

19. Харьков В.Н. Рациональное использование земельных ресурсов: понятие и правовое регулирование / В.Н. Харьков // Государство и право. 2000. № 9. С. 28-37.

20. Шафранов А. Оценка уровня использования земли / А. Шафранов // Экономика сельского хозяйства России. 1999. № 7. С. 23.

21. Шелобаев С.И. Математические методы и модели в экономике, финансах, бизнесе / С.И. Шелобаев. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. 367 с.

22. Экологические основы рационального землепользования / под ред. Н.М. Колтунова. М.: РАСХН, 2004. 128 с.



УДК 332.33.008.2:37

Л.М. Татаринцев
В.Л. Татаринцев

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Конституция РФ 1993 года [1] и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] определили порядок формирования территории местного самоуправления, или территории муниципального образования. В соответствии с указанными законами под муниципальным образованием понимают населённую территорию, в пределах которой осуществляют местное самоуправление. Муниципальные образования имеют муниципальную собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Такими территориями являются городское и сельское поселение, район в городе, сельский совет, административный район. В названных законах определены задачи органов местного самоуправления, в том числе совместное использование ресурсов для производственной и хозяйственной деятельности, регулирование общественной жизни муниципального образования, формирование местного бюджета, контроль за использованием земельных ресурсов муниципального образования и др.

Основным источником доходов в местный бюджет является использование земельных и других природных ресурсов, имеющих на территории муниципального образования. Организация рационального и эффективного использования природных ресурсов возможна при условии создания эффективно работающей системы управления природными ресурсами, в том числе земельными. В данном исследовании попытаемся проанализировать созданную систему управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях и оценить её роль в развитии территорий муниципальных образований.

Объекты и методы исследования

Объектом исследования является система управления земельными ресурсами в муниципальном образовании, включающая в себя органы местного самоуправления и комплекс механизмов и методов управления земельными ресурсами (УЗР). Предметом исследования стали процессы управления.

Основным методом исследования является системный подход к управ-

лению земельными ресурсами, а также экспертный анализ системы управления территориями муниципальных образований.

Результаты исследования

Под управлением земельными ресурсами будем понимать совокупность воздействий, передающихся на объект управления. Под воздействиями следует понимать совокупность механизмов, методов, способов и средств, форм управления земельными ресурсами. Под объектом управления в административном районе понимаются земельный фонд административно-территориального образования, отдельные участки субъектов земельных отношений, отличающиеся по виду использования, правовому статусу. Таким образом, воздействие оказывается на земельный участок, а также на его собственника, владельца, пользователя. Предметом управления являются процессы организации использования земли, которая в пределах определенной территории обеспечивает всё многообразие потребностей её жителей. Органы местного самоуправления и субъекты земельных отношений осуществляют управление землёй, являясь субъектами управления. В свою очередь субъекты земельных отношений (хозяйствующие субъекты) являются объектом управления по отношению к органам местного самоуправления. Последние оказывают воздействие на субъектов землепользования, организуют рациональное и эффективное использование земельных ресурсов. При этом органы местного самоуправления реализуют управление в пределах границ административно-территориального образования, а хозяйствующие субъекты — внутрихозяйственное управление землепользованием.

Анализ земельного законодательства (законы, указы Президента, постановления Правительства) показывает, что в современных условиях

процесс управления земельными ресурсами по стране в целом и в муниципальном образовании в частности осуществляется по следующей схеме: сбор и анализ данных об объекте и предмете управления; выработка управленческого решения; реализация управленческого решения; контроль за функционированием системы землепользования и земельных отношений [3]. В современных условиях приоритет отдаётся ведению земельного кадастра, чтобы реализовать принцип платности землепользования. Причём регистрация, учёт и оценка земель ещё не завершены. Все остальные элементы схемы управления пока не находят практической реализации. Однако в свете требований развития территорий местного самоуправления и приобретения ими финансовой (экономической) самостоятельности резко возрастает актуальность перечисленных действий.

К началу XXI в. в основном создана нормативно-правовая база, структура органов власти, которой предписано исполнение функций по управлению земельными ресурсами. Правовая основа и органы, руководствуясь нормами права, образуют организационно-правовой (или административно-правовой) механизм УЗР. Особое значение в УЗР должен играть механизм экономического регулирования земельных отношений, реализуемый через соблюдение экономических интересов государства, субъектов РФ, муниципалитетов, землепользователей и собственников земельных участков. Механизм экономического регулирования УЗР включает в себя систему 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 земле-

пользования, 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. Система экономических стимуляторов УЗР определена земельным, налоговым, административным законодательством.

Экономический механизм УЗР должен быть создан на использовании земельной ренты в качестве основы для формирования системы экономических рычагов с другими экономическими регуляторами, например, ценами, ссудным процентом, подоходным налогом.

Каждый из механизмов располагает множеством методов воздействия на участников земельных отношений: собственников, владельцев, пользователей земельными участками. Земельным законодательством [4, 5-8], определены следующие методы: земельный кадастр, землеустройство, мониторинг земель, земельный контроль и другие. Возможности каждого метода описаны в большом количестве научных работ, методической литературе, но по ряду причин применение этих методов показано только в экспериментальных проектах. Разнообразие природных условий Алтайского края потребует проведения научно-поисковых и проектно-изыскательских работ с целью разработки системы УЗР в муниципальных образованиях.

В небольшой статье невозможно изложить весь комплекс действий по созданию системы УЗР в муниципальном образовании, однако показать некоторые шаги по организации такой системы всё же попытаемся. Система УЗР будет включать в себя государственные и муниципальные органы власти и систему мер, определённых земельным, административным законодательством.

Система УЗР в муниципальном образовании направлена на организацию рационального и эффективного использования земельных ресурсов, развитие территории муниципального образования, создание местного бюджета. Система УЗР создаётся в два этапа. На первом этапе проводится организация территории муниципального образования. На втором этапе осуществляется хозяйственная эксплуатация земельного фонда административного района, основной задачей которой является соблюдение интересов государства, субъекта РФ, муниципалитета и населения территории муниципального образования. При этом землеустроительные действия, совершаемые на первом и втором этапах, являются относительно самостоятельными направлениями деятельности системы УЗР по организации рационального использования земельных ресурсов. При этом отдельные мероприятия по использованию земли, связанные с технологическим воздействием на почву, не являются функциями УЗР.

Система управления муниципальными землями, будучи составной частью системы управления муниципальной недвижимостью, предусматривает эффективное использование муниципальных земель; оптимизацию структуры притоков средств местного бюджета за счёт доходов от земельной собственности; создание цивилизованного рынка недвижимости на территории муниципального образования; обеспечение гарантий имущественных прав на объекты недвижимости: увеличение доходной части муниципального бюджета за счёт увеличения собираемости земельных платежей; экономию бюджетных средств; снижение затрат времени на управленческие решения.

Организация рационального использования земель и их охрана осуществляются на основе планирования использования земельных ре-

сурсов, а также территориального планирования и зонирования земель. Планирование производится в директивной форме в рамках федеральных целевых программ на основе социально-экономических программ с учётом условий муниципального образования. Территориальное планирование и зонирование земель выполняются в схемах землеустройства и проектах районной планировки. Не вдаваясь в детали разработки схемы землеустройства района, остановимся на вопросах, которые можно решить в рамках этого документа. Основная задача схемы землеустройства, как предпроектного документа, заключается в выявлении наиболее эффективных, экологически безопасных и социально ориентированных направлений использования земельных ресурсов административного района. В процессе составления схемы выявляются неиспользуемые, нерационально используемые, выбывшие из оборота или переведённые в менее ценные угодья, уточняются границы земель природоохранного назначения, границы городов, посёлков городского типа, а также анализируется состояние и использование земель, находящихся в ведении сельских администраций, выделяются земли с различными режимами использования, ограниченные в использовании и обременённые правами иных лиц. На основе анализа использования земель обосновываются перспективы развития и совершенствования территориального размещения отраслей сельского хозяйства, других отраслей районного АПК, объектов его производственной и социальной инфраструктуры, разрабатываются предложения по совершенствованию и специализации и уточняются объёмы производства сельскохозяйственной продукции с учётом предусматриваемого перераспределения земель. На основе схемы землеустройства определяются потребности в капитальных вложе-

ниях в материальные и трудовые ресурсы для реализации намеченных мероприятий, разрабатываются предложения по финансированию и определению мероприятий, предусмотренных схемой землеустройства района, и делается расчёт технико-экономических показателей, социально-эколого-экономической эффективности мероприятий.

Действия, совершённые на этапе планирования и организации рационального землепользования (составление схемы землеустройства), становятся материальным базисом для реализации второго этапа управления земельными ресурсами - организации хозяйственной эксплуатации земельного фонда района. В частности, неиспользуемые земли можно перераспределить между субъектами хозяйствования, передав неиспользуемые земли тем субъектам, которые заинтересованы в их использовании и получении сельскохозяйственной продукции. При нерациональном использовании земель, например, урожайности культур ниже нормы, обусловленной экологическими условиями и плодородием почв, субъект получает обязательства по доведению урожайности до нормативной. При наложении ограничений в использовании земельного участка органы местного самоуправления вправе потребовать выполнения режима использования. При использовании участка, обременённого правами иных лиц (сервитут), он может потребовать возмещения убытков от ущерба. При составлении схемы землеустройства возможно определение поступлений в бюджет муниципального образования.

При отсутствии схемы землеустройства субъекта РФ за основу принимаются концепция (программа) социально-экономического развития района и показатели задания на проектирование.

Следующей составной частью системы регулирования земельных от-

ношений (управления земельными ресурсами) является внутрихозяйственное землеустройство, которое проводится в целях организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны [8]. Внутрихозяйственное землеустройство осуществляется с учётом разработки по планированию использования земель регионального и муниципального уровней, соответствующих программ развития территорий, материалов по реформированию сельскохозяйственных организаций, приватизации их земель, проектов перераспределения земель, бизнес-планов, градостроительной и другой документации, а также с учётом спроса рынка на сельскохозяйственную продукцию.

Предусмотренные проектом внутрихозяйственного землеустройства мероприятия по организации территории, рациональному использованию и охране земель, определению на местности земельных участков и их частей с установленными ограничениями и (или) обременениями и другие мероприятия являются обязательными для исполнения сельскохозяйственными организациями и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, а также органами государственной власти и органами местного самоуправления. Соблюдение проектных предложений является предметом государственного, муниципального и внутрихозяйственного земельного контроля.

После выноса в натуру проектных предложений важно наладить мониторинг за «работой» разработанных мероприятий, призванных обеспечить рациональное использование земель района и сельскохозяйственных организаций, предприятий. В процессе наблюдений (мониторинга) выявляются изменения состояния земель, делается оценка этих изменений, их прогноз и выработка рекомендаций по усовершенствованию комплекса

мероприятий, направленных на охрану земель. Органы местного самоуправления разрабатывают и реализуют целевые программы мониторинга земель. Мониторинг земель должен проводиться в соответствии с рядом постановлений Правительства РФ и приказов Роснедвижимости (Росземкадастра), и нормативных документов субъектов РФ и муниципальных органов. Проведение мониторинга земель обязательно для всех органов власти, субъектов земельных отношений (собственников, владельцев, пользователей земли). Мониторинг земель обеспечивает информацией все органы, ведущие управление земельными ресурсами [5].

К полномочиям федеральных органов, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления относится государственный земельный контроль [7] за использованием и охраной земель. К функциональным обязанностям госземинспекторов относятся соблюдение установленного порядка использования и охраны земель, соблюдение обязательств и выполнение требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой и водной эрозии, опустынивания, иссушения, загрязнения и других процессов, ухудшающих качественное состояние земель. Низкая эффективность земельного контроля обусловлена не столько отсутствием финансирования работ, связанных с контролем, сколько отсутствием воли по выполнению обязанностей органами власти на всех уровнях. Еще одной причиной низкой эффективности земельного контроля является то, что при существующей системе органов земельного контроля нельзя соблюсти главное правило в их деятельности — их независимость [3]. Особенно это касается организации муниципального земельного контроля. Производственный земельный контроль осуществить невозможно,

поскольку отсутствуют проекты внутрихозяйственного землеустройства, в которых прописаны обязательные мероприятия по использованию и охране земель, определённых проектно-технической документацией, стандартами, нормативами и правилами.

Организация производственного земельного контроля должна быть прописана в учредительных документах юридических лиц (уставе, положении), в соответствии с которыми определяется компенсация его руководителя, а также главных специалистов, на которых возлагается должностная обязанность по осуществлению производственного контроля.

Кроме того, в обязательном порядке должен осуществляться контроль за проведением землеустройства и осуществлением землеустроительных мероприятий. Проведение такого контроля очень важно в условиях рыночной экономики, когда государство предоставило собственникам, землевладельцам и арендаторам широкие права по самостоятельному хозяйствованию на земле. Однако их деятельность не должна наносить ущерба земельным ресурсам и нарушать права и законные интересы иных лиц, в том числе государственные интересы. Определённые проектом мероприятия должны быть обязательными для исполнения собственниками, арендаторами и владельцами земельных участков, а также органами государственной власти и органами местного самоуправления. Соблюдение этих правил землепользования позволит сохранить земельный ресурс, а также стабилизировать производство сельскохозяйственной продукции, сохранить цену на продукцию, поднять уровень рентабельности производства.

Мощным фактором УЗР должна стать государственная экспертиза

землеустроительной документации, которую следует осуществлять с целью обеспечения соответствия этой документации исходным данным, техническим условиям и требованиям проведения землеустройства.

Таким образом, осуществление земельного законодательства по организации землепользования в виде схем землеустройства, внутрихозяйственного землеустройства, контроля за проведением землеустройства, выполнением мероприятий по использованию и охране земель позволит успешно решить проблему управления земельными ресурсами, их эффективного использования.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации. Новосибирск: Сиб. университетское изд-во, 2003. 48 с.
2. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». ФЗ от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ.
3. Варламов А.А. Земельный кадастр. Т. 2. Управление земельными ресурсами. М.: КолосС, 2004. 528 с.
4. Земельный кодекс Российской Федерации. М.: Изд.-книготорговый центр «Маркетинг», 2001. 80 с.
5. «Об утверждении положения о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязнённых промышленными токсичными отходами и радиоактивными веществами». Постановление Правительства РФ от 05.08.1992 г. № 555.
6. «О государственном земельном кадастре». ФЗ от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ.
7. «О государственном земельном контроле». Постановление Правительства РФ от 19.11.2002 г. № 833.
8. «О землеустройстве». ФЗ от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ.

