

Глава II. ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО В СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

§ 1. ОБЪЕКТИВНЫЙ ХАРАКТЕР ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И ЕГО СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Земельные отношения представляют собой общественные отношения людей, связанные с владением и пользованием землей; они являются составной частью производственных отношений и по своей природе относятся к экономическому базису общества. Основу земельных отношений любого общества составляет собственность на землю.

Система общественного и государственного устройства, характеризующаяся определенными земельными отношениями и соответствующей политической организацией общества по их регулированию, определяет земельный строй общества.

Любое государство, воздействуя на земельный строй, осуществляет земельную политику. Земельная политика проводится всегда в интересах господствующих групп общества и представляет собой деятельность государства по регулированию земельного строя, отношений между классами, социальными группами, отдельными землевладельцами (землепользователями) по поводу владения и пользования землей.

Процесс государственного воздействия на земельный строй осуществляется различными мерами: правовыми, экономическими, организационными.

Экономические меры являются основными, так как они стимулируют развитие земельных отношений на основе экономического воздействия на материальное благосостояние людей: налогообложения, кредитования, целевого финансирования, субсидирования, штрафования, поощрения рационального землепользования и охраны земли и т. п.

Целью экономических мер является создание наилучших социально-экономических условий для использования земли, как объекта недвижимого

имущества и главного средства производства в сельском и лесном хозяйстве, главного условия и пространственного операционного базиса размещения отраслей народного хозяйства, предприятий, организаций и учреждений.

С этой целью государство собирает информацию о земельных участках, то есть ведет земельный кадастр, проводит кадастровую (экономическую) оценку земли, облагает землю налогом, изымая дифференциальную земельную ренту, организывает хозяйственно целесообразное использование земли, осуществляет управление земельными ресурсами и землеустройство.

Но экономическую роль землеустройства нельзя связывать только с государством, так как последнее своей земельной политикой осуществляет воздействие на земельный строй благодаря субъективным факторам (роли и влияния руководителей государств, законодательных и исполнительных органов власти различных уровней, специалистов-землеустроителей и т.п.).

Поэтому при любой деятельности государства происходят изменения в землевладении и землепользовании, их самоорганизация и реорганизация, перераспределение земель под влиянием развития производительных сил и производственных отношений.

То есть формы организации территории или землеустройства находятся в постоянном движении, развитии. Это происходит под влиянием следующих факторов:

- экономических интересов собственников земли, землевладельцев и землепользователей, связанных с земельным оборотом (куплей-продажей, залогом земельных участков и т.д.) и более высоким уровнем цен на участки, имеющие хорошую конфигурацию, местоположение, высокое плодородие при отсутствии недостатков землепользования, что достигается за счет землеустройства;

- объективных экономических законов, определяющих конъюнктуру рынка, стоимость продукции и, как следствие, хозяйственное назначение

использования земли (пашня, многолетние насаждения, кормовые угодья и т.п.), специализацию сельскохозяйственных предприятий (состав отраслей, структуру посевных площадей), уровень развития научно-технического прогресса;

- экономических стимулов и условий производства, которые улучшаются в процессе землеустройства, и дают за счет этого хозяйствующим субъектам, следовательно, собственникам земли и землепользователям экономические выгоды перед другими участниками производства и рынка;

- экономических преимуществ землевладельцев и землепользователей, внедряющих в ходе землеустройства достижения научно-технического прогресса, перед другими производителями.

Таким образом, землеустройство, с экономической точки зрения, представляет собой социально-экономический процесс целенаправленной организации территории и средств производства, неразрывно связанных с землей, происходящий под воздействием развития и совершенствования производительных сил и производственных отношений общества.

То есть землеустройство имеет не только социально-экономическое содержание, но и объективный характер. Вне зависимости от политического устройства общества, его необходимо проводить и поддерживать. В противном случае, организация территории формируется самостоятельно без участия специалистов и научных работников, что может нанести существенный ущерб природе и обществу.

Землеустройство как социально-экономический процесс развивается под прямым воздействием экономических законов.

§ 2. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗАКОНЫ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО

Из экономической теории известно, что экономические законы подразделяются на общие, специфические и особенные. К общим законам относятся: закон соответствия производственных отношений характеру и уровню развития производительных сил, закон повышающейся производительности труда, закон пропорциональности.

Каждому общественному строю присуща своя система специфических законов, действующих в реальной жизни не изолированно друг от друга, а в определенной системе. Например, в капиталистическом обществе действуют законы производства прибавочной стоимости, конкуренции, капиталистического накопления, средней нормы прибыли.

Особенные законы могут быть присущи различным способам производства. К ним относятся, например, закон стоимости, действующий в условиях товарного производства, законы экономического роста и др.

Процесс использования экономических законов в теории и на практике сводится к следующим основным стадиям:

познание закона (его открытие, формулировка, установление взаимосвязи с другими законами);

определение форм проявления закона;

изучение механизма действия закона;

определение форм использования закона.

Например, согласно закону стоимости производство и обмен товаров осуществляются, исходя из общественно необходимых затрат труда. При обмене товаропроизводители, индивидуальные затраты которых меньше общественно необходимых, выигрывают, а те, у которых эти затраты выше, проигрывают. Это приводит к дифференциации товаропроизводителей,

вынуждает их снижать затраты и следить за тем, чтобы они не превышали общественно необходимые.

Формой проявления закона является определенная экономическая категория. Так, применительно к закону стоимости основной экономической категорией является цена, представляющая собой денежное выражение стоимости товара. Регулируя цены или отпуская их, государство, используя механизм закона стоимости, может стимулировать или ограничивать производство различных видов товаров, а также перераспределять ресурсы между различными сферами производства.

Поскольку землеустройство является составной частью общественного способа производства, оно находится под воздействием закона соответствия производственных отношений характеру и уровню развития производительных сил. Это означает, что содержание, формы и методы землеустройства должны соответствовать этому уровню. В частности, оно приводит в соответствие организацию землевладений и землепользования (территории) с земельными отношениями, уровнем развития научно-технического прогресса, системами ведения сельского хозяйства, сложившимся типом расселения.

Рост народонаселения, развитие научно-технического прогресса, конкуренция товаропроизводителей (особенно в условиях рыночной экономики) стимулируют рост производительности труда и эффективности производства в целом. Следовательно, землеустройство должно создавать организационно-территориальные условия, способствующие такому росту. Любая форма земельного устройства или организации территории влияет на эффективность хозяйственной деятельности. Например, за счет правильного размещения хозяйственных и производственных центров, населенных пунктов, летних лагерей, дорог, скотопрогонов можно значительно сократить время и затраты на транспортировку грузов, переезды людей к месту работы

и обратно, перегоны скота на пастбища, ликвидировать встречные переезды, улучшить организацию производства.

В результате установления рациональных размеров производственных подразделений, севооборотов, правильной конфигурации полей, рабочих участков улучшается организация труда, экономится время на холостые переезды, повороты и заезды машинно-тракторных агрегатов, повышается производительность сельскохозяйственной техники, сокращаются сроки полевых работ и т. д.

Закон пропорциональности требует, чтобы составные части любой многофункциональной общественной экономической системы находились в определенных сбалансированных пропорциях, соотношениях. Данный закон действует также и в любом производстве, в особенности в сельском хозяйстве, где земля, трудовые и денежно-материальные ресурсы задействованы в едином производственном цикле.

Практика показывает, что сельскохозяйственные предприятия неоптимальных размеров имеют невысокую эффективность, чаще распадаются или реорганизуются.

Закон пропорциональности также требует, чтобы были сбалансированы все ресурсы и прежде всего увязана специализация хозяйства с качеством и количеством земель, наличием основных и оборотных фондов, трудовых ресурсов. Должны быть, в частности, сбалансированы зеленый конвейер, структура посевных площадей, производство и потребление кормов, производство и реализация продукции, что требует экономического обоснования проектов землеустройства.

В условиях рыночного хозяйства, при жесткой конкуренции производителей, значение землеустройства повышается. За счет лучшего использования производительных и территориальных свойств земли, прекращения процессов эрозии почв, ликвидации потерь продукции при распашке меж, ненужных дорог, клиньев можно заметно увеличить

производство продукции. Благодаря сокращению транспортных, эксплуатационных и амортизационных расходов, общепроизводственных и общехозяйственных затрат снижаются издержки производства, что делает хозяйство более конкурентоспособным. Поэтому землеустроенное предприятие имеет больше возможностей для успешного развития.

§ 3. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Проводимая государством земельная политика всегда основывается на утверждении земельных отношений, которые соответствуют земельному строю общества. Их регулирование осуществляется через определенный механизм, состоящий из правовой и экономической частей.

Правовая часть включает нормы и правила, определяемые, прежде всего, земельным законодательством и обязательные для исполнения. Выполнение их контролируется органами государственной власти, землеустроительной службой, судебными инстанциями.

Экономический механизм основан на мерах материального воздействия на землевладельцев и землепользователей, направленных на реализацию определенной земельной политики, приоритетных направлений использования земли, укрепление господствующих форм земельной собственности.

К основным элементам экономического механизма относятся:

установление дифференцированных земельных платежей;

экономическое стимулирование рационального землевладения и землепользования и применение экономических санкций за бесхозяйственное отношение к земле, снижение почвенного плодородия;

экономическая защита от изъятия земель сельскохозяйственного назначения для иных нужд (промышленности, транспорта и т. д.);

кредитно-финансовая и инвестиционная политика государства.

Система землеустройства, включающая определенные землеустроительные действия, документацию, органы (службы), является главным инструментом реализации экономического механизма регулирования земельных отношений. Так, в ходе землеустройства с использованием материалов кадастра, мониторинга и экономической оценки земель устанавливаются площади и границы землевладений и землепользования, качественные характеристики земель, служащие информационной базой данных для начисления земельного налога и установления арендной платы. Кроме того, при землеустройстве определяются особые условия и режим использования земель, сервитуты (обременения), дается характеристика исходного состояния плодородия земель, намечаются мероприятия по мелиорации, рекультивации, защите почв от эрозии. Сравнивая в динамике эти исходные данные с показателями фактического использования территории, государство может применять к землевладельцам и землепользователям меры экономического воздействия.

В целях экономического стимулирования рационального использования земель владельцы и пользователи на определенное время могут освобождаться от платы за землю, получать льготы по уплате земельного налога. Государство или местные власти могут выделять бюджетные ассигнования для восстановления или рекультивации земель, денежные компенсации при временной их консервации, устанавливать повышенные цены на экологически чистую продукцию, поощрять владельцев за улучшение качества земель, повышение плодородия почв, продуктивности земель лесного фонда.

Вместе с тем устанавливаются штрафные санкции за потерю почвенного плодородия, развитие процессов эрозии, нарушение земельного и природоохранного законодательства вплоть до изъятия выделенного участка.

В процессе землеустройства осуществляется экономическая защита земель сельскохозяйственного назначения. Так, например, изъятие и отвод земель для несельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений, упорядочение их землепользования проводятся на основе проекта межхозяйственного землеустройства. В нем определяются состав и ценность изымаемых земель, разрабатываются мероприятия по устранению отрицательных последствий отвода на развитие производства, расселение, организацию территории, охрану земель и природной среды, рассчитываются и обосновываются размеры убытков, возмещаемых землевладельцам и землепользователям, потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства и способы их возмещения.

Разрабатываемые в системе землеустройства прогнозы, государственные и региональные программы использования и охраны земель, схемы использования и охраны земельных ресурсов и схемы землеустройства входят в единую систему предплановых и предпроектных разработок на уровне отдельных регионов и страны в целом. Они предназначаются для взаимоувязанного решения вопросов рационального использования земельных ресурсов, сохранения и повышения плодородия почв, охраны земель (в комплексе с другими природоохранными мероприятиями). Они также являются научной основой для осуществления инвестиционной и кредитно-финансовой политики, направленной на регулирование земельных отношений, поддержку развития приоритетных форм землевладения и землепользования.

§ 4. ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ХОЗЯЙСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА

Любая отрасль народного хозяйства, каждое предприятие, организация или учреждение для своего размещения требуют выделения земельных участков. При этом земля необходима не только для строительства зданий, сооружений, дорог, но в большинстве случаев и для осуществления основной

производственной деятельности — ведения сельского и лесного хозяйства, добычи полезных ископаемых и т. д. Таким образом, важнейшим условием образования любого предприятия является предоставление ему земли, осуществляемое в процессе землеустройства.

По мере развития народного хозяйства происходит перераспределение земель между отраслями, предприятиями, гражданами. Это обусловлено тем, что одни предприятия требуют дополнительных земельных участков, другие — реорганизуются или ликвидируются вообще. Земельный фонд находится в постоянном движении, регулируемом в ходе землеустройства.

Кроме того, функционирование любых, и в первую очередь сельскохозяйственных, предприятий связано с необходимостью территориальной организации и размещения производства, организации рационального использования и охраны земель, создания устойчивых агроландшафтов. Поэтому при землеустройстве система ведения хозяйства, система земледелия, технологии возделывания культур увязываются с особенностями территории, качеством и местоположением земель; организация производства, труда и управления согласовывается с земельно-хозяйственным устройством сельскохозяйственного предприятия, объемами мелиорации и освоения новых земель. Тем самым землеустройство затрагивает все сферы хозяйственной деятельности, начиная от образования новых, упорядочения существующих землевладений и землепользования и кончая устройством территории конкретных участков, на которых осуществляются производственные процессы (обработка почв, уход за посевами, уборка урожая). Это означает, что оно является составной частью хозяйственного механизма страны.

Для реализации своей земельной политики государство через систему землеустроительных и других органов осуществляет управление земельными ресурсами, производя определенные землеустроительные действия. Их взаимосвязь с функциями управления ресурсами показана в табл. 2.

Таблица 2

Взаимосвязь землеустроительных действий с функциями управления земельными ресурсами

Функции управления земельными ресурсами	Землеустроительные действия (вид работ)
Информационное обеспечение управления земельным фондом	Проведение топографо-геодезических, картографических, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий Осуществление земельного кадастра Ведение мониторинга земель
Прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов и их охраны	Разработка прогнозов, общероссийских и региональных программ использования и охраны земель Разработка схем использования и охраны земельных ресурсов
Организация рационального использования и охраны земель (общие вопросы)	Разработка схем землеустройства районов Межхозяйственное землеустройство Установление на местности границ административно-территориальных образований Установление границ территорий с особым правовым режимом земель в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп Размещение и установление границ территорий с особыми природоохранными, рекреационными и заповедными режимами Установление и изменение границ сельских населенных пунктов Формирование земельных фондов различного целевого назначения Внутрихозяйственное землеустройство Составление рабочих проектов, связанных с использованием и охраной земель Авторский надзор за осуществлением проектов землеустройства
Функции управления земельными ресурсами	Землеустроительные действия (вид работ)
Организация рационального использования земель различного целевого назначения (частные вопросы)	Устройство территории, находящейся в ведении местной администрации (в границах сельских населенных пунктов) Упорядочение приусадебного земельного фонда Устройство лесных территорий инженерное устройство земель
Государственный контроль за использованием и охраной земельных ресурсов, разрешение земельных споров	Осуществление государственного контроля за использованием и охраной земельных ресурсов разрешение земельных споров Подготовка информации для правового и экономического регулирования земельных отношений

Контрольные вопросы

1. Почему землеустройство имеет объективный характер?
2. Дайте определение земельного строя, земельных отношений, землеустройства
3. Как классифицируются экономические законы?
4. Объясните влияние на землеустройство закона соответствия производственных отношений характеру и уровню развития производительных сил, закона роста производительности труда, закона пропорциональности, закона стоимости.
5. Каковы основные элементы экономического механизма регулирования земельных отношений?
6. Как связано землеустройство с экономическим механизмом хозяйствования?
7. Почему землеустройство является составной частью хозяйственного механизма страны?