



УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Учебное пособие

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

Кафедра землеустройства, кадастров и сельскохозяйственной мелиорации

Управление земельными ресурсами

Учебное пособие

Иркутск – 2018

УДК 332.34(075.8)

Утверждено к изданию научно-методическим советом Иркутского государственного аграрного университета имени А. А. Ежевского (протокол № от № 4 от 30 апреля 2018 г.).

Автор:

Баянова А. А – к. б. н., доцент

Рецензенты:

Солодун В. И. д. с.-х. наук., профессор
кафедры земледелия и растениеводства

Иркутского ГАУ им. А.А. Ежевского

Козулина Л. М. председатель

Совета профессиональных программ
специальности Земельно-имущественные.

отношения ИКАТ Иркутского колледжа

Автомобильного транспорта и дорожного строительства

Баянова А.А. Управление земельными ресурсами: учебное пособие. –
Иркутск, Иркутский ГАУ им А.А. Ежевского. 2018. – 140 с.

В учебном пособии рассмотрены теоретические основы системы управления земельных ресурсов. Изложены основные понятия, законы, принципы и методы управления земельными ресурсами. Дана характеристика состояния и использования земельного фонда Российской Федерации и Иркутской области.

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся на очном и заочном отделении по направлению землеустройство и кадастры 21.03.02 и других заинтересованных лиц.

© Баянова А.А., 2018

© Иркутский ГАУ им. А. А. Ежевского 2018

Содержание

Введение	6
Раздел 1 Теоретические основы системы управления	7
1.2 Основные понятия системы управления	7
1.2 Законы, принципы, функции и цели систем управления	11
1.3 Классификация методов управления	25
Раздел 2 Теоретические основы управления земельными ресурсами	30
2.1 Объект, предмет и субъект управления земельными ресурсами	30
2.2 Виды и задачи управления земельными ресурсами на различных административных территориальных уровнях	35
2.3 Функции и принципы управления земельными ресурсами.	39
Раздел 3 Земельный фонд Российской Федерации как объект управления	50
3.1 Распределение земельного фонда по категориям земель в Российской Федерации	50
3.2 Распределение земельного фонда по категориям земель в Иркутской области	55
Раздел 4 Основные методы управления земельными ресурсами	59
4.1 Основные методы управления земельными ресурсами	59
Раздел 5 Организационно-правовой механизм управления земельными ресурсами	84
5.1 Организационная структура управления земельными ресурсами	84
5.2 Функции органов управления земельными ресурсами	90
5.3 Классификация источников прав в области управления земельными ресурсами	106
Раздел 6. Экономический механизм управления земельными ресурсами	120
6.1 Основные положения формирования земельной ренты	120
Глава 7 Управление земельными ресурсами субъектов Российской Федерации	124

федерации	
7.1 Организационная структура управления земельными ресурсами субъектов РФ	124
Раздел 8 Управление земельными ресурсами в муниципальных образованиях	130
8.1 Основные положения функционирования муниципальных образований	130

Введение

Земельный фонд страны является национальным богатством, рациональное использование которого невозможно без системы управления. Особое значение эта система приобретает в периоды крупных земельных преобразований, когда осуществляется массовое перераспределение и приватизация земель, реорганизация существующих объектов земельных отношений [14].

Экономические изменения в России определили вектор развития управления земельными отношениями и земельными ресурсами. Так как земля, помимо ее традиционных свойств (средство производства, территориальный базис, природное тело и др.) стала объектом правоотношений и объектом недвижимости.

За последнее время значительные изменения произошли в организации агропромышленного комплекса, прежде всего, создана правовая основа для развития многоукладности экономики, ликвидирована монополия государственной собственности на землю как средство производства, изменилась роль государства в управлении земельными ресурсами [15].

Поэтому требуется совершенствование теоретических и методических положений управления земельными ресурсами, позволяющие увеличить налогооблагаемую базу и сбор бюджетных доходов, привлечь инвестиции в развитие муниципальных образований и регионов, создать эффективную систему обеспечения прав гарантий для субъектов земельных отношений [14].

Основными составляющими управления земельными ресурсами являются землеустройство, единый государственный реестр недвижимости, мониторинг земель и другие мероприятия. Также большое значение имеет развитие правового, административного, экономического и социально психологического методов, образующих систему рационального и эффективного землепользования, учитывающую реальное состояние и приоритеты развития экономики.

Раздел 1 Теоретические основы системы управления

1.1 Основные понятия системы управления

Теория систем исследует объекты самой различной физической природы, поэтому управление этими системами также разнообразно. Так, в политических и государственных системах задачами управления являются изменения структуры организации, правовые нормы, возможность варьирования потоками информации и др. Спектр воздействий на финансовую систему определяется налогами и отчислениями, таможенными правилами, механизмом лицензий, правилами обращения с банками. Функционирование системы образования зависит от наличия специальностей, совокупности учебных планов и программ обучения, востребованности специалистов производством и т.д. [14].

Система (от греч. *systema* – составленное из частей, соединенное) – это взаимосвязанная совокупность элементов (и их частей), находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность и единство, предназначенная для достижения конкретной цели и находящаяся во взаимодействии с окружающей внешней средой.

Элементы (или объекты) системы – это неограниченное множество частей или компонентов (физических, социальных, абстрактных и др.).

Свойства – это качество параметров объектов системы, т.е. их внешние проявления, позволяющие получить знания об объекте. Свойства позволяют охарактеризовать объекты системы количественно, выражая их в единицах, имеющих определенную размерность. Свойства объектов могут изменяться в результате действия системы.

Связи системы – это то, что соединяет объекты и свойства в системном процессе в целое. Предполагается, что связи существуют между всеми системными элементами, между системами и их подсистемами. Связями первого порядка называются связи, функционально необходимые друг другу. Дополнительными связями называются связи второго порядка, которые необходимы для улучшения действия системы, но не являются

функционально обязательными. Таким образом, наличие связей формирует определенную организованность системы.

Системы подразделяются на детерминированную и вероятностную.

Детерминированной системой считается такая система, в которой составные части взаимодействуют строго определенным способом. Вероятностной системой считается такая система, для которой нельзя сделать точного детального предсказания ее поведения в различных ситуациях, т.е. система остается неопределенной.

Все системы можно подразделить на простые и сложные. Чем сложнее система, тем шире состав выполняемых ею функций, тем более разнообразные формы может принимать управление. Усложнение объекта управления, более детальное отражение его свойств влекут за собой усложнение управляющей им системы.

Формирование системы управления в общем виде можно представить в виде следующей последовательности действий:

- выделение системы из среды и установление их взаимодействий;
 - анализ назначения системы и формирование ограничений в ее действиях;
 - разработка модели системы и изучение ее динамики;
 - выбор принципа управления (разомкнутое, разомкнутое с компенсацией, замкнутое, замкнутое с адаптацией, однократное);
 - определение состава управляющих структур, имеющихся ресурсов и ограничений;
 - выбор совокупности критериев и их ранжирование;
 - определение цели как необходимого конечного состояния системы;
 - выработка концепции и алгоритма оптимального управления
- [14].

Основными свойствами сложных систем являются:

- ориентированность- зависимость каждого элемента системы от его места, функций внутри целого;
- структурность – возможность описания системы через установление сети связей и отношений системы;
- взаимосвязанность структуры и среды – формирование и проявление свойств системы в процессе ее взаимодействия со средой. При этом система должна быть ведущим активным компонентом взаимодействия;
- иерархичность – наличие нескольких уровней, при которой каждый компонент системы может рассматриваться как отдельная система, а первичная система представляет собой один из компонентов более широкой, глобальной системы;
- множественность описания – ввиду сложности любой системы (в том числе системы управления земельными ресурсами) ее познание требует построения множества моделей, каждая из которых отражает лишь определенный аспект;
- постоянность информационного взаимодействия между системой и средой;
- непрерывность функционирования и развития;
- эффективность – способность к достижению поставленных целей за определенный период времени при использовании определенного количества ресурсов и возможном наличии отдельных специфических ограничений. Эффективность определяет соответствие реальных (фактических или ожидаемых) результатов процесса управления требуемым, то есть степени достижения цели управления. Только эффективный процесс управления является целесообразным;
- физическая неоднородность и большое число элементов;
- приоритетность связей между элементами системы перед связями между системой и средой. Связи могут носить формальный, законодательный, договорной, гарантийный и неформальный характер (личные отношения, моральная ответственность, доверие и др.);

– несводимость свойств отдельных элементов к свойствам системы в целом. С этим свойством тесно связаны понятия агрегирование и декомпозиция. Агрегирование – объединение нескольких параметров системы низшего уровня в параметры системы более высокого уровня. Декомпозиция – разделение целого на части путем выделения функций или целей управления, а также агрегатов и элементов системы;

– многофункциональность – способность к реализации некоторого множества функций (оборонеспособность, продовольственная и экологическая безопасность, образование и наука и т.д.) заданной структуры;

– гибкость – свойство изменять цель и параметры функционирования в зависимости от условий функционирования (адаптация) или состояния подсистемы (живучесть). Гибкость обеспечивается избыточностью элементов и обратной связью. Гибкое управление обеспечивает возможность изменения функций и структуры системы и ее параметров. Гибкость управления имеет место, если система управления способна изменять правила (алгоритмы) своих действий. Например, переходить от централизованного к децентрализованному управлению, частично децентрализованному и, наоборот, от децентрализованного к централизованному [14].

Системы, в которых протекают процессы управления, называются системами управления.

Поскольку управление – специфическая функция, то она реализуется определенными элементами системы. Система управления в процессе своего функционирования разделяется на управляющую и управляемую подсистемы. Подобное разделение обосновано усложнением процессов управленческой деятельности во всех сферах, постоянным ростом ее значимости, увеличением взаимосвязей различных процессов.

Управляющая подсистема занимается выработкой управленческих решений, а управляемая – является исполнителем решений.

Наиболее соответствующим системе управления является то, что это функция организованных систем (биологических, технических, социальных и других), обеспечивающая сохранение их структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей.

Под субъектами управления понимаются различные властные и административные структуры, физические или юридические лица, имеющие определенные властные полномочия, организационно-распорядительные, экономические и морально-этические рычаги управления.

Объектом управления (на что направлено властное воздействие объекта управления) могут быть физические и юридические лица, а также социальные, природные, экологические, экономические системы и процессы.

Применение системного подхода к процессам управления позволило сформулировать ряд следующих общеметодических положений:

1. Для каждой системы управления должна быть определена цель и конечное ее состояние.

2. У каждой системы управления должна быть свобода выбора направления развития путем достижения промежуточных направлений.

3. Для выбора эффективного направления развития система должна обладать возможностью сравнения возможных направлений и критериев их оценки.

4. Система управления должна использовать способы и методы, обеспечивающих реализацию управляющих воздействий.

5. Для выбора управляющих воздействий необходимо получать информацию о возможных направлениях развития, состоянии управляемой системы и внешней среды, т.е. об ограничениях функционирования системы [14].

1.2 Законы, принципы, функции и цели систем управления

Специфические управления выражают наиболее существенные связи и отношения различных элементов систем управления между собой и с внешней средой.

Среди основных законов управления можно выделить следующие:

Закон единства и целостности системы управления гласит, что система управления должна обладать организационным и функциональным единством. Организационная целостность обеспечивается составом необходимых элементов для выполнения поставленных задач управления. Функциональная целостность обеспечивается реализацией функций, необходимых для достижения целей системы.

Единство системы управления означает, что она образует собой новую систему, а не арифметическую сумму частей, фрагментов и блоков.

Закон сохранения пропорциональности и рационального сочетания всех элементов любой системы управления означает, что рациональное систем сочетание элементов обеспечивает их соответствие по функциональным и структурным возможностям, уровням, направлениям, целям и задачам развития.

Закон эффективности системы управления от объема использованной информации отражает зависимость между качеством выполнения задач управления и объемом информации, используемой для принятия управленческого решения.

Использование данного закона позволяет:

- организовывать информационный поток при построении систем управления;
- формировать структуру информационного обеспечения в автоматизированных системах управления;
- планировать мероприятия по повышению живучести, надежности и защищенности средств и систем связи, сбора, обработки, передачи и отображения информации.

Закон единства и соподчиненности критериев эффективности, используемых в процессе управления. Эффективность любого планируемого управленческого действия зависит от соответствия выбранным критериям эффективности. Учитывая, что каждая управленческая структура

руководствуется своими ведомственными целями, нельзя выработать такого универсального критерия эффективности, который мог бы служить показателем степени достижения целей на любом уровне управления.

На одних уровнях управления для характеристики степени достижения цели может быть достаточно одного показателя. На более высоких уровнях управления потребуется несколько показателей или некоторая критериальная функция, зависящая от многих показателей. Единство и соподчиненность используемых критериев эффективности обеспечивается за счет выполнения следующих требований:

а) локальные критерии (критерии оценки конкретных мероприятий) должны быть подчинены, логически следовать из критериев, используемых на более высоких уровнях.

б) должны использоваться унифицированные критерии для оценки аналогичных мероприятий, что обеспечивает возможность сравнивать ожидаемые и фактические результаты достижения аналогичных целей и обобщать результаты достижения общих целей.

Закон совместимости применяемых технических средств соподчиненным и взаимодействующим системам управления. Этот закон отражает одно из важнейших условий обеспечения эффективности взаимодействия различных систем при совместном решении задач управления. Прежде всего, совместимость должна обеспечивать совместимость технических средств по пропускной способности, формам и параметрам входных и выходных документов другим характеристикам. Кроме того, совместимость предусматривает исключение взаимных помех при одновременной работе различных средств, используемых в системе управления.

Особенно важны требования этого закона при автоматизации системы управления. Автоматизированные системы управления представляют собой комплекс технических средств сбора, передачи, обработки, хранения и отображения информации, которые могут иметь различную физическую и

техническую основу. Несмотря на это, они должны составлять единую систему создания и переработки информационных потоков, а значит, обладать необходимой для этого совместимостью.

Кроме технической совместимости средства автоматизации должны обладать информационной и программной совместимостью.

Информационная совместимость предусматривает единую классификацию информации, используемой в автоматизированной системе управления, единую систему формализации документов и т.д. Программная совместимость означает обеспечение работы комплекса средств управления по единым программам. Программная совместимость достигается за счет применения унифицированных машинных команд и специальных ретрансляторов, обеспечивающих преобразование программ, записанных на разных алгоритмических языках [14].

Принципы управления – это наиболее общие, основополагающие правила и рекомендации, которые должны учитываться и выполняться в практической деятельности на всех уровнях управления. Их отличие от законов состоит в том, что законы существуют и действуют объективно, независимо от воли и желания людей, а принципы сознательно формируются в интересах практики и применяются в зависимости от конкретных условий. По своему предназначению принципы управления являются связующим звеном между законами управления и управленческой практикой. Из основных принципов можно выделить следующие:

Принцип научности обеспечивает построение системы управления и ее деятельности на научных основах, но с учетом имеющихся противоречий теории и практики, объективного и субъективного.

Принцип системности и комплексности предусматривает изучение объекта управления и управляющей системы совместно и нераздельно.

Системность означает необходимость использования системного анализа и синтеза в каждом управленческом решении.

Комплексность в управлении означает необходимость всестороннего охвата всей управленческой системы, учет всех направлений и сторон деятельности, всех ее свойств.

Принцип централизованности и децентрализованности. Централизация позволяет обеспечить жесткую взаимосоординацию звеньев в рамках целостной системы управления. Уровень централизации зависит от единства и скоординированности.

Децентрализация способствует структурной гибкости, развитию адаптивных возможностей системы, позволяет быстро и оперативно реагировать на изменения ситуации

Принцип пропорциональности отражает рациональное соотношение управляющей и управляемой частей системы, так как рост и усложнение объекта управления ведет к росту субъекта (управляющей подсистемы).

Уровень соответствия субъекта управления объекту управления может быть определен системой количественных и качественных показателей.

Принцип экономии времени требует постоянного уменьшения трудоемкости операций в процессе управления, информационных операций по подготовке и реализации решений.

Принцип делегирования полномочий. Полномочия представляют собой ограниченное право использовать имеющиеся ресурсы и направлять усилия системы управления на выполнение определенных задач.

Делегирование полномочий означает передачу задач и полномочий управляющей структуре, которая принимает на себя ответственность за их выполнение.

Принцип обратной связи. Суть этого принципа заключается в том, что любое отклонение системы от её естественного или заданного состояния является источником возникновения в управляющей подсистеме нового действия, направленного на то, чтобы поддержать систему в её естественном заданном состоянии [14].

Реализация основных законов и принципов управления осуществляется в процессе формирования этапов процесса управления. Основными этапами процесса любой системы управления является: сбор и обработка информации; ее анализ, диагноз и прогноз, систематизация (синтез), установление цели; выработка решения, направленного на достижение цели; последовательная конкретизация общего решения в виде планирования, программирования, проектирования, выработки конкретных (частных) управленческих решений; организация деятельности для выполнения решения; контроль за этой деятельностью (включая кадровое обеспечение); сбор и обработка информации о результатах деятельности и новый цикл этого непрерывного процесса.

Таким образом, управление – это вид деятельности, который состоит из следующих основных функций: планирование, организация, мотивация, координация и контроль.

Рассмотрим назначение и свойства основных функций управления.

Процесс управления любой системой начинается с постановки целей. Поэтому функция планирования является начальной в системе управления и играет ведущую роль. Функция планирования заключается в научно обоснованном формировании перспективного процесса управления с использованием различных методов, форм, режимов и условий деятельности, обеспечивая его равномерность, эффективность и ритмичность, с учетом технических, технологических, организационных и экономических условий.

Планирование – вид управленческой деятельности по определению перспектив развития управляемой системы: разработке на этой основе заданий на определенный промежуток времени и организационному их оформлению в качестве показателей деятельности, по которым осуществляются контроль и оценка.

В процессе планирования необходимо:

а) провести анализ существующих систем управления для определения целей развития, установления направлений деятельности, требующих улучшения;

б) определить перспективные направления развития системы управления;

в) установить пути реализации перспективного направления развития системы.

Таким образом, целью планирования является разработка рационального плана на основе выработанного решения.

Функция планирования включает прогнозирование, составление стратегического (долгосрочного) и на его основе перспективного (среднесрочного), текущего и оперативно-производственного планов.

Стратегическое планирование представляет собой набор действий и решений, которые ведут к разработке специфических стратегий, направленных на достижение выбранных целей.

Основными результатами стратегического планирования являются формулировка целей (построение дерева целей), критериев эффективности системы, оценка и анализ внешней среды (формулировка ограничений), генерация и анализ стратегических альтернатив достижения цели, выбор оптимальной стратегии и методов ее реализации.

В рамках процесса стратегического планирования реализуются четыре основных вида управленческой деятельности: распределение ресурсов, адаптация к внешней среде, внутренняя координация и организационное стратегическое предвидение.

Тактическое планирование является вторым основным этапом процесса планирования организационных систем. В отличие от стратегического планирования, связанного с выбором целей и решений, последствия которых сказываются в течение длительного времени, при тактическом планировании формируют условия для достижения промежуточных целей применительно к достаточно коротким периодам времени (как правило – год).

Тактическое планирование (как и стратегическое) должно носить комплексный характер и охватывать концептуально и аналитически максимально возможное число наиболее важных факторов, которые определяют развитие системы. При этом тактические планы являются более конкретными и более детальными. Они составляются, как правило, для управленческой системы в целом и рассчитаны на короткий отрезок времени, с определенным начальным и конечным состоянием. Таким образом, тактические планы по сравнению со стратегическими содержат более конкретные цели действий, более детализированы и являются необходимым средством поддержки стратегических планов.

Оперативное управление (ОУ) – функция системы организационного управления, которая обеспечивает ее функционирование в соответствии с планом.

Процесс ОУ включает следующие этапы:

1. Выбор целесообразных характеристик системы (материальные или нематериальные, определенные или случайные).
2. Сравнение реальных результатов функционирования системы с целевыми характеристиками.
3. Осуществление корректирующего воздействия.

Для систем любого типа большое значение имеет организация управления как функция, основным назначением которой является обеспечение организованности всех управляемых и управляющих процессов системы управления. В процессе организации система обеспечивается людскими, техническими, финансовыми, материальными и другими ресурсами, предназначенными для реализации выбранного направления развития системы.

В процессе реализации функции организации создается организационная структура, позволяющая подсистемам структуры управления эффективно взаимодействовать для достижения общих целей.

Таким образом, в процессе организации обеспечивается установление взаимосвязей между отдельными элементами системы, управляющей и управляемой системами, различными ступенями и звеньями управления, выполняются требования непрерывности, единства, динамичности и результативности процессов производства и управления.

Оперативное управление – функция управления, обеспечивающая функционирование управляемых процессов в рамках параметров, заданных планом, программой, регламентом. Оперативное управление (как функция) основано на получении информации, поступающей от управляемого объекта, и используется в целях устранения отклонений или компенсации возмущающих воздействий, также предупреждения возможных отклонений.

Сущность функции мотивации состоит в том, чтобы подсистемы выполняли свои функции в соответствии с делегированными им обязанностями и сообразуясь с планом [14].

Особое положение занимает среди функций управления контроль, по результатам которого должна производиться корректировка решения, плана и системы функциональных структур, созданных для достижения цели системы управления.

Существуют две основные формы контроля – активная и пассивная.

Контроль пассивный осуществляется дискретно, по окончании какого-либо процесса. При контроле активном во время всего процесса на управляемый объект оказывается воздействие через функцию оперативного управления, что позволяет устранять отклонения и компенсировать возмущающее воздействие с минимумом потерь.

В иерархических организационных системах контроль должен осуществляться систематически и оперативно, одновременно сверху и снизу.

Таким образом, управление является непрерывным процессом принятия управляющего воздействия и его осуществления, направленным на эффективное достижение цели системы на основе информации об объекте и состоянии среды. Между информацией и структурой управления в системе

имеется органическая взаимосвязь и взаимозависимость. Объем, характер и направление потоков информации определяют состав, структуру и взаимодействие составных элементов системы (объекта). Излишняя и неправильная информация вызывает усложнение структуры управления, увеличение материальных и трудовых затрат при формировании системы. Нерациональные и замедленные потоки информации ведут к дублированию функций, нарушению ритма функционирования системы управления, снижению персональной ответственности руководителей и исполнителей.

Наряду с этим многофункциональность структуры управления, чрезмерное дробление функций и задач управления, нечеткая координация и связь между элементами системы затрудняет прохождение информационных потоков, лишают их гибкости и динамизма.

Основными недостатками формирования информационных потоков при создании систем управления являются:

1. Параллельность прохождения одинаковой информации, собираемой разными структурами (и даже разными элементами одной структуры).

2. Отсутствие единства при формировании информации. Каждая структура (и ее элементы) использует свои плановые и отчетные показатели, нормативно-справочные данные, формы документов и т.д.

3. Повторяемость информации. Одни и те же массивы и виды информации представляются неоднократно с разной периодичностью (ежесуточно, ежемесячно, ежеквартально и т.д.). По существу, это последовательно повторяющиеся потоки одной информации.

4. Запаздывание информации. Время на передачу, обработку информации и принятия управленческого решения должно быть меньше времени, в течение которого могут произойти необратимые процессы на управляемых объектах.

5. Недостаточная надежность и полнота информации, часто возникающих из-за отсутствия единых требований и условий сбора информации, а также ее достоверного учета.

6. Излишние объемы информации вследствие неупорядоченности данных и сведений, как по характеру, так и по объему.

7. Несопоставимость информации из-за различных сроков, методов получения и обработки данных [14].

Таким образом, системы управления должны формироваться с учетом следующих требований:

1. Минимально возможное число иерархических ступеней.
2. Адаптивность, то есть способность изменения структуры, без нарушения устойчивости.

3. Наличие кратчайших путей прохождения потоков информации.

4. Наличие ответственности за выполнение каждой функции управления (работник, отдел, предприятие и т.д.).

5. Обеспечение экономической эффективности формирования структуры управления за счет соответствия уровня квалификации каждого элемента органа управления степени сложности выполняемых видов работ. Например, выполнение специалистом с высокой квалификацией работ, не требующих знаний, снижает экономическую эффективность системы.

6. Распределение функций управления между элементами иерархической системы на основе централизации, при которой, с одной стороны, достигается достаточная специализация и полнота использования технических средств управления, а с другой – обеспечивается достаточная оперативность управления.

Формирование целей является основополагающим исходным этапом управления.

К основным целям управления можно отнести:

– желаемое (требуемое) состояние объекта или системы управления;

– определенный требуемый результат деятельности, моделирующий желательное состояние систем.

К целям управления предъявляются определенные требования, к числу которых можно отнести:

- всестороннюю научную и практическую обоснованность цели как отражение совокупности требований законов объективного мира;
- четкую определенность ее реально достижимого состояния;
- четкую формулировку необходимых и достаточных условий реализации целей (ресурсы, сроки, исполнители).

В зависимости от характера поставленной цели различают:

– ситуационное управление, когда цель остается более или менее стабильной и, в основном, необходимо управление функционированием сложившихся социальных социально-экономических системам. В этом случае система управления реагирует на отклонения (реактивное управление);

– программное управление, когда цель формулируется в программе действий (программно-целевое управление);

– целевое управление, проявляющее при особом значении цели, например, для ликвидации социально-экономического кризиса.

Формирование целей управления зависит от следующих условий:

– качество и количество информации, получаемой управляющей системой от объекта управления и окружающей среды, такой как возможные пути развития системы, предполагаемое воздействие окружающей среды, ее характеристики свойств и другие факторы;

– возможности установления промежуточных целей по уровням иерархии (в пространстве) и по этапам (во времени).

Так как цель представляет собой желаемое состояние объекта управления, которое характеризуется совокупностью свойств, имеющих иерархическую структуру, то главную цель можно представить в виде совокупности частных целей (дерева целей), характеризующей желаемое состояние объекта управления. Кроме того, в процессе достижения

поставленной цели система проходит ряд промежуточных состояний, которые также можно представить в виде промежуточных целей (этапов).

Формирование целей неразрывно связано с выбором показателей и критериев эффективности системы управления.

Критерии эффективности систем управления должны удовлетворять следующим условиям:

- количественно оценивать эффективность функционирования системы;
- быть статистически достоверным;
- отражать влияние основного количества факторов;
- быть по возможности просты;
- иметь физическое или экономическое значение;
- иметь возможность сравнения с идеальным или заданным значением;
- для многоцелевых систем должна быть сформулирована адекватная множеству целей совокупность критериев эффективности.
- критерии различных подсистем должны отличаться друг от друга.

Поскольку цель в ряде звеньев экономического управления имеет сложный характер и не всегда может быть интегрирована единым показателем, то и критерий может иметь сложную форму (представлять взаимосвязанный комплекс критериев). В этих случаях целесообразно выявить главный критерий и установить ранжировку остальных.

Связь между целью и критерием имеет гибкий характер. Имеются случаи, когда одна цель контролируется несколькими критериями, и наоборот, нескольким целям соответствует один критерий.

В системах организационно-экономического управления производственными и обслуживающими структурами цель обычно выражается в форме характеристик технологии данной отрасли, а критерии - в виде экономических категорий (затраты, доход, прибыль и т. д.).

Для критериев эффективности существует такая же зависимость между критериями систем различного уровня, как и между их целями. Поскольку эффективность каждой системы оценивается по степени достижения ее целей, то можно построить дерево критериев аналогично дереву целей. Таким образом, критерии отдельных подсистем так же, как и их цели, увязываются графической модели их взаимосвязи. Построенное на базе дерева целей дерево критериев определяет для системы моделей принятия решений взаимоувязанный комплекс критериев оптимальности, специфических для каждого звена, но подчиненных общему критерию[14].

Деревья целей и критериев используются также для уточнения и разграничения функций управления между подсистемами системы управления, уточнения их прав и обязанностей, обоснования целесообразной степени централизации и децентрализации при выработке организационно-экономических решений.

В последнее время разработано много показателей для оценки эффективности различных организационно-экономических систем, из которых наиболее часто используются следующие:

а) продуктивность, которая оценивается степенью достижения системой поставленных перед ней целей, т. е. степенью их своевременного завершения, характеризуемой определенными количественными и качественными характеристиками;

б) экономичность, которая характеризует степень использования системой необходимых ресурсов и определяется отношением объема ресурсов, подлежащих потреблению, к объему фактически потребленных ресурсов. Для оценки первой величины используются смета, нормативы, прогнозы, оценки и т. п. Вторая определяется на основе данных бухгалтерского учета, отчетных сводок, системы автоматических измерений и т. д. Таким образом, экономичность – это показатель, характеризующий общую эффективность организационной системы в отношении затрат. Могут

быть рассчитаны индексы, характеризующие динамику экономичности в отдельные периоды времени;

в) эффективность, определяемую соотношением между уровнями доходов и расходов системы, затраченных для достижения конечной цели;

г) качество характеризует степень соответствия системы определенным требованиям и спецификациям. Главной отличительной особенностью качества является его установление с использованием понятия качественных признаков, т.е. конкретных свойств, которые определяются при технологическом проектировании и создании продуктов (изделий, услуг). Качественные признаки делятся на объективные (измеряемые) и субъективные (оцениваемые экспертным путем);

д) прибыль – это соотношение между валовым доходом и суммарными издержками и др.

1.3 Классификация методов управления

Методы управления – это система способов и приемов воздействия субъекта управления на объект управления для достижения определенного результата.

Существуют несколько классификаций методов управления. По одной из – методы делятся на четыре группы:

1. Экономический метод управления, основан на социально-экономических законах и закономерностях развития объективного мира (природа и общество). Использование этого метода основано на системе экономических интересов личности, коллектива, общества и государства.

2. Правовой метод проявляется при опосредованном управлении, когда создаваемое законодательство и нормативы использования земель вынуждают субъектов земельных отношений принимать нужные государству решения.

3. Административный (директивный) метод связан с принятием и реализацией непосредственных управленческих решений-директив. Этот метод основан на реализации государством своих функций по управлению,

отраженных в законодательстве. Это акты прямого действия: изъятие, отвод, зонирование, мероприятия по изучению земель и их реализация.

4. Социально-психологический метод управления, базируется на формировании и развитии общественного мнения относительно общественно и индивидуально значимых нравственных ценностей – отношений к земле, сути жизни, нравственных начал в обществе, отношений к личности т.д.

В практике управления все методы взаимосвязаны между собой, они находятся в жестком взаимодействии и образуют единую систему.

Методы управления, независимо от их направленности, имеют определенные организационные формы воздействия на управляемый объект. По видам воздействия на объект управления различают прямое и косвенное воздействие, по формам организации выработки управленческих решений – единоличные и групповые. Решения могут приниматься в различных ситуациях при разных уровнях информационного обеспечения.

Экономические методы управления – это совокупность мер, обеспечивающих рациональное использование экономических законов и отношений в управлении и хозяйственной деятельности. Эффективность использования экономических законов и отношений зависит от глубины познания этих законов, а также от умения реализовать их требования при принятии и реализации управленческих решений.

Содержание экономических методов управления состоит в целенаправленном воздействии на экономические интересы личности, коллектива, государства в целях достижения наилучших результатов их функционирования с наименьшими требованиями и материальными затратами.

Материальное воздействие выступает в трех формах: общественное, коллективное и индивидуальное (личное). Методы управления, оказывающие экономическое воздействие на коллективные и индивидуальные интересы, могут иметь положительную (материальное стимулирование) и отрицательную (материальные санкции) направленность.

Различают три группы материальных интересов: государственные, коллективные и личные.

Государственные материальные интересы заключаются в росте и совершенствовании общественного производства для повышения благосостояния всего населения страны. Коллективные материальные интересы состоят в совершенствовании деятельности и росте прибыльности конкретного предприятия и связанном с этим повышении уровня вознаграждения занятых в нем сотрудников.

Личные материальные интересы связаны с увеличением трудового вклада каждого работника в благополучие своей организации с целью получения более высокого материального вознаграждения.

Характерными особенностями экономических методов управления являются косвенный характер воздействия, инерционность, наличие эффекта насыщения, сложность. Нерациональное использование экономических методов приводит к таким отрицательным явлениям, как значительная дифференциация населения по уровням доходов, что может привести к социальной напряженности, повышению уровня экономических преступлений и т. д.

Правовые методы управления включают способы и приемы воздействия субъекта управления на объект управления на основе указов, законов, постановлений, приказов, распоряжений, указаний, инструкций и других документов административного характера.

Административный (директивный) метод основан на том, что государство через специально созданные органы управления (министерства, промышленные и коммерческие организации, предприятия, муниципальные органы) осуществляет определенное административно-организационное воздействие на органы и объекты управления путем установления обязанностей, прав и ответственности каждого звена и уровня системы управления. При этом эти методы управления не только подкрепляются

авторитетом власти, но и экономически обосновываются и обеспечиваются необходимыми ресурсами.

Административно-организационные методы управления имеют не только самостоятельное значение, но и выступают связующим звеном для реализации экономических и других методов управления.

Характерными особенностями административно-организационных методов управления являются: оперативность; прямое воздействие на управляемый объект; обязательность выполнения указаний, распоряжений, приказов и других административных решений вышестоящих органов для управляемых объектов; ответственность за невыполнение приказов и распоряжений; персональная ответственность за выдачу ошибочных решений.

Акты управления, осуществляемые в рамках административно-организационного управления, подразделяются на два вида: нормативные и индивидуальные. Нормативные акты управления не имеют конкретного адресата. Они содержат общие нормы действий применительно к тем или другим условиям и рассчитаны, как правило, на продолжительное время. К ним относятся положения об управленческих органах, должностные инструкции, нормы и нормативы, стандарты и т. д.

Индивидуальные акты управления адресуются определенным объектам управления. К ним относятся приказы, циркуляры, распоряжения, указания.

Задачей административно-организационного воздействия является обеспечение четких действий управленческого аппарата, всех подразделений и служб системы управления. Осуществляемые в форме приказов и распоряжений управленческие решения не должны противоречить существующему законодательству, правовым актам и положениям.

Социально-психологические методы управления представляют собой механизм воздействия на органы управления и конкретных исполнителей через социально-психологические интересы.

Методы формирования и использования общественного и индивидуального сознания, социальной активности, основывающиеся на общественно значимых морально-этических категориях и ценностях, что в совокупности и является сущностью социально-психологических методов управления.

Классификация социально-психологических методов управления определяется уровнем иерархии социальных процессов, которая включает: общество, коллектив, группа, личность.

На уровне общества действуют методы управления социально-массовыми процессами.

Методы управления социально-массовыми процессами базируются на информационном управлении. Под информационным управлением понимается такое управление, когда управляющее воздействие носит информационный характер, т.е. субъекту управления дается информационная картина, на основании которой, он выбирает линию поведения.

Методы управления коллективами и группами включают следующие виды действий:

- оценка индивидуальных качеств работников;
- выработка целей, создающих условия для максимального проявления профессиональных качеств работников.

Эффективным методом формирования личностного поведения является метод ориентирующих воздействий, который включает создание обстановки, условий, ориентирующих поведение конкретной личности в направлении проявления ее лучших созидательных качеств [14].

Раздел 2 Теоретические основы управления земельными ресурсами

2.1 Объект, предмет и субъект управления земельными ресурсами

Управление земельными ресурсами охватывает весь спектр общественных отношений – от социального до экономического, правового, экологического и других видов управления. Поэтому управление земельными ресурсами – это систематическое, сознательное, целенаправленное воздействие государства и общества на земельные отношения. Это воздействие основано на познании объективных закономерностей в целях обеспечения рационального и эффективного функционирования земельных ресурсов страны. Под рациональным использованием земли можно понимать наиболее эффективный (с точки зрения обеспечения потребностей государства и общества) способ ее использования с учетом конкретных природных, экономических социальных и политических условий в соответствии с объективно существующими принципами взаимодействия общества и природы [14].

В рамках взаимодействия «общество-природа» выделяются следующие аспекты рационального использования земли:

естественно-биологический, связанный с изучением функционирования земли как компонента природного комплекса и среды для растений и живых организмов;

социально-экономический, отражающий влияние на использование земли социальных процессов и политики государства, общественных производственных отношений, формирующих экономическую сторону использования земли как ресурса;

технологический, связанный с изучением технического воздействия на землю, технологии ее использования, связи рационального использования земельных ресурсов с научно-техническим прогрессом;

правовой (юридический), связанный с изучением роли и значения правовой деятельности государства в организации и осуществлении рационального использования и охраны земли.

Поэтому управление земельными ресурсами является сложноорганизованной системой. Оно осуществляется многими методами и средствами, является предметом изучения многих наук и включает следующие аспекты:

- политический, обеспечивающий выполнение социально-политических, экономических и экологических задач государства по рациональному использованию земельных ресурсов;

- административно-управленческий, связанный с формированием системы государственных и муниципальных органов управления земельными ресурсами, разграничением их компетенций, организаций выполнения ими взаимосогласованных функций;

- правовой, обеспечивающий рациональное использование и охрану земель на основании правовых норм, закрепленных в законодательных актах;

- научный, связанный с разработкой научно обоснованных рекомендаций по управлению земельными ресурсами с учетом достижений научно-технического прогресса;

- экономический, определяющий условия эффективного использования земель;

- внедренческий, связанный с разработкой и осуществлением экономических, социальных и иных рычагов, стимулов и мероприятий по рациональному использованию и охране земель [14].

Поэтому управление земельными ресурсами является результатом определенного сочетания объективных и субъективных факторов.

Одновременно земля, как природное тело, развивается по своим законам, что также оказывает определенное влияние на формы и методы управления. Поэтому при выполнении функции управления необходимо учитывать основные свойства земли (пространство с его рельефом, образующим определенную форму поверхности земли; почву с ее плодородием; естественную растительность; гидрографические и

гидрогеологические свойства земли, грунты с их характеристиками, техногенные факторы) в комплексе с экономическими условиями развития территории.

Управление земельными ресурсами имеет комплексный характер, так как затрагивает интересы многих субъектов земельных отношений. Это требует от органов управления системного подхода к формированию процесса использования и охраны земельных ресурсов, увязывать решения организационно-технологических условий с возможными эколого-экономическими последствиями.

Таким образом, в основе управления земельными ресурсами лежат общие экономические, экологические и социальные законы, присущие любой социально-экономической формации, а также законы природы. Реализация социально-экономического и экологического аспектов является внутренней (глубинной) стороной содержания управления земельными ресурсами. Внешняя (видимая) сторона содержания управления представляется как совокупность организационно-хозяйственных, технических и правовых мероприятий государства по управлению землей [14].

Управление земельными ресурсами осуществляется законодательными и исполнительными органами власти, которые регулируют земельные отношения и определяют общую стратегию, землепользования, нормотворчества, правоохранительной деятельности и т. д. Содержание деятельности исполнительно-распорядительных органов по управлению земельными ресурсами заключается в прогнозировании и планировании использования земельных ресурсов, установлении норм и порядка землепользования, распределения и перераспределения земель, оперативно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности за использованием и охраной земель [11].

Современные цель, задачи и функции управления земельными ресурсами формируются российским обществом в настоящее время.

Объектом управления является весь земельный фонд Российской Федерации, ее субъектов, административного района, города и других муниципальных образований, земельные участки отдельных субъектов земельных отношений, отличающиеся по характеру использования, правовому статусу, а также земельные участки общего пользования.

Предметом управления являются процессы организации использования земли, которая в пределах определенной территории обеспечивают все многообразие потребностей его жителей. Многообразие потребностей приводит к многообразию способов использования земель, подлежащих управлению.

К числу таких способов относятся:

- осуществление территориальной организации использования земли в границах землепользования, отдельных участков или массивов земель (землеустройство, планировка, зонирование и др.);
- инженерное обеспечение процесса использования земель (инженерные коммуникации);
- установление правового статуса земель (собственность, пользование, аренда, ограничения, обременения);
- установление направлений и видов использования земли (разрешенное использование);
- внедрение экономически и экологически эффективных технологий использования земли;
- анализ природного и экономического состояния земель;
- проведение других мероприятий, влияющих на статус и состояние земель.

На создание и функционирование системы управления, кроме объекта и предмета, влияют цель и задачи управления, которые формируются обществом с учетом существующего уровня развития. Между объектом, предметом, целями и задачами управления существуют достаточно тесные взаимосвязи. Так, цель и задачи формируются с учетом состояния объекта и

предмета управления, а уже сформированные цель и задачи при их реализации формируют объект и предмет управления.

Основной целью управления земельными ресурсами является обеспечение потребностей общества, удовлетворяемых на основе использования свойств земли. Цель отражает перспективное состояние земельных ресурсов и процесса их использования. Само использование земли возникает при непосредственном воздействии общества или отдельных субъектов на землю. При этом у каждого такого воздействия имеется определенная цель, связанная с потреблением конкретных свойств земли. Общество не в состоянии полностью контролировать цели отдельных субъектов земельных отношений из-за их массовости и разнообразия, поэтому управление этими процессами означает установление общих правил и границ использования земли. Такие границы создаются при помощи установленных и юридически оформленных (в виде правовых норм) правил использования, регламентирующих земельные отношения и системы землепользования [13].

Эти положения характерны для любой формы и режима использования земли и являются общими для всего разнообразия системы земельных отношений.

В конкретный период времени цель может иметь выраженный акцент: социальный, экономический, экологический или их комбинации. До перестройки на территории городов и поселков, например, преобладал социальный эффект – когда провозглашалось максимально возможное удовлетворение социальных потребностей жителей (часто без обеспечения их экономической и экологической эффективности). В настоящее время в условиях развития рыночной экономики произошла переориентация на учет экономического аспекта, то есть достижения максимума экономического эффекта, который зачастую приобретает вид максимума денежных поступлений в бюджет и окупаемости затрат без учета социальной составляющей.

Следовательно, основной целью управления земельными ресурсами является создание и функционирование системы земельных отношений и землепользования, позволяющей при обеспечении достаточно высокого уровня экологических и социальных условий жизни, развитии эффективной предпринимательской, общественной и иной деятельности, формировании условий сохранения и восстановления свойств земли, получить максимум поступления финансовых средств в федеральный, региональный и местный бюджеты [14].

Субъекты управления подразделяются на субъекты, осуществляющие государственное, местное и внутрихозяйственное управление, начиная от государства, как субъекта земельных отношений и завершая конкретным юридическим лицом или гражданином.

2.2 Виды и задачи управления земельными ресурсами на различных административных территориальных уровнях

Государственное управление может быть подразделено на общее и ведомственное (отраслевое) управление [14].

Общее государственное управление осуществляется государственными органами общей и специальной компетенции и имеет территориальный характер. Оно распространяется на все земли в пределах определенной территории (РФ в целом, области, административные районы, города) независимо от категории земель и субъектов права на земельный участок.

Ведомственное (отраслевое) управление землями, осуществляемое министерствами, комитетами, федеральными службами строится по принципу подведомственности предприятий, организаций, которым предоставлены земли. Этот вид управления не зависит от территориального размещения ведомственных земель. Особенностью ведомственного управления является некомпактное расположение земельных ресурсов контрактного министерства, госкомитета или федеральной службы (например, Министерство природных ресурсов РФ).

Местное управление осуществляется органами самоуправления и может иметь как общий, так и специальный характер.

Местное (муниципальное) управление осуществляется на территории муниципальных образований (административные районы, города и иные поселения, сельские округа) в пределах законодательных норм.

Общее государственное

- осуществляется государственными органами общей и специальной компетенции;
- имеет территориальный характер;
- распространяется на все земельные ресурсы (страны) независимо от категории земель и субъектов права.

Ведомственное (отраслевое)

- осуществляется министерствами, комитетами, федеральными службами;
- строится по принципу подведомственности предприятий, организаций, которым предоставлены земли;
- не зависит от территориального размещения земель.

Местное управление

- осуществляется органами местного управления;
- может иметь общий характер или специальный.

Частное (внутрихозяйственное) управление – осуществляется собственниками, землепользователями и арендаторами земельных участков.

Внутрихозяйственное управление землями осуществляют сами собственники, владельцы и пользователи земельными участками.

Создание системы государственного управления земельными ресурсами является основной задачей, решение которой позволит создать механизм регулирования земельных отношений.

Задачи управления земельными ресурсами на каждом территориальном уровне подразделяются на задачи законодательных и исполнительных органов власти. В связи с различным целевым использованием земель

деятельность отраслевых министерств, ведомств и учреждений по управлению земельными ресурсами характеризуется системой как общих, так и специальных функций.

Эти функции и задачи реализуются всеми субъектами управления, имеют существенные различия с учетом условий жизнедеятельности конкретных регионов и перспектив их развития. Поэтому необходимо дифференцировать задачи для ведомств и регионов, что позволит определить место и роль каждого субъекта управления в конкретном регионе, избежать дублирования в их действиях или пропусков в системе управления по важным процессам землепользования.

К основным задачам государственного управления земельными ресурсами можно отнести:

- наделение органов управления политическими и организационно-регламентирующими функциями, обеспечивающим эффективное развитие общества;
- обеспечение взаимосогласованности решений органов государственного управления;
- регулирование государственными актами финансовой и природоохранной деятельности субъектов земельных отношений;
- обеспечение социально-правовой защиты субъектов земельных отношений;
- формирование благоприятных условий для предпринимательства и прогрессивного развития общества;
- улучшение использования и охраны земельных ресурсов;
- создание правовых, экономических и организационных предпосылок для различных форм хозяйствования на земле и др.[14].

Государственное управление земельными ресурсами осуществляется путем:

- а) разработки и реализации законодательных и нормативно-правовых актов, федеральных и региональных программ и планов, а также отдельных

мероприятий и решений органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации;

б) проведения государственной плановой, финансовой и инвестиционной политики;

в) обеспечения требований законодательства и нормативно-методических документов;

г) обеспечения механизма экономического стимулирования охраны и рационального использования земельных ресурсов;

д) контроля за состоянием земель, рациональным их использованием и охраной, привлечения к ответственности виновных в нарушении и законодательства;

е) государственного лицензирования, сертификации и страхования;

ж) обеспечения государственного образования и пропаганды [14].

Для решения этих задач необходимо обеспечить выполнение следующих основных **условий**:

1. Принять необходимые нормативно-правовые акты по регулированию земельных отношений в соответствии с Конституцией РФ в Российской Федерации, ее субъектах и муниципальных образованиях.

2. Принять законодательные акты, регулирующие земельные отношения в других отраслях народного хозяйства и обеспечить соответствие этих законов земельному законодательству.

3. Создать на государственном уровне экономические, правовые и организационные условия для регулирования использования и охраны земель.

4. Создать горизонтальную и вертикальную структуру системы органов управления земельными ресурсами для административно-территориальных образований любого уровня.

5. Обеспечить финансирование необходимых мероприятий по формированию рационального и эффективного использования земель,

включая формирование системы государственного земельного кадастра и поддержание его в актуальном состоянии.

6. Осуществить разделение земель на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

7. Узаконить многообразие и равноправие всех форм вещных прав на землю [14].

2.3 Функции и принципы управления земельными ресурсами.

Управление земельными ресурсами осуществляется по двум направлениям: прямое и опосредованное. Первое связано с созданием конкретных форм и условий землепользования (пространственные характеристики земельных участков, размещение инженерных сооружений, поселений, производственных и рекреационных центров, изменение состояния земель) и носит дискретный характер [14].

Функции опосредованного управления:

- сброс и анализ данных об объекте и предмете управления: изучение свойств земли (обследования, инвентаризация земель), ведение земельного кадастра (регистрация, учет, оценка) и мониторинга земель, создание и ведение земельно-информационных систем;
- выработка управленческого решения: зонирование территорий, прогнозирование и проектирование использования земель;
- реализация управленческого решения: государственное перераспределение земель (изъятие, отвод), организация и финансирование мероприятий по изменению свойств земли, обустройству землепользования, регулирование рыночного оборота земель, экономическое стимулирование рационального землепользования;
- контроль за функционированием системы землепользования и земельных отношений: контроль за использованием земель и соблюдением земельного законодательства, разрешение земельных споров, связанных с

реализацией управленческого решения и функционированием созданной системы организации использования земель.

- изучение характера земельных отношений, состояние земельного законодательства и их мониторинг;

- разработка и принятие законодательных актов (законов, решений, постановлений) и нормативов использования земли;

- реализация мероприятий по изменению системы землепользования, предусмотренных в законодательных актах: совершенствование землепользования и зонирование территории, нормирование использования земли; проведение государственного контроля за соблюдением земельного законодательства;

- разрешение земельных споров, связанных с введением и функционированием земельного законодательства и нормативов использования земли.

Система прямого управления земельными ресурсами, в свою очередь, подразделяется на следующие виды функций:

- а) общие, включающие планирование, организацию, координацию, регулирование, распоряжение, учет и контроль. При осуществлении этих функций происходит распоряжение трудовыми, материальными и денежными ресурсами, оперативное управление землеустроительным и кадастровым производством;

- б) специальные, обеспечивающие организационное воздействие на специальные стороны деятельности предприятий (технологическая подготовка и т. д.);

- в) вспомогательные, включающие обслуживающие процессы общего и специального управления (делопроизводство, хозяйственное обслуживание, охрана).

К числу конкретных действий реализующих общие функции прямого управления земельными ресурсами, можно отнести:

- сбор и анализ данных об объекте управления, управляемых процессах: изучение свойств земли (полевые обследования, инвентаризация земель), ведение единого государственного реестра недвижимости (регистрация, учет оценка) и мониторинга земель, создание и ведение геоинформационных и земельно-информационных систем (ГИС и ЗИС);
- выработка управленческого решения: зонирование территории, прогнозирование, планирование и проектирование использования земель;
- реализация управленческого решения: государственное перераспределение земель (изъятие, отвод), организация и финансирование мероприятий по изменению свойств земли, обустройству и оформлению землепользований, регулирование рыночного оборота земель, экономическое стимулирование рационального землепользования;
- контроль за функционированием сформированного процесса и его корректировка: контроль за использованием земель и соблюдением земельного законодательства, разрешение земельных споров, связанных с реализацией управленческого решения и функционированием созданной системы организации использования земель.

Таким образом, функции прямого управления проявляются в системе конкретных мероприятий, выполняемых разными организациями в разные сроки. Например, при исследовании земельного фонда выполняются следующие мероприятия: космические, аэрофотогеодезические и наземные геодезические изыскания; почвенные, геологические, гидрогеологические, геоботанические, химические, радиационные и иные обследования; инвентаризация земель. При ведении единого государственного реестра недвижимости - регистрация земельных участков, их количественный и качественный учет, бонитировка почв и экономическая оценка земель, оценка связанных с землей иных объектов недвижимости. При создании и ведении ГИС – создание информационной базы данных и цифровых моделей местности, поддержание их на современном уровне. Зонирование территории может производиться как результат проведения определенных изысканий и

обследований, оценочных работ. Прогнозирование, планирование, проектирование оформляется в виде отдельных документов, генеральных схем, технико-экономического обоснования и документации, схем, планов, карт, проектов, разрабатываемым как в целом для всей системы землепользования, так и по отдельным проблемам [12].

Государственное перераспределение земель включает изъятие, конфискацию, отвод, формирование фондов земель. Непосредственное регулирование рыночного оборота земель производится путем их продажи, покупки, сдачи в аренду, регулирования цен и налогов. Для изменения состояния и качества земель организуются и финансируются следующие мероприятия: рекультивация, дезактивация, мелиорация земель, инженерная защита земель, обустройство земель и др.

Экономическое стимулирование рационального землепользования заключается в налогообложении, кредитовании, квотировании производственной деятельности, лимитировании использования природных ресурсов.

Принятие решения связано с большим числом возможных комбинаций потенциальных управленческих действий. Основными этапами принятия решения по управлению земельными ресурсами должны быть следующие:

- постановка задачи;
- поиск информации;
- определение условий объекта управления и связанных с ним структур;
- определение круга пользователей;
- определение запросов землепользователей;
- исследование поведения потребителей предполагаемого управленческого решения и действия;
- накопление, систематизация и анализ данных об объекте управления;
- расчет возможной эффективности;

- осуществление пилотного проекта;
- расчет фактической эффективности или ее моделирование;
- выбор варианта и принятие управленческого решения [14].

Определяющим этапом является постановка задачи и принятие управленческого решения.

В таблице 1 представлены результаты анализа методов, которые могут быть использованы при постановке задачи и определении эффективности управленческих решений.

Таблица 1– Характеристики методов используемых при принятии управленческих решений

Метод	Достоинство	Недостаток
Аналитический	Отсутствие затрат на анализ условий объекта и разработку модели управления	Несоответствие задачи управления и условий объекта управлений
Экспертных оценок	Минимальные затраты на анализ условий объекта и разработку модели управления	Неравнозначность сравниваемых объектов; невозможность выделить какого-либо показателя из всего комплекса
Расчетно-корреляционный	Простота и экономичность расчетов	Только сопоставимая размерность показателей
Экономико-математическое моделирование	Точность расчетов	Сложность расчетов, анализ большого числа факторов. Точная привязка ко времени проведения расчетов.
Кластерный анализ	Использование в одной модели размерных и безразмерных величин	Единовременное выделение кластеров - внесение дополнительного показателя или изменение его величины
Метод нейронных сетей	Использование в одной модели размерных и безразмерных величин	Большой период наблюдения (большое число обучающих пар)

При выработке целей и критериев программы необходимо с достаточной точностью определить методы реализации каждой функции для формирования экономически эффективной системы управления земельными ресурсами.

Вышеперечисленные требования и функции управления земельными ресурсами обеспечивают формирование принципов, характеризующих определенную объективную связь в системе. Учет этих закономерностей позволяет правильно оценить не только состояние системы управления, но и предвидеть пути его совершенствования. Эти закономерности можно разделить на две группы: а) формирующую и определяющую процесс управления в целом; б) характеризующую частные моменты [14].

К общим принципам необходимо отнести следующие:

1. Приоритет государственного управления земельными ресурсами. Система УЗР функционирует на трех взаимосвязанных уровнях: федеральном, субъектов Федерации и муниципальном (местном), комплексно реализующих единую государственную земельную политику. Такой подход обеспечивает защиту прав собственности и владения землей, охрану земель, эффективное развитие инфраструктуры на любых территориях, надежное функционирование системы налогообложения земли, формирует порядок продажи или сдачи в аренду государственных и муниципальных земель.

2. Статус земли как всеобщего условия труда, средства производства и иной социальной деятельности объективно определяет целесообразность данного принципа. Вытекая из территориального верховенства государства (неотъемлемого элемента государственного суверенитета), государственное управление землями распространяется как на неиспользуемые, так и на находящиеся в пользовании земли независимо от форм прав на них.

3. Важнейшие элементы государственного управления земельными ресурсами – проведение рационального землеустройства, организация и

ведение единого государственного реестра недвижимости, формирование земельного оборота, кадастровая оценка земли, информационное обеспечение и подготовка кадров, государственный земельный надзор.

4. Дифференцированный подход к управлению землями разных категорий и регионов, согласно которому правовое обеспечение управления землями должно осуществляться с учетом их экономических, природных и социальных особенностей.

5. Принцип рационального использования земель. Земельная политика государства должна ориентироваться на формирование комплекса факторов, обеспечивающих рост эффективности производства. Так, без крупных капитальных вложений в мероприятия по мелиорации земель, повышению культуры земледелия, использованию средств защиты растений и других действий не может быть эффективного сельскохозяйственного землепользования.

6. Представляя собой единое эколого-экономическое понятие, рациональное использование земли увязывает воедино достижение необходимого эффекта, получаемого от хозяйственной эксплуатации земли при достаточных затратах, с одновременным ее сохранением и улучшением в процессе использования. Поэтому важной целью рационального использования земель является обеспечение охраны земли как важнейшего природного ресурса, создание правовых, экономических, организационно-технологических и других условий для воспроизводства и повышения плодородия почв.

7. Единство управления земельными ресурсами и управления территориями определяет, что земля является важнейшим фактором эффективного развития территории. Незаменимость и ограниченность земли как компонента природы, средства производства, территориального базиса и объекта недвижимости, возрастающие потребности общества и промышленности в сырье, а также необходимость отвода территорий для размещения объектов промышленной и социальной инфраструктуры

требуют: а) рационального распределения и перераспределения земельных ресурсов между отраслями хозяйственного комплекса; б) создания организационно-территориальных условий, способствующих эффективному использованию и охране земли; в) формирования экономического механизма, определяющего целесообразность получения земельного участка для каждой отрасли и сферы хозяйственного комплекса соответствующей площади и качества.

8. Организационная согласованность использования земель и управления территориями. Этот принцип заключается в том, что управляющая система должна обеспечивать повышение эффективности системы объектов и субъектов земельных отношений, выполнение ими определенных прав и обязанностей по использованию земельных ресурсов, формирование правильной организации системы управления для нормального функционирования хозяйственного комплекса территории в целом. Кроме того, структура управления земельными ресурсами и численность аппарата управления на всех уровнях должна формироваться с учетом объема работ и содержания управленческих решений.

9. Систематическое совершенствование функций и методов управления земельными ресурсами обеспечивается внедрением достижений научно-технического прогресса в систему управления земельными ресурсами. Так, земельный кадастр развился от писцовых описаний, заключавшихся в простейшем описании монастырских, церковных и других землевладений до единого государственного реестра недвижимости, включающего в себя в большинстве случаев регистрацию прав и государственный кадастровый учет недвижимого имущества, осуществляемых одновременно, количественный и качественный учет земель, бонитировку почв, кадастровую оценку земель.

10. Экономически эффективное сочетание государственного, регионального и муниципального управления земельными ресурсами

обеспечивается вертикальным и горизонтальным разделением властных полномочий между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

11. Разграничение функциями по управлению ресурсами между органами исполнительной и представительной власти одного административно-территориального уровня. Законодательная база должна определять компетенцию органов исполнительной и представительной власти, т.к. отсутствие разграничения приводит к ухудшению управления, что отрицательно сказывается на эффективности системы.

12. Разделение функций между различными ведомствами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (например, между территориальными органами Росреестра, органами архитектуры, жилищно-коммунального хозяйства и управления государственным имуществом). Для выполнения этого принципа необходимо разграничение функции различных органов по управлению земельными ресурсами.

13. Правовая обеспеченность управления земельными ресурсами (Земельный и Гражданский кодексы Российской Федерации, Законы РФ «О плате за землю», «О землеустройстве», «Об ипотеке», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и т.д.). Только при наличии необходимой нормативно-правовой базы государство может управлять земельными ресурсами в условиях формирования рыночных отношений. При этом необходимо обеспечить соответствие законодательству Российской Федерации законов и иных нормативно-правовых актов, принятых субъектами Российской Федерации и местными органами власти и управления, а также соответствие земельному законодательству РФ и ее субъектов законодательной базы других отраслей, связанных с регулированием земельных отношений (Градостроительный кодекс, Водный кодекс, Лесной кодекс и др.).

14. Принцип организационного и экономически рационального соотношения централизации и децентрализации, способствующий разделению стратегических, тактических и текущих задач в управлении [14].

К частным принципам управления земельными ресурсами можно отнести следующие:

1. Принцип организационной, финансовой и кадровой обеспеченности системы управления земельными ресурсами, который подразумевает наличие специальных органов управления земельными ресурсами с оптимальной численностью и финансированием, особенно для муниципального уровня, проводящих основную работу по управлению земельными ресурсами. Это обеспечит качественное проведение работ определенных видов на конкретных территориях, в которых заинтересованно государство.

2. Принцип управляемости предполагает рациональное соотношение управленческих и управляемых структур, их штатной численности, рациональную степень загрузки структур, принимающих решения и обеспечивающих их выполнения.

3. Принцип соответствия субъекта и объекта – заключается в том, что структура субъекта управления должна формироваться, исходя из особенностей земельных ресурсов (страны, региона, города и т.д.), как объекта управления. Состав органов управления, характер взаимосвязи между ними определяется спецификой функционирования, как отдельных структур звеньев управления, так и системы в целом.

4. Принцип изменяемости – способность органов управления земельными ресурсами на основе требований гибкости и адаптивности учитывать изменения внешних и внутренних экономических, социальных, правовых и иных условий.

5. Принцип специализации – формирование структуры и органов управления должно обеспечить технологическое разделение процессов управления, при одновременном сокращении числа уровней управления и объединения управленческих работ с повторяющимся характером операций, однородностью приемов и методов их выполнения (плановые, бухгалтерские, учетные и т.д.).

6. Принцип иерархичности – предполагает необходимость создания структуры управления с учетом обязательности выполнения решений и постановлений вышестоящих структур нижестоящими органами.

7. Принцип экономичности заключается в том, что планируемый эффект должен достигаться при минимально возможных затратах на управленческий аппарат, экономном использовании трудовых, материальных и финансовых ресурсов производства [14].

Раздел 3 Земельный фонд Российской Федерации как объект управления

3.1 Распределение земельного фонда по категориям земель в Российской Федерации

Земли, находящиеся в пределах Российской Федерации, составляют земельный фонд страны.

Согласно действующему законодательству государственный учет наличия и использования земель в Российской Федерации осуществляется по категориям земель и угодьям без включения в состав земельного фонда земель, покрытых внутренними морскими водами и территориальным морем. Целью государственного учета земель является получение систематизированных сведений о количестве, качественном состоянии и правовом положении земель в границах территорий, необходимых для принятия управленческих решений, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования земель.

В составе земельного фонда категория земель – это часть земельного фонда, выделяемая по основному целевому назначению, имеющая определенный правовой режим. Отнесение земель к категориям осуществляется согласно действующему законодательству в соответствии с их целевым назначением и правовым режимом[10].

Действующее законодательство предусматривает семь категорий земель:

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

- земли водного фонда;
- земли запаса.

Земельные угодья – это земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по природно-историческим признакам. Учет земель по угодьям ведется в соответствии с их фактическим состоянием и использованием.

Сельскохозяйственные угодья – земельные угодья, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции.

К сельскохозяйственным угодьям отнесены:

- пашня;
- залежь;
- кормовые угодья (сенокосы и пастбища);
- многолетние насаждения.

К несельскохозяйственным угодьям отнесены:

- земли под водой, включая болота;
- лесные площади и земли под лесными насаждениями;
- земли застройки;
- земли под дорогами;
- нарушенные земли;
- прочие земли (овраги, пески, полигоны отходов, свалки, территории консервации и т.д.).

Учету подлежат также оленьи пастбища, предоставленные хозяйствующим субъектам для северного оленеводства. Оленьи пастбища представляют собой территории, расположенные в таких природных зонах, как тундра, лесотундра и северная тайга, растительный покров которых пригоден в качестве корма для северного оленя. Оленьи пастбища отнесены к землям различных категорий и могут учитываться в составе лесных площадей, нарушенных и прочих земель, земель, занятых лесными насаждениями и болотами.

Кроме традиционного учета земель по категориям и угодьям в настоящее время, когда земля может находиться в различных формах собственности, учет осуществляется по категориям и формам собственности.

В соответствии с действующим законодательством земля может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. На праве частной собственности земля принадлежит гражданам и юридическим лицам. В государственной собственности находятся земли, не переданные в собственность граждан, юридических лиц, муниципальных образований. Государственная собственность состоит из земель, находящихся в собственности Российской Федерации, и земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации. Земли, принадлежащие на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, являются муниципальной собственностью.

Росреестр продолжает осуществлять официальный статистический учет земель, используемых хозяйствующими субъектами и гражданами для ведения сельскохозяйственного производства и других, связанных с сельскохозяйственным производством целей [17].

Официальная статистическая информация о наличии и распределении земель сформирована на основе сведений о земельных участках (землепользованиях) и землях, ранее учтенных в документах государственного земельного кадастра, и сведений, внесенных в единый государственный реестр недвижимости.

В процессе статистических работ проводятся сбор, обработка и систематизация данных обо всех земельных участках, образующих в совокупности единый земельный фонд Российской Федерации. Актуализация информационного ресурса осуществляется на основе обработки сведений, полученных в ходе выполнения работ по инвентаризации и кадастровой оценке земель, государственного кадастрового учета изменений

характеристик земельных участков, государственного мониторинга земель, анализа землеустроительной документации.

Корректировка данных осуществляется с учетом решений соответствующих органов исполнительной власти, принятых в целях упорядочения использования земель и приведения их правового статуса в соответствие с требованиями действующего законодательства, а также с учетом решений о прекращении прав на земельные участки, принятых судом.

Распределение земельного фонда по категориям земель.

В соответствии с данными государственной статистической отчетности площадь земельного фонда Российской Федерации на 1 января 2016 года составила 1712,5 млн. га (рис. 1) [17].

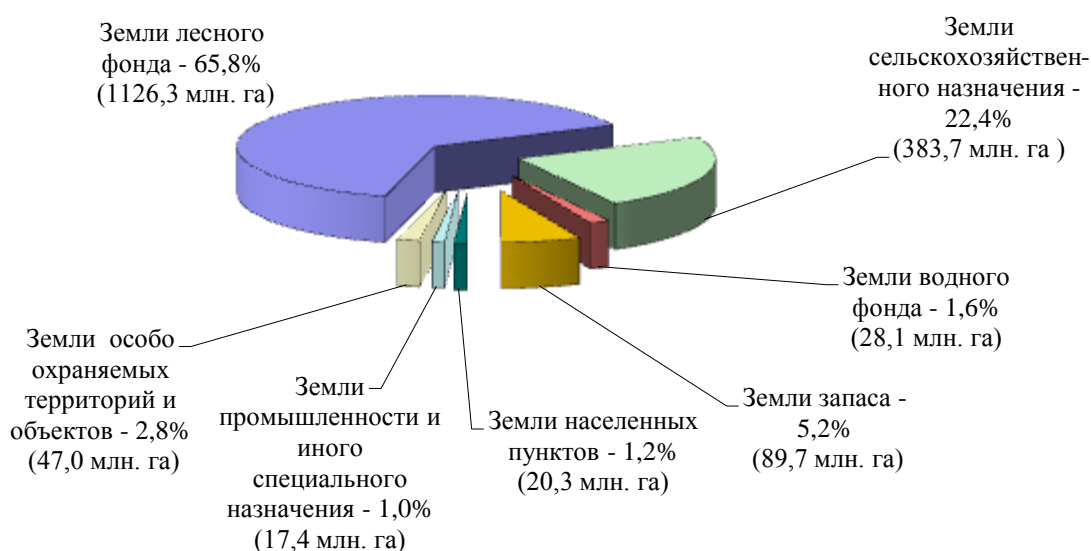


Рис. 1 Структура земельного фонда Российской Федерации по категориям земель

Сведения о наличии и распределении земельного фонда Российской Федерации в разрезе субъектов содержат характеристики земель 85 субъектов Российской Федерации.

Анализ данных, полученных в результате государственного статистического наблюдения за земельными ресурсами, и докладов о состоянии и использовании земель в субъектах Российской Федерации показал, что в 2015 году значительные площади земель были вовлечены в

гражданский оборот, а также продолжались процессы установления (изменения) границ населенных пунктов.

В течение 2015 года переводы земель из одной категории в другую затронули все категории земель, в большей степени это коснулось земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения, земель запаса, земель промышленности и иного специального назначения, а также земель населенных пунктов.

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

Площадь земельного фонда Российской Федерации в 2015 году увеличилась на 2,6 млн. га за счет учета земель Республики Крым.

Основанием перевода земель являлись акты органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции по вопросам использования и охраны земель, а также ходатайства заинтересованных лиц. К необходимости перевода земель из одной категории в другую приводили такие мероприятия, как предоставление земельных участков из земель государственной собственности, изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, изменение (установление) границ населенных пунктов и муниципальных образований, возврат (изъятых ранее) в прежнюю категорию обработанных или рекультивированных земель, прекращение действия права у субъекта права на земельный участок или изменение вида использования земельного участка.

Особое место в процессе перевода земель и земельных участков из одной категории в другую занимал вопрос приведения состава земель определенной категории в соответствие с действующим законодательством, так как в Российской Федерации состав земель и порядок государственного учета земель в разные периоды времени законодательно изменялись соответственно потребностям государственного управления.

В связи с этим следует учитывать, что официальные статистические сведения о наличии и распределении земель отражают фактическое правовое положение земель, сложившееся, в том числе в периоды ранее действовавшего законодательства. С целью реализации норм действующего в настоящее время законодательства в отношении части земель необходимы действия компетентных органов власти, заключающиеся в издании соответствующих актов (об установлении категории земель или переводе земель из одной категории в другую, прекращении действия права на землю) и в отдельных случаях в инициативах, связанных с формированием и кадастровым учетом земельных участков. В частности, такие действия необходимы в отношении большого количества земель, покрытых лесом и водой, не отнесенных к категориям земель лесного и водного фонда.

3.2 Распределение земельного фонда по категориям земель в Иркутской области

Иркутская область расположена в центре Азии, на юге Восточной Сибири, в бассейнах рек Ангары и Нижней Тунгуски. С севера на юг область протянулась почти на 1450 км, с запада на восток – на 1318 км. На западе область граничит с Красноярским краем, на востоке с Читинской областью, на юго-востоке и юге – с Республикой Бурятия, на северо-востоке граница проходит с Республикой Саха (Якутия) [19].

Законами Иркутской области 2004 года и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в 2005 году на территории Иркутской области образовано 474 муниципальных образования, из них 33 муниципальных

района, 9 городских округов, 67 городских поселений, 365 сельских поселений.

Земельный фонд Иркутской области по целевому назначению представлен 7-ю категориями, согласно действующему законодательству – земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

Структура земельного фонда субъекта Российской Федерации – Иркутской области по категориям показана на рисунке 2 [19].

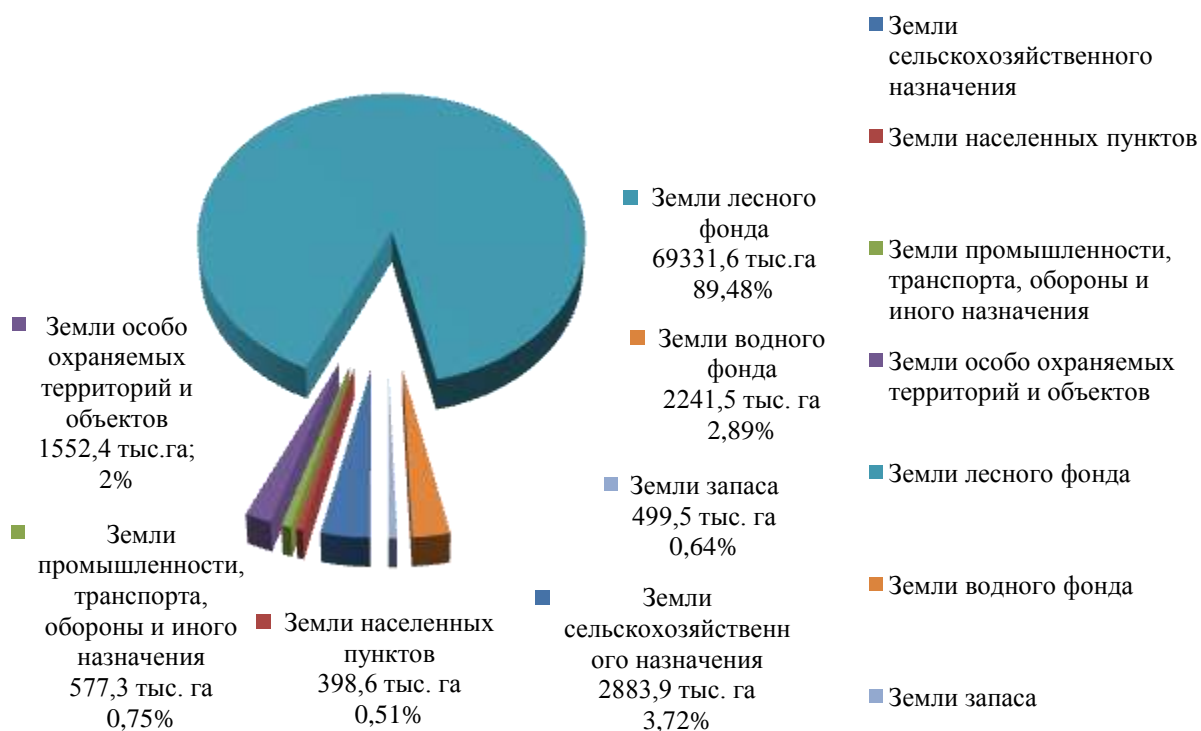


Рис.2 Структура земельного фонда Иркутской области по категориям земель

Из представленной диаграммы видно, что большая часть территории Иркутской области занята землями лесного фонда – 89,48% (69331,6 тыс.га)

от общей площади земельного фонда области. На остальные 6 категорий приходится всего 10,52%, из них: на долю категории земель сельскохозяйственного назначения приходится всего 3,72% (2883,9 тыс.га), земли населенных пунктов 0,51% (398,6 тыс.га), 0,75% занимают земли промышленности и иного специального назначения (577,3 тыс. га) и 0,64% – земли запаса (499,5 тыс.га), на долю земель особо охраняемых территорий и объектов приходится 2,00% (1552,4 тыс.га), земли водного фонда составляют 2,89% (2241,5 тыс.га).

Анализ данных федерального статистического наблюдения свидетельствует о том, что в течение 2016 года произошло перераспределение земель между категориями земель сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов, запаса, лесного фонда и промышленности и иного специального назначения, что видно из таблицы 1 [19].

Таблица 1 – Распределение земельного фонда Иркутской области по категориям земель

№ п/п	Наименование категории земель	На 1 января 2016 года, тыс.га	На 1 января 2017 года, тыс.га	Разница (+/-), тыс.га
1.	Земли сельскохозяйственного назначения, в том числе:	2885,1	2885,1	-1,2
1.1.	фонд перераспределения земель	202,5	202,1	-0,4
2	Земли населенных пунктов	400,5	398,6	-1,9
3	Земли промышленности и иного специального назначения	573,2	577,3	+4,1
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	1552,4	1552,4	0
5	Земли лесного фонда	69332,4	69331,6	-0,8
6	Земли водного фонда	2241,5	2241,5	0
7	Земли запаса	499,5	499,3	-0,2
Итого в административных границах		77484,6	77484,6	0

По сравнению с прошлым годом значительные изменения произошли по категориям земель промышленности и иного специального назначения,

сельскохозяйственного назначения, в том числе в фонде перераспределения, земель населенных пунктов. Отмечаются изменения площади земель запаса и лесного фонда.

В 2016 году перевод земель из категории в категорию осуществлялся на основании распоряжений Правительства РФ и распоряжений губернатора Иркутской области, принятые в пределах их полномочий по вопросам использования и охраны земель, связанные с необходимостью изменения их целевого назначения. К необходимости передачи земель из одной категории в другую могут привести такие мероприятия, как предоставление земельных участков, изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, включение земельных участков в границы населенных пунктов, возврат (изъятых ранее) в прежнюю категорию обработанных или рекультивированных земель. Изменение категории может произойти в результате конфискации земельного участка, прекращения прав на земельный участок. Консервация земель вызывает передачу их, как правило, в земли запаса.

Особое место в процессе перевода и земельных участков из одной категории в другую занимал вопрос приведения состава земель определенной категории в соответствие с действующим законодательством, так как в Российской Федерации состав земель и порядок государственного учета земель в различные периоды времени менялись соответственно потребностям государственного управления.

При использовании статистических данных следует учитывать, что сведения о наличии и распределении земель по категориям сформированы в соответствии с фактическим правовым состоянием земель, то есть согласно действующим на отчетную дату документам, устанавливающим или удостоверяющим право на землю, согласно которым в установленном порядке сведения об объекте учета внесены в Единый государственный реестр недвижимости.

Раздел 4 Основные методы управления земельными ресурсами

4.1 Основные методы управления земельными ресурсами

Установление функций управления является центральным вопросом теории и практики управления земельными ресурсами. Каждая из функций управления земельными ресурсами формирует совокупность мероприятий, систему элементов, состав и содержание которых формируют специфические для данной функции задачи, а также определяют методы и средства их решения. Это позволяет каждой отдельной функции управления быть относительно обособленным направлением управленческой деятельности в области использования земельных ресурсов. Объективной основой организации и осуществления управления земельными ресурсами являются экономические, природные, социальные и иные законы. Это положение должно быть основополагающим при определении функций управления земельными ресурсами. Кроме того, наличие двух взаимосвязанных форм рационального использования земли, таких как организация (опосредованная форма) и осуществление ее хозяйственной эксплуатации (прямая форма) также влияют на выбор функций управления. Рассматриваемые землеустроительные функции являются относительно самостоятельным направлением деятельности по организации рационального использования земельных ресурсов. При этом отдельные мероприятия по использованию земли, связанные с прямым биотехнологическим воздействием на землю и производительным трудом человека, осуществляющим это воздействие, не являются функциями управления (работы по рекультивации нарушенных и мелиорации малопродуктивных земель, защите почв от эрозии и т.д.) [14].

К основным методам управления земельными ресурсами относятся землеустройство, единый государственный реестр недвижимости, мониторинг земель и земельный надзор и др.

Землеустройство

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»:

Землеустройство – мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, 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);

объекты землеустройства – территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, территориальные зоны, а также части указанных территорий и зон;

землеустроительная документация – документы, полученные в результате проведения землеустройства [4].

Землеустройство проводится по инициативе уполномоченных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда [17].

Основаниями проведения землеустройства являются:

- решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства;
- договоры о проведении землеустройства;
- судебные решения.

Землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях:

- изменения границ объектов землеустройства;

– выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям;

– проведения мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

Сведения о землеустройстве носят открытый характер, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, и сведений, относящихся к личности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или арендаторов земельных участков.

Юридические лица или индивидуальные предприниматели могут проводить любые виды работ по землеустройству без специальных разрешений, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Порядок проведения землеустройства устанавливается федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Порядок установления на местности границ объектов землеустройства определяется Правилами установления на местности границ объектов землеустройства, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 20.08.2009 № 688.

Форма карты (плана) объекта землеустройства и требования к составлению карты (плана) объекта землеустройства утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2009 № 621.

Порядок организации и осуществления контроля за проведением землеустройства определяется Положением о контроле за проведением

землеустройства, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2008 № 1061.

Порядок согласования и утверждения землеустроительной документации, создания и ведения государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, а также их использования определяется Положением о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11.07.2002 № 514.

Порядок проведения государственной экспертизы землеустроительной документации определяется Положением о государственной экспертизе землеустроительной документации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2002 № 214.

Сведения об объектах землеустройства подлежат внесению в Единый государственный реестр недвижимости в порядке межведомственного информационного взаимодействия, установленном статьей 32 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Перечень и содержание документов, направляемых органами государственной власти и органами местного самоуправления в орган регистрации прав в случаях, установленных частями 1,3 –13,15 указанной статьи, порядок их направления, в том числе с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия, требования к формату таких документов в электронной форме установлены Правилами предоставления документов, направляемых или предоставляемых в Федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление Государственного кадастрового учёта, Государственной регистрации прав, ведение Единого государственного

реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2015 № 1532.

В соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457, Росреестр:

осуществляет в установленном законодательством Российской Федерации порядке ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, контроль за проведением землеустройства;

организует проведение землеустройства в соответствии с решениями федеральных органов государственной власти, подготовку землеустроительной документации для делимитации и демаркации государственной границы Российской Федерации, а также для установления границ субъектов Российской Федерации, границ муниципальных образований;

проводит государственную экспертизу землеустроительной документации.

Нормативные правовые акты:

- Земельный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2009 № 688 «Об утверждении правил установления на местности границ объектов землеустройства»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2009 № 621 «Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2008 № 1061 «Об утверждении положения о контроле за проведением землеустройства»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 11.07.2002 № 514 «Об утверждении положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2002 № 214 «Об утверждении положения о государственной экспертизе землеустроительной документации»;
- приказ Минэкономразвития России от 03.06.2011 № 267 «Об утверждении порядка описания местоположения границ объектов землеустройства»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии».

Проведение государственной экспертизы землеустроительной документации:

Государственная экспертиза землеустроительной документации осуществляется в целях обеспечения соответствия такой документации исходным данным, техническим условиям и требованиям. Экспертиза осуществляется по решению органов государственной власти, органов местного самоуправления или по инициативе заинтересованных лиц в целях обеспечения соответствия землеустроительной документации исходным данным, техническим условиям и требованиям проведения землеустройства. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии обеспечивает соблюдение единого порядка организации и осуществления экспертизы, выборочную проверку проведения экспертизы ее территориальными органами и координирует их деятельность в области экспертизы. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии организует проведение экспертизы следующей землеустроительной документации:

- генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации;
- документация по вопросам землеустройства, разработанная в соответствии с решениями органов государственной власти;
- документация, касающаяся земель, находящихся в федеральной собственности.

Проведение экспертизы остальной землеустроительной документации организуют территориальные органы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

Единый государственный реестр недвижимости

В соответствии с ФЗ № 218 от 13.07.2015г. «О государственной регистрации недвижимости» в статье 1 предусматривается регулирование:

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением на территории Российской Федерации государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, подлежащих в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной регистрации, государственного кадастрового учета недвижимого имущества, подлежащего такому учету согласно настоящему Федеральному закону, а также ведением Единого государственного реестра недвижимости и предоставлением предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости.

2. Единый государственный реестр недвижимости является сводом достоверных систематизированных сведений об учтенном в соответствии с настоящим Федеральным законом недвижимом имуществе, о зарегистрированных правах на такое недвижимое имущество, основаниях их возникновения, правообладателях, а также иных установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом сведений.

3. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество – юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения,

перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества (далее - государственная регистрация прав).

4. Государственная регистрация прав осуществляется посредством внесения в Единый государственный реестр недвижимости записи о праве на недвижимое имущество, сведения о котором внесены в Единый государственный реестр недвижимости.

5. Государственная регистрация права в Едином государственном реестре недвижимости является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Зарегистрированное в Едином государственном реестре недвижимости право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке (часть 5 в ред. Федерального закона от 03.07.2016 N 361-ФЗ).

6. Государственной регистрации подлежат право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество и сделки с ним в соответствии со статьями 130, 131, 132, 133.1 и 164 Гражданского кодекса Российской Федерации. В случаях, установленных федеральным законом, государственной регистрации подлежат возникающие, в том числе на основании договора, либо акта органа государственной власти, либо акта органа местного самоуправления, ограничения прав и обременения недвижимого имущества, в частности сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда, наем жилого помещения.

7. Государственный кадастровый учет недвижимого имущества - внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о земельных участках, зданиях, сооружениях, помещениях, машино-местах, об объектах незавершенного строительства, о единых недвижимых комплексах, а в случаях, установленных федеральным законом, и об иных объектах, которые прочно связаны с землей, то есть перемещение, которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (далее также - объекты недвижимости), которые подтверждают существование такого объекта

недвижимости с характеристиками, позволяющими определить его в качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение его существования, а также иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений об объектах недвижимости (далее – государственный кадастровый учет) (в ред. Федерального закона от 03.07.2016 № 315-ФЗ).

8. Положения настоящего Федерального закона не применяются к государственному учету и государственной регистрации прав на воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, участки недр (в ред. Федерального закона от 03.07.2016 № 361-ФЗ) [5].

В статье 2 настоящего закона представлена правовая основа государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав, а именно:

1. Правовую основу государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав составляют Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

2. В случаях, установленных настоящим Федеральным законом, актами Президента Российской Федерации и актами Правительства Российской Федерации, правовую основу государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав составляют также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по нормативно-правовому регулированию в сфере ведения Единого государственного реестра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости (далее – орган нормативно-правового регулирования).

Статьей 3 предусмотрен орган, осуществляющий государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав:

1. Государственный кадастровый учет, государственная регистрация прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, осуществляются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами (далее – орган регистрации прав Росреестр).

2. Федеральный орган исполнительной власти, указанный в части 1 настоящей статьи:

1) координирует и контролирует деятельность органов регистрации прав;

2) обеспечивает соблюдение органами регистрации прав порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости, а также осуществляет эксплуатацию федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости;

3) разрабатывает и издает методические материалы для органов регистрации прав по вопросам осуществления государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведения Единого государственного реестра недвижимости, предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости;

4) обеспечивает обучение и повышение квалификации работников органов регистрации прав;

5) осуществляет иные полномочия, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

3. К компетенции органа регистрации прав при осуществлении им государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав относятся:

1) прием заявления о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов;

2) проверка действительности поданных заявителем документов и наличия соответствующих прав у подготовившего документ лица или органа власти;

3) проверка наличия ранее зарегистрированных и ранее заявленных прав;

4) государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав;

5) выдача документов, подтверждающих осуществление государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав;

6) ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в нем;

7) принятие на учет в порядке, установленном органом нормативно-правового регулирования, бесхозяйных недвижимых вещей;

8) иные полномочия, установленные настоящим Федеральным законом (часть 3 в ред. Федерального закона от 03.07.2016 N 361-ФЗ).

4. Предусмотренные частью 3 настоящей статьи отдельные полномочия органа регистрации прав, за исключением полномочий, предусмотренных в пунктах 2 – 4 части 3 настоящей статьи, на основании решений федерального органа исполнительной власти, указанного в части 1 настоящей статьи, вправе осуществлять подведомственное ему федеральное государственное бюджетное учреждение. В целях применения положений настоящего Федерального закона федеральное государственное бюджетное учреждение, наделенное полномочиями в соответствии с указанными решениями, считается органом регистрации прав. При этом на такое федеральное государственное бюджетное учреждение распространяются предусмотренные Федеральным законом от 27 июля 2010 года N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» требования к организации и порядку взаимодействия с заявителями при предоставлении государственных услуг и положения об ответственности за

нарушение данных требований. Положения настоящего Федерального закона применяются к такому федеральному государственному бюджетному учреждению постольку, поскольку иное не вытекает из существа соответствующих правоотношений (в ред. Федерального закона от 03.07.2016 № 361-ФЗ).

5. Предусмотренные частью 3 настоящей статьи полномочия органа регистрации прав могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации постановлениями Правительства Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В целях применения положений настоящего Федерального закона орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которому в соответствии с настоящей частью переданы полномочия органа регистрации прав, считается органом регистрации прав (часть 5 введена Федеральным законом от 03.07.2016 N 361-ФЗ).

Нормативные правовые акты

- Конституция Российской Федерации
- Земельный кодекс Российской Федерации
- Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)
- Федеральный закон N 218 от 13.07.2015г. «О государственной регистрации недвижимости»
- Федеральный закон от 03.07.2016 N 315-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса РФ и отдельные законодательные акты РФ»
- Федеральный закон N 361 от 03.07.2016 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ»

- Федеральный закон от 27 июля 2010 года N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»
- Указ Президента Российской Федерации от 25.12.2008 г. N 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» и др.

Государственный мониторинг земель

В соответствии со статьей 67 Земельного кодекса Российской Федерации государственный мониторинг земель является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и представляет собой систему наблюдений, оценки и прогнозирования, направленных на получение достоверной информации о состоянии земель, об их количественных и качественных характеристиках, их использовании и о состоянии плодородия почв. Объектами государственного мониторинга земель являются все земли в Российской Федерации [2].

Задачами государственного мониторинга земель являются:

- 1) своевременное выявление изменений состояния земель, оценка и прогнозирование этих изменений, выработка предложений о предотвращении негативного воздействия на земли, об устранении последствий такого воздействия;
- 2) обеспечение органов государственной власти информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель в целях реализации полномочий данных органов в области земельных отношений, включая реализацию полномочий по государственному земельному надзору (в том числе для проведения административного обследования объектов земельных отношений);
- 3) обеспечение органов местного самоуправления информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель в целях реализации полномочий данных органов в области земельных отношений, в том числе по муниципальному земельному контролю;

4) обеспечение юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

В зависимости от целей наблюдения государственный мониторинг земель подразделяется на мониторинг использования земель и мониторинг состояния земель.

В рамках мониторинга использования земель осуществляется наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением.

В рамках мониторинга состояния земель осуществляются наблюдение за изменением количественных и качественных характеристик земель, в том числе с учетом данных результатов наблюдений за состоянием почв, их загрязнением, захламлением, деградацией, нарушением земель, оценка и прогнозирование изменений состояния земель.

В соответствии с пунктом 5.1.13 постановления Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» Росреестр осуществляет государственный мониторинг земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения) [17].

Порядок осуществления государственного мониторинга земель установлен приказом Минэкономразвития России от 26.12.2014 № 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения».

При осуществлении государственного мониторинга земель необходимые сведения получают с использованием:

а) дистанционного зондирования (съёмки и наблюдения с космических аппаратов, самолетов, с помощью средств малой авиации и других летательных аппаратов);

б) сети постоянно действующих полигонов, эталонных стационарных и иных участков;

в) наземных съемок, наблюдений и обследований (сплошных и выборочных);

г) сведений, содержащихся в государственном кадастре недвижимости;

д) землеустроительной документации;

е) материалов инвентаризации и обследования земель, утвержденных в установленном порядке;

ж) сведений о количестве земель и составе угодий, содержащихся в актах органов государственной власти и органов местного самоуправления;

з) данных, представленных органами государственной власти и органами местного самоуправления;

и) результатов обновления картографической основы (результатов дешифрирования ортофотопланов или сведений топографических карт и планов);

к) данных государственного лесного реестра, а также лесохозяйственных регламентов лесничеств (лесопарков).

В качестве объектов государственного мониторинга земель определяются земли (независимо от форм собственности и форм осуществляемого на них хозяйствования) субъекта Российской Федерации в целом, административного муниципального образования (муниципальный район, городское поселение, городской округ, иные муниципальные образования), постоянно действующего полигона, эталонного стационарного участка, а также земельный участок или группа земельных участков.

Каждый объект государственного мониторинга земель описывается набором показателей, определяющих его состояние и использование.

Показателями мониторинга использования земель являются:

– общая площадь земель (земельных участков) соответствующей категории (для объекта государственного мониторинга земель - земли определенной категории, установленной статьей 7 Земельного кодекса Российской Федерации);

- общая площадь земельных участков, имеющих соответствующий вид разрешенного использования (в случае, если государственный мониторинг земель проводится в отношении земельных участков, имеющих определенный вид разрешенного использования);
- площадь земель или земельных участков, в отношении которых выявлено использование их не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- площадь земель или земельных участков, в отношении которых выявлено неиспользование земель и земельных участков;
- площадь земель или земельных участков, в отношении которых выявлены иные нарушения земельного законодательства, за исключением порчи земель;
- площадь распределения земель по формам собственности (в разрезе категорий и видов разрешенного использования), исходя из данных Единого государственного реестра недвижимости;
- площадь застроенных земель в разрезе категорий;
- общая площадь внесенных в государственный кадастр недвижимости земель лесного фонда по видам использования лесов;
- иные показатели, определенные в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Показателями мониторинга состояния земель являются:

- а) количественные показатели состояния земель:
 - общая площадь земель (земельных участков) соответствующей категории (в разрезе категорий земель, установленных статьей 7 Земельного кодекса Российской Федерации);
 - общая площадь земельных участков, имеющих соответствующий вид разрешенного использования (в случае если государственный мониторинг земель проводится в отношении земельных участков, имеющих определенный вид разрешенного использования);

– общая площадь земельных участков общего пользования, внесенных в государственный кадастр недвижимости, занятых улично-дорожной сетью, коммуникациями, скверами, парками, городскими лесами (для земель населенных пунктов);

– общая площадь санитарно-защитных и охранных зон объектов, внесенных в государственный кадастр недвижимости, расположенных на землях промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землях для обеспечения космической деятельности, землях обороны, безопасности и иного специального назначения;

– количество объектов, сведения о которых внесены в государственный кадастр недвижимости, расположенных на землях промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землях для обеспечения космической деятельности, землях обороны, безопасности и иного специального назначения, в отношении которых отсутствуют сведения в государственном кадастре недвижимости санитарно-защитных и (или) охранных зонах (в случае если установление таких зон предусмотрено законодательством);

– общая площадь учтенных в государственном кадастре недвижимости санитарно-защитных и охранных зон объектов, расположенных на землях особо охраняемых территорий и объектов;

– количество объектов, сведения о которых внесены в государственный кадастр недвижимости, расположенных на землях особо охраняемых территорий и объектов, в отношении которых отсутствуют сведения в государственном кадастре недвижимости о санитарно-защитных и (или) охранных зонах (в случае если установление таких зон предусмотрено законодательством Российской Федерации);

б) качественные показатели состояния земель (с указанием степени развития негативного процесса):

- площадь земель, подверженных линейной эрозии (слабая, средняя, сильная, очень сильная степень развития);
- площадь земель, подверженных опустыниванию (слабая, средняя, сильная, очень сильная степень развития);
- площадь подтопленных земель (слабая, средняя, сильная степень развития);
- площадь заболоченных земель (слабая, средняя, сильная степень развития);
- площадь переувлажненных земель (слабая, средняя, сильная степень развития);
- площадь нарушенных земель (слабая, средняя, сильная степень развития);
- площадь захламленных земель (слабая, средняя, сильная степень развития);
- площадь земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению (слабая, средняя, сильная степень развития);
- площадь земель, загрязненных нефтью и нефтепродуктами (умеренно опасная, опасная, чрезвычайно опасная степень развития);
- площадь земель, загрязненных тяжелыми металлами (умеренно опасная, опасная, чрезвычайно опасная степень развития);
- площадь земель, подверженных иным негативным процессам (с указанием наименования и степени развития негативного процесса).

Оценка состояния земель выполняется путем анализа ряда последовательных (периодических, оперативных) наблюдений, направленности и интенсивности изменений и сравнения полученных показателей со значениями базового наблюдения и нормативного показателя [6, 9].

Показатели состояния земель выражаются как в абсолютных, так и в относительных значениях, отнесенных к определенному периоду или сроку.

По результатам оценки состояния земель составляются прогнозы и рекомендации с приложением к ним тематических карт, диаграмм и таблиц, характеризующих динамику и направление развития изменений, в особенности имеющих негативный характер.

Полученные материалы и данные государственного мониторинга земель накапливаются и хранятся в архивах (фондах) и базах данных автоматизированной информационной системы государственного мониторинга земель.

Данные, полученные в ходе проведения государственного мониторинга земель, используются при подготовке государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации.

Нормативные правовые акты

- Конституция Российской Федерации
- Земельный кодекс Российской Федерации
- Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)
- Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»
- Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»
 - Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»
 - Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
 - Федеральный закон от 21.11.2011 № 331-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
 - Постановление Правительства Российской Федерации от 02.10.2002 № 830 «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота»

- Постановление Правительства Российской Федерации от 11.07.2002 № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 27.02.2004 № 112 «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектов
- Постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1 «О государственном земельном надзоре»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 06.06.2013 № 477 «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 09.08.2013 № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)» (вместе с «Положением о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)»)
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 №326«Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы»

- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 297-р «Об утверждении основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации»

- Приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 14.11.2006 № 376 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по предоставлению государственной услуги «Ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства»

- Приказ Минэкономразвития России от 26.12.2014 № 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения».

Государственный земельный надзор

С целью соблюдения законов Российской Федерации в рамках своей компетенции Росреестра осуществляет функции государственного надзора (контроля) по нескольким направлениям:

«Государственный земельный надзор – деятельность уполномоченных должностных лиц Росреестра направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства [7].

Должностные лица Росреестра в рамках государственного земельного надзора осуществляют контроль за соблюдением:

- требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, использования земельных участков без документов, разрешающих в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, осуществление хозяйственной деятельности, самовольной уступки права пользования землей, а также самовольной мены земельными участками;

- требований о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобретения земельных участков в собственность;

- требований земельного законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению;

- требований земельного законодательства, связанных с обязательным использованием земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства, жилищного или иного строительства, в указанных целях (за исключением выполнения требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности);

- требований земельного законодательства органами местного самоуправления при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

- обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

- требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков;

- предписаний, выданных должностными лицами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальных органов в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений.

Государственный земельный надзор осуществляется в форме:

- проведения плановых и внеплановых проверок;
- систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства. Систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства осуществляется путем проведения административного обследования объектов земельных отношений, анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, а также в иных формах, предусмотренных земельным законодательством;

- принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Должностные лица, уполномоченные на осуществление государственного земельного надзора, имеют бланки документов с изображением Государственного герба Российской Федерации и служебное удостоверение, форма которого установлена приказом Росреестра от 28.11.2013 № П/487 «Об организации оформления и использования служебных удостоверений с жетоном должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, уполномоченных осуществлять государственный земельный надзор».

Оформление результатов проверок

По результатам проверок должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственного земельного надзора, составляются акты проверки. В случае выявления в ходе проведения проверок нарушений требований законодательства Российской Федерации к актам проверки прилагаются предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения, а также в отношении лиц, совершивших нарушения составляются по результатам проверок протоколы об административных правонарушениях и иные акты, предусмотренные законодательством Российской Федерации, в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

Систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства.

Систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства осуществляется путем проведения административного обследования объектов земельных отношений, анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, а также в иных формах, предусмотренных земельным законодательством.

Обжалование решений и действий (бездействий) должностных лиц.

Решения и действия (бездействие) должностных лиц органов государственного земельного надзора, осуществляющих плановые и внеплановые проверки, могут быть обжалованы в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

- Нормативные правовые акты
- Конституция Российской Федерации
- Кодекс РФ об административных правонарушениях
- Земельный кодекс Российской Федерации
- Гражданский кодекс Российской Федерации

- Федеральный закон от 21.12.2004 г. № 172 «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»
- Постановление правительства РФ от 26 декабря 2014 г. N 1515 «Об утверждении правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор»
- Постановление правительства российской федерации от 18 марта 2015 г. № 251 «Об утверждении правил проведения административного обследования объектов земельных отношений, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль»
- Федеральный закон от 26 декабря 2008 года «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»
- Постановление правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 «О федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»
- Постановление правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении положения о государственном земельном надзоре» и др.

Раздел 5 Организационно-правовой механизм управления земельными ресурсами

5.1 Организационная структура управления земельными ресурсами

Под организационной структурой системы управления понимается иерархическая соподчиненность органов, вырабатывающих решения по управлению земельными ресурсами [14].

Организационные системы управления обладают следующими важнейшими свойствами, которые необходимо учитывать при выработке управленческих решений и организации структуры управления:

- целостность – устойчивость функционирования организационной системы при ее минимальной структурной сложности и минимально необходимых ресурсах;

- обособленность – относительная изолированность, автономность организационных систем или их подсистем, проявляющаяся в разделении полномочий, формировании границ экономической, организационной, политической и хозяйственной самостоятельности предприятий, регионов, отраслей;

- централизованность – осуществление управления из одного центра (руководитель, администрация, госорганы и т.д.);

- адаптивность – возможность приспособления к изменениям внутренних и внешних условий, обеспечивающее эффективность и стабильность функционирования системы;

- совместимость – согласованность подсистем и элементов системы, обеспечивающая их взаимоприспособляемость и взаимоадаптивность;

- эмерджентность – несоответствие целевых функции отдельных подсистем с целевой функцией организационной системы. Так, например, целевая функция хозяйственного комплекса страны может не совпадать с целевой функцией отдельной отрасли, а целевая функция отдельного работника может не совпадать с интересами организации;

- мультипликативность – возможность умножения положительных или отрицательных эффектов системы;
- неопределенность данных – отсутствие точных значений характеристик процесса управления;
- многокритериальность – возможность оценки деятельности организационной системы управления по нескольким показателям;
- стохастичность – отсутствие однозначных результатов реализации управленческих решений. Основными причинами стохастичности являются: отсутствие однозначных аналитических зависимостей между возможными результатами реализации управленческих решений, и состоянием системы в момент воздействия на нее; случайный характер поведения окружающей среды; непреднамеренные и непредсказуемые искажения и запаздывания данных о состоянии организационной системы управления и окружающей среды и др.
- наличие фактора времени – старение добываемой информации, связанное с сокращением процедуры обоснования и принятия управленческих решений и др. [14].

Можно выделить несколько видов (форм) управления: государственное, общественное, муниципальное, внутрихозяйственное.

Государственное управление в области рационального использования и охраны земель означает, что государство устанавливает определенные правила и нормы по организации использования как всех земельных ресурсов страны, так и отдельных его частей (категорий земель, видов землепользования, различных землепользователей, собственников, арендаторов) путем формирования правовых институтов в сфере землепользования (частной собственности на землю, аренды, рынка земли и т.д.). При этом роль государства выражается в двух качествах: 1) государство – как собственник земли и недвижимого имущества (хозяйственное управление); 2) государство – как орган власти, т.е. суверен, обладающий территориальным верховенством в отношении всех земель, независимо от

форм собственности. В первом случае земля, будучи объектом управления, является для государственных органов объектом их хозяйственной деятельности; во втором – территорией, т.е. пространством границей, государственной власти, характеризующими государственными границами.

Когда осуществляется государственное управление в области землепользования в лице его компетентных представительных органов власти или органов исполнительной власти, то оно, как правило, выражается в обязательных властных предписаниях, адресованных землепользователям (например, при установлении земельного налога, при государственном земельном надзоре и экологических требованиях, ведении единого государственного реестра недвижимости, выявлении правонарушений и т.п.). Правовые нормы, исходящие от региональных органов власти обеспечивают, как правило, решение экономических проблем использования земельных ресурсов, то есть использования земли как имущества. При этом принимаемые решения государственной власти в регионах основаны на их компетенции, как хозяйствующих субъектов (например, при заключении договоров аренды земли, организации торгов, заключении сделок с землей, при договорах о проведении внутрихозяйственного землеустройства и т.д.). Поэтому в регионах, с одной стороны, земля выступает как объект, на который распространяются властные функции государства, а с другой – как объект хозяйственной деятельности. Отсюда различия в методах регулирования земельных отношений, возникающих по поводу осуществления властных функций государства и по поводу хозяйственных отношений, связанных с использованием и охраной земель.

В первом случае применяется метод власти и подчинения, который проявляется как правовой императив (повеление, требование, приказ, указание). Во втором – метод, выражающийся в согласованиях и учете волеизъявления субъекта земельных отношений при формировании решений органов государственного управления земельными ресурсами. Так, требуется согласование при выборе объектов для мелиорации и способов ее

проведения, методов применения удобрений и гербицидов, возможности изъятия земли для государственных или общественных нужд и т.п. Данный метод осуществления правомочий управления может выражаться также в невмешательстве в вопросы внутрихозяйственного использования угодий, в частности, применяемых систем земледелия, организации внутрихозяйственной организации производства и т. д.

Но система управления земельными ресурсами государства как собственника земли в лице его компетентных органов за поведением землепользователя, действующего в условиях определенной экономической свободы, может смениться методом правового императива (например, учитывая право государственной собственности на отвод земли для хозяйственных потребностей производится на основании решения (постановления компетентного государственного органа).

Административно-правовому методу регулирования земельных отношений характерно проявление властных функций. Участники таких отношений не равноправны, так как один дает обязательные для исполнения предписания, а другой обязан их точно и вовремя исполнять. Но властный, административно-правовой метод применяется тогда, когда в этом есть необходимость, т. е. когда в земельных отношениях имеется общегосударственный интерес.

В первую очередь административно-правовой метод регулирования земельных отношений необходим при обнаружении нарушений земельного законодательства, а также при необходимости их предупреждения. Основной задачей правоохранительных органов (прокуратуры, суда, арбитража), органов Минприроды РФ, санитарной эпидемиологической службы Минздрава РФ, Федеральной службы земельного кадастра РФ является обнаружение и предупреждение земельных правонарушений.

При этом в основе административно-правового метода регулирования земельных отношений должны лежать экономические расчеты и прогнозы (государственный план; проект, согласованный в надлежащем порядке и

утвержденный компетентным государственным органом; экономические нормативы, обосновывающие принятие тех или иных решений, и т. д.). Поэтому административно-правовое вмешательство в управление землей собственников возможно лишь в определенных законодательствах случаях: при порче земли, при непринятии мер по борьбе с сорной растительностью, при распространении эрозии почв, при несоблюдении государственных и общественных интересов, в использовании земли и т.д.

Таким образом, если в одних случаях допускается метод администрирования, то в процессе внутрихозяйственного использования, земли применяется метод свободного управления, а в определенных законом случаях применяется метод администрирования. Характерным примером сложного содержания земельных отношений является предоставление государственной земли на условиях аренды. Земля в этих случаях предоставляется на основании хозяйственного решения компетентного органа управления, а затем заключается договор, который устанавливает права и обязанности участников договорных (арендных) отношений. Но если арендатор нарушает земельное законодательство, к нему применяется метод административного воздействия, который не исключает судебного рассмотрения возникшего конфликта.

Внутрихозяйственное управление выражается в организации использования земли самими сельскохозяйственными предприятиями и другими пользователями земли. Их органы управления издают правовые акты (решения, правила, нормативы), обязательные для исполнения в рамках данного хозяйства или промышленного предприятия, юридическая сила которых обеспечивается самими владельцами (пользователями) земли. Нарушения названных правовых норм органы управления предприятия (хозяйства) устраняются, как правило, мерами дисциплинарного воздействия. Таким образом, правовые акты органов государственного управления формируются государством, имеют общий характер, а их исполнение может

обеспечиваться органами государственного принуждения и обязательны для органов внутрихозяйственного управления [14].

Функции управления в области использования и охраны земель выражены в соответствующих нормативных правилах. Они сводятся в основном к следующим видам (направлениям) деятельности: планирование и прогнозирование использования земельных ресурсов; зонирование земель; распределение и перераспределение (предоставление, отвод, изъятие, выкуп) земель; государственная регистрация прав на землю, землеустройство организация землепользования; планировка и правила застройки земель поселений, ведение государственного земельного кадастра; мониторинг земель; охрана земель и контроль за правильным их использованием, а также охрана земельных прав граждан и юридических лиц; организация платы за землю и др. Таким образом, деятельность органов государства и других владельцев земли по управлению и организации землепользования широка и многогранна.

Государственное управление в области использования и охраны земель осуществляют как представительные, так и исполнительные органы власти, между которыми возможно два типа отношений:

- жёсткое подчинение, которое характерно для комитетов и инспекций. При жёстком подчинении нижестоящий орган полностью подчинён вышестоящему органу;
- функциональное соответствие, когда органы выполняют аналогичные функции, отличающиеся только степенью детализации и полнотой функций. Вышестоящий орган вырабатывает общие правила и ограничения для нижестоящих.

Управление земельными ресурсами осуществляется на основе определённых принципов, методов и средств целенаправленного воздействия на субъекты прав на земельные участки. Как ранее отмечалось, выделяются управляющая и управляемая системы с наличием определённого вида связей: прямых и обратных, директивных, стимулирующих, регулирующих.

В настоящее время сложились определенные организационно-структурные блоки системы управления, позволяющие распределить функции управления между различными органами управления (по горизонтали и вертикали), а также между субъектами с различными экономическими формами хозяйствования.

5.2 Функции органов управления земельными ресурсами

Каждый вышестоящий уровень координирует действия нижестоящих уровней, а каждый иерархический уровень управления содержит все функции организации субъекта управления. Субъект управления на вышестоящем уровне осуществляют координацию организации субъектов управления на нижестоящих уровнях, исходя из принятых для конкретного административно-территориального образования критериев эффективности рационального использования земель. Это обеспечивает необходимые условия для своевременного выполнения федерального законодательства и приведение в соответствие уровни организации управляющей и управляемой систем [14].

Система органов государственного управления земельными ресурсами образует единую управленческую вертикаль и находится во взаимодействии с государственными органами исполнительной власти на:

- федеральном уровне;
- на уровне субъектов Федерации;
- на уровне муниципальных образований (административный район, поселения).

Законодательными органами государственной власти являются аппарат президента Российской Федерации, Совет Федерации и Государственная Дума Российской Федерации, а также соответствующие органы субъектов Российской Федерации.

На основании сложившегося законодательства, к компетенции федеральных органов законодательной власти относятся:

- принятие федеральных законов, в соответствии с которыми органы законодательной власти субъектов Федерации принимают законы и иные нормативные акты, регулирующие земельные отношения;
- утверждение единых принципов платы за землю и единых принципов регистрации прав на земельные участки и прочно связанную с ними иных объектов недвижимости в порядке ведения государственного земельного кадастра;
- определение специального правового режима для отдельных категорий земель;
- установление порядка отнесения земель к федеральным и определение порядка распоряжения и управления этими землями;
- отмена противоречащих земельному законодательству решений соответствующих органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, органов местного самоуправления и др.

К органам исполнительной власти, в соответствии с законодательством, относятся органы общей и органы специальной компетенции.

Органами общей компетенции являются: Правительство Российской Федерации и соответствующие органы государственной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления – городские, районные, поселковые и сельские администрации.

Каждый из них в пределах своей компетенции осуществляет функции управления в области управления использованием и охраны земель независимо от того, в чьей собственности, пользовании или ведомственном управлении находятся земли.

К компетенции Правительства РФ относятся:

- принятие правовых актов (в соответствии с законодательными актами Российской Федерации), регулируемыми земельные отношения;

- территориальное планирование использования земель;
 - установление границ особо охраняемых территорий, входящих в состав нескольких субъектов Федерации, а также в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп по согласованию с соответствующими администрациями и органами местного самоуправления;
 - разработка и выполнение совместных с органами исполнительной власти субъектов Федерации федеральных программ по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями;
 - защита прав собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов;
 - изъятие и предоставление земельных участков, находящихся в собственности субъектов Федерации, в соответствии с законодательными актами Российской Федерации в порядке, установленном органом законодательной власти соответствующего субъекта Федерации;
 - изменение целевого назначения земель;
 - выкуп земель для государственных нужд Российской Федерации
- и др.

К компетенции органов законодательной власти субъектов Федерации относятся:

- принятие законов и иных нормативных правовых актов в соответствии с Конституцией РФ, земельным законодательством и другими законами РФ:
- определение территорий с особым правовым режимом использования земель, установление и изменение их границ;
- принятие законодательных и правовых актов по развитию системы земельного кадастра;

– утверждение программ развития единого государственного реестра недвижимости в регионах, ассигнований из региональных бюджетов на его ведение, осуществление контроля за их расходованием, а также утверждение правил регистрации прав на земельные участки с находящимися на них объектами недвижимости и форм документов.

Субъекты Федерации имеют также право устанавливать предельные размеры земельных участков, размеры и порядок взимания платы за землю, порядок ее централизации в соответствии с законодательными актами РФ, порядок распоряжения землями, находящимися в государственной собственности субъектов Федерации, а также порядок изменения целевого назначения земельного участка.

Субъекты Федерации утверждают и изменяют количество и границы административных районов, городскую и поселковую черту, генеральные планы городов и поселков республиканского, краевого, областного, окружного подчинения, городов федерального значения, определяют порядок осуществления государственного земельного надзора, ведения землеустройства и единого государственного реестра недвижимости, формируют региональные программы по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, и охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями, устанавливают правила перевода земель из одной категории и целевого назначения в другую, определяют размеры платежей за землю и перечень льгот при их взимании.

К компетенции органов исполнительной власти субъектов Федерации относятся:

– разработка и принятие нормативно-правовых актов в области регулирования земельных отношений в соответствии с федеральным законодательством;

– установление границ и правового режима особо охраняемых территорий регионального значения;

- отмена противоречащих земельному законодательству административных актов органов местного самоуправления;
- установление предельных норм предоставления земельных участков;
- установление (утверждение) и изменение административных границ районов на территории субъекта РФ;
- установление (утверждение) и изменение городской и поселковой черты, а также генеральных планов городов и поселков окружного, областного, краевого и республиканского подчинения;
- определение размеров и порядка взимания платы за землю и установление региональной нормативной цены земли;
- определение порядка изменения целевого назначения земель и перевода их из одной категории в другую;
- утверждение региональных программ и схем рационального использования и охраны земель;
- установление льгот по налогам за землю;
- изъятие, в том числе выкуп, земель для государственных нужд;
- организация проведения работ по землеустройству, единому государственному реестру недвижимости, мониторингу и надзору за использованием и охраной земель;
- принятие правовых актов в соответствии с законами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации;
- управление земельными ресурсами, территориальное планирование земель и зонирование;
- отмена противоречащих законодательству решений органов местного самоуправления (администрации);
- разработка и выполнение региональных программ по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными

мероприятиями, утвержденными соответствующими органами законодательной власти;

- разработка и принятие нормативных актов по вопросам единого государственного реестра недвижимости в соответствии с законодательством РФ, правовыми актами органов представительной власти субъектов Федерации;

- разработка и выполнение региональных программ единого государственного реестра недвижимости, утверждаемых органами представительной власти, а также выделение ассигнований из своих бюджетов на ведение единого государственного реестра недвижимости;

- организация работ по регистрации прав на земельные участки и находящиеся на них объекты недвижимости в рамках ведения единого государственного реестра недвижимости;

- утверждение ежегодного отчета о состоянии и использовании земель региона;

- организация землеустройства, единого государственного реестра недвижимости и мониторинга земель;

- организация государственного земельного надзора;

- перевод земель из одной категории в другую;

- выкуп земель для государственных нужд;

- утверждение генеральных планов городов, поселков и сел и др.

К компетенции федеральных органов исполнительной власти РФ относятся:

- установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;

- установление ограничений оборотоспособности, земельных участков;

- государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного надзора и ведения единого государственного реестра недвижимости;
- установление порядка изъятия (выкупа) земель для государственных и муниципальных нужд;
- изъятие (выкуп) земель для нужд Российской Федерации;
- разработка и реализация федеральных программ по использованию и охране земель;
- реализация иных полномочий, отнесенных к полномочиям Российской Федерации существующим законодательством РФ;
- разработка и принятие нормативных актов, регулирующих организацию и ведение землеустройства и единого государственного реестра недвижимости;
- внесение на утверждение в органы представительной власти программы развития единого государственного реестра недвижимости;
- утверждение форм регистрационной (поземельной) книги, правоохраняющих документов на землю;
- закрепление и защита прав собственников, владельцев, пользователей земли;
- осуществление государственного контроля за распределением и использованием земель, законностью земельных сделок (купли-продажи, аренды, залога, дарения, обмена и др.);
- обеспечение оперативности и устойчивости земельного оборота, гласности земельных сделок; разрешение земельных споров; проведение налогового обложения земли и земельных сделок; установление нормативной и перспективной цены земли; предоставление сведений о собственниках,

владельцах, пользователях земельных участков, правовом режиме земель, их хозяйственном использовании и цене;

- обеспечение необходимой информацией о земельных ресурсах органов государственной власти, юридических и физических лиц;
- проведение землеустройства и территориального планирования;
- подготовка ежегодного государственного доклада о состоянии и использовании земель Российской Федерации и др.

Компетенция органов местного самоуправления в области земельных отношений определяется Конституцией РФ, земельным законодательством, законодательными актами по местному самоуправлению, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

Местные органы представительной власти вносят на рассмотрение и утверждение вышестоящих органов представительной власти предложения по совершенствованию управления земельными ресурсами, по ассигнованиям из бюджета на мероприятия по УЗР, осуществляют контроль за расходованием выделенных средств.

К компетенции органов местного самоуправления в административных границах соответствующих муниципальных образований отнесены:

- предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам в собственность или пользование;
- изъятие (в том числе выкуп) и предоставление земельных участков для муниципальных нужд;
- планирование использования земель и контроль за правильностью их использования в границах муниципальных образований;
- организация работ по землеустройству, единому государственному реестру недвижимости, мониторингу земель, реализации генеральных планов и проектов планировки и застройки населенных пунктов в пределах, определяемых органами исполнительной власти субъектов РФ;

- установление размеров платы за землю и льгот по земельному налогу для отдельных плательщиков, а также базовых ставок арендной платы за землю;
- взимание платы за землю;
- установление (корректировка) зональной нормативной цены земли в соответствии с действующим законодательством;
- установление предельных норм наделения граждан земельными участками в установленных законодательством случаях;
- охрана права собственности на землю и права землепользования.

Конкретные виды и объемы деятельности муниципальных органов по управлению земельными ресурсами устанавливаются федеральным законодательством или законодательством субъектов РФ.

Кроме того, к компетенции местных органов исполнительной власти относится выделение ассигнований из местного бюджета на проведение мероприятий по управлению земельными ресурсами и утверждение ежегодного отчета о наличии и использовании земель муниципального образования.

К ведению муниципальных образований также относится решение проблем в области владения, пользования и распоряжения землями, находящимися в муниципальной собственности, а также осуществления контроля за использованием земельных ресурсов в границах муниципального образования.

Органы общегосударственного управления возлагают выполнение некоторых функций на Федеральные органы государственного управления специальной компетенции, к которым относятся Росреестр, Госстрой, Минприроды, Минсельхоз России и другие министерства и ведомства.

Органы специальной компетенции подотчетны органам общей компетенции и, в свою очередь, подразделяются на функциональные и отраслевые (ведомственные) органы.

К функциональным органам специальной компетенции относятся Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Министерство имущественных отношений, Министерство природных ресурсов, органы санитарно-эпидемиологической службы Министерства здравоохранения РФ и архитектурно-градостроительной службы Госстроя РФ.

Росреестр и его территориальные органы являются ведущими органами специальной компетенции федеральной исполнительной власти, на которые возложено общее государственное управление земельным фондом страны.

Отраслевыми (ведомственными) органами являются различные министерства и ведомства, в ведении которых находятся земли определенного целевого назначения (Министерство сельского хозяйства, Министерство путей сообщения, Министерство связи и др.).

Задачи и функции федеральных органов исполнительной власти в сфере государственного управления земельными ресурсами и недвижимостью, а также управления землями госсобственности значительно подразделяются.

Так, к функциям Росреестра отнесено:

- ведение единого государственного реестра недвижимости и в пределах своей компетенции государственного управления земельными ресурсами;
- ведение единого государственного реестра недвижимости в целях информационного обеспечения деятельности по государственному и муниципальному управлению земельными ресурсами, государственному надзору за использованием и охраной земель, землеустройству, проведению кадастровой оценки земель (в том числе для целей налогообложения), реализации мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель, и иной связанной с использованием земель деятельности;
- осуществление государственного надзора за использованием и охраной земель;

- организация и осуществление землеустройства, мониторинга земель, прогнозирования и планирования рационального использования земель в пределах его компетенции;
- участие совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в формировании нормативной правовой базы по вопросам ведения единого государственного реестра недвижимости и регистрации прав и государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройства, государственной кадастровой оценки земель, мониторинга земель и государственного надзора за использованием и охраной земель;
- обеспечение в установленном порядке федеральных органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, заинтересованных юридически и физических лиц информацией о состоянии земель, прогнозирования и планировании их рационального использования;
- участие в составлении списков плательщиков земельного налога и арендной платы за землю [9].

Функциями Минимущества России являются:

- проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений;
- управление и распоряжение в пределах своей компетенции имуществом, находящимся в собственности РФ (далее именуется – федеральное имущество), в том числе земельными участками, за исключением земельных участков лесного фонда и земель, занятых водными объектами;
- координация деятельности в области имущественных и земельных отношений иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;
- регулирование деятельности на рынке недвижимости при осуществлении оценочной деятельности;

- анализирует процессы, связанные с приватизацией, управлением и распоряжением государственной собственностью, проводит научно-технические, маркетинговые, социологические и иные исследования и на основе полученных данных формирует предложения по совершенствованию методов реформирования имущественных и земельных отношений в целях повышения эффективности экономики и ее социальной ориентации;
- разрабатывает с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам управления земельными участками, находящимися в федеральной собственности, и проведения земельной реформы;
- подготавливает совместно с органами государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления для представления в Правительство Российской Федерации предложения о разграничении государственной собственности в Российской Федерации на собственность: федеральную, государственную субъектов РФ и муниципальную, в том числе подготавливает перечни земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований возникает право при разграничении государственной собственности на землю;
- приобретает по решению Правительства Российской Федерации земельные участки и иное имущество в собственность: федеральную, государственную субъектов РФ и муниципальную;
- предоставляет в установленном порядке земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, федеральным государственным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, органам местного самоуправления на праве постоянного (бессрочного) пользования и иным организациям и гражданам в аренду;
- осуществляет непосредственно и с помощью своих территориальных органов контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков и иного

федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или в оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений, переданного в установленном порядке иным лицам, и при выявлении нарушений принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации необходимые меры для их устранения и привлечения виновных лиц к ответственности;

- осуществляет непосредственно и с помощью своих территориальных органов контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков и иного федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или в оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений;

- выступает в пределах своей компетенции государственным заказчиком проектно-изыскательских работ, связанных с управлением земельными участками, находящимися в федеральной собственности, и проведением земельной реформы, размещает на конкурсной основе заказы на их выполнение;

- осуществляет в установленном порядке изъятие земельных участков для нужд Российской Федерации, в том числе в результате выкупа;

- подготавливает совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти документы о переводе находящихся в федеральной собственности земель из одной категории в другую;

- заключает договоры об организации земельных торгов (конкурсов, аукционов) со специализированной организацией, определяемой Правительством Российской Федерации;

- осуществляет контроль за поступлением в федеральный бюджет средств от продажи и аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

- осуществляет лицензирование оценочной деятельности и контроль за соблюдением лицензионных требований и условий, координирует разработку и согласование стандартов оценки имущества;
- осуществляет взаимодействие с Федеральной службой Росреестра России и с учреждениями юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Задачами Мингосимущества России являются:

- участие в разработке, формировании и проведении единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений в Российской Федерации;
- разработка и реализация государственных программ, связанных с регулированием имущественных отношений в сфере владения, пользования и распоряжения земельными участками, проведением земельной реформы и рациональным использованием земель;
- проведение в установленном порядке разграничения государственной собственности на землю на собственность: Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований;
- обеспечение интересов Российской Федерации при заключении соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче осуществления части полномочий в области имущественных и земельных отношений;
- содействие развитию международного сотрудничества в сфере имущественных и земельных отношений и реализации государственной политики в области привлечения инвестиций.

Функциями Госстроя России являются:

- ведение технического учета жилищного фонда, организация ведения соответствующей учетно-технической, оценочной и правоустанавливающей документации и обеспечение хранения в архивах бюро технической инвентаризации и объединенном архиве Госстроя России;

- участие совместно с Минюстом России, Минимущества России и Росреестром в создании системы регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обеспечение нормативно-правового регулирования деятельности организаций, осуществляющих техническую инвентаризацию в субъектах РФ и муниципальных образованиях;
- устанавливает порядок разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации, а также по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проектной документации;
- обеспечивает в установленном порядке нормативно-методическое сопровождение государственного технического учета и инвентаризации зданий и сооружений жилищно-гражданского и производственного назначения;
- организует в пределах своей компетенции государственный контроль за использованием и охраной земель в городских и сельских поселениях и издает инструкцию о порядке его осуществления;
- осуществляет лицензирование деятельности по разработке градостроительной и проектной документации, деятельности по выполнению инженерных изысканий для строительства, топографо-геодезических и картографических работ при осуществлении градостроительной деятельности (в соответствии с перечнем работ, согласованных с Федеральной службой геодезии и картографии России);
- участвует в формировании инфраструктуры рынка недвижимости в жилищной сфере, обеспечивающей защиту прав собственности на жилье и эффективную систему организации сделок на этом рынке;
- обеспечивает защиту установленных законодательством Российской Федерации прав собственников жилья на создание товариществ собственников жилья с целью управления многоквартирными домами.

Министерство юстиции России осуществляет функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Министерство сельского хозяйства России:

- участвует в проведении земельной реформы в сельской местности;
- проводит государственную политику и осуществляет государственное управление в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, реабилитации радиоактивно загрязненных сельскохозяйственных угодий, химизации и мелиорации земель;
- организует разработку, экспертизу и реализацию федеральных целевых программ, межгосударственных целевых программ, программ реструктуризации и земельных преобразований;
- организует содействие органам исполнительной власти субъектов РФ в организации рационального использования, воспроизводства и охраны земель (включая воспроизводство плодородия и сохранение почв);
- совместно с Федеральной службой земельного кадастра России осуществляет государственный контроль за состоянием и использованием мелиорированных земель.

Минэкономразвития России разрабатывает и реализует государственную социально-экономическую политику, определяет пути развития экономики и методов ее эффективного регулирования, обеспечивающих социально-экономический прогресс и устойчивое развитие Российской Федерации.

Министерство природных ресурсов РФ является специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды и государственного контроля за использованием и охраной земель и в пределах своей компетенции:

- координирует в пределах своей компетенции деятельность федеральных органов исполнительной власти по вопросам ведения государственного кадастра в области природопользования и охраны окружающей природной среды;
- разрабатывает и осуществляет с участием других федеральных органов исполнительной власти меры по совершенствованию механизма экономического регулирования рационального природопользования и охраны окружающей природной среды, определяет методики экономической (стоимостной) оценки природных ресурсов;
- осуществляет в установленном порядке координацию деятельности по созданию и обеспечению функционирования комплексной системы мониторинга состояния окружающей природной среды и использования природных ресурсов, а также участвует в ведении другими федеральными органами исполнительной власти государственного мониторинга иных видов природных ресурсов;
- организует и осуществляет в пределах своей компетенции государственный контроль за использованием и охраной земель;
- формирует фонд государственных информационных ресурсов и окружающей природной среды, в установленном порядке регулирует использование этой информации, участвует в создании информационных систем по видам природных ресурсов, организует подготовку государственных докладов о состоянии окружающей природной среды и использовании природных ресурсов в Российской Федерации;
- организует и обеспечивает рациональное, многоцелевое, непрерывное использование земель лесного фонда.

5.3 Классификация источников прав в области управления земельными ресурсами

В любом государстве в обязательном порядке функционирует исторически сложившаяся правовая система, включающая следующие виды

источников права: правовой обычай, нормативный акт, судебный прецедент, договор, общие принципы, идеи и доктрины, религиозные обычаи и др. [16].

Наиболее характерным для России способом правового регулирования является нормативный акт, что обуславливается масштабами, централизацией и многонациональностью государства, необходимостью обеспечить единообразие применения правовых норм. Нормативный акт содержит норму права и отличается от индивидуального акта, направленного на решение конкретного индивидуального случая.

Под нормой права понимается общее (неперсонифицированное) правило поведения, обязательное для исполнения гражданами и должностными лицами, установленное уполномоченным на это органом. Норма права – это повеление, имеющее категорический характер, предписание, за которым стоит авторитет закона, государства. Нормативный акт не должен исчерпываться исполнением, действует непрерывно и, как правило, рассчитан на неопределенное количество случаев.

Нормативный акт имеет в условиях России определенные преимущества перед остальными источниками права: он является письменным, публикуемым источником права, широко тиражируемым, доведенным до сведения исполнителей, призванным отражать общий интерес, общую волю, готовящимся тщательно, длительное время и с помощью квалифицированных юристов.

В связи с многообразием социально-экономических и природно-экологических условий нашей страны нормативные федеральные акты по вопросам земельных отношений и управления земельными ресурсами, как правило, принимаются только по крупным общегосударственным проблемам, а решение конкретных задач передается субъектам Федерации, и относится к их правотворческой компетенции.

Нормативные акты составляют иерархическую систему, где их юридическая сила зависит от места и компетенции органа, принимающего акт. Среди нормативных актов различают конституцию, законы и

подчиняющиеся им подзаконные акты. К последним относятся как акты государственных органов, так и акты органов местного самоуправления.

Акты органов государственной власти подразделяются по вертикали на федеральные акты Российской Федерации и акты субъектов Российской Федерации, а по горизонтали – на законы и иные нормативно правовые акты.

Закон – это нормативный акт, принимаемый в особом порядке и направленный на регулирование наиболее важных общественных, в т.ч. и земельных, отношений. Закон всегда нормативен, т.е. в законе всегда содержатся юридические нормы – общие правила поведения, рассчитанные на неопределенное количество случаев применения.

Законы могут приниматься только высшими представительными (законодательными) органами Российской Федерации и ее субъектов либо всенародным голосованием – референдумом, проводимом в особом порядке.

Этим обуславливается верховенство закона над остальными актами, которые не могут противоречить закону. В России законодательным органом является Федеральное Собрание, состоящее из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы РФ.

Все законы и иные нормативные правовые акты находятся между собой в строго иерархической соподчиненности. Законы, принимаемые высшими представительными органами государственной власти, обладают наибольшей юридической силой по отношению ко всем остальным источникам права. Верховенство среди законов на всей территории России принадлежит Конституции РФ, наделенной высшей юридической силой, и федеральным законам. Согласно Конституции РФ, все законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны ей противоречить.

Конституция России формирует основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство, полномочия главы государства, законодательных, исполнительных и судебных органов власти, являющихся самостоятельными, и органов местного самоуправления.

Конституционные положения являются отправными для других отраслей права, в том числе для земельного.

В области регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами нормы Конституции РФ можно условно разбить на две большие группы: первая – непосредственно посвященные земельным отношениям и УЗР и вторая – непосредственно участвующая в регулировании земельных отношений и УЗР. Аналогично строятся конституции и уставы субъектов Российской Федерации.

К первой группе относятся: о земле и иных природных ресурсах, находящихся в различных формах собственности (ст. 9); о праве частной собственности на землю и регулировании условий и порядка пользования ею на основе федерального закона (ст.36); о праве каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42); об обязанности каждого сохранять природу, бережно относиться к ее богатствам (ст.58); об отнесении к совместному ведению Федерации и ее субъектов земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности (ст.72).

Вторую группу норм составляют более отдаленные от земельных отношений, но не менее значимые для них предписания Конституции:

- о человеке, его правах и свободах, как высшей ценности, защита которой является обязанностью государства и всех его органов (ст. 2, 17 и 18);
- о демократическом, правовом, социальном характере Российского государства (ст. 1 и 7);
- о гарантировании единства экономического пространства, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности (ст.8);
- о равенстве всех перед законом и судом (ст. 19);
- о праве на жилище и его неприкосновенности. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют

жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище (ст. 25 и 40);

– о гарантировании государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, в частности гарантировании судебной защиты (ст. 45, 46, 47 и 48);

– об обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57) и многие другие [1].

Являясь едиными по способу формирования, своему положению в правовой системе и роли в регулировании общественных отношений, законы подразделяются на:

а) федеральные конституционные законы; б) федеральные законы, принимаемые по предметам ведения РФ и имеющие прямое действие на всей территории РФ; в) федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации; г) законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, принимаемые ими по вопросам, находящимся вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов Федерации.

Наряду с нормативными правовыми актами земельного законодательства к источникам земельного права относят также акты других отраслей законодательства, если они содержат правовые нормы, затрагивающие управление земельными ресурсами.

Тесная естественная взаимосвязь земли и других природных ресурсов (недр, вод, лесов, окружающей природной среды в целом) предопределяет наличие норм, регулирующих отношения, связанные с землей, в источниках таких отраслей права, как водное, лесное, горное и природоохранительное. Содержащиеся в этих источниках нормы, регулирующие отношения по поводу земли, подчинены нормам земельного права. Так, в соответствии с земельным законодательством в Законе РФ «О недрах» определены право собственника земельного участка на добычу общераспространенных полезных ископаемых, находящихся в границах этого участка, обязанности

землепользователя по охране земель от вредного воздействия и приведению нарушенного при пользовании недрами земельного участка в состояние, пригодное для использования; в Лесном кодексе Российской Федерации предусмотрены порядок перевода лесных земель в нелесные, обязанности лесопользователей по повышению плодородия почв, предотвращению эрозионных и других процессов, ухудшающих состояние земель, и т.п.

Среди относящихся к земельному праву законов России можно отметить такие, как Земельный (2001 г.) кодекс, федеральные законы об охране окружающей среды (2002 г.), о плате за землю (1991 г.), о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах (1995 г.), об особо охраняемых природных территориях (1995г.), о мелиорации земель (1996 г.), о государственном регулировании агропромышленного комплекса (1997 г.), о безопасном обращении с пестицидами и ядохимикатами (1997 г.), о землеустройстве (2001 г.), о разграничении государственной собственности на землю (2001 г.) и др.[3].

Источниками земельного права также являются федеральные законы, входящие в иные отрасли права, но предусматривающие земельные нормы. Законы других отраслей права можно условно разделить на две группы:

1) законы природоресурсного блока, которые, как и земельные, регулируют отношения по управлению использованию и охране иных природных ресурсов (кроме земли), но затрагивают и земельные отношения: это федеральные законы «О недрах» (1992г.), «О животном мире» (1995г.), «Об охране атмосферного воздуха» (1999г.) и др.; их считают входящими в природоресурсную подотрасль экологического права;

2) законы иных отраслей права. В законодательстве о недрах, атмосферном воздухе, животном мире и другом природоресурсном законодательстве имеется немало норм, связанных с землепользованием. Например, Водный кодекс РФ предусматривает нормы о береговой линии и прибрежной полосе внутренних морских вод и территориального моря, водоохраных зон водных объектов, порядке ведения работ в них,

особенностях предоставления земельных участков в водоохраных зонах и контроле за их использованием, зонах и округах санитарной охраны вокруг водоемов (ст.16, 108, 111, 112 и 115 ВК РФ)

Таким образом, нормы земельного права содержатся в законах, составляющих природоресурсное законодательство.

Нормы земельного права также содержатся в Гражданском кодексе РФ, Кодексе РФ об административных правонарушениях, Уголовном кодексе РФ. В частности, в КоАП РФ и УК РФ содержатся составы земельных правонарушений (преступлений), за которые устанавливается и применяется соответственно административная или уголовная ответственность – в зависимости от степени общественного вреда или общественной опасности[3].

В условиях России основным источником земельного права, как и остальных отраслей права, являются подзаконные нормативные акты. В них прежде всего входят указы Президента РФ, а также постановления Правительства РФ, ведомственные акты, нормативные акты организаций, акты субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Главными подзаконными актами являются указы Президента России.

В земельном праве указы Президента актуальны и разнообразны, что объясняется значимостью и запутанностью земельных отношений, устарелостью некоторых частей земельного законодательства 1990-х годов, необходимостью оперативного восполнения пробелов в земельном регулировании. Оказавшими значительное влияние на развитие земельных отношений и землепользования можно считать указы:

О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России (от 27 октября 1993 г. и от 24 декабря 1993 г.);

О налогообложении продажи земельных участков и других операций с землей (от 7 декабря 1993 г.);

О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость (от 11 декабря 1993 г.);

О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности (от 14 февраля 1996г.);

О реализации конституционных прав граждан на землю (от 7 марта 1996 г.);

О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личных подсобных хозяйств (от 7 июня 1996 г.);

О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами (от 16 мая 1997 г.) и др.

Следующими источниками земельного права являются постановления Правительства Российской Федерации, которое осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации. Акты Правительства принимаются на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ и являются обязательными к исполнению в Российской Федерации. Во исполнение своих полномочий Правительство РФ, осуществляя распорядительные функции, активно участвует в формировании земельного права. Об этом свидетельствует перечень актов Правительства:

О мониторинге земель в Российской Федерации (от 15 июля 1992 г.);

К подзаконным актам относятся приказы, инструкции, правила, наставления, принимаемые центральными органами исполнительной власти, к которым относятся министерства, государственные комитеты и ведомства (Центральный банк, Федеральная служба безопасности, Федеральная пограничная служба, Росгидромет и др.).

Для осуществления определенных задач федеральные органы исполнительной власти принимают ведомственные нормативные акты.

Нормативные акты организаций, т.е. акты, устанавливающие для неперсонифицированных граждан обязанности или предоставляющие им права, принимаются в организациях, учреждениях и на предприятиях. Они

называются локальными и могут быть двоякого вида: 1) рассчитанные на работающих на данном предприятии, т.е. обращенные внутрь предприятия; 2) направленные вне предприятия. Оба вида актов носят общий характер, и ориентированы на неоднократное число применения.

Нормативные акты организации, хотя и находятся в иерархии нормативных актов на самой низшей ступени и обязаны соответствовать всем вышестоящим нормативным актам, тем не менее, являются самыми массовыми, регулирующими наибольшее число прав граждан и конкретных земельных отношений, вызывающими наибольшее количество нарушений законности и посягательств на права граждан, в том числе и земельные.

К источникам земельного права в последнее время также начинают относить общие принципы права, нормативные договоры и соглашения, некоторые обладающие юридической силой обычая. В связи с приобретением (приватизацией, куплей-продажей), использованием и охраной земель между органами власти, организациями и частными лицами складываются определенные земельные отношения, которые регулируются нормами права. Этим правоотношениям присуще наличие следующих элементов:

1) норма права, которой необходимо руководствоваться при решении тех или иных земельно-правовых вопросов;

2) субъекты права, т.е. участники земельных отношений;

3) объект права, т.е. конкретный земельный участок, по поводу которого возникают земельные отношения. Объектами земельных отношений является также все недвижимое имущество, которое прочно связано с землей; в сфере государственного управления объектом земельных отношений может быть весь федеральный или региональный земельный фонд в целом, его составные части в пределах границ республик, областей, административно-территориальных образований, отдельные участки;

4) содержание земельных правоотношений, т.е. права и обязанности их участников, совершающих свои действия в точном соответствии с нормами

права, преследуя цель, ради которой складываются данные земельные отношения, при этом учитываются особенности и субъекта, и объекта данных отношений.

Как отмечалось ранее, Российское государство, регулируя земельные отношения и формируя систему управления земельными ресурсами, выступает в двух качествах: а) как верховный орган власти и б) как собственник принадлежащих ему земель.

К первому виду регулирования относятся экологические, санитарные, планировочные и строительные правила, различные обременения, публичные сервитуты и другие ограничения и предписания в интересах использования и охраны не только земли, но и других природных объектов, всего российского государства и общества. Как орган власти Российское государство выступило инициатором земельной реформы и установило основные принципы и порядок ее проведения. Вместе с тем, будучи собственником земли и других природных объектов, государство в этом качестве выступает в роли хозяйствующего субъекта, заинтересованного в наиболее производительном и рациональном использовании принадлежащих ему природных ресурсов.

Так, если под застройку отводится участок сельскохозяйственной земли, застройщик обязан внести местным органам определенную плату, отвечающую количеству и качеству предоставленной ему земли. Если земля используется в сельскохозяйственном производстве, то ее владелец обязан вносить государству или земельный налог или арендную плату.

Существенные различия природных и экономических свойств земли и неодинаковость хозяйственного ее использования могут обуславливать самые разнообразные земельные отношения.

Одни отношения складываются в процессе сельскохозяйственного производства; другие – при использовании земли в промышленности и строительстве; третьи – в лесном хозяйстве; четвертые – при выделении и использовании земель поселений (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов) и т.д. Это позволяет говорить о

классификации земельных отношений по основному хозяйственному назначению земель. Так, земельные правоотношения в сфере сельскохозяйственного производства имеют конкретные правовые нормы, свой объект, своих участников отношений, свое правовое содержание, выражающееся в осуществлении прав и соблюдении определенных обязанностей при сельскохозяйственном использовании земли.

Классификацию земельных правоотношений можно строить и по другим признакам, в зависимости от того, какую особенность земельных правоотношений необходимо выделить и исследовать, например, классификация земельных правоотношений по их субъекту. Участниками этих отношений могут выступать коммерческие сельскохозяйственные предприятия, арендные коллективы, граждане и т.д.

По функциональному назначению земельные правоотношения могут быть регулятивными и правоохранительными.

Регулятивные правоотношения – это такие урегулированные нормами земельного права земельные отношения, которые выражаются в совершении участниками данных отношений позитивных (положительных) действий. Это чаще всего возникающие на практике земельные отношения.

Правоохранительные правоотношения, в отличие от регулятивных, вызываются отклонением в поведении участника земельных отношений от нормы закона. Поэтому правоохранительные земельные отношения возникают по поводу правонарушений, когда наступает необходимость юридического воздействия на нарушителя земельного законодательства. Названные отношения могут складываться и при отсутствии правонарушения, когда есть угроза его наступления. Поэтому, например, со стороны органов Федеральной службы земельного кадастра РФ могут быть приняты охранительные (предупредительные) меры, чтобы не допустить назревающего правонарушения.

Земельные правоотношения могут быть материальными, возникающими на основании норм материального права, и процессуальными – на основании процессуальных норм.

Материальные правовые нормы – это те, которые устанавливают какие-то существенные права и обязанности участников земельных правоотношений, например, право на получение земельного участка, обязанность охранять плодородие угодий, не нарушать интересов соседних землепользователей и т. д. Соответствующие этим нормам земельные отношения называются материальными.

Процессуальные нормы устанавливают формы реализации материальных норм (порядок подачи заявлений, просьб и ходатайств о предоставлении (продаже) земли, порядок проведения торгов, правила обжалования решений государственных органов, процедуру рассмотрения земельных споров, если они возникают, и т. п.). Возникающие в связи с этим отношения признаются процессуальными.

Наиболее сложными по своему юридическому содержанию являются земельные правоотношения, в которых реализуются права государства как собственника земли. Управленческий государственный орган, как и всякий собственник, имеет право «господства над вещью» (так называемое «абсолютное право»). Но из этого не следует, что он может игнорировать экономические законы, пренебрегать нормами права, не считаться с законными интересами землепользователей, подавлять хозяйственную самостоятельность субъектов земельных отношений, включая отдельных граждан. Государство, как любой собственник земли, должно стремиться строить свои отношения с пользователями на взаимовыгодной основе. Для этого необходимо в системе государственных органов иметь хозяйственные структуры, которые квалифицированно (без ущерба для государства – собственника земель) участвовали бы в сделках с землей, при ее приватизации, аренде и т. д.

Государственный орган, действующий в качестве хозяйствующего субъекта, должен проявлять повышенное внимание к тому, чтобы ни его собственные действия, ни действия его партнеров – пользователей земли не наносили ущерб природе, чтобы в заключаемых с его участием арендных договорах нашли отражение надлежащие права третьих лиц – например, владельцев коммуникаций, проходящих по земле, предоставленной в сельскохозяйственную аренду. Иными словами, государственный орган должен не только блюсти имущественные интересы государства, но и проявлять повышенную заботу о соблюдении всего комплекса нормативных актов, относящихся к земле. Эта сторона земельных отношений подчеркнута в законодательстве о порядке проведения государственного земельного контроля.

Иные земельные отношения могут возникать, изменяться или прекращаться на основании правомерных и неправомерных действий (правонарушений). Так, при систематическом нарушении земельного законодательства пользователь может быть лишен права на землю. Земельный участок может быть изъят (выкуплен) и при отсутствии нарушений, если он понадобился для государственных или общественных нужд.

Изменения в содержании земельных правоотношений происходят при частичном изъятии земель, например, в случае соглашения сторон об изменении условий договора аренды, а также при некоторых других обстоятельствах, не приводящих к полному прекращению права пользования землей.

Наконец, земельные правоотношения могут различаться по степени взаимной обязанности их участников. Они могут быть отношениями равноправия (партнерские отношения) и отношениями подчиненности одной стороны другой. Как правило, равноправные земельные отношения возникают между теми или иными хозяйствами – пользователями земли.

При отношениях подчиненности складывается иной характер поведения субъектов права пользования землей. В этих отношениях, как правило, одной из сторон является орган управления, который по закону правомочен давать те или иные указания землепользователю, добиваться от него тех или иных действий, контролировать его поведение и т. д. Так, должностное лицо Федеральной службы земельного кадастра РФ может потребовать от сельскохозяйственного предприятия и всякого другого предприятия (хозяйства) прекращения работ, угрожающих состоянию угодий, и землепользователь, собственник, землевладелец обязан подчиниться этим законным требованиям.

Для дальнейшего развития системы управления земельными ресурсами в Российской Федерации необходимо создание полноценного земельного законодательства, призванного комплексно регулировать правовые отношения по поводу земли как объекта земельного права.

Исходя из особенностей этого объекта, можно выделить следующие основные направления в формировании правового механизма системы управления, земельными ресурсами:

- правовое регулирование земель как основного природного ресурса (вопросы рационального использования и охраны земель);
- правовое регулирование земель как объекта права собственности (установление особенностей оборота земельных участков);
- правовое регулирование земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации (государственный контроль и государственное регулирование земельных отношений).

Раздел 6. Экономический механизм управления земельными ресурсами

6.1 Основные положения формирования земельной ренты

В условиях рыночных отношений особое значение приобретает механизм экономического регулирования управления земельными ресурсами, реализуемый через соблюдение экономических интересов государства, землевладельцев и землепользователей.

Механизм экономического регулирования управления земельными ресурсами формируется системой мер экономического воздействия, направленных на реализацию земельной политики государства, обеспечение прав землевладельцев и землепользователей, установление социально справедливых платежей за землю, экономическое стимулирование рационального и эффективного землепользования, введение экономических санкций за нерациональное использование и ухудшение экологического состояния земельных участков, на защиту земельных угодий от порчи и ухудшения их экологического состояния, незаконного захвата и разбазаривания [14].

Система экономических регуляторов управления земельными ресурсами включает:

- земельный налог;
- арендную плату за землю;
- рыночную цену земли;
- залоговую цену земли;
- компенсационные платежи при изъятии земель;
- компенсационные выплаты при консервации земель;
- платежи за повышение качества земли;
- штрафные платежи за экологический ущерб;
- налоговое обложение при гражданском земельном обороте;
- плату за право аренды и т.д.

Мировой опыт рыночных отношений наглядно показывает, что земля во многих странах вовлечена в сферу экономических отношений, в первую очередь, как надежный, неиссякаемый, количественно увеличивающийся источник финансовых средств, пополняющий бюджеты всех уровней, способствующий обеспечению развития территорий.

Эта задача решается реализацией одного из принципиальных положений системы управления земельными ресурсами—обеспечением платности землепользования.

Рыночная экономика перенесла центр тяжести управления с методов прямого регулирования, т.е. централизованного в глобальном плане распределения и перераспределения материальных и финансовых ресурсов, на методы косвенного воздействия на экономику землепользования через налоговую систему.

Земельные платежи выполняют в системе управления земельными ресурсами комплексную задачу: обеспечивают рациональное распределение имеющихся земельных ресурсов между различными видами их использования; создают равные условия деятельности для субъектов, хозяйствующих на земельных участках, обладающих разным качеством; обеспечивают изъятие и направление в городской бюджеты рентного дохода, создаваемого на земельных участках с лучшими условиями; создают финансовую базу для проведения мероприятий, повышающих качество как территории административного образования в целом, так и отдельных ее районов.

Экономический механизм управления земельными ресурсами должен быть основан на использовании земельной ренты в качестве основы для формирования системы экономических регуляторов с другими экономическими рычагами (ценами, ссудным процентом, подоходным налогом и т.д.);

Рента (от лат. *reddita* – отданная назад) – устойчивый доход, прямо не связанный с предпринимательской деятельностью. Известно несколько видов

рент, в том числе государственная и банковская, связанных с займами, по которым выплачиваются рентные доходы в виде процента.

Земельная рента имеет иную природу. Как известно, земельный собственник может вести хозяйство самостоятельно, но может и передать свое право использования земли в аренду предпринимателю. Условиями арендного договора последний временно получает право монопольного хозяйствования на данном участке, за что и выплачивает землевладельцу арендную плату. Превращение части прибыли арендатора в земельную ренту обусловлено именно данной монополией.

Аренда земли возникла еще при рабовладельческом обществе. Так, в Древней Вавилонии действовал Кодекс Хаммурапи, который устанавливал следующие условия аренды земли: краткосрочность (1-2 года), формы арендной платы – натуральная или денежная с уплатой от 1/3 до 1/2 собранного урожая. В феодальном обществе арендная плата выплачивалась арендатором собственнику земли продуктами земледелия, деньгами, трудовой повинностью [14].

Капиталистическая (предпринимательская) аренда земли возникла в XVI-XVII вв. Предпринимательская аренда предполагает, что арендатор вкладывает в землю свой капитал и осуществляет производство с помощью наемных работников с целью получения прибыли. Она широко распространена в США, Западной Европе, других развитых и развивающихся странах.

Предприниматель берется за дело, когда рассчитывает получить не только среднюю прибыль, но и добавочный доход, который будет выплачен собственнику земли в качестве земельной ренты. Следовательно, земельная рента – это форма экономической реализации собственности на землю. В ее составе различают дифференциальную и абсолютную ренту, а также монопольную ренту.

Дифференциальная (разностная) рента возникает на основе монополии на землю как объект хозяйствования, ибо каждый предприниматель получает

в свое распоряжение конкретный, ограниченный в натуре участок. По качеству они могут значительно различаться и при равновеликих затратах обеспечивать получение разного количества продукции, а следовательно, и прибыли.

С увеличением спроса на сельскохозяйственную продукцию в хозяйственный оборот вовлекаются худшие участки земли, с которых получают обычную прибыль, а на средних и лучших – более высокую. Дополнительная прибыль и превращается затем в дифференциальную ренту. Наличие частной собственности на землю обуславливает возникновение абсолютной ренты, как части прибавочной стоимости, присваиваемой государством и другими землевладельцами в силу монополии собственности на землю.

Глава 7 Управление земельными ресурсами субъектов Российской Федерации

7.1 Организационная структура управления земельными ресурсами субъектов РФ

Под субъектом Российской Федерации (введенном Конституцией РФ 1993 г.) понимается государственное образование в составе федеративного государства. В Российской Федерации имеется 85 субъектов (22 республики, 6 краев, 49 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 10 автономных округов).

Главной целью управления земельными ресурсами субъекта РФ является создание и обеспечение функционирования системы земельных отношений и землепользования в регионе, позволяющей при обеспечении достаточно высокого уровня экологических и социальных условий жизни населения, эффективности развития предпринимательской деятельности разных направлений, общественной и иной деятельности, обеспечении условий сохранения и восстановления свойств окружающей природной среды, в том числе и земельных ресурсов, получить максимум поступления финансовых средств в региональный бюджет [14].

Главная цель достигается путем решения следующих задач управления земельной собственностью:

- защита интересов общества и безопасности государства и региона;
- обеспечение сохранности, рационального использования государственных земель;
- повышение доходности объектов земельной собственности;
- улучшение экономического и экологического состояния объектов недвижимости, повышение их рыночной стоимости;
- оптимизация производственных издержек на содержание объектов земельной собственности региона;

- обеспечение государственных интересов в процессе разработки и реализации комплексных программ управления земельными ресурсами страны, субъектов РФ и муниципальных образований;
- решение социальных задач, связанных с использованием государственной и муниципальной земельной собственности;
- развитие инфраструктуры;
- формирование системы налогообложения земель и повышение налоговых поступлений в региональный бюджет;
- формирование эффективных хозяйствующих субъектов земельных отношений и создание базисных условий для привлечения инвестиций с обеспечением юридических гарантий инвесторов правами на землю;
- создание и укрепление системы государственных гарантий прав граждан на землю.

Предметом управления является формирование процессов использования земли в границах субъекта Российской Федерации, обеспечивающих все многообразие потребностей его жителей.

Объектом управления являются земельные ресурсы в пределах территориальных границ, находящиеся в государственной собственности субъекта РФ, за исключением земель, переданных в федеральную, муниципальную, частную и иную собственность.

Основными характеристиками земельных ресурсов, находящихся в государственной собственности субъектов Российской Федерации, являются:

целевое назначение определяется федеральным и региональным законодательством, а также задачами субъекта Федерации;

распоряжение землей осуществляют органы государственной власти субъектов Федерации, а в отдельных случаях, предусмотренных законодательством – муниципальные органы;

субъекты земельных отношений (в лице органов гос. власти) не осуществляют хозяйственной эксплуатации земель;

право собственника земель совпадает с правом регулирования и контроля за использованием всех категорий земельного фонда в территориальных границах субъекта РФ;

земельные ресурсы в собственности субъекта РФ закрепляются за унитарными государственными предприятиями;

присвоение части земельной ренты осуществляется через арендную плату и земельный налог;

сохранение прав собственности, пользования, аренды при включении конкретных участков в фонд земель субъекта РФ.

Субъектами общего государственного управления являются территориальные службы государственных органов общей и специальной компетенции в пределах территории субъекта Российской Федерации.

Субъектами ведомственного (отраслевого) управления землями являются территориальные органы министерств, комитетов, федеральных служб Российской Федерации, которым предоставлены земли вне зависимости от территориального размещения земель.

Кроме того, в сфере управления земельными ресурсами участвуют органы федерального казначейства, государственной налоговой службы, и другие финансовые органы осуществляющие регулирование бюджетно-финансового процесса.

Для достижения поставленных целей земельной политики на региональном уровне необходимо выполнение следующих основных задач:

- разграничение земель по уровням собственности, гарантирующее соблюдение интересов Российской Федерации, субъекта РФ и муниципальных образований;

- упорядочение компетенции и рациональное разграничение полномочий в вопросах владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами в регионе;

- функциональное усиление и структурное преобразование региональной системы управления земельными ресурсами;

- создание единой автоматизированной системы единого государственного реестра недвижимости как правовой и информационной основы управления земельными ресурсами региона на основе плановой инвентаризации и учета земель, а также кадастровой оценки земель;
- развитие арендных отношений на землю как приоритетной формы землепользования в условиях становления рыночной экономики, обеспечивающей повышение бюджетных доходов;
- развитие экономического оборота земель различных категорий, обеспечивающего их рациональное перераспределение к эффективно работающим собственникам и пользователям земли, а также инвестирование капиталов в отрасли национальной экономики;
- ведение землеустройства, единого государственного реестра недвижимости и мониторинга как основы оптимального экономико-правового зонирования, планирования использования и развития территорий, организации эффективного производства;
- совершенствование методов и форм земельного контроля.

Необходимым условием эффективности государственной земельной политики на современном этапе экономического развития страны является обеспечение ее инвестиционной направленности, которая требует создания экономической основы управления инвестиционным потенциалом земельных ресурсов в регионах, а также правовых механизмов оптимального перераспределения земель в реальном секторе экономики, формирования эффективных хозяйствующих субъектов.

Формирование структуры системы государственного управления земельными ресурсами основано как на разграничении полномочий органов государственной власти и местного самоуправления при решении различных управленческих задач, так и на учете положений действующего федерального законодательства в этой сфере. Основой формирования системы управления земельными ресурсами является разграничение земель

на собственность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

На основании этого любая региональная система управления земельными ресурсами должна быть организована по принципу разграничения полномочий и задач органов государственной власти и местного самоуправления на основе установленной компетенции представительной и исполнительной власти. Кроме того, необходимо учитывать, что (в зависимости от конкретной задачи на региональном или местном уровне), в управленческий процесс вовлечен достаточно широкий круг органов власти, государственных организаций и служб – территориальные органы Росреестра, комитеты по управлению государственным (муниципальным) имуществом, органы архитектуры и градостроительства, комитеты по охране окружающей среды и природных ресурсов, комитеты по охране и использованию историко-культурного наследия, региональные фонды имущества, учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, управления лесами, органы санитарно-эпидемиологической службы и др. На этапе согласования некоторых управленческих решений также принимают участие специализированные службы, такие как энергонадзор, пожарнадзор.

Сложившаяся практика управления земельными ресурсами характеризуется неупорядоченностью межведомственного распределения полномочий по регулированию земельных отношений, дублированием выполнения управленческих задач, множественностью принимаемых управленческих решений, их несогласованностью и противоречивостью, а так же нераздельностью выполняемых различными органами государственной власти управленческих и производственных (технико-технологических) функций.

Решение вышеуказанных проблем может быть осуществлено на основе четырех стратегических направлений:

– разработка и принятие федеральных законодательных актов, регламентирующих порядок решения основных задач управления земельными ресурсами. К ним можно отнести законы «Об оценке земель», «Об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения», «О землеустройстве», «Об аренде земель», «О порядке предоставления земель», «О порядке прекращения прав на землю», «О городских землях», а также нормативные и правовые акты, обеспечивающие их практическую реализацию;

– разработка в соответствии с федеральным законом регионального земельного законодательства, реализующего права и интересы государства на территории субъекта РФ;

– преемственность и реализация Положений о Росреестре и его территориальных органах, обеспечивающих их статусное и функциональное укрепление как специализированных федеральных органов исполнительной власти, придание им полномочий, необходимых для эффективной реализации государственной земельной политики в регионе;

– внутривидовое преобразование управления, предусматривающее его разделение по исполнению управленческих и производственных функций, создание в регионах в системе Росреестра федеральных государственных учреждений по ведению единого государственного реестра недвижимости, в т.ч. и государственной оценки земель.

Раздел 8 Управление земельными ресурсами в муниципальных образованиях

8.1 Основные положения функционирования муниципальных образований

Появление в начале 90-х гг. большого числа мелких собственников и различных форм малого предпринимательства, разгосударствление собственности поставили вопрос о регулировании земельных отношений на самом нижнем уровне власти — местным самоуправлением. Принятый в 1991 г. федеральный закон “О местном самоуправлении в РСФСР” предусматривал передачу отдельных прав и полномочий в регулировании условий жизни населения в поселениях и административных районах местным органам власти, однако он не изменял сложившуюся систему административно-территориального устройства, устанавливавшую прямую связь между административными границами и территорией, подведомственной местным органам власти [14].

Конституция Российской Федерации 1993 года и федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определили порядок формирования территории местного самоуправления, рассмотрев понятие территории муниципального образования с позиции многообразия видов территориальной организации местного самоуправления. В этих законах предусматривается более широкое участие населения, органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления в формировании рациональной территории местного самоуправления. Это было принципиально новым подходом в формировании структуры управления в России, характеризующейся громадной территорией, существенными различиями в экономическом и природном потенциалах, регионов, а также особенностях их расселения.

Административно-территориальными образованиями любого уровня являются территории, в границах которых исполняют свои полномочия территориальные органы государственного управления, муниципальными

образованиями – территории, в границах которых осуществляется местное самоуправление. Границы территорий административно-территориальных муниципальных образований могут не совпадать.

В соответствии с законодательством, под муниципальным образованием понимается населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Такими территориями являются:

- городское или сельское поселение (город, поселок, село, деревня, хутор, станица);
- часть поселения (район в городе);
- несколько поселений, объединенных общей территорией (сельсовет, волость, сельский округ, район, уезд).

Территории муниципальных образований устанавливаются с учетом исторических и иных местных традиций (в соответствующих законах республик в составе РФ используются национальные названия муниципальных образований: кожууны, улусы, арбаны и другие поселения, не меняющие принципа территориального или поселенческого объединения), а также с учетом способов хозяйствования (кочевое, хуторское хозяйство), географических особенностей и сложившейся коммунальной и социальной инфраструктуры [14].

Конституция Российской Федерации определила следующие задачи органов местного самоуправления, связанных с местом проживания:

1. Совместное использование ресурсов для производственной и иной хозяйственной деятельности.
2. Совместное пользование социальной инфраструктурой.
3. Регулирование общественной жизни муниципального образования (общественный порядок, национальные отношения и др.).

Эти задачи совместного проживания определяются, прежде всего, характеристиками муниципального образования (территория, население,

инфраструктура), а также компетенцией органов местного самоуправления, определенной законодательством. Эти условия оказывают определяющее влияние на формирование коллективных интересов совместного проживания.

Основными параметрами, характеризующими территорию муниципального образования, являются ее географические, экономические и социальные факторы.

Из географических факторов, влияющих на управление земельными ресурсами, муниципальных образований, наиболее значимыми являются размер территории и природные условия. Например, административные районы во многих северных и сибирских регионах России могут занимать многие тысячи гектаров и поселения, входящие в это образование, будут разделены не только расстояниями, но и естественными преградами. Поэтому, у населения данной территории нет совместных интересов. В то же время компактные, близко расположенные муниципальные образования могут быть достаточно тесно связаны между собой. Поэтому при формировании территории муниципальных образований важно учитывать вопросы территориальной близости поселений, возможность совместного использования населением природных ресурсов данного территориального образования [14].

Экономическим фактором, характеризующим муниципальную территорию, являются совместная хозяйственная деятельность, что может выражаться как в совместном использовании природных ресурсов, так и в однотипности производства, ведущегося на данной территории, либо в его взаимодополняемости в рамках единого производственного цикла. Например, в районах Крайнего Севера традиционной формой хозяйствования является оленеводство, для которого при незначительном количестве жителей, требуется огромная территория. Этим определяются образ жизни населения и кочевой характер ведения хозяйства, а также формирование системы пользования отгонными оленьими пастбищами и определение их

оптимальных размеров, с учетом десятилетнего периода созревания ягеля [14].

Кроме того, экономическим фактором, характеризующим муниципальное образование, является наличие инфраструктурного единства территории, чрезвычайно важного при определении характеристик территории муниципального образования.

Социальным фактором, определяющим характеристику места, является особенность расселения населения на данной территории и его социальные характеристики. Так, на Северном Кавказе основными факторами являются полиэтничность населения и компактность расселения этнических групп, для Центральной России – соотношение профессиональной подготовки населения и традиционных занятий (преимущественно городское, занятое переработкой сельскохозяйственной продукции и др.).

Эти факторы влияют на классификацию форм муниципальных образований, которые можно формировать по следующим критериям.

1. Территория и население. Использование данного критерия при классификации муниципальных образований в России невозможно, поскольку крайне неравномерное расселение населения по огромной территории страны делает невозможным сопоставление муниципальных образований по данному признаку.

2. Правовой статус муниципального образования. Применение данного критерия для систематизации муниципальных образований определяется системой законодательства, существующего в России, которое предусматривает равенство прав муниципальных образований вне зависимости от их вида и специфики.

Особенности управления муниципальными образованиями возникают либо в результате законодательства субъектов Федерации, которым предоставлено право на передачу отдельных государственных полномочий, либо в результате возложения дополнительных обязанностей на органы местного самоуправления самим населением муниципального образования. В

первом случае возникающие особенности касаются, как правило, всего субъекта России, во втором случае – конкретного муниципального образования.

3. Формы организации хозяйственной деятельности на территории муниципального образования. Данный критерий выступает как комплексный показатель, отражающий все стороны деятельности муниципального образования. Так, организация хозяйственного комплекса осуществляется в пределах территориальных границ муниципалитета и с учетом экономических интересов населения. От решения этих проблем зависят демографическая ситуация и профессиональная ориентация населения. Поэтому создание оптимальных условий для деятельности объектов и субъектов хозяйственной деятельности является одной из основных задач местной власти, поскольку их успешная деятельность обеспечивает формирование бюджета.

Особенности хозяйственной деятельности на территории муниципального образования влияют на его правовой статус и развитие. Так, сельскохозяйственное производство тяготеет к территориальному принципу организации хозяйственной деятельности и к распределенному принципу расселению, а специфика промышленного производства, его концентрация на небольших территориях приводят к возникновению компактных поселений. Экономической организацией в значительной степени определяется характер и специфика решения социальных вопросов. Поэтому наиболее комплексным критерием для проведения систематизации муниципальных образований является система их экономической организации.

4. Единство инфраструктуры муниципального образования. Административные способы управления экономикой сформировали централизованную инфраструктуру в большинстве муниципальных образований, так как на протяжении значительного периода времени осуществлялось строительство объектов инженерной, социальной и другой инфраструктуры только в центрах муниципальных образований. В результате

сложилась парадоксальная ситуация, когда органы местной власти не всегда имеют возможность организовать эффективную деятельность из-за отсутствия в них необходимой инфраструктуры периферийных районов муниципалитетов [14].

Все муниципальные образования можно разделить на три большие группы.

1. Поселенческие муниципальные образования (города, поселки, сельские населенные пункты). Как правило, к этой группе относятся те муниципальные образования, в которых имеется собственная инфраструктура, обеспечивающая завершенность производственных циклов.

2. Территориально-поселенческие муниципальные образования (сельские районы, сельские округа и др.). Основной характеристикой таких муниципальных образований является то, что они состоят из нескольких поселений, объединенных общим хозяйственным циклом, общей инфраструктурой производственной деятельности и муниципального хозяйства.

3. Территориальные муниципальные образования. Этот вид муниципальных образований свойствен для районов Крайнего Севера, где кочевой образ жизни как основной вид хозяйственной деятельности не позволяет создавать поселения. Эта схема также применима для муниципальных образований в сельской местности с хуторским способом ведения хозяйства [14].

Можно также классифицировать и разделить муниципальные образования по критерию отраслевого характера и выделить много- и монофункциональные муниципалитеты.

К многофункциональным муниципальным образованиям относятся муниципалитеты, имеющие разветвленную сеть хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в нескольких отраслях производства (например, центры субъектов России и абсолютное большинство крупных и средних городов России).

К монофункциональным муниципальным образованиям относятся муниципалитеты, хозяйственная жизнь которых определяется одним-двумя крупными предприятиями либо несколькими предприятиями одной отрасли. Они имеют ярко выраженную отраслевую специфику и среди них можно выделить:

1. Производственные муниципалитеты – города-заводы, возникшие при крупных предприятиях промышленности, энергетики, транспорта и иных производств. Большинство из них сформировались в процессе индустриализации страны, когда города создавались одновременно со строительством предприятий, а функции организации проживания людей были возложены на администрацию предприятия. В этом случае реальных полномочий по организации городской жизни местная власть не имела.

2. Бюджетные муниципалитеты – поселения, основная часть жителей которых работает в бюджетных организациях: наукограды, военные городки и закрытые административно-территориальные образования, приграничные города, гарнизоны, центры сельских муниципальных образований. Развитие этих поселений зависит от деятельности органов государственной власти и объемов финансирования из федерального и региональных бюджетов.

Под управлением комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования понимается управление программами (проектами) развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования, согласованными по ресурсам и срокам в соответствии с выбранными населением и органами управления приоритетами, а также с учетом задач и целей федеральных и региональных программ развития [14].

В каждом муниципальном образовании управление развитием формируется по-разному (в зависимости от наличия и видов ресурсов и сложности решаемых задач), но при обязательном обеспечении цикличности процесса управления развитием муниципального образования. Главными факторами цикличности процесса управления являются:

- необходимость формирования бюджета;
- сроки полномочий органов местного самоуправления;
- наличие крупных инвестиционных проектов;
- наличие местных культурно-исторических, религиозных, этнических и других особенностей.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: электрон. текстовые данные // КонсультантПлюс: справ. правовая система
2. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: электрон. текстовые данные // КонсультантПлюс: справ. правовая система
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) [Электронный ресурс]: – электрон. текстовые данные // КонсультантПлюс: справ. правовая система
4. О землеустройстве [Электронный ресурс]: федер. закон от 18.06.2001 N 78. – Электрон. текстовые данные // КонсультантПлюс: справ. правовая система
5. О государственной регистрации недвижимости [Электронный ресурс]: федер. закон от 13.07.2015г. N 218. – Электрон. текстовые данные // КонсультантПлюс: справ. правовая система
О государственном земельном надзоре [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 N 1. – Электрон. текстовые данные // КонсультантПлюс: справ. правовая система
6. Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 06.06.2013 N 477. – Электрон. текстовые данные // КонсультантПлюс: справ. правовая система
7. Об утверждении положения о государственном земельном надзоре [Электронный ресурс]: Постановление правительства РФ от 2 января 2015 г. N 1. – Электрон. текстовые данные // КонсультантПлюс: справ. правовая система
8. О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга

(государственного мониторинга окружающей среды)» (вместе с «Положением о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 09.08.2013 N 681. – Электрон. текстовые данные // КонсультантПлюс: справ. правовая система

9. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 25.12.2008 г. N 1847. – Электрон. текстовые данные // КонсультантПлюс: справ. правовая система

10. Атаманов, С. А., Кадастр недвижимости Учебно-справочное пособие. / С. А. Атаманов, С. А. Григорьев. – М.: «Букстрим», 2012. – 324 с.

11. Варламов, А. А. Государственный кадастр недвижимости / А. А. Варламов, С. А. Гальченко. – М.: КолосС, 2012. – 679 с.

12. Варламов, А. А. Земельный кадастр. Том 1 Теоретические основы государственного земельного кадастра / А.А. Варламов. – М.: КолосС, 2003. – 383 с.

13. Варламов, А.А. Том 5. Оценка земли и иной недвижимости / А.А. Варламов. – Москва: КолоСС, – 2006. – 265с.

14. Варламов, А. А. Управление земельными ресурсами / А. А. Варламов. – М.: КолосС, 2004. – 528с.

15. Виднов, А.С. Управление земельными ресурсами / А. С. Виднов, Н.В. Гагаринова, М.В. Сидоренко, А. В. Хлевная. – Краснодар: Кубанский государственный аграрный университет, 2014. – 102с.

16. Волков, С. Н. Землеустройство и кадастр недвижимости: учебное пособие / С. Н. Волков, А. А. Варламов, А.В. Купчиненко. – М., 2010. – 336 с

17. Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel->

[rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/](https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/zemleustroystvo-i-monitoring/regionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/).

18. Комов, Н. В. Методология управления земельными ресурсами на региональном уровне / Н. В. Комов, Д. Б. Аратский. – Н-Новгород:Изд-во Волго-Вятской академии госслужбы, 2000.– 246 с

19. Региональный доклад «О состоянии и использовании земель в Иркутской области» за 2016 год [Электронный ресурс].– Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/zemleustroystvo-i-monitoring/regionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-irkutskoy-oblasti-za-2015-god/>.