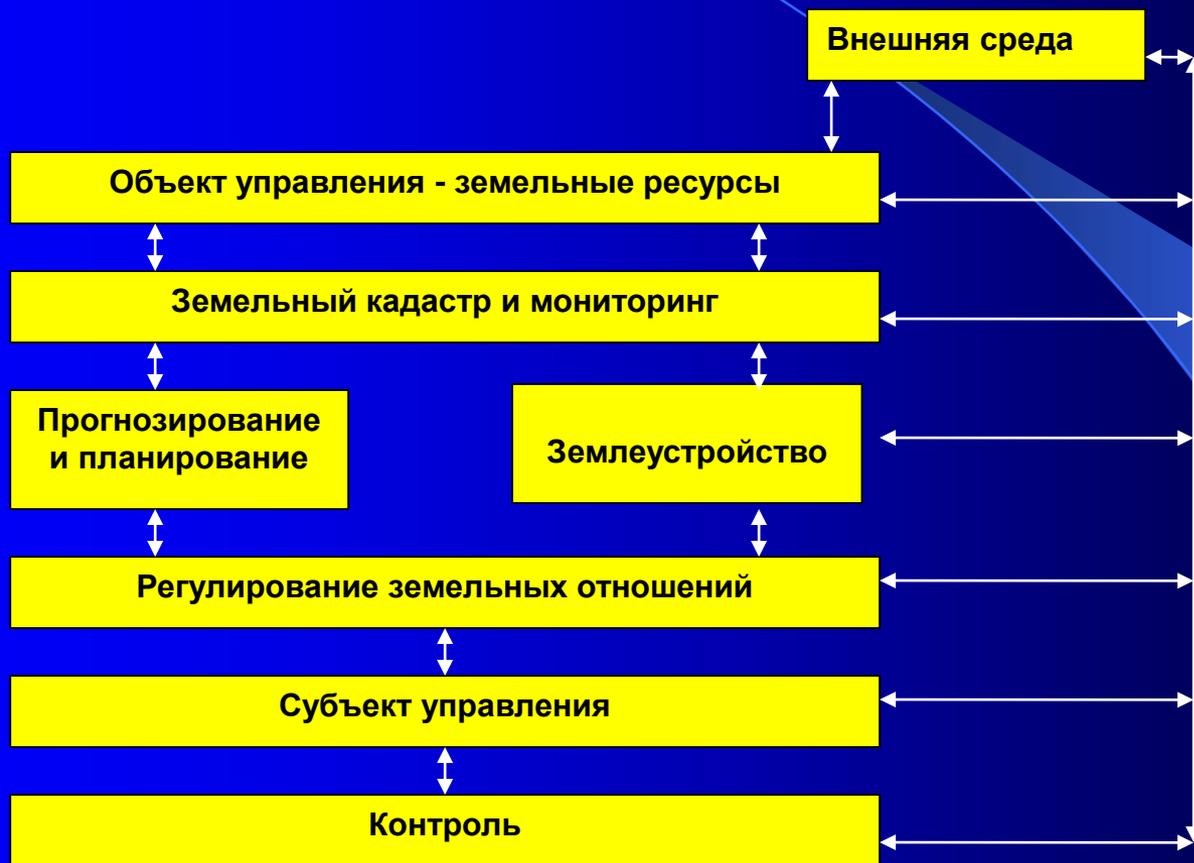


# «Управление земельными ресурсами»

**Управление земельными ресурсами** - это совокупность функций системы управления, направленная на рациональное использование земельных ресурсов. В общем виде процесс управления земельными ресурсами представлен на рисунке



**Принципиальная схема процесса управления земельными ресурсами**

**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.

Справочно. Площадь земельного фонда Российской Федерации составляет 1709,8 млн.га, из них:

земли лесного фонда – 64,6%;

земли сельскохозяйственного назначения – 23,5%;

земли запаса – 6,2%;

земли особо охраняемых территорий и объектов – 2%;

земли водного фонда – 1,6 %;

земли населенных пунктов – 1,1 % и

земли промышленности и иного специального назначения – 1%.

Земельно-ресурсный потенциал России – это 1709 млн. га земли (12,5% мировой территории) и 420 млн. га континентального шельфа. На территории России сосредоточено 55% черноземных почв мира, 50% запасов пресной воды и 60% запасов древесины хвойных пород; разведанные запасы энергоносителей, которые находятся в земле России, составляют около 30% мировых запасов. Емкость территориального пространства России по биоклиматическому потенциалу для нормальной жизни составляет 1,0-1,3 млрд. человек. Обеспеченность России земельными ресурсами – важнейший экономический и политический фактор развития общественного производства.

В результате приватизации земельных участков и зачастую неоправданного изменения их целевого назначения *происходит уменьшение площадей наиболее продуктивных и ценных земель в стране, что создает непосредственную угрозу экономической безопасности России.*

В настоящее время активно происходит процесс перевода части земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов. Пока эта тенденция в большей степени характерна для угодий, примыкающих к крупным городам, однако специалистами не исключается ее дальнейшее распространение и на другие территории. При этом природные территории выкупаются по ценам земель сельскохозяйственного назначения с целью последующего изменения их категории на земли городских поселений и перепродажу под застройку жилых массивов по более высоким ценам.

Наряду с сокращением площадей продуктивных угодий *происходит процесс истощения земельных ресурсов страны.*

В большинстве регионов страны не выполняются мероприятия по сохранению и повышению плодородия почв, не соблюдается порядок проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий. Имеет место резкое снижение объемов внесения органических и минеральных удобрений, допускается длительное неиспользование земель, что приводит к потере продуктивности ценных земель, зарастанию их кустарником и лесом и, в конечном итоге, к значительной деградации.

Это связано прежде всего с отсутствием государственной поддержки мероприятий по восстановлению плодородия почв

Во многих субъектах Российской Федерации из-за отсутствия финансирования на протяжении последних 10-15 лет *не проводятся работы по мониторингу земель для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения негативных процессов, в связи с чем, в настоящее время отсутствуют достоверные данные о фактическом качественном состоянии земель.*

Данная ситуация усугубляется тем, что при ведении государственного земельного кадастра не предусмотрена оценка качества земель и земельного участка. Государством не ведутся работы по землеустройству, они переданы коммерческим структурам.

Большая часть из общего количества нарушений земельного законодательства – это самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а также осуществление неправомерной хозяйственной деятельности на земле.

Во многих регионах России происходит использование земель не по целевому назначению, не использование земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства, либо жилищного или иного строительства, а равно не выполнение установленных и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель.

Специалистами отмечаются многочисленные случаи уничтожения плодородного слоя почвы вследствие хозяйственной деятельности. В том числе при добыче полезных ископаемых и геологоразведочных работах.

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

**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.

## Аспекты УЗР:

- **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.

## Виды управления земельными ресурсами



**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.

*Основной целью* управления земельными ресурсами является обеспечение потребностей общества, удовлетворяемых на основе использования свойств земли.

*Государственное управление земельными ресурсами осуществляется путем:*

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;

проведения государственной плановой, финансовой и инвестиционной политики;

обеспечения требований законодательства и нормативно-методических документов;

обеспечения механизма экономического стимулирования охраны и рационального использования земельных ресурсов;

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

государственного лицензирования, сертификации и страхования;

обеспечения государственного образования и пропаганды.

## Функции управления земельными ресурсами

### Функции прямого 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.

### Функции опосредованного управления

**-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.**

*Функции управления земельными ресурсами.*

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

**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 земельно-кадастровым производством;

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

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

В системе управления земельными ресурсами могут быть выделены несколько подсистем, с точки зрения их роли в процессе выработки и реализации управленческих решений:

*подсистема правового, организационного и экономического обеспечения* (земельный учет, регистрация прав на земельные участки, оценка земельных участков и земельных массивов) создающая необходимую методическую базу и инфраструктуру управленческих решений;

*подсистема массового регулирования*  
(налогообложение земли, зонирование территорий, регулирование деятельности профессиональных участников сферы управления земельной недвижимостью), обеспечивающая воздействие органов управления на множество субъектов прав на землю, землепользователей и через них на функционирование и развитие землепользования региона;

*подсистема индивидуального регулирования,*  
предназначенная для воздействия на отдельные земельные участки или отдельных субъектов социально-экономической деятельности.

## Методы реализации управленческих решений в области УЗР

### Правовой метод

- законодательные акты
- нормативные документы

### Административный (директивный) метод

- установление предельных размеров земельных участков;
- установление порядка регистрации прав на земельные участки;
- введение возможности принудительного изъятия (выкупа) участка;
- ограничение экологически опасных технологий;
- установление перечня нарушений, влекущих за собой разные формы ответственности и др.

### Экономический

- установление размеров земельного и других видов налогов;
- установление условий и порядка возмещения убытков в случае изъятия земли или ограничения прав;
- формирование уровня цен на землю, ведение контроля за соотношением спроса и предложения и формированием.

## Руководящие принципы УЗР:

- 1) Доступ к продовольствию и жилью является основополагающей потребностью человека.
- 2) Важное значение для разработки эффективной жилищной политики имеет обеспечение гарантий прав собственности.
- 3) Определенность правового статуса земли имеет важное значение для эффективного сельскохозяйственного производства.
- 4) Инвесторам, вкладывающим средства в рыночную экономику той или иной страны, требуется официально установленная структура прав на землю и собственность.
- 5) Устойчивое развитие зависит от государства, несущего главную ответственность за управление информацией о собственности, стоимости, землепользовании, даже в случае активного участия частного сектора.
- 6) Как сама земля, так и информация о земле представляют собой ресурсы, которые должны рационально использоваться для обеспечения экономического роста.

**К общим принципам необходимо отнести следующие:**

- 1. Приоритет государственного управления земельными ресурсами.*
- 2. 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.*
- 3. Принцип рационального использования земель.*
- 4. Единство управления земельными ресурсами и управления территориями определяет,*
- 5. Организационная согласованность использования земель и управления территориями.*

## **К общим принципам** необходимо отнести следующие:

6. Систематическое совершенствование функций и методов управления земельными ресурсами

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

8. Разграничение функциями по управлению ресурсами между органами исполнительной и представительной власти одного

9. Разделение функций между различными ведомствами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

10. Правовая обеспеченность управления земельными ресурсами

11. Принцип организационного и экономически рационального соотношения централизации и децентрализации,

**К частным принципам** управления земельными ресурсами можно отнести следующие:

- 1. Принцип организационной, финансовой и кадровой обеспеченности системы управления земельными ресурсами;*
- 2. Принцип управляемости;*
- 3. Принцип соответствия субъекта и объекта;*
- 4. Принцип изменяемости;*
- 5. Принцип специализации;*
- 6. Принцип иерархичности;*
- 7. Принцип экономичности;*

## МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ

Это система способов и приемов воздействия субъекта управления на объект управления для достижения определенного результата

## ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ

Это совокупность способов и приемов воздействия на экономические интересы людей в целях достижения наилучших результатов их функционирования с наименьшими требованиями и материальными затратами

## ОРГАНИЗАЦИОННО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫЕ (АДМИНИСТРАТИВНЫЕ) МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ

Это совокупность способов и приемов организационного распорядительного воздействия, направленного на обеспечение непрерывности и ритмичности управленческих процессов

## СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ

Это совокупность способов и приемов воздействия на органы управления (коллективы) и людей через социально-психологические интересы

*Методы управления*

**Организационно-распорядительные** методы управления (ОРМУ) включают способы и приемы воздействия субъекта управления на объект управления на основе указов, законов, постановлений, приказов, распоряжений, указаний, инструкций и других документов административного характера. При этом эти методы управления не только подкрепляются авторитетом власти, но и экономически обосновываются и обеспечиваются необходимыми ресурсами.

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

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

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.

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 контроле и экологических требованиях, ведении кадастра 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.).**

**Внутрихозяйственное управление** выражается в организации использования земли самими субъектами земельных отношений. 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.

# Последовательность внедрения системы управления земельными ресурсами:

- 1) Определение потребностей пользователей.
- 2) Создание новых административных механизмов.
- 3) Разработка нового законодательства.
- 4) Определение уже существующих земельных прав и прав собственности.
- 5) Проведение демаркации и съемки новых земельных участков.
- 6) Создание новых регистров и процедур хранения и поиска земельных данных.
- 7) Создание новых механизмов финансового управления.
- 8) Повышение осведомленности общественности о принципах функционирования данной системы.

## Основные преимущества системы управления земельными ресурсами:

- 1) Гарантия прав собственности и надежная защита прав владения недвижимостью.
- 2) Поддержка системы налогообложения земли и недвижимой собственности.
- 3) Обеспечение гарантий под кредиты.
- 4) Развитие и контроль земельных рынков.
- 5) Охрана государственных земель.
- 6) Снижение количества земельных споров.
- 7) Упрощение земельной реформы.
- 8) Повышение эффективности процесса городского планирования и развития инфраструктуры.
- 9) Поддержка рационального использования окружающей среды.
- 10) Сбор статистических данных.

## Основные проблемы УЗР:

*1. Необходимость институциональной реорганизации системы УЗР, вызванной:*

- отсутствием одного государственного органа управления с четко установленными функциями и полномочиями;
- недооценкой значения УЗР в экономике страны;
- смешением выполнения функций публичного и гражданского права в землепользовании;
- негибкая нормативно-правовая база в области земельных отношений;
- крайне неудовлетворительным использованием земельных ресурсов;
- отсутствием системы кредитования под залог земли (ипотека);
- недостаточно эффективной судебной-правовой системы в области земельных отношений.

2. Отсутствие системного подхода к ведению землеустройства, полной инвентаризации, государственного кадастрового учета и регистрации объектов недвижимости и права на них, не позволяющий сформировать гражданский оборот земельных участков, однозначно идентифицированных.

3. Отсутствие стандартов и форм описания промышленных объектов и инженерных сооружений, особенно линейных.

4. Несовершенство налоговой системы объектов недвижимости, приведшее к относительно большому налоговому бремени для сельских товаропроизводителей по сравнению с поселениями и малыми городами (в 2-3 раза), которые, в свою очередь, больше (в 1,5-2 раза) по сравнению с крупными городами на единицу площади одного жителя.

5. *Необходимость совершенствования законодательства, позволяющих реализовывать две группы общественных интересов в отношении земли:*

а) эффективное освоение и использование природных качеств земельных ресурсов (структура земельного фонда по угодьям, категориям и т.д., пропорции и приоритеты хозяйственного использования, интенсивности использования);

б) социально-экономические интересы (виды собственности, налоги, стоимостные характеристики и т.д.).

*6. Слабая инфраструктура цивилизованного оборота земель, которая должна включать:*

- полноценную правовую базу гражданского оборота земель;
- упрощенную процедуру оформления сделок с земельными участками;
- упорядоченную процедуру формирования и распределения доходов от земельных платежей на землю;
- обеспечить переход к системе платного землепользования на основе рентной стоимости земель;
- системе структур (земельный нотариат, суд, банк, биржа, операторы рынка, страховые компании и т.д.);
- преобразование земельных ресурсов в финансовые активы и включение их в финансово-кредитную систему государства, регионов и муниципальных образований.<sup>45</sup>

## *7. Недостатки региональной системы землепользования:*

- несоответствие существующей системы расселения новым земельным отношениям;
- высокая землеемкость поселений;
- демографическое «опустынивание» территорий;
- отсутствие разграничение компетенции Федерации, ее субъектов, муниципалитетов и конкретных собственников в решении вопросов обустройства территории;
- отсутствие стратегии развития землепользования регионов;
- несоответствие существующих форм хозяйствования требованиям сохранения природно-хозяйственной сбалансированности землепользования;
- наличие экологического дисбаланса угодий и рост уровня деградации почв;
- малоразвитость инженерного обустройства территорий и др.

## *Основные меры по совершенствованию земельных отношений*

- Совершенствование законодательства;
- Переход от заявительного к всеобщему кадастровому учету;
- Упрощение процедур кадастрового учета, введение регламентов;
- Государственное картографическое обеспечение;
- Разграничение прав собственности на землю;
- Создание иерархической структуры УЗР.