11,8 млн га. По данным С1А (июль 2001 г.), численность населения составляла 10,5 млн чел. (71-е ме­сто в мире) со средней плотностью 89 чел. на 1 км2. При этом, по данным \УОЕО, городские жители составляют 14 % всего населе­ния страны.

В плане государственного устройства Малави представляет со­бой республику, которая входит в Британское Содружество. Пре­зидент является главой государства и главнокомандующим вер­ховными силами, избирают его всеобщим голосованием сроком на 5 лет, и переизбраться он может только один раз. Президент назначает министров, высших должностных лиц, а также обладает правом роспуска парламента и правом помилования.

Законодательную власть осуществляет Национальное собрание (парламент).

В административном отношении Малави разделено на 3 про­винции, которые возглавляют министры.

Климат страны — экваториальный, муссонный со средней го­довой температурой 25 °С. Большая часть территории представле­на гористым плато. Главная река — Шире. Озеро Ньяса занимает около трети территории страны.

Вечнозеленые тропические леса расположены в северной части Малави; для южной части страны характерна акациевая саванна с баобабами.

Национальный доход на душу населения в стране — один из самых низких в мире. На экспорт выращивают чай, табак высшего сорта, арахис, хлопок, каучук. Для внутреннего потребления воз­делывают кукурузу, просо, сорго, маниок, рис, бобы, картофель. В животноводстве разводят крупный рогатый скот, овец, коз, сви­ней, но из-за обилия мухи цеце оно развито слабо.

В Малави добывают в небольшом количестве железную руду и бокситы. Развита перерабатывающая промышленность.

После более чем 70-летнего колониального господства англи­чан 6 июля 1964 г. Малави обрела независимость. Ровно через два года была провозглашена Республика Малави.

С 1971 по 1994 г. пожизненным президентом Малави был Ха-стингс Камузу Банда. 17 мая 1994 г. состоялись первые в исто­рии страны президентские и парламентские выборы на много­партийной основе, завершившие переход страны от однопар­тийного режима к демократическому правлению. К власти при­шло правительство Б. Мулузи, поставившее своей целью укрепление демократии, защиту прав человека и экономичес­кое развитие страны.

По данным 1993 г. (\УОЕО), площадь пашни в Малави состав­ляла 18 % всей площади земель страны, пастбищ — 20, а площадь лесов — 39 %. Озера и реки занимают 22 % площади.

Землевладение в Малави представлено следующими типами.

1. Государственные земли (занимают 21% всей территории страны) — земельные участки, занятые и используемые государ­ственными предприятиями, а также полученные правительством. В эту же категорию включены и земельные участки, переходящие к государству по истечении срока аренды.

1. Арендованные земли (занимают 65 % всей территории стра­ны) — земельные участки, не включающие в себя государственную землю, которые используют на правах аренды.
2. Частные земли (занимают 14% всей территории страны) — земельные участки, находящиеся в свободном владении (частной собственности).

В конституции Малави от 17 мая 1995 г. сказано, что окружаю­щая среда и земля занимают центральное место в социальном, по­литическом, экономическом и физическом развитии страны.

Однако, по определенному ряду причин, в стране постоянно возникают проблемы, связанные с землей. Среди этих причин можно выделить следующие:

отсутствие четкой законодательной базы в области регулирова­ния земельных отношений;

остаточное влияние колониальной земельной политики (в ко­лониальную эпоху лучшие земли были захвачены под плантации европейских поселенцев);

недостаток земель, пригодных для сельскохозяйственного ис­пользования, несмотря на наличие свободных земель;

неправильная обработка земли, очень низкий уровень фермер­ских технологий, несоблюдение законов сохранения и защиты зе­мель;

почвенная эрозия и деградация земли;

самопроизвольное заселение земель, особенно тех, которые расположены по берегам озер;

приватизация арендованных земель;

демографические изменения, вызывающие рост населения, вы­сокая плотность населения и, как следствие, высокая нагрузка на землю;

дефицит необходимого сельскохозяйственного оборудования, неравный доступ к производственным ресурсам и т. п.

Необходимость решения вышеперечисленных проблем, в числе которых — отсутствие четкого государственного регулирования земельных вопросов, требовала, в свою очередь, разработки и про­ведения в стране политики государства в отношении земли, имею­щей социальную и экономическую значимость. В этой связи Ми­нистерство земли, физического планирования и топографической съемки предложило Национальную земельную политику Малави, одобренную 17 января 2002 г. [35].

Цель предложенной политики — обеспечение в первую очередь безопасного землевладения и равного доступа к земле всех групп населения для экологически сбалансированного и оптимального использования земельных ресурсов. Кроме того, новая политика призвана поддержать эффективное землепользование, не допус­тить высокой концентрации земли в частном секторе, способство­вать развитию земельного рынка.

Для этого государство пытается решить множество специфи­ческих проблем, основные из которых следующие:

проведение землеустройства как основного элемента системы защиты окружающей среды в целом и земли, в частности;

установление максимального размера землевладения с целью ограничения латифундизма;

обеспечение безопасности и надежности всех сделок с землей;

создание современной системы регистрации земель;

поддержка исследований в области землеустройства, топогра­фических изысканий и земельного менеджмента;

совершенствование охраны земельных ресурсов и др.

Для решения вышеперечисленных проблем Министерство зем­ли, физического планирования и топографической съемки разра­батывает новый земельный акт, который, в свою очередь, послу­жит юридической основой для внедрения новой земельной поли­тики.

Новая земельная политика в Республике Малави связана с де­централизацией функций управления земельными ресурсами и передачей их на районный или местный уровни, с тем чтобы ис­ключить двойственность в управлении.

Поэтому уже в 2001—2002 гг. Департамент физического плани­рования Министерства земли, физического планирования и то-посъемки наметил стратегию передачи полномочий на районный уровень. Согласно этой стратегии предполагается создать систему планирования развития территории районов в рамках Программы и национальной политики децентрализации, одобренной прави­тельством в октябре 1998 г.

С 2001 г. подготовка районных и местных планов развития зем­лепользования, проектов землеустройства, мониторинг и оценка земель были возложены на местные землеустроительные органы.

В Конституции Республики Малави сказано, что землеустрой­ство остается основным элементом планирования системы земле­пользования и охраны окружающей природной среды, а земля, другие природные ресурсы занимают центральное место в разви­тии общества.

Для поддержания и гарантирования прав земельной собствен­ности при поддержке Международного банка правительство Ма­лави приступило с 2001 г. к созданию государственной системы регистрации земель. В 2002 г. Министерство земли, физического планирования и топосъемки обучило в Национальном колледже природных ресурсов первую группу земельных регистраторов (150 чел.).

Глава 34

РУАНДА

Холмистая и вечнозеленая страна, расположенная в Восточной Африке. Граничит с Кенией — на западе, с Угандой — на севере, с Танзанией — на востоке, с Бурунди — на юге. Общая протяжен­ность границ — 893 км. Кратчайшее расстояние до океана 1200 км.

Площадь Руанды — 2,6 млн га. Согласно приведенным С1А данным (июль 2001 г.), численность населения равна 7,3 млн жи­телей (91-е место в мире) при средней плотности 277,7 чел. на 1 км2. Городские жители, по данным \УОЕО, занимают всего 6 % общего числа людей, населяющих страну.

Государственное устройство страны — республика. Глава госу­дарства и правительства — президент, который наделен широкими полномочиями. Высший законодательный орган представлен На­циональным собранием (парламентом). В административном от­ношении Руанда разделена на 10 префектур.

Климат Руанды — субэкваториальный. Средняя годовая темпе­ратура 21 °С. Поверхность страны представлена сильно расчленен­ным плоскогорьем. На северо-западе располагаются вулканичес­кие горы. Высшая точка — гора Карисимби (4507 м). Главная река — Катера. На востоке находится озеро Киву. Немногочислен­ные леса с тропической растительностью сохранились на западе страны.

В Руанде выращивают следующие сельскохозяйственные куль­туры: фасоль, сорго, кукурузу, батат, маниок, бананы, сахарный тростник, арахис, табак. Главные экспортные культуры — кофе, чай, хлопок, хинное дерево.

В животноводстве разводят крупный рогатый скот, коз, овец, свиней. Развито птицеводство.

Пахотные земли занимают 1,3 млн га (47 %) (1993 г.). Площадь заболоченных земель — 165 тыс. га, из которых только половина пригодна для сельскохозяйственных целей. Площадь пастбищ равняется 18% территории страны. Площадь лесов составляет 22 %, рек и озер — 5,3 %.

Руанда имеет 3 главных природных резерва в виде нацио­нальных парков:

Национальный парк Уо1капо, где обитают всемирно известные горные гориллы;

Национальный парк Акаёего;

Национальный парк 1Чуип§ше, недавно созданный как парк для защиты природной флоры и фауны.

В Руанде земля признается одним из наиболее важных и фун­даментальных природных ресурсов и составляет основу нацио­нальной экономики, поскольку сельское хозяйство занимает бо­лее 90 % в экономическом секторе страны. Существуют различные проблемы, связанные с землей. Среди основных из них можно на­звать следующие:

очень высокая плотность населения и вызванная этим чрезвы­чайная нагрузка на землю; нехватка обрабатываемой земли, нахо­дящейся в ведении личных подсобных (домашних) хозяйств (сред­няя обеспеченность землей составляет 0,6 га на одно хозяйство, в то время как жизнеспособным, согласно рекомендациям ФАО, считается культивированный участок земли площадью как мини­мум 0,9 га на хозяйство [159];

деградация земли, вызванная в первую очередь эрозией почвы и преобладающей в сельскохозяйственном секторе эксплуатацией земли без использования почвозащитных технологий, удобрений и при отсутствии специалистов и необходимого оборудования;

бедственные последствия гражданской войны и геноцида 1994 г., оставившие сирот и вдов, которые не могут должным об­разом управлять землей вместо умерших родителей и мужей;

сложившаяся земельная система, регулируемая законом, кото­рый одобряет происходящую фрагментацию земельных участков за счет выделения отцом из состава единого угодья долей для сво­их взрослых сыновей;

земельная система, дискриминирующая женщин всех возрас­тов;

недостаток человеческих и материальных ресурсов.

Основная цель земельной реформы в Руанде — гарантирован­ное надлежащее и эффективное управление землей в стране. Для этого были сформированы и введены в действие в 1999 г. учрежде­ния, имеющие дело с землей, такие, как Министерство земель, Министерство поселений, Министерство защиты окружающей среды; предусмотрено развитие Национальной земельной полити­ки и применение нового Закона о земле, что способствовало про­движению качественного управления земельными ресурсами и обеспечению безопасности системы землевладения.

К главным новшествам национальной земельной политики и нового Закона о земле следует отнести: формирование юриди­ческой системы, регулирующей регистрацию земли и регистра­цию земельного титула, представленного долгосрочной арендой сроком на 99 лет, и юридической системы, регулирующей фи­зическое планирование землеустроительных действий с целью надлежащего управления землей и земельного администрирова­ния.

Кроме того, в рамках реформирования было предложено учре­дить централизованную и компьютеризированную национальную земельно-информационную систему для формирования точной и полной базы данных о земле, что является существенной состав­ной частью процесса землеустройства.

Для проведения землеустройства было предложено создать На­циональную службу Руанды по землеустройству (ТКе Ыа1юпа1 Ьапё Зигуеу оГ Яшапёа). Эта служба должна иметь в каждом райо­не территориальные органы, которые будут заниматься обработ­кой данных кадастровых изысканий и подготовкой документов, необходимых для регистрации титула земель. В рамках процесса децентрализации районы будут укреплять свои позиции, получая необходимое число специалистов и требуемое оборудование для достижения целей, касающихся землеустройства и земельного ад­министрирования.

Развивать национальную политику заселения планируют с принятием концепции развития деревень как новой модели засе­ления сельских районов. Данная политика будет помогать разви­вать сельскохозяйственную деятельность и создавать предпосылки для другой социально-экономической деятельности.

В рамках земельной реформы также предлагается создание природоохранного органа власти, именуемого как «Управление по охране окружающей среды Руанды» (Яшапёа ЕгмгоптеШ: Мапа§етеп1: Аийюгку), который будет заниматься всеми техничес­кими аспектами защиты окружающей среды в целом и надлежа­щей организацией землеустройства в частности.

Глава 35 ЮЖНО-АФРИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА (ЮАР)

Южно-Африканская Республика — одна из самых экономичес­ки развитых стран Африки. Она входит в первую двадцатку силь­нейших стран мира. Население республики превышает 43 млн чел. (1998 г.), средняя плотность населения — 35,6 чел. на 1 км2. Около 75 % населения страны — африканцы, европейцев (потомков гол­ландцев, англичан, немцев и французов) — 13 %, другие этничес­кие группы (индусы — 2,6 %, метисы — 8,6 %) [107].

Общая площадь страны, включая остров Марион и острова Принс-Эдуард, составляет 1225,8 тыс. км^ (122,6 млн га). Пахот­ные земли занимают 10 % территории страны, луга и пастбища — 65% [108].

В административном отношении страна разделена на про­винции. Основа экономики — горнодобывающая промышлен­ность. ЮАР — самый крупный в мире производитель платины, золота, хрома, алмазов, марганца, сурьмы, ванадия. Кроме того, добывают асбест (второе место в мире), уран (третье место в мире), каменный уголь, железную руду, олово, никель, серебро, титан, фосфаты, графит. Действуют предприятия по переработ­ке нефти. Хорошо развиты также машиностроение, металлурги­ческая, химическая, текстильная, пищевая отрасли промышлен­ности.

В сельском хозяйстве, которое дает 5 % валового национально­го продукта, развито животноводство (разведение крупного рога­того скота, овец и коз). Среди основных сельскохозяйственных культур — кукуруза, пшеница, сахарный тростник, хлопок, табак, арахис, ячмень, просо, сорго.

Развито садоводство (производство плодовых, цитрусовых) и виноградарство, имеются ананасовые и банановые плантации. Страна полностью обеспечивает себя продовольствием.

Земельная политика в ЮАР в течение долгого времени, начи­ная с 1912 г., когда был принят Земельный закон для туземцев, строилась на создании препятствий цветному населению для дос­тупа к земле и ограничений на землевладение. Эта дискриминаци­онная политика апартеида, предусматривающая раздельное про­живание, работу, обучение и отдых белого и черного населения, привела к созданию в ЮАР двух типов землевладения и производ­ства в сельской местности: землевладений высокотоварных фер­мерских хозяйств белого населения и землевладений малопродук­тивных полунатуральных хозяйств африканцев в бантустанах, организованных в 1959 г., как псевдонезависимых африканских государств на территории ЮАР.

В 70-х годах XX в. более 8 млн африканцев, которые согласно официальной статистике жили в бантустанах, испытывали острый недостаток земель под посевы и для пастбищного содержания скота. Основным орудием возделывания земли служила мотыга.

Вместе с тем на фермах белых широко применяли сельскохо­зяйственную технику, работало более 150 тыс. тракторов, исполь­зовали удобрения, осуществляли противоэрозионные и ирригаци­онные мероприятия.

На неудобряемых и неорошаемых землях африканцев 74 % тер­ритории было подвержено эрозии, в том числе 30 % в сильной сте­пени. Из-за недостатка влаги урожайность кукурузы составляла в среднем 0,8...1,0т, пшеницы — 0,5...0,6 т с 1 га [107].

Земельный закон для туземцев был отменен в 1993 г., но у пра­вительства, пришедшего к власти после выборов 1994 г., главной задачей регулирования земельных отношений являлось устране­ние последствий дискриминационного землевладения и земле­пользования и налаживание системы учета земель и регистрации земельных участков [108].

В это время были начаты три основные государственные про­граммы, целью которых являлось исправление несправедливости апартеида. К числу этих программ относились: пенсионная, жи­лищного субсидирования и программа земельной реформы.

Программа земельной реформы включала в себя три главных направления: реформу землевладения (1епиге геГогт); реституцию земельных участков (ге&киИоп); перераспределение земельных участков (гесИзтЬиНуе 1апс1 геГогт).

Реформа землевладения предполагала, что многообразная сельс­кая экономика, дающая хорошие экономические возможности и рынки, требует гарантированных земельно-имущественных прав для всех жителей ЮАР. В этой связи намечались передача земель и оформление прав на земельные участки 6 млн землепользовате­лей (сельских семей), в том числе 3,9 млн негритянских семей, проживающих на сельских территориях в бывших бантустанах (хоумлендах) и районах Южноафриканского Траста Развития; 0,8 млн семей постоянных фермеров, местожительство которых связано с местом их работы; 1,3 млн семей, живущих в городах и пригородных районах.

В ближайшее время (5... 10 лет) правительство намерено офор­мить земельно-имущественные права по 10... 15 % заявок, что со­ставит примерно 0,6...0,9 млн семей [169].

Реституция земель в ЮАР, которая началась в 90-е годы про­шлого века, имела своей целью возвратить часть земельных участ­ков жертвам кампании по устранению черных пятен, проводив­шейся с 1913 г. и заключавшейся в насильственном переселении чернокожего населения с обжитых ими мест.

Законом было установлено, что до конца 1998 г. в специальный суд и комиссию по земельным искам (Ьапс! С1аш1§ Сош! апс! Сотгш8810п) должны быть предъявлены претензии на изъятые ра­нее земельные участки. Учитывая сложный характер претензий, за­конодательство Южно-Африканской Республики устанавливало быстрый административный, а не судебный порядок разбора исков.

К объявленному времени поступило 40 тыс. претензий на зе­мельные участки, из которых 90 % охватывало городские террито­рии. Несмотря на упрощенную процедуру, решения о реституции были приняты менее чем по 400 участков, что составляет менее 1 % общего числа поступивших заявлений [127].

Задача реформы перераспределения земель — помощь негритянс­ким семьям, которые бы хотели иметь земельные участки, но не сохранили документацию, необходимую для участия в реституци­онной программе, или не получили землю в ходе реформы земле­владения.

Основной принцип реформы перераспределения земель — пре­доставление субсидий бедным семьям на покупку земельного уча­стка с элементами производственной инфраструктуры (ороситель­ными каналами, дорогами, многолетними насаждениями и т. п.). Размер этой субсидии составлял 16 тыс. рэндов (около 3 тыс. долл. США) и соответствовал максимальному размеру субсидии в рам­ках жилищной программы.

Этого не хватало для организации независимого сельскохозяй­ственного предприятия, но было достаточно для формирования стартового капитала, который в дальнейшем мог быть поддержан другими источниками.

Правительством ЮАР было намечено передать за период с 1994 по 1999 г. негритянским семьям 29,72 млн га земель сельскохозяй­ственного назначения, что составляло примерно 30 % всего коли­чества этих земель. Однако фактически за первые три года работы землю получили только 20 тыс. семей (0,2 % числа нуждающихся). Общая площадь переданных земельных участков составила 0,2 млн га (0,6 % запланированного уровня).

Анализ земельных преобразований, проведенный в 1999 г. Ми­нистерством земельных дел (ОераЛтеп! оГЬапс! АЯшг8, ОЬА), по­казал, что земельная реформа в ЮАР имеет низкие темпы из-за сложного бюрократического процесса передачи земель, вслед­ствие недостатка финансовых ресурсов на государственном уров­не, слабого включения в процессы формирования новых земель­ных отношений местных правительств и частного сектора и упора на централизованное принятие решений.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем заключаются преимущества и недостатки системы регистрации земель Торренса в Австралии и как она повлияла на построение систем управления зе­мельными ресурсами в странах Британского Содружества? 2. Как строилась то­пографическая основа землевладений и землепользовании в США и почему до сих пор ее используют при проведении землеустроительных и топографических работ? 3. Назовите особенности землеустройства в США и Канаде. В чем их сход­ство и различие? 4. Каковы особенности земельных отношений и землеустройства в латиноамериканских странах? 5. Почему система землепользования и землеуст­ройства в Великобритании устойчива более 100 лет? 6. Какова концепция управ­ления земельными ресурсами в Великобритании и чем она обоснована? 7. Можно ли применить опыт землеустройства в Германии и в какой мере? 8. Является ли система планирования и организации рационального использования и охраны зе­мель во Франции идеальной для настоящего времени? 9. Назовите общие черты и особенности землеустройства в других странах Европейского Союза. 10. Опреде­лите закономерности развития землеустройства в странах Восточной Европы, Балтии, Содружества Независимых Государств. 11. Каковы исторические предпо­сылки возникновения и развития азиатских моделей землепользования и землеус­тройства? 12. Каковы особенности планирования и организации рационального использования и охраны земли в Индии? 13. Расскажите о землеустроительной службе и государственном управлении земельными ресурсами в Китае. 14. Чем различаются системы землеустройства Вьетнама и Монголии? 15. Установите об­щие черты и раскройте общие особенности землеустройства в других азиатских странах. 16. Чем характерны планирование и организация рационального исполь­зования и охраны земли в Японии? 17. Есть ли общие черты в формировании зем­левладений и землепользовании африканских государств? Сформировались ли в них системы управления земельными ресурсами?

ЛИТЕРАТУРА

1. Австрия. Страны мира. Энциклопедический справочник. — Минск: Мирин-да-Родиола-плюс, 1999.
2. Аграрный вопрос в Японии. Земельный вопрос/ Под ред. Е. С. Строева. — М.: Колос, 1999.
3. Аграрное и экологическое законодательство в России и СНГ (сравнительно-правовой анализ). — М.: Изд-во «Норма», 1999.
4. Аграрная реформа: вопросы теории и практики //«Круглый стол» Комитета Совета Федерации по аграрной политике от 17 января 2001 г. (стенограмма).
5. Аграрная реформа в условиях преобладания общинного землевладения: Танзанская и Кенийская модели. В кн.: Земельный вопрос/ Под ред. Е. С. Строе­ва. — М.: Колос, 1999.

6. Аграрный сектор Нидерландов //Экономика сельского хозяйства России. —  
1999.-№2.-С. 33.

1. Алекнавичюс П. Правовые аспекты восстановления права на землю (опыт Литовской Республики). Землеустройство и землемерие. Труды Международной научно-методической конференции. — Тарту: Эстонский СХУ, 2000.
2. Алистер Ренни. Разрешение споров в Шотландии. Материалы курса «Роль, функции и структура служб по управлению земельными ресурсами в Шотлан­дии». — Эдинбург, 2003.
3. Альфорс Р. Реестр жилья и строения в Финляндии. Роль, функции и струк­тура службы геодезии и землеустройства. — Хельсинки: НЗСФ, 1999.

10. Асташкин А. П. Роль землеустройства в системе управления земельными  
ресурсами //Труды Международной научно-практической конференции. — Елга-  
ва, 1999.

П.Аюушийн Бааст. Основные вопросы внутрихозяйственного землеустрой­ства зерново-животноводческих госхозов МНР. Дисс. канд. экон. наук. — М.: МИИЗ, 1979.

1. Бин-Нун А. Законы государства Израиль. — Иерусалим, 1993.
2. Богорская декларация. Материалы межрегиональной встречи ООН по ка­дастру (Богор, Индонезия, 18—22 марта 1996 г.). — N1-5 оГ Рт1апс1. — Ларис, 1999.
3. Боой А. С. Обновление автоматизированных информационных систем, ис­пользуемых в Агентстве кадастра и регистрации земель Нидерландов. — Апель-дорн: СЬКА, 2003.
4. Быстрое Г. Е. Правовые проблемы земельной и аграрной реформ в зару­бежных странах. Теория, практика, итоги, перспективы. — Минск: БГЭУ, 2001.
5. Волков С. Н. Теоретические основы землеустройства. — Землеустройство. Т. 1. - М.: Колос, 2001. - С. 18.
6. Воробьев В. А. Регулирование земельных отношений за рубежом и в Рос­сии. — Волгоград: Станция-2, 1999. — С. 11.
7. Волков С. Н. Землеустройство в Германии. — М.: ГУЗ, 2003.
8. ВирмаФ. О роли землеустройства при проведении земельной реформы в Эстонии. Материалы Международного семинара «Приватизация земель—96». — Елгава: Латвийский СХУ, 1996. — С. 23.
9. Великобритания/Отв. ред. С. В. Пронин и Е. С. Хесин. — М.: Мысль, 1972.-478 с.
10. Великобритания. Страны и народы мира. Энциклопедический справоч­ник. — Ростов-на-Дону: Феникс, 1998.
11. Введение в сельское хозяйство Израиля. Сост. Б. Левитес /Международный центр инструктажа по сельскому хозяйству. — СИНАДКО, 2002. — С. 12.
12. Ван дер Молен П. Сравнительный анализ кадастра в Нидерландах: Общие замечания и практика использования. — Апельдорн: СЬКА, 2003. — С. 2.
13. Ван дер Молен П. Опыт работы по осуществлению Закона по оценке сто­имости недвижимости в Нидерландах. Материалы семинара по системам массо­вой оценки земли (недвижимости) для целей налогообложения. — Москва, 27—28 июня 2002г.-С. 4,5.
14. Гайдамака А. Е. Особенности регулирования земельных отношений в США. В кн.: Совершенствование теории и методики землеустройства в условиях земельной реформы /Под ред. С. Н. Волкова. — М.: ГУЗ, 1993.
15. Гаттербауэр Гельмут. Законодательные основы землеустройства /Земель­ная реформа в сельской местности. Учебный курс «ЛАРИС». — Вена: ВОК1Л, 2003.
16. Гельбрас В. Г. Экономическая реформа в КНР. — М.: Международные от­ношения, 1990.
17. Гендельман М. А. Землепользование и организационно-хозяйственное уст­ройство крестьянских (фермерских) хозяйств. — Астана: 2000.
18. Германия. Страны мира. Энциклопедический справочник. — Минск: Ми-ринда-Родиола-плюс, 1999.
19. Государственный земельный кадастр РФ. Материалы семинара. — М.: Гос-комзем РФ, 1999 (февраль—март).
20. Государственное регулирование земельных отношений /Под ред. А. А. Вар­ламова и В. С. Шаманаева. — М.: Колос, 1998.
21. Государственное регулирование земельных отношений за рубежом /Под ред. Л. И. Кошкина. - М.: ВШПП, 2001.
22. Грайф Франц. Введение в тему «Землеустройство» /Земельная реформа в сельской местности. Учебный курс «ЛАРИС». 11туег511а1 Риг Вос1епки1Шг (ВОКи).-\У1еп, 2003.
23. Трэд А. Земля и крестьянин в Японии. — М.: 1954.
24. Децентрализованное землеустройство и экологическое управление в Мала­ви. Лекционные записки. — Материалы обучающего семинара по землепользова­нию и менеджменту (17—30 ноября 2002 г.). — Таойян, Тайвань: Международный центр исследования земельной политики и обучения, 2002.
25. Джакоб X. А. Земельные реформы в Индии. — М.: ВАСХНИЛ, 1991.
26. Джон Монтори. Королевская государственная регистрационная палата и ее роль на земельном рынке. (1АК15 Ьапс! УаЫаИоп апс! ТахаИоп Соигзе). — 1АРЕСО, 1999.
27. Добрынин В. Аграрная реформа в КНР //Международный агропромыш­ленный журнал. — 1990. — № 3. — С. 79—87.
28. Зальцман М., ХекстраО., Шут Т. Обновление кадастровой карты: Нидер­ландский опыт.—Алельдорн: СЬКА, 1998.
29. Земельный вопрос /Е. С. Строев, С. А. Никольский, В. И. Кирюшин и др./ Под ред. Е. С. Строева. — М.: Колос, 1999.
30. Земельный кадастр Канады. — Земельный кадастр стран Западной Европы, США и Канады: Обзорная информация /ВНИИТЭИагропром. — М.: 1992.
31. Земельный кадастр стран Западной Европы, США и Канады. — М.: ВНИИТЭИагропром, 1992.
32. Земельный кадастр Франции . — Земельный кадастр стран Западной Евро­пы, США и Канады. — М.: ВНИИТЭИагропром, 1992.
33. Землеустройство и землемерие. Труды Международной научно-методичес­кой конференции. — Тарту: Эстонский СХУ, Землемерный институт, 2002.
34. Землеустройство и управление земельными ресурсами //Труды Междуна­родной научно-практической конференции. — Елгава: Л СХУ, 1999.
35. Землеустройство в Швейцарии. Материалы Семинара центра «ЛАРИС» по кадастровой технологии в Швейцарии. — Регенсдорф-Ватт: Свиссфото Сервис, 1999.
36. Земельные отношения и землеустройство в МНР. Труды Харьковского СХИ.-Харьков, 1978.-№251.
37. Зехер В. Принципы австрийских инициатив земельной реформы /Земель­ная реформа в сельской местности. Учебный курс проекта «ЛАРИС». — Вена: Университет агрокультуры, 2003.
38. Индия. Страны мира. Энциклопедический справочник. — Минск: Мирин-да-Родиола-плюс, 1999.
39. Исаев И. П., Пивоваров Я. Н. Очерк аграрных отношений во Вьетнаме.— М.: Наука, 1987.
40. Испания. Страны мира. Энциклопедический справочник. — Минск: Ми-ринда-Родиола-плюс, 1999.
41. Канада. Страны и народы мира. Энциклопедический справочник. — Рос-тов-на-Дону: Феникс, 1998.
42. Канадская сельскохозяйственная модель. Земельный вопрос /Под ред. Е. С. Строева. — М.: Колос, 1999.
43. Кислов В. С, ОверчукА. Л. Отчет о работе делегации Госкомзема РФ в КНР (23-29.05.1999). - М.: Госкомзем РФ, 1999.
44. КомовН. Российская модель землепользования и землеустройства. — М.: Институт оценки природных ресурсов, 2001.
45. Краткая еврейская энциклопедия (КУЭ). — Иерусалим, 1986. — Т. 3.
46. Круглое В. В. Концентрация производства в сельском хозяйстве ФРГ на современном этапе. — М.: ВНИИТЭИСХ, 1981.
47. Кулиев Р. М. Новые земельные отношения и проблемы рационального ис­пользования земельных ресурсов Азербайджана. — М.: ГУЗ, 2002.
48. Курс по оценке земельных угодий, земельным налогам, земельной ипотеке и земельным банкам в Испании. — «ЛАРИС». — Памплона, 2003.
49. Мансбергер Райнфриц. Доступные официальные геоданные в Австрии. — Вена: ВОКЫ, 2003.
50. Материалы по управлению землей в Нидерландах для проекта «ЛАРИС»

(Кеадег оп Ьапс! Ас1тт151га1юп Гог 1АК15 ^огкзЬорз). — 1ТС-Сас1а51ге, 1999 (осгоЬег).

1. Материалы семинара по кадастровым технологиям в Швейцарии. Центр ЛАРИС. Регенсдорф-Ватт.: Свиссфото Сервисис, 1999.
2. Мексика: выбор между общинным и частным производством. Земельный вопрос/Под ред. Е. С. Строева. — М.: Колос, 1999.
3. Методы массовой оценки стоимости недвижимости /Система развития и администрирования недвижимости в Литве. Материалы семинара проекта «ЛА­РИС». — Вильнюс: Центр регистров, 2003.
4. Минимальная единица возделывания. Материалы семинара проекта «Ла­рис» по теме «Земельная реформа в сельской местности». — Мадрид: Служба ре­гистров Испании, 2003 (июнь).
5. Монголия: 100 вопросов и ответов. Справочник/Сост. и общ. ред. Тумэн-дэлгэр, М. П. Макареев. — М.: Политиздат, 1989.
6. Монгольская Народная Республика. Справочник. Главная редакция вос­точной лит-ры. — М.: Наука, 1986.
7. Назаренко В. И. Аграрная реформа и аграрная политика в странах Цент­ральной и Восточной Европы. — М.: ВНИИЭСХ, 1998.
8. Назаренко В. И., Шмелев Г. И. Земельные отношения и рынок земли.— Часть II. Зарубежные страны. — М.: 2002.
9. Наранцацралт Ж. Основные вопросы земельного менеджмента в новых со­циально-экономических условиях (на примере столицы Монголии). Диссерт. канд. наук в области социально-экономической географии. — Улаанбаатар: АН Монголии, мэрия г. Улаанбаатара, 1998.
10. Нидерланды. Страны мира. — Минск: Миринда-Родиола-плюс, 1999.
11. Никифоров А. В. Община и государство в Тропической Африке. — М.: 1991.
12. Нинель Язмин Заджади. Конституционные и административно-правовые основы регулирования землепользования в Австрии. — Учебный курс проекта «ЛАРИС». — Вена: Университет агрокультуры, 14—21 сентября 2003.
13. Нотариус по гражданскому праву в Нидерландах. Материалы семинара по проекту «ЛАРИС». — Апельдорн, 10—17 июня 2003 г., СЬКА, 2003.
14. Овчинников О. Г. Государственное регулирование аграрного сектора в США. - М.: РАН, Ин-т США и Канады,' 1999.
15. Объединенная республика Танзания. Справочник. — М.: 1980.
16. Оценка земли, налогообложение, залоговые обязательства и земельные банки в Норвегии. — Проект «ЛАРИС». — Могшау Марртв Огоир Ш, 1999.
17. Оценочная классификация земель в процессе реструктуризации земельных угодий. Материалы семинара проекта «ЛАРИС» по теме: «Оценка земельных уго­дий, земельные налоги, земельная ипотека и земельные банки в Испании». — Памплона: ТгаЪарз Са1а51гаНе$ 5. А., 2003.
18. Планирование использования и охраны земель в Японии и Китае. — Государ­ственное регулирование земельных отношений за рубежом/ Под ред. Л. И. Кошки­на. — М.: Триада Плюс, 2001.
19. Разов С. С. Китайская Народная Республика. Справочник. — М.: Политиз­дат, 1989.
20. Расходы на содержание кадастра. Материалы семинара проекта «ЛА­РИС». — Памплона: ТгаЪарз Са1а51гаНе5 5.А., 2003.
21. Регистрация земли в Голландии. Материалы семинара проекта «ЛАРИС».

Приложения. — 1п1егпа1юпа1 1п$(ки(е Гог Аегозрасе Зигуеу апс! ЕагХп 5с1епсе5 (1ТС), 1999.

83. Республика Кения. Справочник. — М.: 1991.

1. Роль, функции и структура услуг по земельным вопросам в Германии. — Руководство по обучению центра «ЛАРИС». — НЬУА, Ьаптеуег 1п(егпа(юпа1, 2002.
2. Сельское хозяйство Израиля: Новаторские технологии — путь к успеху / Израильский институт экспорта, Министерство сельского хозяйства и развития сельской местности, 1997.

86. Сельское хозяйство Китая в 1989 г.//Китай: Реф. сб. ВИНИТИ, 1990, № 8.

1. Сельское хозяйство России и зарубежных стран. — М.: ВНИИТЭИагро-пром, 2000.
2. Сельскохозяйственная политика во Франции /Экономика сельского хо­зяйства России, 2002, № 10.
3. Строкова О. Г. Земельные реформы и земельные отношения в зарубежных странах. — М.: Диалог МГУ, 1998.
4. Сокращение занятости в агропроизводстве ЕС /Экономика сельского хо­зяйства России. — 1999, № 2.
5. Сравнительный анализ аграрного сектора КНР и Индии//Китай: Реф. сб. ВИНИТИ, 1990, № 10.
6. Становление современного аграрного хозяйства в Индии. Земельный воп­рос /Под ред. Е. С. Строева. — М.: Колос, 1999.
7. Страны мира. Энциклопедический справочник. — Минск: Миринда-Роди-ола-плюс, 1999.
8. Сэмисон А. Новая анатомия Британии. — Сокращ. пер. с англ. — М.: Про­гресс, 1975.
9. Танзания. Страны и народы мира. Энциклопедический справочник. — Ро-стов-на-Дону: Феникс, 1998.

96. Тимонина И. Л. Япония. Экономика и окружающая среда. — М.: 1988.

1. Труды Международной научно-методической конференции «Землеустрой­ство и землемерие». — Тарту: Эстонский СХУ, Землемерный институт, 2000.
2. Украина: Государственные акты на землю. Экономика, управление АПК. - 2002. - № 3.
3. Управление земельными ресурсами, земельный кадастр, землеустройство и оценка земель (зарубежный опыт)/Под. ред. С. Н. Волкова, В. С. Кислова. — М.: Технология ЦД, 2003.
4. Факты о сельском хозяйстве Дании. — М.: С.-х. Совет Дании, 1995.
5. Факты об Израиле /Израильский центр информации. — Иерусалим, 1999.
6. Финляндия. Страны и народы мира. Энциклопедический справочник. — Ростов-на-Дону: Феникс, 1998.
7. Фокус Израиля/Израильский информационный центр, декабрь 1999.
8. Франция. Страны мира. Справочник. — М.: Республика, 1997.
9. Французское сельское хозяйство и правовая модель регулирования зе­мельных отношений. Земельный вопрос /Под ред. Е. С. Строева. — М.: Колос, 1999.
10. Шаблон кадастра 2003. Опыт Нидерландов. Материалы Рабочей группы № 3 «Кадастр» Постоянного комитета по инфраструктуре ГИС стран Азии и Ти­хоокеанского региона (РСС1АР) и Комиссии № 7 «Кадастр и управление земель­ными ресурсами» Международной федерации геодезистов. — Университет Мель­бурна, 2003. — С. 4 (Сас1а51га1 1етр1а1е 2003, 1Ье №1Ьег1апс15 зКиаИоп. РСС1АР — РЮ. - Шлепку оГ Ме1Ьоите, 2003. - Р. 4).
11. Южно-Африканская Республика//Страны и народы: Науч.-попул. геогр.-этногр. изд. В 20 т. Восточная и Южная Африка. — М.: Мысль, 1981.
12. Южно-Африканская Республика. Страны мира. Энциклопедический спра­вочник/Под ред. С. А. Семеницкого. — Минск: Миринда-Родиола-плюс, 1999.
13. ЮАР. Страны и народы мира. Энциклопедический справочник. — Рос­тов-на-Дону: Феникс, 1998.

ПО. Юнусов А. Г. Отчет о командировке в Национальное управление картог­рафии Норвегии. — Проект «ЛАРИС». — М.: ГУЗ, 1999.

Ш.АЪош ОшсЬ А550С1аиоп оГ Кеа1 Е$1а1е Вгокегз апс! Кеа1 ЕзШе Ехрейз (^М). - Аре1с1оогп, СЬКА, 2003. - Р. 1-2.

112. Аёпси1шга1 ОеуеюртеШ т Мойегп Дарап. — Токуо, 1963. — Р. 25.

1. А&пси1гига1 РоПс1е5. Магке1з апс! Тгас1е т Тгапзкюп Есопогтиез /Мопкоппв апс! ЕуашаНоп. — Рапз: ОЕСО, 1996.
2. Апёе1зеп А., Р)е1сЫас10. Н. Ьапс! КеГогтз апс! Ьапс! Ое^гайаИоп т Тапгата: А11егпа11У Есопотю АрргоасЬез. — Вег§еп, 1995. — Р. 6.
3. Аппиа1 Кероп апс! АссошПз: 2001—2002. — Ко5, 2002. — Р. 40.
4. Ваи-ипс! 2опепогс1пипв. — Ро1Ш5сЬе Оететск КевезсюгГ, 1994. — С. 3.
5. Вет§ а Рагтег т Оептагк. Огватгагюп АсМсе Есшсапоп. ТЬе ОатзЬ Мос1е1, 1991.-24 р.
6. Вепзоп, Маг)опе1. А^псикига! Ьа\у т Сапас1а 1867—1955. ХУкЬ раШси1аг геГегепсе ю 5а$ка1сЬеуап. Салагу: СапасИап 1п51ки1е оГКесоигзез Ьа\у, ТЬе Отуегзку оГ Салагу. 1996. - Р. 130.
7. ВезетегДЖ.Г Ьапс! 1пГогта1юп 5ирр1у т 1Ье РиЫю ЗесЮг т 1пе №1пег1апс15. — 1п51апа1юп зеттаг №тоГогит. — Рга^ие, 14 ос1оЬег. 1999.— Р. 4 (Бейземер Й.В.Й. Работа с информацией о землепользовании в государственном секторе Нидерландов. Материалы семинара по вопросам образования Немофору-ма. — Прага, 14 октября 1999 г. — С. 4).
8. Сас1а51га1 1ептр1а1е 2003, 1Ье №1Ьег1апс15 зкиаНоп. РСС1АР — РЮ. — Ш1уег5ку оГ МеИхшгпе, 2003. — Р. 15.

121.СЫ1е. Е51га1её1а рага е1еуаг 1а сотре11У1с1ас1 аёпсо1а у аИу1аг 1а роЬгега гига1. — ^азЬт^оп, 1995. — Р. 35.

1. Аграрные реформы в Чили. Земельный вопрос /Под ред. Е. С. Строева. — М.: Колос, 1999.-С. 513.
2. Сокект Агси. А РгоЮгуре оГ РЮ Зигуеут^ Ес1иса1юп РоПа1. — ХУаБптвЮп: РЮ XXII 1тегпа1юпа1 Соп^гезз, 115А, Арп1 19-26 2002, Р. 55.
3. Ое55а1евп КаЬтаЮ. А^гапап геГогт т Е1Ьюр1а. Тгегкоп, №\у Дегзеу, 1985, Р. 28.
4. Ооп Ьеопагс!. Ьапс! Асктт51га1юп т №\у 5ошЬ \\Ые5. — N8^: Оераптет оГ Ьапс! апс! \\Ыег СопзегуаНоп, 2001. — Р. 5.
5. Е. Тотзоп. ТЬе го1е оГ а 8!а1е Уа1иа1юп Зегуюе т а тагке! есопоту. — 1АЯ18 1апс1 уа1иа!юп апс! 1аха1юп соигзе. ЬесШге № 1, — Огйпапзе Зигуеу, 1999. — Р. 9.
6. Епетагк 1п1егпа1юпа1 Тгепск т Зигуеутё ЕсшсаПоп. — ^азЫщ^оп: РЮ XXII 1тегпа1юпа1 Соп^гезз, ША, АргП 19-26 2002, Р. 52.
7. Епетагк 5. 5игуеут§ 1Ье 5игуеут§ РгоГеззюп т Оептагк. — ^азЫщ^оп: XXII РЮ 1С, 2002.-Р. 414.

129. Ра1к§агс1 5.М., 5ку Р.К. Мопуау: Месиа1юп5 а§ а СотропеШ т Ьапс!  
СопзоИсЫюп. - XXII РЮ 1С. - ^азЫп^оп, 2002. - Р. 182.

1. РЮ. ВиИеип, № 69, .Типе, 1999. - Р. 21.
2. РЮ XXII Сопвгезз, ^азЫпвЮп, 2002.-630 р.
3. РЮ Зигуетё ЕйисаИоп Оа1аЪа$е. РЮ@Пё.пе1.
4. РЮ ^огктв \\Ъек апс! 125-1Н Аптуегзагу оГ РЮ (Ьир://\улулу.иё.пе1/и21гее/ риЬ/Г1ё.2003/1пс1ех.Ыт).
5. Роипе С1ап55а. Сас1а$1га1 КеГогт Гог Ооос! Ооуетапсе апс! РоуеПу А11еуа1юп т 5оШЬ АГпса. - XXII РЮ 1С. - ^азптвЮп, 2002. - Р. 454.
6. Ргапс15 Наитот. Ьез 1П51гитеп15 ]ипсИяие5 с1е 1а роПияие Гошпеге. ВгихеНез: 51огу Зспепиа, 1998. — 578 р.
7. На1еУ1 N.. КПпоу-Маги1 К. ТЬе Есопогшс ОеуеюртеШ: оГ ЬгаП. — М.-У., 1968.-Р. 40.
8. НитрЬгеу К. ^и^ипа. Кепуа. Аррга15а1 оГ 1Ье Ьапс! 1псоп5151ет \укЬ 1пе Сас1а51га1 Кесогйз. — ^азЫп^оп: РЮ XXII Соп^гезз, 2002. — Р. 186.

138.1пуеп1огу оГ Ьапс! Ас1гтт51га1юп $151ет5 т Еигоре апс! N011^ Атепса. — 3-ес1. - Ьопс1оп: НМЬК, 2001.

139. Катрзах 1тетаИопа1 А/5. — СорепЬавеп, Оептагк: К1А5, 1990. — 30 р.

140. Ьа Ргосес1иге сГе1аЪога1юп с1и РОЗ. — Материалы проекта ТАСИС: Россия:  
Содействие созданию рынка земли. — Ницца, 1999. — С. 7.

141.Ьапс1 РоИсу апс! Ьапс! КеГогт т 5иЬ-5аЬагап АГпса. 5иЬсИУ15ЮП5, а У1аЫе Ор1юп Гог Ьапс! КесИз^пЫКюп т 21тЬаЬ\уе. 5ат 2Ьои. — ^азЫп^Юп: XXII РЮ 1п1егпаиопа1 Соп^гезз, 2002.

1. Ьапс! Кесогск апс! 1Ье Ко1е оГ Ооуегптет. — Ьопсюп: Ьапс! апс! Ргорейу Есопотюз. — 2001. — Р. 10.
2. Ьапс! КеГогт т А^псиНиге. — Мога, 5\уес1еп.: 5\уес1е5игуеу, 2001. — 92 с.
3. Ьапс! Ке^з^гаПоп апс! 1Ье Ьа\у. ТЬе Ье^а! Ва515 Гог Ьапс! КеЕ151га1юп т ЗсоНапс! апс! 1тропат Ье^зЫюп ОеуеюртеШ. — ЕсПпЬиг^Ь: Ко5, 2003. — Р. 6.
4. Ьез роИИциез Гопаегез (1озерЬ СотЬу, УтсеШ Кепагс!). — Рапз, 1996.
5. Марртв т 1Ье Ыпиес! Клй^сют, асМт^ Уа1ие ^Ьгои^Ь тГогтаиоп. — ЬесШге № 5. — Огйпапзе Зигуеу, 1999. — Р. 2.
6. Ма15 Васктап. Кига1 Оеуе1ортет Ьу Ьапс! СоизоПсЫюп т 5\уес1еп. — ^азЬт^оп: XXII РЮ 1С, 2002. - Р. 626-627.
7. Ма15 Васктап. ТЬе Вопаз-УатЬиз 1апс1 соп5оПс1а1юп. — 5\уес15игуеу, 1991 (Ас1уапсес1 Соигзе оп Сас1а51га1 апс! Ьапс! 1пГогта1юп 5у51ет5 т 5\уес1еп). — 20 р.
8. МсНепгу О. Е. Тапгата'з Цатаа УШавез. ТЬе 1тр1етеп1а1юп оГ а Кига1 Оеуе1ортет 51га1ееу. Вегкс1еу: 11туег5ку оГ СаИГогта, 1979. — Р. 26.
9. МеЬте! Сиг., 2егпп Оет1ге1: ОеуеюртеШ: т Кига1 Ьапс! Аггапёетет апс! Ье§а1 Кеёи1аПоп5 т Тигкеу.
10. М. Р. Кга^Ь. Ьапс! апс! 1пе СИу: №\у \\Ъу5 Ю\уагс15 Моге Оупагтс 5раИа1 Р1апп1пё Ме1Ьос15 аз КесеШгу ОЬзегуес! т Оептагк. — ^азЫп^оп: XXII РЮ 1С, 2002.-Р. 132-133.
11. МрзЬ. В. №\у Сас1а51ге т Мопуау. - ^азЫпвЮп: XXII РЮ 1С, 2002.-Р. 569.
12. Мос1егп Ьапс! Кесогйз Мапа^етет. РеаШгез апс! ВепеГПз оГ 1Ье Nе^v 5ошЬ ^а1ез Тоггепз ТШе 5у51ет. — N5^.: Ьапс! ТШе оШсе, 2001. — Р. 4.
13. Мо1еп Р., уап с1ег ЕОз^егЬегвТ. Ьапс! Тепиге апс! Ьапс! Ас1т1п15и-аиоп Гог 5оаа1 апс! Есопотю Е)еуе1ортет т ^ез^егп Еигоре. — Ме1Ьоигпе: РЮ, 1999. — Р. 70.

155. МопёоИа. — 1ЛаапЬаа1аг.: Оо1Ып О^оо Со. Ш, 1999. — Р. 16.

1. М. 1Лтопеп. №\у Тоо1з апс! Ргосеззез Гог Ьапс! СопзоНйаиоп т Рт1апс1. — ^азЫпвЮп, 2002. - Р. 183-184.
2. N60(161 Роугаг, ОгЬап Егсап. ТЬе Оез^п ОоуеюртегП апс! 1тр1ететаПоп оГ 1пе Тигк15Ь Ьапс! Ке^гу апс! Сас1а51ге 1пГогта1юп 5у51ет. — XXII РЮ 1тегпа1юпа1 Сопвгезз. - ^азЫпвЮп, 2002 (19-26.04.2002). - Р. 528.

158.01тес1о Ошгипга В. Сп515 е1 сатро техкапо. Мёюсо. 1994; Сотегсю ех1епог. 1991. № 10. Метопа. Мёх1со. 1995. № 76; Латинская Америка. — 1996. — № 12.

1. РегзресНуез оГ Ьапс! КеГопп т К\уапс1а. Еи^епе Кигащ>\уа. — ОДюЫпёЮп: XXII РЮ 1тегпа1юпа1 Сопегсзз, 2002.
2. Рппс1р1е5 апс! РгасИсе оГ Ыгоап Р1аптпё. — ^азЬт^оп: 15МА, 1968.— Р. 532-533.
3. Рго^гезз оГ Ьапс! КеГогт. Ооу. оГ 1пс11а. Р1апптв Сошпшбюп. Ое1Ы, 1963. — Р. 215.
4. Земельный кадастр в зарубежных странах/Под ред. А.А.Варламова.— М.: ГУЗ, 1996.-С.42.

163. РгореПу Магке1 КероП. — Ьопсюп.: Уа1иа1юп ОШсе. — 5рппё 2001. — Р. 219.

1. КероП оп 1Ье АсИуШез оГ Сотпшюп 7: Сас1а51ге апс! Ьапс! Мапа^етет 1998-2002. -^азЫп^оп: XXII РЮ 1С, 2002. - Р. 33-35.
2. КиЦуегкауеПпё НаакзЪегёеп Р1ап Уап ^еёеп еп \уа1ег1ореп еп 1апс15сар5р1ап. — ЬапсИппсЫ1ё5сИеп51, ШгесМ, 1985. — 5. 7.
3. Зт^ег Раи1. Ьапс! Ке^ег Соуега^е — РиШге Ьзиез. — ЕсПпЬигёЬ: Ко5, 2003.-Р. 17.
4. 5. 5епсе Тигк. Ьапс! Оеуе1ортет апс! КеаПгаиоп оГ Ьоса1 РЬу51са1 Р1апз т ЫгЬап Агеаз т Тигкеу: Р Мос1е1. — XXII РЮ 1тегпа1юпа1 Соп^гезз. ^азЬт^оп: 2002 (19-26.04.2002).-Р. 134.
5. 5ос1а1 1пс1юа1ог5 оГ Оеуе1ортеп1 Рог 1пс11а— 1 (ЕР\\^ КезеагсЬ Роипс1а1юп)/ Есопотю апс! Ро1Шса1 ^еек1у, 1994. — Уо1. 29, № 20. — Р. 1233.
6. 5оиШЬ АГпса: ТЬе спаНеп^ез оПапс! геГогт 1тр1етеп1а1юп //Ьапс! РоНсу апс! А4гтит51га1юп. Ьеззопз 1еагпес1 апс! пе\у сЬаПеп^ез Гог 1Ье Вапк'з с1еуе1ортет авепйа. - \\Т>Р, 2001. - Р. 82-83.

170. 51а115Пса1 оГ ЬгаП 1995.1еги5а1ет. 1995. Р. 432, 433.

171. 51а11515сЬе5 1аЬгЬисЬ йЬег ЕгпаЬгипё, ЬапсМтсЬаП: ипс! РиПег с1ег ВКО.—  
1995.-5.424-425.

172.5гиЪк)аег Е. Ьапс! Ызе СоШго1 апс! РгореПу Ке^гаПоп т 1Ье №пИс Сошипез. — Аа1Ьог§ ишуегзку Ргезз, 1981. —Р. 13—14.

1. ЗирроП ю 1Ье Е$(аЬи$Ьтеп( оГ а Ьапс! Магке1 Ртоуес\*. Материалы проекта Тасис по учебно-ознакомительной поездке в г. Ницца. Франция, 21—28 марта 1999 г. - М.: Тасис, 1999. - С. 5.
2. Зигуеутв оиг РиЬПс Ьапйз. — Вигеаи оГ Ьапс! МапаветеШ-Сас1а51га1 5игуеу. — 11.5.0ераПатет оГ 1Ье 1тепог, 2002. — Р. 2.

175.Теёеёпе Тека. ТЬе $1а1е апс! Кига1 СоорегаИуез т Е1Ьюр1а. — 11рр5а1а.: СоорегаИуез КеУ15кес1, 1988.— Р. 135.

176. ТЬе Ргас11се оГ Ьоса1 Ооуегптет Р1аппт2. — ^азЬт^опе: ЮМА, 1979.— Р. 416.

177.Тотту 051егЪеп>. ТЬе 5\уес115Ь Р1аптпё апс! ВшкИпв Ье^аиоп. — Оау1е.: 5\уес15игуеу, 1990. — 144 р.

1. Уа^ауаага К. ЬедоШоп Гог 1пе №\у Ьапс1 1пГогта1юп 5у51ет т Рт1апс1.— \Уа5Ып81оп: XXII РЮ 1С, 2002. - Р. 297-298.
2. Уа^уЬез 2тк>8, 1994. - № 34. - 620; 1997. - № 65. - 1558; 1997. -№ 69.- 1735.
3. Уап Ьогеп В., Кок В. Отсп N011 оп Соигзе: А. РгасИса1 Арргоасп оп 1тр1етеп11т\* а У15ЮП. — \Уа5пт§1оп: РЮС, 2002. — Р. 2 (Ван Лоэнен Б., Кок Б. Голландская национальная геоинформационная инфраструктура на марше; Практический подход к реализации представлений. — Вашингтон: Конгресс МФГ, 2002. - С. 2).
4. 51етке11пег Сей. Оеуе1ортеп1 т 1пе Аш1пап 5игуеут8 ЕсшсаИоп.— \Уа5ЫпеЮп: РЮ XXII 1тегпаиопа1 Соп^гезз, ША, АргП 19-26 2002, Р. 426.

182. \УСЕО — Проект «Всемирная география». — Ьир://^ео.ги.

183.\У1ие ВеПоШ, Неск ВегппагсГ Спап^ез апс1 РегзресПУез т итуегзку Ес1иса1юп Гог СеойеИс Еп^пееге т Сегтапу. — \Уа5шп81оп: РЮ XXII 1тегпа1юпа1 Сопеге55, У5А, АргП 19-26 2002, Р. 422.

ОГЛАВЛЕНИЕ •

Предисловие 3

Ч а с т ь I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О ПЛАНИРОВАНИИ И ОРГАНИЗАЦИИ  
РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ ЗА РУБЕЖОМ 6

Глава 1. Общие понятия, определения и содержание землеустройства в зару-  
бежных странах 6

Глава 2. Межгосударственные, международные, правительственные, неправи­тельственные и общественные организации и советы в области планирования и

организации землепользования и землеустройства 17

Глава 3. Закономерности развития землеустройства за рубежом 27

Глава 4. Высшее профессиональное землеустроительное образование 38

Ч а с т ь II. ОСОБЕННОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛЬ-  
ЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ В ОТДЕЛЬНЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ 48

Глава 5. Австралия 48

1. Содержание и принципы управления земельными ресурсами 48
2. Планирование использования и охраны земель 51
3. Особенности землеустройства 55
4. Регулирование землепользования 58

АМЕРИКА 60

Глава 6. Соединенные Штаты Америки 60

1. История и современное состояние развития землевладения и землеполь­зования 60
2. Топографическая основа землеустройства 64
3. Развитие законодательства о планировании и организации рациональ­ного землепользования 67
4. Планирование использования земель 71
5. Программы в области рационального использования и охраны земель­ных ресурсов 79
6. Планирование и организация рационального использования земель

в сельской местности 82

6.7. Система органов, осуществляющих землеустроительные работы 88

Глава 7. Канада 90

1. Состояние земельного фонда страны 90
2. Планирование и организация использования земель 94

Глава 8. Южная Америка 101

8.1. Особенности планирования и организации использования земель в ла-  
тиноамериканских странах 101

ЕВРОПА 109

Глава 9. Австрия (Австрийская Республика) 109

1. Управление земельными ресурсами 109
2. Планирование использования и охраны земель 112

Глава 10. Великобритания 117

1. Состояние землепользования и земельного рынка страны 117
2. Концепция управления земельными ресурсами 119
3. Задачи и функции учреждений, ведущих земельное администриро­вание 123
4. Планирование использования и охраны земельных ресурсов 129
5. Особенности землеустройства 134

10.6. Особенности землеустройства в Шотландии 136

Глава 11. Германия 143

1. Краткая история земельных отношений и землеустройства 143
2. Система управления земельными ресурсами 145
3. Планирование использования и охраны земель 151
4. Особенности территориального (межхозяйственного) землеустройства

в Германии 156

1. Особенности землеустройства в сельской местности 159
2. Разработка проектов и схем землеустройства 165

Глава 12. Голландия (Королевство Нидерландов) 174

1. Использование земель и регулирование земельных отношений 174
2. Земельный кадастр и оценка недвижимости 180
3. Землеустройство и управление земельными ресурсами 185

Глава 13. Дания 192

13.1. Особенности планирования и организации рационального использо-  
вания земель и их охраны 192

Глава 14. Испания 195

1. Информационное обеспечение землеустройства 195
2. Особенности землеустройства 199

Глава 15. Норвегия 204

1. Современное состояние управления земельными ресурсами 204
2. Планирование рационального использования земель и их охраны 208
3. Аттестация, лицензирование и надзор за землеустроительными ра­ботами 210

Глава 16. Финляндия 211

1. Особенности управления земельными ресурсами 211
2. Управление землеустройством 214
3. Основные землеустроительные действия с недвижимостью 216
4. Планирование и организация рационального использования земель

и их охраны 220

Глава 17. Франция 224

1. Характеристика земельного фонда страны 224
2. Планирование использования и охраны земель 226
3. Особенности зонирования территории в планах ее обустройства 230
4. Управление земельными ресурсами 233

Глава 18. Швейцария 237

1. Структура и функции землеустроительных органов 237
2. Виды, содержание и технологии землеустроительных работ 239

Глава 19. Швеция 246

1. Система управления земельными ресурсами 246
2. Планирование использования и охраны земель 251
3. Межхозяйственное (территориальное) землеустройство, связанное

с консолидацией земель 255

Глава 20. Земельные отношения и землеустройство в странах Восточной  
Европы и Балтии 261

1. Земельные отношения в восточноевропейских странах 261
2. Управление земельными ресурсами и землеустройство в странах Балтии 273

Глава 21. Земельные отношения и землеустройство в странах Содружества  
Независимых Государств (СНГ) 288

1. Развитие форм земельной собственности 288
2. Государственное регулирование земельных отношений 292
3. Совершенствование содержания и форм землеустройства 299

АЗИАТСКИЕ МОДЕЛИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА 305

Глава 22. Вьетнам 306

22.1. Состояние земельного фонда и земельные отношения 306

22.2. Особенности планирования использования земель и землеустройства 310  
Глава 23. Индия 320

1. Характеристика земельного фонда и земельные отношения 320
2. Землеустроительные работы 326

Глава 24. Израиль 330

1. Исторические аспекты формирования территории государства 330
2. Земельное законодательство 331
3. Система землепользования и землеустройства 333
4. Формы организации сельскохозяйственного производства, территории

и виды сельских поселений 335

Глава 25. Китай 338

1. Развитие землевладения и землепользования в ходе земельных реформ.... 338
2. Управление земельными ресурсами страны 343
3. Планирование и организация рационального использования и ох­раны земель 346

25.4. Опыт работы Земельного бюро г. Шанхая 348

Глава 26. Монголия 350

1. Особенности земельных отношений и землеустройства 350
2. Планирование и организация рационального использования земель

и их охрана 354

Глава 27. Турция 357

1. Состояние землепользования 357
2. Планирование и организация рационального использования и охраны земель 359

Глава 28. Япония 361

1. Характеристика землевладения и землепользования 361
2. Планирование и организация рационального использования и охраны земель 365

АФРИКАНСКИЕ МОДЕЛИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗЕМЛЕУСТРОЙ-  
СТВА 369

Глава 29. Эфиопия 369

Глава 30. Танзания 374

Глава 31. Кения 378

Глава 32. Зимбабве 381

Глава 33. Малави 386

Глава 34. Руанда 390

Глава 35. Южно-Африканская Республика (ЮАР) 392

Литература 396

Учебное издание Сергей Николаевич Волков ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО

ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО ЗА РУБЕЖОМ. Т. 7.

Учебное пособие

Художественный редактор В. А. Чуракова Компьютерная верстка Н. А Зубковой Корректор Т. Д. Звягинцева

Сдано в набор 06.08.04. Подписано в печать 07.12.04. Формат 60x88 1/16. Бумага офсетная. Гарнитура Ньютон. Печать офсетная. Усл. печ. л. 24,99 + 0,98 цв. вкл. Уч.-изд. л. 28,86. Изд. № 032. Заказ № 2632. Тираж 2000 экз.

ООО «Издательство «КолосС», 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 17. Почтовый адрес: 129090, Астраханский пер., д. 8. Тел. (095) 280-99-86, тел./факс (095) 280-14-63, е-таП: ко1о55@ко1о55.ги, наш сайт: >\^у.ко1о55.ги

Отпечатано с готовых диапозитивов в ГУП РМЭ «Марийский полиграфическо-издательский комбинат» 424000, г. Йошкар-Ола, ул. Комсомольская, 112

9785953202763

9 ,785953"202763|

5-9532-0276-8

1. Данные о структуре, функциях и полномочиях 1ЬА получены из источника: ЫаЬтап Огоп (сИгесЮг тГогтаПоп 5у51ет) 1$гае1 Ьапс! АтЬогку. Соруп§Ь1 2002. ТЬе 51а1е оГ 1$гае1. АН Кл§п15 Кезегуес! (в нашем переводе). [↑](#footnote-ref-1)
2. «Сквотгерство» — процесс, при котором крестьяне становились рабочими на европейских плантациях, получая в качестве оплаты труда надел земли. [↑](#footnote-ref-2)