

ПЕРМСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

И. В. Брыжко

## ОСНОВЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение высшего образования  
«ПЕРМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

И. В. Брыжко

## ОСНОВЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Учебное пособие

*Допущено методическим советом  
Пермского государственного национального исследовательского университета  
в качестве учебного пособия для студентов,  
обучающихся по направлениям подготовки бакалавров  
«Картография и геоинформатика», «Геодезия и дистанционное  
зондирование», «Землеустройство и кадастры»*



Пермь 2025

УДК 528(075.8)

ББК 26.1я73

Б87

**Брыжко И. В.**

Б87 Основы землеустройства [электронный ресурс]: учебное пособие / И. В. Брыжко ; Пермский государственный национальный исследовательский университет. – Электронные данные. – Пермь, 2025. – 1,44 Мб ; 97 с. – Режим доступа: <http://www.psu.ru/files/docs/science/books/uchebnie-posobiya/Bryzhko-Osnovy-zemleustrojstva.pdf>. – Заглавие с экрана.

ISBN 978-5-7944-4199-4

В учебном пособии изложены теоретические и методологические положения землеустройства: дана характеристика земли как ресурса и средства производства; рассмотрены понятия земельного строя, земельной реформы и земельных ресурсов; изложены понятие, задачи, содержание, принципы, виды, формы, объекты землеустройства; описаны свойства земли и условия, учитываемые при землеустройстве; даны сведения о системе землеустройства.

Учебное пособие соответствует образовательному стандарту и предназначено для обучающихся по направлениям подготовки бакалавров 05.03.03 «Картография и геоинформатика», 21.03.03 «Геодезия и дистанционное зондирование» и 21.03.02 «Землеустройство и кадастры».

**УДК 528(075.8)**

**ББК 26.1я73**

*Издается по решению ученого совета географического факультета*

*Пермского государственного национального исследовательского университета*

*Рецензенты:* кафедра землеустройства Пермского государственного аграрно-технологического университета имени академика Д. Н. Прянишникова (директор института землеустройства, кадастра, инженерных и строительных технологий, канд. экон. наук **Л. А. Кошелева**);

директор ООО «Западно-Уральский институт водных и экологических проблем», канд. техн. наук **Ю. С. Ляхин**

© Брыжко И. В., 2025

© ПГНИУ, 2025

ISBN 978-5-7944-4199-4

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>1. ЗЕМЛЯ КАК ПРИРОДНЫЙ РЕСУРС И СРЕДСТВО ПРОИЗВОДСТВА</b> .....	5
1.1. Земля – природный ресурс.....	5
1.2. Функции и свойства земли в экономике .....	8
1.3. Земля как средство производства и объект социально-экономических отношений.....	11
<b>2. ЗЕМЕЛЬНЫЙ СТРОЙ, ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА, ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ РОССИИ И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ</b> .....	15
2.1. Земельный строй, земельная реформа .....	15
2.2. Земельные ресурсы России и их использование .....	17
<b>3. ПОНЯТИЕ, ЗАДАЧИ И СОДЕРЖАНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА</b> .....	22
3.1. Понятие землеустройства .....	22
3.2. Задачи и содержание землеустройства .....	25
<b>4. ПРИНЦИПЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА. ВИДЫ, ФОРМЫ И ОБЪЕКТЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА</b> .....	29
4.1. Основные принципы современного землеустройства .....	29
4.2. Виды, формы и объекты современного землеустройства .....	32
<b>5. СВОЙСТВА ЗЕМЛИ, ПРИРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ, УЧИТЫВАЕМЫЕ ПРИ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВЕ</b> .....	48
5.1. Свойства земли и природные условия, учитываемые в процессе землеустройства.....	48
5.2. Экономические условия, учитываемые при землеустройстве.....	54
5.3. Социальные условия, учитываемые при землеустройстве .....	58
<b>6. СИСТЕМА ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА</b> .....	64
6.1. Землеустройство в системе управления земельными ресурсами .....	64
6.2. Система землеустройства.....	74
6.3. Перспективы развития землеустройства .....	87
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</b> .....	95

## ВВЕДЕНИЕ

В целях эффективного управления земельными ресурсами и земельно-имущественным комплексом государство реализует мероприятия по организации рационального использования земель и их охраны. Свою политику в сфере земельных и земельно-имущественных отношений государство осуществляет через систему землеустройства. Последнее представляет собой основную функцию государственного управления земельными ресурсами.

Современные теория и практика землеустройства требуют развития и совершенствования применительно к новым экономическим и политическим условиям. Требуют уточнения положения, характеризующие свойства и функции земли в различных аспектах, оценка состояния использования земельных ресурсов страны, содержание современной земельной политики, базовые методологические положения землеустройства, условия рационального землепользования, структура и содержание системы землеустройства, перспективы развития отечественного землеустройства.

Необходимость комплексного изучения названных проблем в современных условиях обусловила выбор темы данного учебного пособия, в котором рассматриваются следующие вопросы:

- земля как природный ресурс и средство производства;
- земельный строй, земельная реформа, земельные ресурсы России и их использование;
- понятие, задачи и содержание землеустройства;
- принципы землеустройства, виды, формы и объекты землеустройства;
- свойства земли и природные условия, учитываемые при землеустройстве;
- экономические и социальные условия, учитываемые при землеустройстве;
- система землеустройства.

Названные вопросы в учебном пособии изложены в одноименных блоках. Каждый раздел пособия содержит вопросы для контроля теоретических знаний.

Учебное пособие предназначено для лиц, обучающихся по направлениям подготовки 05.03.03 «Картография и геоинформатика», 21.03.03 «Геодезия и дистанционное зондирование» и 21.03.02 «Землеустройство и кадастры», раскрывает содержание основ землеустройства в объеме, необходимом для решения учебных, практических и исследовательских задач.

# 1. ЗЕМЛЯ КАК ПРИРОДНЫЙ РЕСУРС И СРЕДСТВО ПРОИЗВОДСТВА

## 1.1. Земля – природный ресурс

Основой существования человечества является природная среда. В процессе жизнедеятельности человек использует силы природы и природные объекты для создания продуктов потребления и иных материальных благ, обеспечения комфортных жизненных условий. Природные объекты, не созданные человеческим трудом, но вовлеченные человеком в хозяйственную деятельность, принято называть природными ресурсами, среди которых важнейшее значение имеют земельные ресурсы.

Для целей землеустройства в теории под землей принято понимать поверхность суши, природный ресурс, характеризующийся пространством, рельефом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, а также объект социально-экономических отношений, являющийся главным средством производства в сельском (и лесном) хозяйстве и пространственным базисом размещения и развития всех отраслей хозяйственного комплекса [10].

Исторически земля возникла и существует как часть природы. Человечество – часть природной системы, без которой оно не может существовать. Все необходимое для жизни люди получают из этой среды, при этом значительно влияя на природу.

На данном этапе развития общества человек непосредственно присваивал и потреблял продукты природы, т.е. вел охотничье-собираческое хозяйство. После возникновения земледелия и животноводства человек стал специально производить продукты питания и сырье для переработки. Интенсивность использования земли значительно возросла, поскольку человек стал обрабатывать пахотные массивы, возделывать угодья и выращивать культурные растения, разводить животных. В этих условиях земля приобрела свойства средства производства.

С развитием промышленной индустрии, созданием и развитием городов земля стала приобретать все большее значение, как пространственный базис, необходимый для функционирования промышленного производства, размещения инженерных сооружений, организации территории населенных пунктов.

Развитие государственности, усложнение имущественных отношений, возникновение частной собственности, развитие рыночных инструментов в экономике привели к развитию сегмента отношений, связанных с распоряжением, владением и пользованием землей. В этих условиях земля

эволюционирует до роли объекта социально-экономических земельно-имущественных отношений [12].

Земля как природный ресурс подлежит охране. Это означает, что использование земель должно осуществляться способами, которые обеспечивают сохранение экологических систем, способность земли быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, основу осуществления хозяйственной и иной деятельности. К основным целям охраны земель можно отнести: предотвращение деградации, загрязнения, захламления земель, нарушения почвенного покрова, других негативных воздействий; обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся негативным воздействиям.

В связи с необходимостью охраны земли как природного ресурса, пользователи земельного имущества обязаны проводить мероприятия по: сохранению почвенного плодородия; защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления и других негативных воздействий, вызывающих деградацию земель; защите сельхозугодий и других земель от загрязнения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, кустарником и мелколесьем, иного ухудшения состояния земель; ликвидации последствий загрязнения и захламления земель; сохранению мелиоративных систем и достигнутого уровня мелиорации; рекультивации нарушенных земель, восстановлению почвенного плодородия, своевременному вовлечению рекультивированных участков в оборот; сохранению почвенного плодородного слоя и его использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель; консервации земель с изъятием их из оборота для предотвращения деградации земель [1].

Главная особенность природных, в том числе земельных, ресурсов, которая отличает их от других естественных условий жизни человека, заключается в непосредственной вовлеченности в процессы хозяйствования. По своей материальной форме они представляют собой конкретные предметы и силы природы. По социально-экономическому содержанию – это потребительные стоимости, полезность которых определяется балансом потребностей и возможностей современного общества [10].

Производственные свойства земли и природные условия тесно связаны и объединяются на основе общего понятия единства территории. Единство территории формируют благоприятные и неблагоприятные природные условия, позволяющие комплексно и эффективно использовать земельные и другие природные ресурсы. Земля как важнейший природный ресурс и постоянный

фактор производства территориально объединяет ресурсы, которые относятся к различным естественным и искусственным сферам [17].

Учитывая значение земли как основного природного ресурса, сегодня актуально решение следующих задач:

- освоение и использование земель на основе законов природы с соблюдением природного равновесия, устойчивости экосистем;
- максимально полный учет качественных особенностей земель при их использовании, создание адаптивного, приспособленного к природным условиям производства;
- создание экологически безопасного производства, не разрушающего природные ресурсы, снижение негативного воздействия действующего производства до экологически безопасного уровня;
- воспроизводство земельных ресурсов на основе их рационального использования и охраны [10].

Природные свойства земли обеспечивают ей центральное положение среди факторов производства, что требует оценки функций земельных ресурсов в экономике.

Особую роль факторы природной среды играют в сельском хозяйстве. Как известно, наиболее ценным видом сельхозугодий является пашня. В настоящее время в мире распаханно 1,33 млрд га; по данным ФАО, общая площадь потенциально пригодных для распашки земель на планете составляет 2,5–2,7 млрд га. Вместе с тем считается, что улучшение использования уже освоенных земель и вложение денежных средств в существующие сельхозугодья более эффективны, чем расширение пашни, т.к. последнее требует огромных финансовых ресурсов. Около 9,2 млрд га земель планеты вообще не пригодны для земледелия, поскольку расположены в холодных климатических условиях, заняты непроходимыми болотами, лесами, находятся в районах вечной мерзлоты. Лучшие земли освоены практически полностью или отведены под населенные пункты, промышленные предприятия и т.п. Качество земель, в принципе пригодных для распашки, значительно ниже, чем у уже существующих пахотных угодий.

В Российской Федерации положение усугубляется сложными природными условиями. По данным природно-сельскохозяйственного районирования земельного фонда России, холодный пояс и горные области с суровыми и неблагоприятными климатическими условиями занимают 76% территории. Остальные 24% относительно благоприятны для роста культурных растений, ведения интенсивного земледелия и животноводства.

От обеспеченности теплом и влагой зависят биологическая продуктивность земельных ресурсов, характер их производственного использования, состав

возделываемых культур, луговой и пастбищной растительности. Особенно важно оптимальное сочетание этих факторов. Территории с неудовлетворительным балансом тепла и влаги имеют низкую естественную продуктивность. По показателям биоклиматического потенциала южные полупустынные регионы, недостаточно обеспеченные влагой, равноценны северным территориям с ограниченным притоком тепла.

Учитывая роль земли как основного природного ресурса в системе земля – человек – производство, необходимо решать следующие задачи: осваивать и использовать земельные участки, основываясь на законах природы, соблюдая природное равновесие, не нарушая стабильности (устойчивости) экосистем; максимально полно учитывать качественные особенности земельных ресурсов при их использовании (особенно сельскохозяйственном), создавать адаптивное (приспособленное к природным условиям) производство; создавать экологически безопасное производство, не разрушающее земельные и другие природные ресурсы, или сводить неблагоприятное воздействие уже действующих производств до экологически безопасного уровня; принимать меры по воспроизводству земельных ресурсов, организуя их рациональное использование и охрану. Природные свойства земли делают ее одним из основных факторов производства, в связи с чем необходимо специально рассмотреть ее экономические функции [10].

## **1.2. Функции и свойства земли в экономике**

Хозяйственное использование земельных ресурсов регулируется специальными правовыми нормами [1]. Данные нормы базируются на следующих принципах:

- учет значения земли как основы жизни и деятельности человека исходя из представлений о ее многофункциональности;
- приоритет охраны земли как важнейшего природного ресурса и средства производства перед ее использованием в качестве недвижимого имущественного комплекса;
- приоритет охраны жизни и здоровья человека;
- участие общественности в решении основополагающих вопросов в сфере земельных и имущественных отношений;
- единство судьбы земли и связанных с ней объектов иной недвижимости;
- приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий;
- платность землепользования и землевладения;

- деление земель на категории исходя из их целевого назначения, и установление правового режима земель различных категорий;

- разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации, собственность муниципалитетов;

- установление правового режима земель с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов;

- обеспечение баланса интересов общества и граждан, в соответствии с которым регулирование землепользования производится в интересах всего общества с одновременными гарантиями физическим лицам на свободное владение, пользование и распоряжение своими земельными участками [1].

В специальной литературе земля характеризуется в географическом, экологическом, хозяйственном, социальном, организационном, юридическом, рекреационном, рыночном аспектах [4, 5, 7, 10, 12, 16, 19].

В географическом плане земля ассоциируется с поверхностью земной поверхности и отражает наиболее общее ее понятие [10, 12, 16, 19].

Экологический аспект позволяет изучать землю в качестве пространственного комплекса взаимосвязанных элементов – почвы, рельефа, недр, воды, растительности, представляющего собой компонент экосистемы [4, 10, 12, 16, 19].

В хозяйственном аспекте земля рассматривается как средство производства, т.е. отражает единство земли как материального объекта и процесса его функционирования в сфере производства [10, 12, 16, 17, 19].

Социальный аспект на первый план ставит значение земли в качестве основы расселения, жизни и занятости людей в благоприятных социальных условиях [7, 10, 12, 16, 19].

В организационном аспекте земля представляется в форме системы землепользования, а в юридическом – объектом установления специального правового режима в зависимости от функционального использования [10, 12, 16, 19].

В рекреационном аспекте роль и значение земли определяется функцией средства рекреации, которая связана с направлениями и технологией рекреационной деятельности [10, 16].

Рыночный аспект определяет землю как объект товарно-денежных отношений, рыночного оборота, специфический имущественный комплекс, объект налогообложения [5, 12, 16, 19].

С развитием теории вопроса возможно выделение других обособленных характеристик земли в качестве отдельных аспектов [6].

В теории землеустройства особое место занимает вопрос о функциях и свойствах земли, используемых в основных отраслях экономики.

Земля служит необходимым материальным условием любого процесса производства и пространственным операционным базисом. Это общее положение, имеющее отношение ко всем сферам хозяйственной деятельности.

В перерабатывающей промышленности роль земли на этом и ограничивается. Земля здесь выполняет функцию фундамента производственного процесса, места, на котором осуществляется производство. Результативность этого вида деятельности не зависит от плодородия почв, естественной растительности и других свойств земли, необходимых для исполнения функции средства производства [6].

В горнодобывающей промышленности земля, кроме того, выполняет функции своеобразной кладовой полезных ископаемых и предмета труда. Размещение горнодобывающих предприятий, в отличие от других промышленных объектов, как правило, не имеет альтернативы. Здесь территориальное положение основных объектов производства зависит от залегания запасов минеральных ресурсов, что связано с неперемещаемостью полезных ископаемых в пространстве.

Поэтому на практике подобные объекты размещаются именно там, где находятся полезные ископаемые. Очень часто они занимают земли сельхозназначения, хотя здесь производство также не зависит от почвенного плодородия [6, 10].

В транспортном хозяйстве, энергоснабжении, связи земля выступает в роли материального условия производства и места его размещения. Главными здесь являются пространственные свойства земли и инженерно-геологические условия территории. Плодородие почв здесь также не имеет значения [10, 12].

Многофункциональность земли наиболее ярко проявляется при обеспечении расселения людей, при ведении городского хозяйства. Здесь выделяются территориальные зоны различного функционального назначения [1]. В то же время основная функция этих земель заключается в обеспечении материальной основы жизни и деятельности местного населения, удовлетворения их социальных потребностей. Здесь размещаются места трудовой занятости, объекты инженерной инфраструктуры, другие объекты, обеспечивающие функционирование и развитие поселений и прилегающих территорий. В этом случае на первый план выходят пространственные, инженерно-геологические, архитектурно-планировочные, строительные, ландшафтные условия территории [6, 12].

В процессе природоохранной, рекреационной, заповедной деятельности воссоздаются и сохраняются природные комплексы, осуществляется уход за

ними. Главная цель здесь не развитие производства, а охрана природных ресурсов, уникальных экосистем. В этой сфере деятельности земля выступает в роли материального условия и места размещения хозяйства, предмета и средства труда [6, 10].

Совершенно иное значение имеет земля в сельском (и лесном) хозяйстве. Здесь она играет роль как материального условия аграрного производства, так и активного фактора эффективного сельского хозяйства, а процесс производства непосредственно связан с землей, почвенным плодородием, естественными биологическими процессами [6, 9, 10, 12, 16, 17, 19].

### **1.3. Земля как средство производства и объект социально-экономических отношений**

В агропроизводственной сфере процесс хозяйственной деятельности непосредственно связан с землей. Результаты этой деятельности определяются почвенным плодородием, под которым понимается способность почвы обеспечивать растения водой, элементами питания и другими условиями. Плодородие является главным свойством, которое отличает землю от других средств производства. Плодородие зависит от типа, вида, механического состава почв, увлажнения, эродированности, культуртехнического состояния земель. Для повышения уровня почвенного плодородия необходимо систематическое воздействие на землю как на предмет труда. Воздействие это может производиться в форме вспашки, других агротехнических приемов, мелиоративных мероприятий, внесения удобрений. В этом случае земля выступает и как предмет труда, и как средство производства [9, 12, 19].

В специальных источниках выделяется естественное (природное) и экономическое (эффективное) плодородие.

Естественное плодородие создается в результате длительного процесса почвообразования. Оно характеризуется физическими, химическими, биологическими свойствами почвы в связи с климатическими условиями. При систематическом воздействии на свойства почвы естественное плодородие превращается из потенциального в эффективное плодородие.

Экономическое (эффективное) плодородие почвы создается в процессе агрохозяйственного освоения земель путем вложения труда, денежных и материальных средств. Чем выше уровень использования земель, тем лучше используется естественное плодородие и выше уровень экономического плодородия [9, 12, 17].

Как главное средство производства в сельском хозяйстве земля обладает специфическими особенностями, отличающими ее от других средств производства:

1. Земля является продуктом природы, а не результатом труда человека.
2. Земля пространственно ограничена и незаменима другими средствами производства.
3. Использование земли связано с постоянством местоположения.
4. Земля используется в тесном взаимодействии с другими природными ресурсами.
5. Земля является вечным средством производства при ее рациональном использовании [9, 10, 12, 16, 17, 19].

Можно сделать вывод об особо первостепенной роли, которую играют земельные ресурсы в сельскохозяйственном производстве. Поэтому жизненно важной задачей в современных условиях является разработка эффективного практического механизма реализации принципа приоритета аграрного землевладения путем защиты ценных сельскохозяйственных угодий.

За годы рыночных преобразований земельные ресурсы, кроме традиционных функций компонента природного комплекса, средства производства, территориального базиса, начали играть роль специфического имущественного комплекса и объекта товарно-денежных отношений [6].

Именно многообразие форм земельной собственности актуализирует сущность земли как объекта социально-экономических отношений.

В этом аспекте земля выступает в трех основных качествах: объект недвижимого имущества, товар, объект хозяйственной деятельности [12].

Как объект недвижимого имущества земельный участок должен отвечать определенным критериям. Он должен иметь собственника, фиксированные границы, установленные площадь и местоположение. Участок должен быть зарегистрирован в реестре недвижимости и иметь законные условия землепользования. К последним относятся целевое назначение земель, виды разрешенного использования, условия землепользования и охрана, сервитуты, ограничения в использовании земель.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что в большинстве государств законы позволяют собственникам земли продать участок, подарить, передать по наследству, отдать в залог, сдать в аренду, обменять, внести в уставной капитал, т.е. распоряжаться земельным имуществом по своему усмотрению [11].

Право распоряжения землей составляет основу оборота земельного имущества. Под оборотом понимается законный порядок процесса передачи прав на земельные участки. Оборот земель определяет наличие земельного

рынка как специфической сферы товарного обращения, где земельные участки являются объектом гражданских правовых сделок [12].

На земельно-ресурсный потенциал нашей страны приходится, по некоторым данным, до 85% общей величины национального достояния, получаемого от всех видов ресурсов [15].

Как объект социально-экономических отношений земля имеет следующие особенности.

1. Земля является самым надежным объектом вложений в недвижимость. Рациональное землепользование обеспечивает постоянное возрастание цены земли с течением времени.

2. Земля служит главной составляющей рынка недвижимого имущества, базовым элементом имущественных отношений. Это положение связано с ролью земли в качестве пространственного базиса для других объектов недвижимости.

3. Земля является объектом всеобщих земельно-имущественных интересов и сквозным фактором воспроизводства. Земля входит во все составляющие воспроизводственного процесса: производство, распределение, обмен, потребление; представляет всеобщий экономический интерес.

4. Земля относится к основным факторам интенсификации инвестиционных процессов в рыночных условиях. Она имеет способность генерировать доход в производственной сфере за счет увеличения уровня плодородия и увеличивать цену в сфере товарного обращения.

5. Земля является уникальным объектом имущественных отношений и специфическим видом товара. Землю нельзя переместить в другое место, амортизировать полностью, переработать и растворить в другом виде продукции или товара. Это вызывает необходимость контроля землепользования [10, 12].

Таким образом, земля является основным природным ресурсом, рассматривается в различных аспектах, имеет специфические свойства и функции в различных экономических сферах, служит основным средством производства в сельском (и лесном) хозяйстве, является уникальным объектом социально-экономических отношений, специфическим видом недвижимого имущества и особым объектом рыночного оборота. Это определяет ее ценность для социума и экономики.

### **Контрольные вопросы**

1. Критерии отнесения ресурсов к природным.
2. Понятие земли.
3. Эволюция функций земли.
4. Мероприятия по охране земель.

5. Особенность природных, в том числе земельных, ресурсов.
6. Актуальные задачи развития земли как природного ресурса.
7. Основные принципы правовых норм в сфере землепользования.
8. Аспекты, отражающие сущностные характеристики земли.
9. Функции земли в различных сферах хозяйственной деятельности.
10. Роль земли в сельском хозяйстве.
11. Понятие почвенного плодородия.
12. Естественное и экономическое плодородие.
13. Особенности земли как средства производства.
14. Земля как главное средство производства в сельском хозяйстве.
15. Земля как объект недвижимого имущества.
16. Основные качества земли как объекта социально-экономических отношений.
17. Критерии отнесения земельного участка к имущественному комплексу.
18. Понятие оборота земель.
19. Понятие земельного рынка.
20. Особенности земли как объекта социально-экономических отношений.

## 2. ЗЕМЕЛЬНЫЙ СТРОЙ, ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА, ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ РОССИИ И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ

### 2.1. Земельный строй, земельная реформа

В любом обществе земля кому-то принадлежит. Существуют различные формы собственности на землю и различные формы хозяйствования на ней.

Отдельные участки используются по-разному в зависимости от качества, местоположения, целевого назначения.

Между различными пользователями земли, госорганами, другими субъектами возникают определенные взаимоотношения по поводу использования земли, владения и распоряжения землей; присвоения доходов, полученных в результате использования земли в конкретном производстве или хозяйстве. Эти отношения относятся к земельным [10].

Закон к земельным относит отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории [1].

Специальная литература определяет земельные отношения как отношения в обществе, связанные с присвоением земельных участков, владением, пользованием и распоряжением ими [10, 12, 17, 19].

Урегулированные законом, последние приобретают форму земельных правоотношений, для которых характерно наличие четырех обязательных элементов:

1) нормы права – правовая основа, которой следует руководствоваться при решении тех или иных земельно-правовых вопросов;

2) субъекты права – участники земельных отношений;

3) объект права – отдельный земельный участок определенной площади, местоположения, качества и назначения, по поводу которого возникают земельные отношения (в сфере управления таким объектом может быть земельный фонд страны, региона, муниципального образования, отдельный участок);

4) содержание земельных правоотношений – права и обязанности участников таких отношений [11, 12].

Земельные отношения являются составной частью общественных отношений и находятся под влиянием объективно действующих экономических законов и закономерностей. Они не могут существовать сами по себе. Всегда имеется соответствующий механизм их правового и экономического регулирования, а также государственный институт, приводящий этот механизм в действие.

Земельный строй – система общественного и государственного устройства, характеризующаяся определенными земельными отношениями и соответствующей политической организацией их регулирования [10].

Государственный земельный строй регулирует виды и формы земельной собственности, систему управления земельными ресурсами, систему землепользования и землеустройства, права и обязанности участников земельных отношений, платность пользования землей, другие вопросы земельной политики [17].

Земельный строй – определенный государственный порядок использования земли [12].

Со временем он может изменяться как эволюционным, так и революционным путем. Воздействуя на земельный строй, государство осуществляет свою земельную политику.

Земельная политика – деятельность по регулированию земельного строя, отношений между классами, социальными группами, отдельными собственниками земли, землевладельцами, землепользователями, арендаторами по поводу присвоения, владения, пользования землей [12]. Эта политика проводится всегда в интересах властвующей элиты общества правовыми, экономическими, организационными мерами регулирования.

Правовые меры регулируют земельные отношения на основе норм права и содержат элементы властного принуждения, обязательности.

Экономические меры стимулируют развитие земельных отношений на основе механизмов налогообложения, кредитования, финансирования, субсидирования. Они влияют на экономические интересы собственников земли, землевладельцев, землепользователей.

Организационные меры обеспечивают развитие земельных отношений путем организации переселения людей в регионы нового освоения, создания различных кооперативов, товариществ и других организационно-правовых норм, подготовки квалифицированных кадров для выполнения конкретных видов работ [10, 11, 12].

Для реализации государственной земельной политики создаются специальные землеустроительные органы. Последние совместно с другими государственными службами осуществляют управление земельными ресурсами – целенаправленное воздействие на систему использования и охраны земель в интересах развития общества и экономики страны.

Управление земельными ресурсами в Российской Федерации осуществляется на государственном и муниципальном уровнях. Отдельные юридические и физические лица могут осуществлять отдельные функции

управления в отношении своих земельных участков. Наиболее кардинальной формой управления земельными ресурсами является земельная реформа.

Земельная реформа – проводимое государством законодательно оформленное изменение земельного строя, включающее преобразование форм собственности на землю, перераспределение земли между собственниками, изменение форм хозяйствования и форм устройства территории в соответствии с изменившимся земельным законодательством [10, 17].

## **2.2. Земельные ресурсы России и их использование**

Под земельными ресурсами понимаются земли, которые используются или могут быть использованы в отраслях экономики, т.е. уже включены или могут быть включены в хозяйственный оборот.

Земли в пределах государственных границ, включая занятые водой, составляют территориальную основу суверенитета государства и образуют его земельный фонд [10, 12]. Именно земельный фонд является объектом управления и объектом хозяйствования [19].

Земельный фонд Российской Федерации в зависимости от целевого назначения земель делится на категории, которые имеют определенный режим использования и охраны:

1. Земли сельскохозяйственного назначения. К ним относятся земли, находящиеся за границами населенных пунктов и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Предоставляются для ведения сельскохозяйственного производства.

2. Земли населенных пунктов. Ими признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. Эти земли отделены границами населенных пунктов от земель иных категорий. Границы населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы, а также пересекать границы земель граждан или юридических лиц.

3. Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения. Сюда входят земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения деятельности соответствующих организаций, эксплуатации промышленных или иных объектов, осуществления иных специальных задач.

4. Земли особо охраняемых территорий и объектов. К ним относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное,

эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значения. Эти земли полностью или частично изымаются из хозяйственного использования и оборота.

5. Земли лесного фонда. Сюда входят лесные и нелесные земли, предназначенные для ведения лесного хозяйства.

6. Земли водного фонда. В данную категорию входят земли, на которых находятся поверхностные водные объекты.

7. Земли запаса. Это земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам. Как правило, к землям запаса относят труднодоступные земли, неудобные в освоении, не используемые в хозяйственных целях [1].

По данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии на начало 2022 г. площадь земельного фонда Российской Федерации составила 1712,5 млн га. Площадь земельного фонда страны по категориям составила:

- земли сельскохозяйственного назначения – 379,7 млн га (22%);
- земли населенных пунктов – 20,6 млн га (1,2%);
- земли промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения – 17,7 млн га (1,0%);
- земли особо охраняемых территорий и объектов – 50,4 млн га (2,9%);
- земли лесного фонда – 1127,9 млн га (65,9%);
- земли водного фонда – 28,1 млн га (1,6%);
- земли запаса – 88,1 млн га (5,2%) [14].

Происходит постоянное перераспределение земель между категориями земельного фонда в связи с социально-экономическим развитием страны, регионов, административно-территориальных образований. Формирование категорий и последующие изменения их площади происходят путем создания новых или реорганизации существующих землевладений и землепользований.

Межотраслевое перераспределение земельных ресурсов происходит путем изъятия и предоставления конкретных участков. Эти действия осуществляются на основе специальных проектов территориального землеустройства, имеющих межхозяйственный и межотраслевой характер, и утверждаемых органами исполнительной власти различных уровней в зависимости от масштабов решаемых проектных задач [6, 12, 18].

В перераспределении земель между категориями отмечаются определенные закономерности. Так, происходит сокращение площади земель запаса в связи с введением в хозяйственный оборот ранее не используемых земель; увеличение площади особо охраняемых территорий из-за усиления природоохранных регламентов и усиления государственного участия в охране окружающей среды;

сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения в связи с переводением в земли лесного фонда и в особо охраняемые территории, а также в связи с застройкой и занятием промышленными объектами; увеличение площади земель населенных пунктов из-за высоких объемов индивидуального жилищного и дачного строительства [21].

В результате предоставления земельных участков для тех или иных целей образуются землевладения и землепользования, которые в совокупности составляют земельно-ресурсную основу соответствующих отраслей экономики (в виде категорий земель) и земельный фонд страны.

Кроме категорий в составе земельного фонда выделяются отдельные угодья.

Земельные угодья – участки земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по природно-историческим признакам [12]. Земельные угодья делятся на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные.

Сельскохозяйственные угодья представлены земельными угодьями, систематически используемыми для получения аграрной продукции. К ним относятся: залежь, пашня, многолетние насаждения, сенокосы, пастбища.

Несельскохозяйственные угодья используются для иных целей. К ним относятся: лесные территории, участки с древесно-кустарниковой растительностью, болота, земли под водой, дорогами и прогонами, застроенные территории, места добычи общераспространенных полезных ископаемых [10, 17, 19].

Деление земель на угодья отражает хозяйственное и природное положение земельного фонда.

Площадь сельскохозяйственных угодий в России составляет 221,9 млн га. Это 13% земельного фонда страны. По видам угодий эта площадь распределена следующим образом: пашня – 122,7 млн га; залежь – 5 млн га; многолетние насаждения – 1,9 млн га; сенокосы 24 млн га; пастбища 68,3 млн га. За 1990–2021 гг. площадь сельскохозяйственных угодий в стране сократилась на 502,1 тыс. га [14].

Площадь несельскохозяйственных угодий в стране составляет 1490,6 млн га (87% земельного фонда России), в том числе по угодьям: под водой и болотами – 226,8 млн га; земли застройки – 6,2 млн га; под дорогами – 8,1 млн га; лесные площади и земли под лесными насаждениями – 897,5 млн га; нарушенные земли – 1,1 млн га; прочие (полигоны отходов, свалки, пески, овраги и др.) – 350,9 млн га [14].

Каждое угодье состоит из отдельных контуров. Последние представляют собой участки угодья, имеющие замкнутую внешнюю границу.

Кроме того, внутри угодья могут выделяться почвенные контуры – части угодья, отличающиеся по почвенным условиям [12].

В составе сельскохозяйственных угодий выделяют специальные категории пригодности, зональные типы, классы земель.

Категории пригодности земель – обособленные части природно-сельскохозяйственных зон и горных областей, выделяемые по возможности целесообразного использования под основные виды угодий, предпочтительно для сельскохозяйственного производства. Существует 3 категории пригодности земель сельскохозяйственного использования:

- пригодные под любое сельскохозяйственное использование, в том числе под пашню и многолетние насаждения;

- малопригодные под пашню, но пригодные под сенокосы и пастбища (кормовые угодья);

- непригодные для использования в сельском хозяйстве без работ по коренной мелиорации (болота, нарушенные земли, овраги) [10].

Классы земель представляют собой части категорий пригодности, выделяемые по различию почв, их механического состава и почвообразующих пород, а также по условиям рельефа и увлажнению. Класс земель выступает в качестве единицы классификации и объединяет участки с близкими природными и хозяйственными качествами, общим направлением использования, окультуривания, продуктивности. Выделяется 11 классов земель: 1–5 – для первой категории земель; 6–8 – для второй категории земель; 9–11 – для третьей категории земель. Качество земель убывает от первого к последнему классу [10].

Таким образом, для любого общества характерны система земельных отношений с определенной формой их устройства и регулирования, земельного строя и земельной политики. Земельные ресурсы страны делятся в зависимости от целевого назначения земель, направления их фактического использования и возможности перспективного использования с учетом качества и свойств земельных участков.

### **Контрольные вопросы**

1. Определение земельных отношений и земельных правоотношений.
2. Элементы земельных правоотношений.
3. Понятие земельного строя.
4. Определение земельной политики.
5. Меры регулирования земельных отношений.
6. Землеустроительные органы, их основная функция.
7. Понятие земельной реформы.

8. Определение земельных ресурсов и земельного фонда.
9. Критерии отнесения земель к категориям земельного фонда.
10. Состав категорий земельного фонда России.
11. Распределения земель Российской Федерации по категориям.
12. Процесс перераспределения земельных ресурсов между категориями земельного фонда.
13. Закономерности перераспределения земельных ресурсов между категориями земельного фонда.
14. Понятие земельных угодий.
15. Определение сельскохозяйственных угодий.
16. Определение несельскохозяйственных угодий.
17. Распределение земель Российской Федерации по угодьям.
18. Выделение контуров и почвенных контуров в составе угодий.
19. Понятие категории пригодности земель.
20. Характеристика основных категорий пригодности земель сельскохозяйственного использования.
21. Класс земель, критерии его выделения.
22. Классы земель в составе категорий пригодности земель сельскохозяйственного использования.
23. Зависимость классов земель от их качественного состояния.

### 3. ПОНЯТИЕ, ЗАДАЧИ И СОДЕРЖАНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

#### 3.1. Понятие землеустройства

Введение в профессиональную сферу понятия землеустройство по времени совпадает с началом двадцатого века. До этого в землеустроительной практике применялись более узкие понятия: землемерие, землемерство, межевание, геодезия, поземельное устройство. Первые упоминания понятий землемерия и межевания в нашей стране отмечены в специальном положении Ивана Грозного о государственной службе, которое датируется 1556 годом [12].

Основное отличие базовых двух понятий заключалось в характере действий. Землемерие объединяло технические действия по составлению планово-картографических материалов, произведению измерений на местности, вычислению площадей земельных участков. Межевание земель сводилось к установлению или восстановлению границ землевладений и землепользований на местности с закреплением этих границ специальными межевыми знаками.

К началу прошлого столетия российская практика вышла за традиционные рамки землемерия и межевания. Теория и практика ушли вперед и потребовали нового, более точного термина в этой сфере. Этим термином и стало землеустройство, объединяющее совокупность действий по перераспределению земель и обустройству территории. Сюда были отнесены работы по устранению чересполосицы, объединению от данных участков в крупные земельные массивы, выделению новых хозяйственных единиц, размещению севооборотов, строительству дорог и усадеб, освоению новых земель, межеванию и землемерию в их традиционном понимании [10].

В современной теории землеустройство рассматривается со следующих основных позиций:

- во-первых, в буквальном смысле слова;
- во-вторых, как механизм реализации государственной земельной политики;
- в-третьих, как сфера практической землеустроительной деятельности;
- в-четвертых, как составная часть общественного способа производства;
- в-пятых, как составная часть хозяйственного механизма страны;
- в-шестых, как наука.

В буквальном смысле слова землеустройство означает действия по наведению порядка на земле, устройству территории.

Как механизм реализации государственной земельной политики землеустройство означает определенный законом процесс по техническому, экономическому и юридическому оформлению предоставления и изъятия

земель, образованию новых, упорядочению существующих и определению границ землевладений и землепользований, специальных земельных фондов, внутреннему устройству их территории в целях приведения использования земель в соответствие с существующим земельным строем.

Земельная политика проводится органами законодательной и исполнительной власти. В этих целях создаются землеустроительные органы, на которые возлагаются задачи ведения кадастра, предоставления и изъятия земель, разрешения земельных споров, внутрихозяйственной организации территории, планирования землепользования, контроля за использованием земель, соблюдения норм земельного права. С этой позиции землеустройство в теории рассматривается как деятельность государственных органов по предоставлению и оформлению земель, установлению, обеспечению и охране прав землевладения и землепользования, регулированию использования земли в стране. Государственный характер землеустройства определяет землеустроительный процесс и землеустроительное делопроизводство, которые имеют юридическую, техническую и экономическую составляющие [12].

В целях совершенствования организации территории необходимы актуальные данные о природно-экономических условиях землевладения и землепользования, проведение топографо-геодезических, почвенных, геоботанических, водохозяйственных, агроэкономических и других обследований, планирование определенного порядка переустройства территории, составление землеустроительного проекта, рассмотрение и утверждение проекта, перенесение проектных предложений в натуру, осуществление авторского надзора за осуществлением проекта. В этом контексте землеустройство рассматривается как сфера практической деятельности.

Как сфера практической деятельности землеустройство представляет собой систему государственных и иных мероприятий по организации рационального использования земельных ресурсов и их охраны, созданию культурных устойчивых ландшафтов.

Как составная часть общественного способа производства землеустройство представляет собой социально-экономический процесс целенаправленной организации территории и средств производства, неразрывно связанных с землей, происходящий под воздействием изменений производительных сил и производственных отношений [10].

Последнее определение позволяет заметить следующее: землеустройство носит одновременно субъективный (государственный) и объективный характер и находится под влиянием объективных законов развития природы и общества; землеустройство как процесс представляет собой последовательную смену явлений, находится в постоянном развитии и не может быть разовым или

статическим; землеустройство организует территорию и средства производства, неразрывно связанные с землей, что дает представление о нем как о социально-экономическом явлении, которое подлежит разностороннему изучению и регулированию.

Землеустройство как составная часть хозяйственного механизма страны означает систему инженерно-технических, экономических, правовых, экологических действий и мероприятий по регулированию землепользования на территории государства.

Землеустройство как наука имеет собственную структуру, объект и предмет исследования и представляет собой систематизированные знания об организации рационального использования и охраны земель [12].

Землеустройство неразрывно связано с государственным регулированием земельных отношений, регистрацией прав на недвижимое имущество и регулированием имущественных отношений, оценкой земель, кадастром и мониторингом состояния земель, топографо-геодезическими и обследовательскими работами, географическими информационными системами, расселением и переселением людей, мелиорацией и рекультивацией земель, организацией производства в сельскохозяйственных предприятиях, обеспечением высоких природоохранных стандартов в сфере природо- и землепользования, обеспечением развития социальной и производственной инфраструктуры.

Российское законодательство содержит следующее понятие землеустройства: 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) [3].

Землеустройство носит обязательный характер и проводится в случаях:

- установления или изменения границ объектов землеустройства;
- выявления нарушенных земель, земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению, 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.

В результате проведения землеустройства формируется государственный фонд данных на основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о проведении землеустройства.

Субъекты, выполняющие землеустроительные работы, обязаны бесплатно передать экземпляр подготовленной ими документации в государственный фонд данных. Землеустроительная документация в государственном фонде данных является федеральной собственностью и не подлежит приватизации [3].

### **3.2. Задачи и содержание землеустройства**

Как говорилось выше, землеустройство является составной частью общественного способа производства. Его цель должна соответствовать цели эффективного развития всего земельного хозяйства страны, а также отражать интересы государства, муниципальных образований, юридических и физических лиц в сфере землепользования.

Целью землеустройства является рациональное использование и охрана земельных ресурсов, организация территории и производства в соответствии с существующими земельными и земельно-имущественными отношениями [12].

Землеустройство должно иметь государственный характер и служить основным инструментом государства в реализации земельной политики и осуществлении любых земельных преобразований.

В соответствии с целью можно выделить основные задачи землеустройства. К ним относятся:

1. Государственное регулирование земельных отношений в соответствии с земельным законодательством и обеспечение решений компетентных государственных органов по распоряжению земельными ресурсами, реализация прав на землю на основе землеустройства.

2. Перераспределение земельных ресурсов страны между отраслями экономики, сферами хозяйственной деятельности, государством, муниципалитетами, юридическими и физическими лицами; формирование землевладений и землепользований, установление их границ, площади и местоположения, предоставление и изъятие земель, формирование земельной собственности.

3. Организация рационального, полного и эффективного использования земельных ресурсов; организация государственной надзорной деятельности, контроля за использованием и охраной земельных ресурсов независимо от форм земельной собственности и форм хозяйствования на земле.

4. Прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов в соответствии с планами социально-экономического развития и потребностями территориальной организации производства; создание оптимальных организационно-территориальных условий землевладения и землепользования на перспективу.

5. Организационно-хозяйственное обустройство субъектов сельскохозяйственной деятельности, обеспечивающее рациональную систему земледелия, повышение уровня почвенного плодородия, сохранность ценных сельскохозяйственных угодий, социальное развитие сельских территорий.

6. Контроль землеустроительной деятельности в стране, осуществление независимой экспертизы землеустроительных проектов и другой землеустроительной документации, регулирование выполнения землеустроительных работ во всех территориях любыми субъектами землеустроительной деятельности независимо от форм собственности и хозяйствования [17, 19].

Решение перечисленных задач землеустройства обеспечивает условия для осуществления государственных мероприятий по распределению и перераспределению земельных ресурсов, формированию землевладений и землепользований, территориальному обустройству производителей сельскохозяйственной продукции с целью организации рационального использования и охраны земель на территории страны.

Содержание современного землеустройства определяется социально-экономическим развитием страны и действующими нормами земельного законодательства. Можно выделить следующие основные землеустроительные действия.

1. Изучение состояния земель. Состояние земель изучается для получения полной информации о количественном и качественном состоянии земельных ресурсов. Данная информация формируется путем проведения топографо-геодезических и картографических работ; почвенных, геоботанических, агрохимических и других специальных обследований и изысканий; земельно-оценочных работ; систематических инвентаризаций земель.

2. Планирование и организация рационального использования земель и их охраны. Данное действие проводится для улучшения распределения и перераспределения земельных ресурсов в соответствии с перспективами

развития экономики страны, улучшения организации территории, установления сценариев развития землепользования. Эти задачи решаются путем проведения природно-сельскохозяйственного районирования территории, разработкой системы рационального землепользования, установления массивов земель для первоочередного выделения участков физическим и юридическим лицам, формирования специальных земельных фондов, деления земельного фонда по категориям земель и видам разрешенного использования.

3. Территориальное землеустройство. Проводится в целях формирования землевладений и землепользований, их совершенствования, оптимизации структуры земельного баланса, установления и изменения границ землевладений, землепользований, территориальных образований. Необходимо для обеспечения рациональных параметров системы землевладений и землепользований. Проводится при любых изменениях этих параметров, смене земельных собственников, изменении форм и направлений хозяйствования на земле.

4. Внутрихозяйственное землеустройство. Проводится для организации рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, внутреннего устройства территорий сельскохозяйственных предприятий и организаций. Сюда же относятся работы, обеспечивающие организацию территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока для их традиционного образа жизни. Для этих целей разрабатываются мероприятия по организации угодий и устройству их территории, улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель и восстановлению деградированных участков, защите почв от эрозии и других негативных воздействий [1, 3, 10, 12, 13, 17, 18, 19].

В целом землеустройство как особый вид экономической деятельности охватывает многие виды работ и преследует целью наведение порядка на земле. Кроме инженерно-изыскательских и обследовательских работ сюда можно отнести проектные землеустроительные работы, работы по осуществлению проектов: освоения земель, рекультивации земель, вовлечения в оборот неиспользуемых земель, проведения мелиорации и культуртехнических мероприятий, сооружения гидротехнических объектов, ликвидации оврагов, проведения природоохранных мероприятий. Это определяет связь землеустройства со строительством, рынком недвижимости, сельским хозяйством, лесным хозяйством, другими отраслями экономики [13].

Таким образом, землеустройство – сложный вид деятельности, целью которого является организация рационального использования земельных ресурсов и их охраны. Достижение этой цели гарантируется регулированием

земельных отношений, перераспределением земель, организацией рационального, полного и эффективного их использования, прогнозированием и планированием землепользования, организационно-хозяйственным обустройством аграрных субъектов, контролем профессиональной деятельности. В содержании землеустройства основными действиями являются: изучение состояния земель, планирование и организация рационального землепользования, территориальное землеустройство, внутрихозяйственное землеустройство.

### **Контрольные вопросы**

1. Отличие понятий землемерия и межевания.
2. Первоначальный смысл термина «Землеустройство».
3. Позиции, с которых в современной теории рассматривается понятие землеустройства.
4. Землеустройство в буквальном смысле слова.
5. Землеустройство как механизм реализации государственной политики.
6. Землеустройство как сфера практической деятельности.
7. Землеустройство как составная часть общественного способа производства.
8. Землеустройство как составная часть хозяйственного механизма страны.
9. Землеустройство как сфера научной деятельности.
10. Законодательное определение землеустройства.
11. Случаи, в которых проводится землеустройство в обязательном порядке.
12. Государственный фонд данных землеустройства.
13. Цель землеустройства.
14. Задачи землеустройства.
15. Содержание современного землеустройства.
16. Основные землеустроительные действия.
17. Работы, проводимые в процессе изучения состояния земель.
18. Действия по планированию и организации рационального использования земельных ресурсов и их охраны.
19. Параметры землепользования, формируемые в результате территориального землеустройства.
20. Основные мероприятия в составе внутрихозяйственного землеустройства.

## **4. ПРИНЦИПЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА. ВИДЫ, ФОРМЫ И ОБЪЕКТЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА**

### **4.1. Основные принципы современного землеустройства**

В современной теории и практической деятельности выделяются следующие основные принципы землеустройства.

1. Строгое соблюдение правовых норм в сфере земельных отношений, требований правового регулирования землепользования и землевладения. Посредством землеустройства государство реализует свои интересы в земельно-имущественной сфере, а это значит, что все землеустроительные действия должны быть законными и регламентироваться нормами права, едиными для всей территории государства.

Проводимое государством землеустройство должно обеспечивать законные права на землю собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов земельных участков. Формирование земельно-имущественных комплексов, установление их границ на местности, осуществление рыночных сделок не должно порождать земельные споры и создавать напряженность в обществе [10, 17].

2. Обеспечение природоохранных требований в процессе землеустройства. При помощи землеустроительных мероприятий должны создаваться необходимые территориальные условия для охраны земель и других природных ресурсов, окружающей среды в целом.

Хозяйственная деятельность людей, как правило, оказывает антропогенное давление на природные комплексы и часто наносит ущерб природе.

В задачу землеустройства входит снижение этого давления посредством создания условий для рационального использования и охраны полезных свойств земли. В процессе землеустройства устанавливается целевое назначение земель, режим их использования, размещение на территории землепользований различного функционального назначения (сельскохозяйственных, горнодобывающих, транспортных, энергетических, промышленных и т.д.).

Землеустроительный процесс перераспределения земельных ресурсов должен происходить без ущерба для состояния земли и других природных ресурсов [10, 17, 19].

3. Обеспечение полного, рационального и эффективного использования земельных ресурсов, соблюдение приоритета сельскохозяйственного землевладения и землепользования. Проектами землеустройства должно обеспечиваться полное, рациональное и эффективное использование земель, что соответствует назначению землеустройства. При этом

должен быть обоснован уровень необходимой интенсивности использования земель, созданы ограничения изъятию участков для несельскохозяйственных целей.

При формировании несельскохозяйственного землепользования следует не допускать необоснованного занятия продуктивных земель, отводить минимально необходимую площадь. Для этих целей в первую очередь выбираются непригодные и малопригодные для сельского хозяйства участки, свободные площади в границах населенных пунктов и промышленных территорий. При этом должны быть оценены все последствия отводов земель и, соответственно, компенсированы. Требуется, кроме того, поиск резервов нового сельскохозяйственного освоения земель [6, 12, 19, 22].

4. Комплексный характер организации территории, производства и социальной сферы. В процессе землеустройства должны быть созданы благоприятные территориальные условия для всех собственников земли, землевладельцев и землепользователей, независимо от формы собственности и сферы деятельности, в целях повышения эффективности производства и социального развития территорий. Этот принцип обеспечивает сбалансированность земельных ресурсов с параметрами производства, показателями состояния и развития производственной и социальной инфраструктуры; эффективная хозяйственная деятельность предполагает наличие оптимального соотношения всех производственных ресурсов (земельных, трудовых, материальных и т.д.). Землеустройство должно иметь комплексный характер и одновременно решать задачи организации территории, производства и расселения [12, 19].

5. Экологическая, экономическая и социальная эффективность организации территории. Землеустройство как комплексное сложное мероприятие должно быть всесторонне обосновано с социально-экономических и экологических позиций. При землеустройстве образуются новые землепользования и совершенствуются существующие путем внесения изменений в их местоположение, границы и размеры. Параметры землепользований задаются с учетом специализации хозяйствующих субъектов, планируемых объемов производства, наличия ресурсов, ожидаемой доходности производства. Этим создаются территориальные условия для эффективного хозяйствования с экономической точки зрения.

Землеустроительные решения должны увязываться с местными условиями, т.к. любая территория обладает уникальным набором и характеристикой природных условий (рельеф территории, почвы, растительность, гидрография, гидрогеология, увлажненность). На результаты землеустройства оказывают влияние социальные условия территории, к которым можно отнести характер

расселения, наличие объектов социальной инфраструктуры, качество жизни и трудовой деятельности местного населения. Поэтому в процессе землеустройства требуют комплексного учета все перечисленные условия экологического, экономического и социального характера [7, 10, 17].

6. Обеспечение стабильности землевладения и землепользования. Устойчивость землевладения и землепользования зависит от длительности времени, на которое оформляются права на землю. Чем продолжительнее этот срок, тем стабильнее, устойчивее землевладение и землепользование. Поэтому в процессе землеустройства должны формироваться такие землепользования, которые как можно дольше будут оставаться в неизменных границах с постоянной площадью и местоположением. Из этого следует, что все параметры формируемого землепользования должны отвечать требованиям рациональности, а проектируемые элементы организации территории должны отвечать требованиям долговременной сохранности.

Землеустройство, связанное с изменением параметров землепользования, должно проводиться только в том случае, когда никакие другие меры, кроме внесения изменений в организацию территории, не дадут должного эффекта. Обычно это происходит в случаях масштабного перераспределения земельных массивов в связи с развитием промышленности, строительством крупных инженерных коммуникаций, добычей полезных ископаемых, расширением границ городской застройки, изменением форм земельной собственности и форм хозяйствования, появлением существенных неудобств землепользования. При этом существующие элементы организации территории должны сохраняться максимально, а проектные предложения должны проводиться комплексно по группе землевладений и землепользований и касаться только изменяющихся их параметров. Такой подход позволит обеспечить стабильность существующего землевладения и землепользования [12, 18].

7. Комплексный учет интересов общества, государства, регионов, муниципальных образований, отраслей хозяйственной деятельности, отдельных социальных групп, собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов земельных участков в сфере земельных отношений. Этот принцип соответствует земельному законодательству страны, рассматривающему землю как основу жизни и деятельности людей, проживающих на ней. В соответствии с данным положением все субъекты земельных отношений могут реализовать свои законные права на землю без ограничений и препятствий [1, 10, 17].

В то же время в этой сфере устанавливаются приоритеты, реализуемые в интересах всего российского общества. В частности, в процессе перераспределения земельных ресурсов между отраслями экономики государство осуществляет защиту особо ценных земель сельскохозяйственного

назначения от изъятия из аграрного оборота для иных целей. В рамках этой защиты используются меры правового регулирования и экономического стимулирования. Эффективность защиты сельскохозяйственных земель проявляется в создании барьеров от изъятия продуктивных земель при их межотраслевом перераспределении, сокращения земельно-ресурсного потенциала сельского хозяйства в процессе рыночного оборота земель, выбытия продуктивных участков в результате нерационального сельскохозяйственного использования. Механизм защиты земель сельскохозяйственного назначения позволяет реализовать национальные и общественные интересы в земельно-имущественной сфере [6].

Таким образом, основными принципами землеустройства в современных условиях можно считать следующие:

- строгое соблюдение нормативно-правовых положений, регламентирующих сферу земельных отношений;
- обеспечение требований охраны земельных и других природных ресурсов, окружающей среды в целом;
- обеспечение полного, рационального и эффективного использования земель, обеспечение приоритета сельского хозяйства на землю;
- комплексный характер организации территории, производства и социальной сферы;
- комплексная эффективность организации территории, обоснованная по экологическим, экономическим и социальным критериям;
- обеспечение стабильности (устойчивости) землевладения и землепользования;
- комплексный учет интересов всех субъектов земельных отношений с обеспечением приоритетов, реализуемых в интересах всего общества, в этой сфере.

#### **4.2. Виды, формы и объекты современного землеустройства**

Все землеустроительные действия, несмотря на их многообразие и значительные отличия, можно отнести к двум большим группам – видам землеустройства. В теории традиционно выделяются территориальное (межхозяйственное) и внутрихозяйственное землеустройство. Последнее проводится последовательно за первым и основывается на его результатах. Территориальное землеустройство служит инструментом государственного управления в сфере земельных отношений. При помощи территориального землеустройства осуществляется распределение и перераспределение земельных ресурсов между различными отраслями экономики по категориям земельного

фонда, между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, между отдельными собственниками земель, землевладельцами и землепользователями. Данный вид землеустройства проводится при формировании новых землевладений и землепользований и при внесении изменений в существующие объекты землеустройства с изменением их границ, площади, местоположения.

Территориальное землеустройство проводится по всей территории страны в отношении всех земель независимо от целевого назначения, форм собственности и хозяйствования, характера фактического использования. С данным видом землеустройства сталкиваются все участники земельных отношений в процессе реализации своих прав на землю [12].

Земля распределяется между промышленными отраслями, сельским и лесным хозяйством, городским хозяйством, транспортом, энергетикой, санаториями, курортами, заповедниками. В процессе распределения устанавливаются границы отраслевых хозяйственных комплексов, административно-территориальных образований, территорий с особым режимом использования земельных и других природных ресурсов. Также земельные ресурсы распределяются и перераспределяются между формами собственности и формами хозяйствования. Эти процессы носят динамический характер и вызывают изменения границ, площади и местоположения землевладений и землепользований, что определяет необходимость проведения землеустройства одновременно для группы объектов. В зависимости от масштабов решаемых задач эти группы могут быть небольшими, а землеустройство может проводиться на локальной территории, или могут быть очень большими, а землеустройство может проводиться на громадной территории, включающей многие административные образования. В любом случае землеустройство будет носить территориальный, межхозяйственный характер [10].

При помощи территориального землеустройства государство регулирует земельные отношения в стране, распределяет и перераспределяет землю между участниками этих отношений, проводит образование новых и изменение существующих землевладений и землепользований. Характерной его чертой является то, что оно проводится одновременно для группы субъектов, а территориально может выходить за границы административных образований любого уровня [12].

Второй вид землеустройства включает землеустроительные действия по рациональной организации территории, улучшению использования и охраны земель в границах сельскохозяйственных землевладений и землепользований. Главная цель внутрихозяйственного землеустройства заключается в повышении

эффективности использования предоставленных производителю аграрной продукции земель, а основной задачей является территориальная организация сельскохозяйственного производства [19].

Результатом межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства служит установление на местности границ, запроектированных на плане. В первом случае границы обозначают пределы прав субъектов земельных отношений (имеют правовое значение); во втором – выражают целесообразность использования участков для конкретных сельскохозяйственных целей (имеют хозяйственное значение) [17].

Внутрихозяйственное землеустройство является продолжением территориального и проводится только после реализации всех общетерриториальных задач. Оно ориентировано на удовлетворение экономических интересов сельхозпроизводителей при соблюдении режима и условий рационального землепользования, обеспечивающих воспроизводство почвенного плодородия, сохранение и улучшение природных ландшафтов.

Внутрихозяйственное землеустройство отличается от территориального назначением и содержанием. Оно проводится только в границах конкретных сельскохозяйственных землевладений и землепользований. При этом организуется каждый земельный участок, размещаются производственные подразделения и хозяйственные центры, дороги, лесные полосы, угодья и севообороты, устраивается их территория [10].

Территориальное землеустройство отличается от внутрихозяйственного количеством участников и отраслевой принадлежностью земель: в первом случае – это группа участников, которые могут относиться к разным сферам хозяйствования; во втором – одно землепользование строго сельскохозяйственного назначения.

Территориальное землеустройство – это комплекс мероприятий по образованию новых, упорядочению и изменению существующих землевладений и землепользований, специальных земельных фондов, установлению границ и режима использования земель административно-территориальных и других особых формирований (природоохранного, рекреационного, заповедного, историко-культурного назначения), а также отводу земель в натуру (на местности) [10].

Внутрихозяйственное землеустройство – это комплекс мероприятий по организации рационального использования и охраны земли и связанных с ней средств производства в границах конкретных сельскохозяйственных землевладений и землепользований, осуществляемый на основе проекта [12].

В рамках видов землеустройства можно выделить формы землеустройства, соответствующие наиболее характерным землеустроительным мероприятиям.

Основными формами межхозяйственного землеустройства являются:

- формирование новых землевладений и землепользований сельскохозяйственного назначения;
- упорядочение существующих сельскохозяйственных землевладений и землепользований;
- формирование землепользований несельскохозяйственного назначения;
- установление и изменение границ населенных пунктов;
- земельно-хозяйственное устройство территории населенных пунктов;
- установление и изменение границ административно-территориальных образований;
- установление и изменение границ территорий традиционного природопользования в местах проживания коренных малочисленных народов;
- установление границ территорий с особым режимом использования земельных и других природных ресурсов;
- формирование земельных фондов различного целевого назначения;
- упорядочение землевладений и землепользований закрытых административно-территориальных образований [10, 12, 17, 19].

Основными формами внутрихозяйственного землеустройства являются:

- внутрихозяйственное землеустройство сельскохозяйственных предприятий и организаций;
- внутрихозяйственное землеустройство крестьянских (фермерских) хозяйств;
- внутрихозяйственное землеустройство сельских подсобных хозяйств промышленных предприятий;
- внутрихозяйственное землеустройство оленеводческих хозяйств;
- внутрихозяйственное землеустройство садоводческих хозяйств, плодопитомников, ягодников;
- внутрихозяйственное землеустройство предприятий коневодства;
- внутрихозяйственное землеустройство землевладений граждан и личных подсобных хозяйств;
- устройство территории приусадебных земель [10, 12, 17, 19].

Можно заметить, что формы землеустройства соответствуют формам собственности и хозяйствования, видам экономической деятельности хозяйствующих субъектов.

Объектом землеустройства служит территория, на которой оно проводится. В зависимости от уровня и масштаба решаемых задач можно выделить объекты землеустройства:

- территория страны, ее земельный фонд;
- территория субъекта Российской Федерации, его земельный фонд;

- территория муниципального образования;
- территориальная зона;
- территория группы землевладений и землепользований;
- территория землевладений и землепользований сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения;
- земельный участок [12, 19].

Таким образом, современное землеустройство базируется на принципах законности, экологичности, эффективности, приоритета аграрного землепользования, комплексности, обоснованности, стабильности землевладения, равноправия, приоритета интересов общества.

Существует два вида землеустройства: территориальное (межхозяйственное) и внутрихозяйственное. Виды землеустройства различаются по количественному и отраслевому признакам. Они тесно связаны между собой, а внутрихозяйственное землеустройство проводится на основе межхозяйственного.

Формы землеустройства зависят от вида землеустройства, форм собственности на землю, форм хозяйствования, видов производственной и хозяйственной деятельности.

Объекты землеустройства выделяются в зависимости от территории, на которой проводятся землеустроительные действия. В зависимости от территории и масштабов решаемых задач объекты землеустройства ранжируются от территории всей страны до конкретного земельного участка.

Землеустройство – динамичный социально-экономический процесс, объектом которого является территория, а предметом научного познания – закономерности ее организации [10].

При проведении землеустройства на различных территориях есть свои особенности. При землеустройстве сельскохозяйственных предприятий продуктивная земля выступает в качестве главного средства производства, поэтому основная задача их землеустройства заключается в организации рационального ее использования и охраны в таком устройстве территории и развитии производства, которые бы способствовали неуклонному повышению плодородия почв, выполнению бизнес-планов хозяйств и росту экономической эффективности всей их деятельности.

С этой целью при землеустройстве сельскохозяйственных организаций производят агроэкологическую оценку территории, эколого-ландшафтное микронирование, внутрихозяйственную оценку земли, на базе которых оценивают производственный потенциал земли, разрабатывают предложения по совершенствованию внутрихозяйственной специализации, сочетанию отраслей, составу угодий, намечают мероприятия по трансформации и улучшению земель,

планируют урожайность сельскохозяйственных культур, комплекс противоэрозионных мероприятий, устраивают угодья и севообороты, т.е. осуществляют полный комплекс мер, относящихся к внутривладельческому землеустройству [12].

С землей в сельскохозяйственных организациях связаны и другие средства производства, размещение которых определяется особенностями территории, системой расселения, требованиями технологии и организации производства. К ним относятся хозяйственные центры, дороги, скотопрогоны, каналы, многолетние продуктивные насаждения, источники орошения и т.д. Поэтому при землеустройстве сельскохозяйственных организаций осуществляют размещение этих элементов устройства территории: намечают места строительства производственных центров (ферм, летних лагерей, полевых станков и др.), выбирают участки орошения и осушения земель, закладки садов, ягодников, виноградников, проектируют строительство дорог и т.д.

За годы земельной реформы коренным образом изменились условия и характер деятельности сельскохозяйственных организаций. В большинстве из них проведены приватизация и перераспределение земель. Приусадебные, прилегающие к населенным пунктам земли переданы в ведение сельских администраций (муниципальных образований). На территории ряда сельскохозяйственных организаций организованы крестьянские (фермерские) хозяйства, часть земель бывших колхозов и совхозов изъята в фонд перераспределения, а сами хозяйства реформированы. В результате разделения земель на доли сельскохозяйственное производство ведется на территориях, имеющих различный правовой статус: находящихся в собственности или аренде сельскохозяйственной организации, невостребованных или переданных собственниками земельных долей на различном праве, арендованных у органов местного самоуправления и переданных в пользование.

В аграрном секторе возникли малое, среднее и крупное сельскохозяйственные производства, экономически взаимодействующие. Происходит объединение интересов личных подсобных хозяйств и сельскохозяйственных организаций.

Важнейшая предпосылка эффективной организации территории, создания за счет этого условий для устойчивого экономического развития предприятий и рационального природопользования – учет разнообразия природных и экономических условий, агроэкологического потенциала земель и интенсивности производства. Это стратегическая задача землеустройства и одно из важнейших направлений его развития в агропромышленном комплексе.

Значительное сокращение инвестиций в сельскохозяйственное производство, внесения удобрений, средств защиты растений резко повысили

значимость учета природных факторов производства и перехода к агроэкологически обоснованному адаптивному землеустройству, а через него – к экологически чистому сельскохозяйственному производству. В настоящее время необходимо такое устройство территории сельскохозяйственных организаций, которое обеспечит достижение наибольшей отдачи земель различного природного качества за счет агроэкологически дифференцированного их использования, естественных источников плодородия сельскохозяйственных угодий [10].

Новый характер и содержание землеустройства сельскохозяйственных организаций обуславливаются следующими причинами:

- территория в границах реорганизованного или изменившего свой статус сельскохозяйственного предприятия в связи с появлением множества земельных собственников и посторонних землепользователей становится объектом сначала межхозяйственного, а затем внутрихозяйственного землеустройства;

- требуется решение не только организационно-территориальных вопросов, связанных с образованием новых и упорядочением существующих землепользований, разграничением и перераспределением земель, но и правовых вопросов (установление правового режима и условий использования земель, оформление прав на землю, создание условий для регулирования внутрихозяйственных земельных отношений и т.д.);

- в основе межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства должна лежать агроэкологическая оценка территории, ее пригодности для ведения сельскохозяйственного производства, т.к. часть земель должна быть изъята из оборота, законсервирована и не включаться в перераспределение из-за загрязненности, зараженности и деградации;

- повышаются информационная значимость и потребность в землеустройстве как механизме регулирования внутрихозяйственных земельных отношений при внутрихозяйственных расчетах, установлении дивидендов на земельные доли, определении размеров арендной платы и т.д.

Таким образом, землеустройство сельскохозяйственных организаций усложняется, становится комплексным не только по содержанию, но и по видам, требует новых подходов.

Города и другие населенные пункты представляют собой территории, находящиеся под застройкой, площадями, улицами, промышленными зонами, коммуникациями, лесами, парками, скверами, бульварами, водоемами и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. На их территории имеются земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к жилым, общественно-деловым,

производственным, рекреационным, сельскохозяйственными и другим территориальным зонам.

Правилами землепользования и застройки, которые являются документом градостроительного зонирования, устанавливаются территориальные зоны и градостроительные регламенты, представляющие собой устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны, виды размещенного использования земельных ресурсов. Зонирование городской территории регулируется Градостроительным кодексом Российской Федерации. Планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий, осуществляется в схемах и документах территориального планирования.

Задачи землеустройства в пределах городов и других населенных пунктов сводятся к проведению землеустроительных мероприятий совместно с осуществлением градостроительной деятельности.

Землеустроительная и градостроительная документации соответствующих уровней должны дополнять друг друга. Землеустроительные работы в городах и других поселениях включают:

- проведение инвентаризации земель населенных пунктов и их границ;
- установление границ территориальных зон, зон с особыми условиями использования территорий, а также частей указанных территорий и зон как объектов землеустройства;
- землеустроительное обеспечение работ по разработке генеральных планов населенных пунктов и планировке территорий;
- разработку планов земельно-хозяйственного устройства, не подлежащих застройке и временно не застраиваемых земель населенных пунктов;
- разработку проектов межевания земель;
- землеустроительное обеспечение постановки земельных участков, находящихся в черте населенных пунктов, на государственный кадастровый учет;
- землеустроительное обеспечение установления и закрепления в натуре (на местности) границ населенных пунктов, определяемых генеральным планом городского округа, поселения; схему территориального планирования муниципального района;
- формирование земельных участков как объектов недвижимости при предоставлении (продаже), изъятии (выкупе), совершении сделок; установление ограничений и обременении (сервитутов) в использовании земель;

- составление специальных тематических карт (атласов) состояния и использования городских земель.

Планы земельно-хозяйственного устройства земель городов и поселков должны разрабатываться, как правило, одновременно с генеральными планами городских округов, поселений.

Проекты межевания земель разрабатываются в составе проектов планировки частей городских и других поселений, кварталов микрорайонов и других элементов планировочной структуры городских и других поселений и являются основанием для определения и закрепления границ земельных участков на местности [12].

Особенности землеустройства в районах традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации определяются природными особенностями конкретной территории и условиями использования земель. Крайний Север отличается не только экстремальными условиями проживания населения, но и тем, что на одной территории осуществляются как традиционные виды хозяйственной деятельности, так и разработка, добыча полезных ископаемых.

Традиционное природопользование многофункционально. Одна и та же территория может в течение года использоваться под оленьи пастбища, охотничьи угодья, сбор дикорастущих растений, рыбный промысел. Ценность угодий определяется экономическими выгодами.

Многоцелевое и крупномасштабное освоение районов Крайнего Севера для нужд нефтегазового комплекса сопровождается нанесением значительного ущерба земельным ресурсам, в результате чего идут уничтожение и деградация оленьих пастбищ, охотничьих и промысловых угодий, являющихся основой жизнедеятельности коренных народов. Это влияет на процесс земельных преобразований, формирование многоукладной экономики, внедрение новых форм хозяйствования на земле. Для устранения негативных явлений, наведения порядка в использовании земель большое значение имеет землеустройство.

В ближайшей перспективе в районах Крайнего Севера необходимо осуществить следующий комплекс землеустроительных работ:

- перейти от отдельных видов работ по изучению состояния и оценке земель к их ресурсной оценке, что позволит установить продуктивность оленьих пастбищ, охотничьих, других возобновляемых биологических ресурсов, необходимых для обеспечения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов на определенной территории;

- провести инвентаризацию всех земель, и в первую очередь нарушенных при разработке месторождений полезных ископаемых и выведенных из обработки в результате хозяйственной деятельности нефтегазового комплекса;

- разработать схемы использования и охраны земельных ресурсов как в целом на территории Крайнего Севера, так и по отдельным регионам, в которых необходимо провести разграничение использования земель по категориям и отраслям экономики, выделить особо охраняемые природные территории, земли традиционного природопользования и т.д.;

- подготовить проекты межхозяйственного землеустройства и реорганизации оленеводческо-промысловых хозяйств, создания общинно-родовых хозяйств;

- разработать проекты внутрихозяйственного землеустройства оленеводческо-промысловых и общинно-родовых хозяйств.

Для своевременного и качественного проведения землеустроительных работ необходимо перейти к использованию планово-картографических материалов более крупного масштаба. В этих целях следует разработать соответствующую технологию получения картографических материалов масштаба не менее 1:50000 на больших площадях. Необходимы методы обследования земель с применением космических снимков, методов дистанционного зонирования Земли и других, позволяющих с необходимой точностью и наименьшими затратами в оптимальные сроки выполнять работы по изучению земельных и биологических ресурсов Крайнего Севера [10].

Опыт землеустроительного проектирования показывает, что в регионах, где наблюдаются негативные явления в состоянии и деградация земель (водная и ветровая эрозии, подтопление, заболачивание, иссушение, засоление, опустынивание, загрязнение отходами производства, химическими и радиоактивными веществами и др.), неприемлемы традиционные решения. Здесь к разработке проектов землеустройства предъявляются иные требования. В основе проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства должна лежать эколого-хозяйственная или иная специальная оценка территории, определяющая уровень ее пригодности для ведения сельскохозяйственного производства, лесного хозяйства, строительства, или непригодность, где требуется консервация земель.

В регионах с негативными явлениями в состоянии земель проводятся следующие землеустроительные работы:

- специальные обследования земель с выявлением (уточнением) и оценкой негативных явлений, составлением тематических карт (атласов);

- эколого-хозяйственное, агроэкологическое и эколого-ландшафтное районирование (зонирование) территории;

- определение особого режима и условий землепользования с составлением дежурных карт границ земель, ограниченных в использовании и обремененных правами иных лиц (сервитутами);

- разработка схем защиты земель от водной и ветровой эрозии, деградации, их консервации и восстановления;

- разработка системы мероприятий по сохранению и улучшению природных ландшафтов, восстановлению и повышению плодородия почв, ликвидации вторичного засоления и заболачивания, опустынивания, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами;

- составление проектов внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств на эколого-ландшафтной основе с внедрением почвозащитных, природоохранных и мелиоративных комплексов;

- разработка проектов улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

В районах, загрязненных тяжелыми металлами, радионуклидами и другими веществами, основой для составления проектов землеустройства являются материалы, дающие характеристику загрязнения почвенного покрова, растительности, воды, а также сельскохозяйственной продукции и т.д.

При этом на каждый загрязненный участок необходимо разрабатывать соответствующие паспорта [12].

Огромные территории Российской Федерации включены в сферу разработки и эксплуатации различных сырьевых ресурсов. Районы добычи минеральных богатств различаются как по видам добываемого сырья (нефть, газ, уголь, руда, апатиты, соль, глинозем и т.д.), так и по природным и социально-экономическим факторам, что обуславливает специфику содержания и методы проведения землеустроительных работ.

Характерная особенность всех районов эксплуатации сырьевых ресурсов – наличие нарушенных, загрязненных и подверженных негативному воздействию земель, усиление отрицательного влияния на земельные ресурсы промышленного производства, нарушение сложившейся территориальной организации сельскохозяйственного производства. Организацию рационального землепользования в районах добычи и эксплуатации сырьевых ресурсов может обеспечить только комплексное землеустройство, начиная от схем использования и охраны земель и заканчивая проектами различного уровня.

Особенностями проведения землеустроительных работ в этих районах являются правильный учет и установление границ земельных угодий, подвергающихся негативному техногенному воздействию. По результатам

многолетних наблюдений установлено, что вначале появляются локальные нарушения земель, а затем по мере распространения техногенных последствий на прилегающие территории – региональные нарушения.

Для районов эксплуатации сырьевых ресурсов помимо разработки генеральных схем использования и охраны земли должны разрабатываться отраслевые схемы, учитывающие специфику воздействия на землю негативных факторов и мероприятий и способы рекультивации и реабилитации земель. Важнейшими составными частями отраслевых схем землеустройства являются:

- размещение объектов, ведущих разработку природных ресурсов;
- разработка комплекса мер по охране земельных ресурсов, включая защиту земель от различных загрязнений вследствие добычи нефти, газа, угля, бокситов, титановых руд и т.д.;
- проектирование мероприятий по борьбе с деградацией неустойчивых почв и ландшафтов в связи с промышленным освоением территорий;
- выделение и организация использования земель особо охраняемых территорий.

Выделение земель предприятиям, ведущим разработку природных сырьевых ресурсов, осуществляется на основе проектов межхозяйственного землеустройства (проектов отвода). Например, предприятиям, добывающим полезные ископаемые, выделяется горный отвод.

Устройство территории внутри земельных участков, выделяемых промышленным предприятиям, определяется исходя из требований рациональной внутренней планировки земельных массивов на основе генеральных планов развития промышленных предприятий, разрабатываемых проектными институтами отраслевых министерств и ведомств в увязке со схемами территориального планирования соответствующего уровня.

Организация территории лесохозяйственных организаций осуществляется на основе проектов лесоустройства, разрабатываемых в системе органов, ведающих лесным фондом страны.

Внутреннее устройство особо охраняемых природных территорий (заповедников, национальных парков, заказников и т.д.) производится на основе проектной документации, разрабатываемой по заданию министерств и ведомств, в ведении которых находятся эти территории.

Во всех случаях границы, площади и местоположение земельных участков, предоставляемых для целей эксплуатации и охраны земельных ресурсов, определяются в ходе проведения землеустроительных работ [10].

Большие площади земель, находящихся в федеральной собственности, требуют управления, что возможно только путем проведения комплекса землеустроительных работ.

Проведение землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности, должно включать в себя следующий перечень землеустроительных действий (работ):

- установление земель, находящихся в федеральной собственности, и разграничение государственной собственности на землю;

- разработка, согласование и реализация Генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации;

- землеустроительное обеспечение административно-территориального деления территории Российской Федерации, упорядочение местоположения, площадей и границ федеральных округов, субъектов Российской Федерации, закрытых, муниципальных и других административно-территориальных образований;

- установление государственной границы Российской Федерации, выявление спорных территорий и границ между субъектами Российской Федерации, описание и определение границ муниципальных образований, организованных при проведении административной реформы;

- создание и сгущение опорных межевых сетей в целях проведения землеустройства на единой координатной основе;

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

- природно-сельскохозяйственное районирование земель, включая установление границ особо ценных и ценных сельскохозяйственных угодий;

- зонирование территорий вне поселений;

- определение земель федеральной собственности, в границах которых физическим и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки;

- формирование государственного фонда перераспределения земель и иных специальных фондов для обеспечения земельными участками при расселении беженцев, вынужденных переселенцев и военнослужащих, уволенных в запас, для жилищного строительства и молодым семьям, для предоставления земель казачьим обществам, включенным в реестр казачьих обществ Российской Федерации; для ведения сельского хозяйства (коллективного садоводства, животноводства, огородничества, организация крестьянских хозяйств); для продажи на конкурсах и аукционах;

- установление территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, комплексное изучение биологических ресурсов и определение ресурсного потенциала земель территорий традиционного природопользования, организация оленьих пастбищ, охотничьих и иных промысловых угодий;

- изучение состояния земель в целях получения информации о количественном и качественном их состоянии, находящихся в федеральной собственности, а также получения информации о состоянии земель, имеющих общенациональный характер, включая проведение геодезических и картографических работ, почвенных, геоботанических и иных обследований и изысканий, осуществление оценки качества земель как средства производства в сельском хозяйстве, и ресурсной оценки земель, являющихся исконной средой обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

- проведение инвентаризации земель федеральной собственности, образовавшейся после разграничения государственной собственности на землю, осуществление работ по упорядочению и установлению границ земельных участков, находящихся в федеральной собственности, постановка их на государственный кадастровый учет;

- разработка федеральных целевых программ по охране земель, включающих в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий;

- выявление деградированных земель и разработка предложений по консервации с изъятием их из оборота;

- создание новых, расширение существующих земель особо охраняемых территорий и объектов и установление (упорядочение) их границ;

- подготовка предложений о резервировании земельных участков для федеральных нужд и определение границ этих земель;

- межхозяйственное землеустройство на землях, находящихся в федеральной собственности;

- внутрихозяйственное землеустройство на территории сельскохозяйственных предприятий федерального подчинения;

- разработка землеустроительных мероприятий по защите земель, находящихся в федеральной собственности, от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий, по мелиорации земель и рекультивации нарушенных земель, а также по предотвращению или ликвидации крупномасштабных негативных воздействий или улучшению земель на больших территориях (водосборных бассейнах и др.), когда отдельные землевладельцы и землепользователи не могут самостоятельно осуществить эти мероприятия, а государство напрямую заинтересовано в их проведении;

- организация проведения землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности, в целях их перераспределения, разделения или консолидации.

Практика и опыт экономически развитых зарубежных стран показывают, что проведение землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности, осуществляется на основании специально разрабатываемых федеральных целевых программ и организуется специально уполномоченными службами [11].

### **Контрольные вопросы**

1. Основные принципы землеустройства.
2. Сущность принципа строго соблюдения земельного законодательства.
3. Значение принципа обеспечения природоохранных требований в процессе землеустройства.
4. Смысл принципа полного, рационального и эффективного использования земельных ресурсов.
5. Содержание принципа соблюдения приоритета сельскохозяйственного землевладения и землепользования.
6. Сущность комплексного характера организации территории, производства и социальной сферы.
7. Значение принципа экологической, экономической и социальной эффективности организации территории.
8. Понятие стабильности (устойчивости) землевладения и землепользования.
9. Значение принципа комплексного учета интересов участников земельных отношений.
10. Установление общественных и государственных приоритетов в сфере земельных отношений.
11. Виды землеустройства.
12. Понятие территориального землеустройства.
13. Определение внутрихозяйственного землеустройства.
14. Отличия внутрихозяйственного землеустройства от территориального.
15. Связь внутрихозяйственного землеустройства с территориальным землеустройством.
16. Результат межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства.

17. Основные формы территориального землеустройства.
18. Формы внутрихозяйственного землеустройства.
19. Объекты землеустройства.
20. Критерии выделения объектов землеустройства.

## **5. СВОЙСТВА ЗЕМЛИ, ПРИРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ, УЧИТЫВАЕМЫЕ ПРИ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВЕ**

### **5.1. Свойства земли и природные условия, учитываемые в процессе землеустройства**

В землеустроительной науке принято выделять те свойства земли, которые оказывают на любое производство постоянное влияние, не могут быть устранены искусственными мерами, определяют характер организации территории. Среди таких свойств выделяют пространство, рельеф, почвы, растительность, гидрографию, гидрологию. При землеустройстве необходим комплексный учет этих свойств и природных условий, т.к. их действие проявляется одновременно. Для этого изучается состояние земель путем проведения следующих работ:

- топографо-геодезических и картографических в целях получения информации о пространстве, рельефе территории;

- специальных обследований и изысканий в целях получения информации о почвах, растительности, гидрологических условиях территории [10].

Полученная информация о состоянии земель используется в качестве основы для разработки и обоснования проектных землеустроительных документов.

Базовое свойство земли, учитываемое при землеустройстве, – пространство. Наиболее важными пространственными характеристиками в землеустроительной науке считаются: площадь земель, их местоположение, конфигурация земельных участков, протяженность, удаленность от центров (хозяйственных, производственных, административных), удаленность от других земельных участков [19].

Существуют внешние и внутривладельческие пространственные свойства земли.

Внешними пространственными свойствами являются: местоположение земель относительно рыночных объектов, источников сырья, пунктов реализации продукции, пунктов материального снабжения и технического обслуживания, объектов социального назначения, инфраструктурных объектов. Эти свойства учитываются в процессе территориального землеустройства. Примером может служить размещение перерабатывающих предприятий рядом с месторождениями полезных ископаемых, технологических производств – рядом с водоемами, трудоемких производств – рядом с населенными пунктами. При землеустройстве устраняются пространственные недостатки землевладений и

землепользования, а если это невозможно, то проектируются дополнительные дороги и дорожные сооружения, строятся новые населенные пункты, создаются новые управленческие центры, проводится консервация земель, осуществляется трансформация угодий [12].

Внутрихозяйственными пространственными свойствами являются: состав угодий, размещение угодий по территории, размеры отдельных контуров угодий по территории, размеры отдельных контуров угодий, площади массивов угодий, местоположение хозяйственных и производственных центров, площади севооборотных массивов, площади полей севооборотов, размеры участков сенокосо- и пастбищеоборотов, площади рабочих участков полей севооборотов, конфигурация земельных участков. Эти свойства учитываются в процессе внутрихозяйственного землеустройства. В сельском хозяйстве основные полевые работы выполняются в границах севооборотов, полей, рабочих участков, контуров угодий. В процессе внутрихозяйственного землеустройства проектируются эти объекты правильной формы, с прямолинейными границами, с площадями, необходимыми для выполнения агротехнологических операций [10].

Важным пространственным свойством земли, учитываемым в процессе землеустройства, служит рельеф, представляющий собой совокупность форм земной поверхности.

Рельеф имеет существенное значение при организации любых строительных работ. Он учитывается при возведении зданий и строений, сооружении дамб и плотин, строительстве автомобильных и железных дорог, проведении каналов, создании водохранилищ, строительстве линий связи и энергоснабжения. От рельефа зависит трудоемкость и стоимость строительно-монтажных работ, надежность и эффективность строительства.

Особую роль рельеф служит в сельскохозяйственном производстве. От него зависят производительность сельскохозяйственной техники и транспорта, расход горюче-смазочных материалов, интенсивность процессов эрозии почв [17].

В процессе землеустройства учитываются такие характеристики рельефа, как крутизна склонов, их длина, форма и экспозиция. На крутых и длинных склонах образуется сильный поверхностный сток воды. В результате смывается и размывается верхний почвенный слой, образуются промоины и овраги, снижается уровень плодородия. С учетом этого при землеустройстве проектируются пахотные массивы, размещаются посевы культурных растений, проектируются лесные полосы, мелиоративные и гидротехнические сооружения, осуществляется противоэрозионная организация территории, проектируются

пастбище- и сенокосообороты, размещаются границы объектов землеустройства [10].

Следующим свойством земли, которое необходимо учитывать при землеустройстве, является почвенный покров.

Под почвой понимается верхняя биологически активная оболочка земли. Сочетание климата, рельефа, биологических условий, материнских пород и других факторов почвообразования определяет формирование на территории страны множества видов и разновидностей почв. Так, в условиях арктики, тайги, леса распространены тундровые, подзолистые, дерново-подзолистые, дерновые почвы; в условиях лесостепи, степи, полупустыни – серые лесные и каштановые почвы, черноземы; в условиях субтропиков – сероземы, красноземы, желтоземы [12].

Главным отличительным качеством почв служит плодородие, под которым понимается способность почвы обеспечить растения водой, воздухом, пищей. Это и определяет пригодность к использованию земельных участков в сельскохозяйственном производстве. Почвы отличаются физическими, химическими и биологическими свойствами. В результате создаются различные условия для посева культурных растений, их выращивания и уборки, применения агротехнологий. Поэтому в процессе землеустройства необходимо использовать материалы почвенного обследования, которое проводится на землях всех категорий, всех форм собственности и хозяйствования. Почвенное обследование проводится для формирования информации о качественном состоянии земель, установления земельных массивов, подверженных эрозионным процессам, подтоплению, засолению, заболачиванию, загрязнению, другим процессам деградации [10].

Основное внимание при землеустройстве уделяется определенным почвенным условиям. Среди них виды почв, гранулометрический состав почв, кислотность, степень смывости, элементы баланса почвенного плодородия, мелиоративное состояние почвенного покрова. Чем выше содержание гумуса в почве, тем она более плодородная. Наиболее благоприятными условиями для выращивания культурных растений обладают хорошо оструктуренные, окультуренные рыхлые почвы. В них достигается оптимальное соотношение между накоплением и расходом питательных веществ. Почвы тяжелого мехсостава менее подвержены эрозионным процессам, чем почвы легкого состава. Это учитывается при организации территории, на которой ведется сельскохозяйственное производство. При этом должны быть созданы условия для сохранения и повышения уровня плодородия почв [12].

Естественная растительность также требует учета в процессе землеустройства. Растительность в совокупности с климатическими условиями,

рельефом местности, почвенным покровом определяет характер проектируемой организации территории. От этого свойства земли зависит тип почв и уровень почвенного плодородия. Например, лесная хвойная растительность способствует формированию подзолистых почв с малым содержанием гумуса и высокой кислотностью; степная растительность способствует формированию черноземов с большим запасом гумуса и базовых элементов питания растений; изреженная сухая растительность южных сухих регионов способствует формированию каштановых почв и сероземов с низким запасом гумуса, подверженных процессам засоления почв.

Естественная растительность в землеустройстве учитывается в зависимости от ее роли в конкретной проектной задаче. Она рассматривается в качестве важного источника зеленых и грубых кормов для животных при расчете баланса кормов. Естественная растительность служит самым простым и эффективным средством борьбы с эрозией почв, что учитывается при организации территории сельскохозяйственных предприятий, размещении угодий и севооборотов. Естественная растительность способствует повышению уровня почвенного плодородия, снижает уровень загрязнения земель [10].

В процессе землеустройства необходимы сведения о составе и структуре естественной растительности, ее кормовой ценности и запасах кормов, качественном состоянии естественных сенокосов и пастбищ. Для получения этих сведений выполняется геоботаническое обследование территории. Материалы этого обследования позволяют организовать рациональное использование естественных кормовых угодий, запроектировать устройство территории сенокосов и пастбищ на территории землеустройства [17].

При землеустройстве обязательно учитываются гидрогеологические и гидрографические условия территории, которые дают представление о размещении подземных и поверхностных источников воды.

Гидрогеологические условия обеспечивают проектировщиков сведениями о глубине залегания подземных вод, их качественном состоянии, природе происхождения, запасах. Например, размещение многолетних насаждений на территориях с близким залеганием грунтовых вод не рекомендуется, т.к. деревья гибнут из-за вымачивания корневой системы. Не рекомендуется в таких условиях возводить жилые дома и производственные здания из-за проблем с водоотведением и обеспечением нормативного состояния фундаментов и цокольных помещений.

Для сельского хозяйства выход грунтовых вод на поверхность вызывает опасность засоления. Поэтому создавать орошаемые угодья на таких территориях не рекомендуется.

В целом гидрогеологические условия определяют размещение зданий, строений и сооружений на территории, выбор массивов для орошения, организацию водоснабжения.

Гидрографические условия дают представление о размещении на территории естественных и искусственных водоемов: ручьев, рек, озер, прудов, копаней, водохранилищ. Учет этих условий при землеустройстве необходим при размещении населенных пунктов, организации туристической, рекреационной, спортивной, оздоровительной деятельности, строительстве дорожных сооружений, организации транспортного обеспечения, благоустройстве территории [19].

В процессе землеустроительной деятельности обязательно учитываются климатические условия. Основными из них являются теплообеспеченность, влагообеспеченность, ветровой режим, микроклиматические условия.

Теплообеспеченность дает представление о сумме температур воздуха выше 10°C. Эти данные необходимы при размещении посевов культурных растений, т.к. при этой температуре происходит их вегетация. От теплообеспеченности зависит урожайность всех сельскохозяйственных культур.

Влагообеспеченность дает представление проектировщикам о величине осадков, выпадающих на территории, виде осадков, испаряемости влаги. Влагообеспеченность определяется коэффициентом годового атмосферного увлажнения, представляющим собой отношение осадков к испаряемости.

Теплообеспеченность и влагообеспеченность территории оценивается комплексно. Для этого определяется биоклиматический потенциал. Названные условия учитываются в процессе разработки схем землеустройства, прогнозов использования земельных ресурсов для определения специализации производства, организации угодий, определения структуры посевных площадей, установления состава и объемов мелиоративных работ [12].

Ветровой режим дает представление о направлении ветров, их силе и повторяемости. Эти данные учитываются при размещении животноводческих комплексов, агрохимических объектов по отношению к населенным пунктам и ценным природным комплексам, в процессе противозерозионной организации территории, размещении защитных лесных полос и дорожной сети, размещении посевов культурных растений.

При землеустройстве локальных объектов важное значение имеет учет микроклиматических условий территории. Изучаются сведения о пониженных участках с низкими температурами, склонах с повышенным уровнем ветрового режима, переувлажненных участках, местах выхода грунтовых вод на поверхность, местах скопления снега, затопленных участках, местах с разным уровнем инсоляции.

Эти сведения учитываются при проектировании и размещении посевов сельскохозяйственных культур, разработке агротехнических рекомендаций, устройстве территории рабочих участков и полей севооборотов [10].

Мелиоративные мероприятия по орошению и осушению земель и более широко – по улучшению физико-химических и биологических свойств земельных участков, имеют огромное хозяйственное значение для большинства стран мира. Опыт показывает, что организация рационального использования земель невозможна без одновременного осуществления мелиоративных мероприятий и землеустройства.

Это обусловлено тем, что проведение мелиоративных мероприятий (по орошению, осушению, улучшению земель) осуществляется не вообще на каких-то абстрактных участках, а на конкретных земельных массивах, принадлежащих определенным землевладельцам и землепользователям. Поэтому данные мелиоративные земли должны не только вписываться в общую систему ведения хозяйства, учитываться при планировании урожайности и структуры посевов, рационов кормления, способов содержания скота и т.п., но и входить в общую организационно-территориальную структуру сельскохозяйственного предприятия (т.е. соединяться дорогами с хозяйственными центрами, определять размещение угодий и севооборотов, полей и рабочих участков, скотопрогонов и т.д.).

Поэтому мелиоративные мероприятия с технической и технологической точки зрения должны осуществляться на основе проектов мелиорации (техничко-рабочих проектов), а с организационно-хозяйственной и землеустроительной – на основе проектов землеустройства, которые должны составляться первыми и предшествовать проектам мелиорации.

Мелиорация и землеустройство, безусловно, различаются, поскольку объектом мелиорации является земля как физическое тело. Цель мелиорации – улучшить производительные свойства конкретного земельного участка, что требует определенных капиталовложений и увеличения эксплуатационных затрат.

Напротив, объектом землеустройства является территория, а главная его цель – улучшение ее организации. В процессе землеустройства изменяются в первую очередь территориальные свойства земли (состав и площади угодий, размещение угодий и севооборотов, границы, форма и конфигурация земельных массивов и т.д.). Такое изменение не может рассматриваться вне процессов хозяйственной деятельности; поэтому при землеустройстве обязательно решаются две важнейшие задачи:

- приспособление территории к производству (отвод земель для соответствующих нужд, установление состава и площадей угодий, формирование земельных массивов, размещение их границ и т.д.);

- приспособление производства к территории (установление специализации, структуры посевов с учетом качества земель, проектирование различных типов и видов севооборотов, дифференцированное размещение культур и т.п.).

Землеустройство, в отличие от мелиорации, имеет, помимо технической, также экономическую, экологическую и юридическую стороны. Соответственно, при землеустройстве не только наводят порядок в существующем использовании земли (ликвидация меж, клиньев, введение севооборотов, проектирование рабочих участков), но и устанавливают наилучшие способы развития хозяйства (мелиорация, культуртехнические мероприятия, производственное строительство, размещение дорог и т.д.). Во избежание ошибок решение всех перечисленных вопросов должно осуществляться при непосредственном участии землеустроительных органов или по согласованию с ними. Это же касается и территориального планирования производства.

Таким образом, в процессе территориального и внутрихозяйственного землеустройства должны учитываться следующие свойства земли и природные условия:

- пространственные условия;
- рельеф местности;
- почвенный покров территории;
- естественная растительность;
- гидрогеологические условия территории;
- гидрографические условия территории;
- микроклиматические условия.

Кроме того, при землеустройстве учитываются экономические и социальные условия.

## **5.2. Экономические условия, учитываемые при землеустройстве**

Как говорилось выше, землеустройство имеет выраженный экономический характер и служит интересам экономического развития общества и государства. Конкретные экономические условия, в которых выполняются землеустроительные действия, определяются объективно действующими экономическими законами и уровнем развития экономики в стране. Поэтому для достижения положительного результата от землеустройства требуется учитывать экономические условия.

Среди них основными являются следующие условия:

- формы земельной собственности;
- площадь, местоположение, состав и качество земельных ресурсов, возможность их трансформации и улучшения, нового хозяйственного освоения;

- экономическая оценка земель;
- специализация хозяйственной деятельности, возможности кооперации и интеграции субъектов хозяйственной деятельности;
- система ведения хозяйственной деятельности и экономическая эффективность ее результатов;
- организационно-производственная структура предприятий, система организации труда;
- обеспеченность хозяйствующих субъектов трудовыми и материально-техническими ресурсами;
- финансовое обеспечение хозяйственной деятельности, возможность использования средств кредитно-финансовых учреждений, состояние собственных финансовых ресурсов [10, 12].

Формы земельной собственности определяют состав участников землеустройства и порядок финансирования землеустроительных работ. Заказчиками этих работ могут выступать: государство, субъекты Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица, общественные организации.

Местоположение, площадь, состав и качество земельных ресурсов определяют специализацию хозяйственной деятельности, объемы производства, размещение на территории отдельных видов хозяйственной деятельности. Например, наличие пахотных угодий в хозяйстве дает возможность развития зернового производства; наличие сенокосов и пастбищ позволяет развивать животноводство. Для оптимизации земельного баланса устанавливаются участки, которые могут быть трансформированы в другие угодья, определяются возможности мелиорации, улучшения, освоения земельных ресурсов на конкретной территории.

Экономическая оценка земель дает представление об уровне экономического плодородия закрепленных за хозяйством земельных ресурсов. При этом учитываются: качество почвенного покрова, местоположение экономических субъектов относительно рынков сбыта и центров материально-технического снабжения, удаленность земельных массивов от населенных пунктов и административно-хозяйственных центров, технологические свойства земельных участков.

При территориальном землеустройстве данные экономической оценки используются при установлении ущерба, наносимого изъятиями земель из сельскохозяйственного оборота, определении выкупной стоимости изымаемого земельного имущества, определении ставок земельного налога и арендной платы, установлении платы за частные и публичные сервитуты [6].

При внутрихозяйственном землеустройстве данные экономической оценки земель необходимы для установления оптимальной специализации хозяйств и их подразделений, определения структуры посевов, размещения севооборотов и посевов сельскохозяйственных культур, размещения полей и рабочих участков, составления перспективных планов хозяйственной деятельности [12].

Специализация хозяйственной деятельности определяет местоположение землевладений и землепользований. Например, горнодобывающие производства размещаются в местах залегания полезных ископаемых; предприятия, производство на которых требует постоянного притока воды, размещаются вблизи естественных или искусственных водоемов; трудоемкое производство размещается в крупных населенных пунктах или недалеко от них; размещение линейных объектов инженерной инфраструктуры определяется местоположением экономических, административных, хозяйственных центров [6].

Специализация сельскохозяйственных предприятий определяет размещение и организацию их территории, состав и площади угодий, севооборотных массивов, севооборотов. Например, зерновые и свиноводческие хозяйства в структуре угодий центральное место отводят пахотным угодьям, овцеводческие хозяйства – пастбищам. Пригородные хозяйства, специализирующиеся на овощеводстве, выращивают интенсивные сельскохозяйственные культуры: овощи, ягоды, картофель. В животноводческих хозяйствах в структуре посевных площадей преобладают кормовые культуры (травы, кукуруза на силос). В хозяйствах плодово-ягодной и виноградарской специализации основные площади заняты культурными многолетними насаждениями. При внутрихозяйственном землеустройстве в соответствие со специализацией приводятся состав и площади угодий, организация севооборотов [12].

Система ведения хозяйственной деятельности изучается при землеустройстве для повышения эффективности производства. Здесь учитывается сочетание основных отраслей производства, устанавливаются проблемы в развитии производства, определяются организационно-территориальные средства решения этих проблем. Для обоснования проектных землеустроительных решений используются показатели валовой и товарной продукции, продуктивности сельскохозяйственных животных, урожайности сельскохозяйственных культур, продуктивности естественных кормовых угодий, стоимости валовой и товарной продукции, себестоимости продукции, прибыли, чистого дохода, рентабельности производства, а также другие экономические показатели в зависимости от состава решаемых задач [19].

Организационно-производственная структура предприятий, система организации труда, обеспеченность трудовыми и материально-техническими ресурсами учитываются в процессе землеустройства предприятий сельскохозяйственной специализации. Изучается структура предприятия, анализируется состояние производственных подразделений, оценивается состав и численность работников, определяется производственная нагрузка в расчете на одного работника, анализируется обеспеченность производства сельскохозяйственной техникой, изучаются формы организации труда на предприятии. На основе анализа перечисленных данных в землеустроительном проекте увязывается организация территории с производственными ресурсами хозяйства [12].

Финансовое состояние хозяйствующих субъектов дает представление при землеустройстве о возможности и сроках капитального строительства, сооружении сложных промышленных объектов, этапах освоения землеустроительного проекта. Также информация о финансировании необходима при оценке условий проведения рекультивации нарушенных земель, освоения и улучшения сельскохозяйственных угодий, выполнения культуртехнических мероприятий на естественных кормовых угодьях, мелиорации земель, противоэрозионной организации территории, благоустройства территории населенных пунктов [10].

Для обоснования проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства экономические показатели определяются на год землеустройства и по проекту, т.е. на год составления проектов и на год их полного освоения. Так определяется экономическая эффективность землеустроительных мероприятий.

Проблемы рационального использования земель и использования экономических инструментов для регулирования земельных и имущественных отношений, защиты ценных угодий сохраняют свою актуальность в современных условиях.

Сегодня в сфере национальных общественных интересов находится проблема экономической защиты ценных сельскохозяйственных земель, которые служат территориальной основой обеспечения продовольственной безопасности и независимости страны. При землеустройстве необходимо учитывать, что данные земли представляют собой большую ценность для общества в целом, независимо от того, в чьей собственности (владении, пользовании, аренде) они находятся в данный момент времени.

Сельское хозяйство нуждается в постоянной и эффективной поддержке государства, защите внутреннего аграрного рынка. В то же время государственная поддержка агропромышленного комплекса, защита сельских

товаропроизводителей немислимы без защиты земельных ресурсов, служащих главным средством производства в аграрной сфере. Поэтому в условиях многообразия форм земельной собственности и множественности форм хозяйствования установление регламентов использования, распределения, перераспределения, оборота, охраны и защиты земельных ресурсов является прерогативой государства [6].

Экономическая защита земель, как и землеустройство, имеет государственный характер. Стратегию землеустройства и защиты земель должно определять государство, а реализацию практических действий государство может делегировать субъектам Федерации и органам местного самоуправления. В процессе землеустройства необходимо не допускать сокращения площади земель сельскохозяйственного назначения и ухудшения их качественных характеристик, что отвечает интересам государства и общества.

Под экономической защитой земель понимается система государственных мероприятий, реализуемых экономическими средствами, по предотвращению необоснованного изъятия земель из сельскохозяйственного оборота, снижения их продуктивной способности, направленная на рационализацию сельскохозяйственного землевладения, землепользования и осуществление национального приоритета сельского хозяйства на землю [6].

Посредством землеустройства и специальных экономических мероприятий государство должно реализовывать свою политику в области земельных и имущественных отношений.

Перечисленные выше экономические условия подлежат обязательному учету при осуществлении землеустроительных мероприятий.

### **5.3. Социальные условия, учитываемые при землеустройстве**

При землеустройстве должны учитываться социальные условия жизни и деятельности населения, особенно сельского.

Развитие социальной инфраструктуры села и сельских территорий должно преследовать решение проблем двух категорий населения: непосредственно сельского населения для развития аграрного производства в целях обеспечения продовольственной безопасности страны; населения, не занятого в сельском хозяйстве, но проживающего в сельской местности, для предотвращения сокращения численности сельского населения, обезлюдения территорий и сохранения территориальной целостности государства. Необходимо обеспечить условия для сохранения и развития сельских территорий страны любой ценой, и эта задача должна рассматриваться в составе задач по обеспечению национальной безопасности государства [7].

Основными социальными условиями, учитываемыми при землеустройстве, являются:

- система сельского расселения, плотность населения, структура населения, динамика миграции населения;

- количество, размеры, целевое назначение населенных пунктов, размещение их по территории, уровень благоустройства, состояние социальной инфраструктуры сельских территорий;

- виды, число, размеры производственных центров – мест приложения труда сельского населения, размещение их по территории, уровень механизации и автоматизации производственных процессов в отраслях сельского хозяйства;

- разграничение земель по формам собственности в сельской местности, состояние развития земельных и имущественных отношений;

- формы организации труда, формы оплаты и материального стимулирования труда на производстве;

- состояние дорожной сети и дорожных объектов, уровень транспортного обслуживания населения;

- состояние и использование объектов энергетического обеспечения населенных пунктов;

- состояние объектов газоснабжения и теплоснабжения на территории землеустройства;

- наличие водоисточников, организация водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах и производственных центрах;

- развитие личного подсобного хозяйства и индивидуального предпринимательства, возможности развития малого и среднего бизнеса, возможности альтернативной трудовой занятости сельского населения [10, 12, 19].

Первоочередному учету здесь подлежит сложившаяся система сельского расселения, обычаи и традиции сельского населения, традиционный уклад жизни. Например, на территориях с большой плотностью населения и большими населенными пунктами складываются благоприятные условия для выращивания трудоемких сельскохозяйственных культур, интенсивного использования земельных ресурсов. На территориях с низкой плотностью населения и малым числом населенных пунктов требуется уделять внимание организации землевладений крестьянских хозяйств, личных подсобных хозяйств, индивидуальной сельскохозяйственной деятельности. Внедрение малых форм хозяйствования на земле позволит создать условия для закрепления населения в сельской местности.

Во всех случаях должны быть созданы условия жителям села для реализации их конституционных прав на землю, получения земли в

собственность, ведения индивидуального хозяйства. Все сельские жители должны иметь возможность построить индивидуальные жилые дома на собственной земле, а сельские населенные пункты должны быть обеспечены необходимым уровнем инженерной и социальной инфраструктуры. Усилия государства должны быть направлены на устранение различий в качестве жизни сельского и городского населения, уровне личных доходов людей, стимулирование укоренения населения в сельских территориях, обеспечение трудовой занятости сельскому населению круглый год независимо от сезонности аграрного производства.

С этой целью при землеустройстве проводится анализ состояния муниципального землепользования, устанавливаются неиспользуемые земельные массивы, формируются резервы для первоочередного наделения землей физических лиц, организуются индивидуальные землевладения и землепользования, создаются благоприятные условия развития личного подсобного и приусадебного хозяйства [10].

В процессе землеустройства учитываются виды населенных пунктов, выделяемые по функциональному назначению: центры районов и сельских населенных пунктов, центральные усадьбы хозяйств, усадьбы производственных подразделений, дополнительные хозяйственные центры, усадьбы крестьянских хозяйств. Также учитывается возможность развития тех или иных населенных пунктов: новое строительство, сооружение объектов инфраструктуры, благоустройство. Эти вопросы тесно связаны с наличием необходимых специалистов и количеством населения.

Состояние дорожной сети также учитывается при землеустройстве, т.к. развитие экономики села и социальной инфраструктуры напрямую зависит от транспортных связей. Значение имеет и внутренняя дорожная сеть, позволяющая доставить работников и необходимые материалы к местам работы, и внешняя дорожная сеть, позволяющая доставить сельских жителей к местам удовлетворения их социальных потребностей. При землеустройстве учитываются наличие и протяженность дорог с разным дорожным покрытием, расстояния до населенных пунктов, рыночных объектов, пунктов реализации продукции и материально-технического снабжения, структура и направление грузооборота и пассажирских перевозок [17].

В землеустроительных проектах проектируются полевые дороги, лесные полосы, полевые станы, мелиоративные системы, искусственные водоемы, места отдыха населения.

Перечисленные социальные условия подлежат обязательному учету в процессе проведения землеустроительных работ.

Посредством эффективного землеустройства возможно оказывать влияние на развитие социальной инфраструктуры сельских территорий. Особенное значение эта проблема имеет для пригородных территорий, где сталкиваются земельно-имущественные интересы различных отраслей экономики, разных социальных групп, городского и сельского хозяйства, физических и юридических лиц, общественных организаций, природоохранной и хозяйственной деятельности. Все землеустроительные документы, начиная со схем землеустройства и заканчивая рабочими землеустроительными проектами, должны содержать социальное обоснование, наряду с экономическим и экологическим обоснованием [8].

Землеустроительное обеспечение развития социальной инфраструктуры сельских территорий сводится к следующим действиям.

1. Оценивается состояние использования земель сельскохозяйственного назначения в регионе. Эти земли составляют территориальную основу сельского хозяйства и сельских территорий. Анализируется динамика изменения площади земель данной категории, площади сельскохозяйственных угодий в целом и по видам угодий, определяются тенденции, отражающие состояние сельскохозяйственного землепользования. За последние годы проявляются следующие тенденции: сокращение земель сельскохозяйственного назначения и площади сельскохозяйственных угодий; сокращение площади пашни, кормовых угодий, многолетних насаждений; увеличение площади залежи и несельскохозяйственных угодий.

2. Выполняется прогноз земельно-ресурсного обеспечения сельского хозяйства и сельских территорий на перспективу. Прогнозируется использование земель сельскохозяйственного назначения, которыми представлены межселенные территории сельских муниципальных образований. Наличие длительного по времени динамического ряда позволяет выполнять прогнозирование с помощью современных компьютерных технологий. Вычисления проводятся по функциям, наиболее полно отражающим динамику развития объекта прогнозирования, по оптимистическому сценарию развития, который отражает планируемую позитивную тенденцию развития объекта прогнозирования. Этот сценарий предполагает стабилизацию негативной тенденции сокращения ценных земель, задание положительной динамики землепользования, устойчивое развитие земельно-ресурсного потенциала сельского хозяйства.

3. Определяется число работников сельскохозяйственного производства исходя из площади земель, на которых возможно ведение сельского хозяйства в регионе. Для этого используются прогнозные значения площадей сельскохозяйственных угодий и нормативы площади земельных ресурсов,

приходящихся на одного сельскохозяйственного работника. Значения последних принимаются с учетом зональных особенностей сельского хозяйства, специализации аграрного производства, состояния средств механизации производства, применяемых агротехнологий.

4. Определяется общая численность сельского населения региона и его распределение по возрастным группам исходя из перспективной численности занятых в сельском хозяйстве и фактически сложившихся пропорций в распределении сельского населения по группам.

5. Производятся расчеты по земельно-ресурсному обеспечению социальной инфраструктуры сельских территорий на перспективу. Расчеты выполняются по основным объектам социальной инфраструктуры (образовательные учреждения, объекты здравоохранения, спортивные и культурно-досуговые объекты, предприятия торговли и общественного питания, предприятия бытового обслуживания, объекты связи и банковских учреждений) на основании соответствующих строительных норм и правил.

6. Определяется необходимое количество основных объектов социальной инфраструктуры сельских территорий в зависимости от перспективной численности сельского населения, типовых проектов, нормативов планировки сельских населенных пунктов [7].

По такому алгоритму производится землеустроительное обеспечение социального развития сельских территорий.

Таким образом, при землеустройстве следует учитывать свойства земли, природные, экономические и социальные условия. Важнейшими среди них являются: пространственные условия, рельеф местности, почвенный покров, естественная растительность, гидрографические и гидрогеологические характеристики местности, климатические условия, формы собственности на землю и формы хозяйствования, экономические характеристики территории землеустройства и отраслей хозяйственной деятельности, уровень жизни местного населения, состояние сферы оказания социальных услуг населению, возможность приобретения земли в собственность и возможность ведения индивидуального хозяйства, уровень развития инженерной, производственной и социальной инфраструктуры. Посредством землеустроительных действий оказывается устойчивое влияние на развитие экономики и социальной сферы территории землеустройства.

Все названные условия оцениваются в процессе подготовительных землеустроительных работ и учитываются в процессе разработки и обоснования проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства.

## Контрольные вопросы

1. Свойства земли и природные условия, учитываемые при землеустройстве.
2. Пространственные свойства, которые учитываются в землеустроительных действиях.
3. Рельеф и его учет в процессе землеустройства.
4. Влияние почвенного покрова на результаты землеустройства.
5. Учет естественной растительности при проведении землеустроительных работ.
6. Гидрографические условия, учитываемые в процессе землеустройства.
7. Влияние гидрогеологических условий на результаты землеустройства.
8. Микроклиматические условия, учитываемые в процессе проведения землеустройства.
9. Экономические условия, учитываемые при осуществлении землеустроительных мероприятий.
10. Влияние форм земельной собственности на результаты землеустройства.
11. Параметры землепользования, состав и качество земель, их влияние на землеустройство.
12. Влияние специализации хозяйства и системы ведения хозяйственной деятельности на содержание землеустройства.
13. Производственные ресурсы хозяйства, учитываемые при проведении землеустройства.
14. Влияние данных оценки земель на землеустройство.
15. Влияние финансовых возможностей участников землеустройства на его содержание.
16. Экономическая защита земель и землеустройство.
17. Социальные условия, учитываемые в процессе проведения землеустроительных мероприятий.
18. Влияние системы расселения, плотности населения, характеристик населенных пунктов на землеустройство.
19. Учет состояния дорожной сети, других объектов инженерной инфраструктуры на землеустройство.
20. Землеустроительное обеспечение развития социальной инфраструктуры сельских территорий.

## 6. СИСТЕМА ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

### 6.1. Землеустройство в системе управления земельными ресурсами

Землеустройство является основной и важнейшей функцией управления земельными ресурсами. Земельные ресурсы страны как дефицитный производственный ресурс требуют особого внимания со стороны общества и государства. Допустить произвола в области земельных отношений нельзя. Для придания определенного направления развитию земельных и имущественных отношений необходимы существенные регулирующие воздействия на эту область со стороны уполномоченных государственных органов и организаций. Необходимо комплексное управление земельными ресурсами, земельными отношениями, земельной политикой, реализующее национальные интересы в земельной сфере, направленные на сохранение земли как важнейшего природного ресурса, средства производства, ценнейшего имущественного комплекса.

Управлением обеспечивается целенаправленность функционирования какой-либо системы. Управление земельными ресурсами представляет собой распорядительную деятельность соответствующих органов, направленную на обеспечение рационального использования и охраны земельного фонда страны. Это систематическое воздействие государства и общества на земельные отношения. На практике управление проявляется в виде регулирования земельных отношений посредством установления правовых норм и обеспечения соблюдения положений земельного законодательства всеми участниками земельных отношений в стране. Внешняя сторона управления представляет собой совокупность организационно-хозяйственных, технических, правовых мероприятий государства [9].

В Российской Федерации управление земельными ресурсами осуществляется на государственном и муниципальном уровнях. Отдельные функции управления в пределах своих компетенций могут осуществлять физические и юридические лица.

По характеру управления и функциональной значимости различают общее и ведомственное управления земельными ресурсами. Общее управление носит территориальный характер и охватывает земельные ресурсы в границах определенных административных образований. Ведомственное, напротив, распространяется на земли отдельных отраслей экономики, на участки определенного целевого назначения. Кроме этого, существуют муниципальное и внутрихозяйственное управление земельными ресурсами. Муниципальное возложено на органы местного самоуправления в границах муниципалитетов.

Внутрихозяйственное осуществляют отдельные пользователи земли в границах своих земель [16].

Объектами управления являются: земельный фонд страны; земли субъектов Федерации; земли муниципальных образований; земли отдельных субъектов земельных отношений. Предметом управления является процессы организации использования земельных ресурсов, обеспечивающие в пределах определенной территории удовлетворение потребностей ее населения.

Целью управления земельными ресурсами следует считать обеспечение максимальной эффективности использования земель в интересах всего общества, отраслей экономики, отдельных субъектов земельных отношений в условиях приоритета охраны земель как компонента окружающей среды, основы жизни и деятельности человека.

В соответствии с целью выделяются основные задачи управления земельными ресурсами:

- совершенствование общественных земельных отношений;
- создание благоприятных условий для размещения и развития отраслей экономики;
- обеспечение оптимального распределения и перераспределения земель по категориям, отраслям экономики, собственникам (пользователям, владельцам, арендаторам), угодьям;
- обеспечение сохранности земель, сохранения и повышения уровня плодородия почв;
- обеспечение наиболее рационального использования земель в соответствии с их целевым назначением [9].

На практике выделяются следующие этапы принятия управленческих решений в сфере землепользования:

- постановка задачи;
- поиск необходимой информации;
- определение условий объекта управления и его связей;
- определение круга пользователей результатами управленческого решения;
- определение пожеланий и запросов собственников земли, землевладельцев, землепользователей;
- прогнозирование возможного поведения потребителей результатов управленческого решения и их действий;
- сбор, анализ и систематизация данных об объекте управления;
- расчет возможной эффективности реализации управленческого решения на практике;
- осуществление пилотного проекта;

- определение фактической эффективности управленческого решения;
- выбор окончательного варианта и принятие решения по управлению земельными ресурсами [9].

Для реализации на практике процесса управления используют директивный, правовой, экономический методы.

Директивный или административный метод непосредственно связан с принятием и реализацией директивных управленческих решений. Он основан на реализации функций государства в области управления земельными ресурсами, закрепленных в нормах права. Это относится к актам прямого действия, таким как изъятие, предоставление и отвод земель, зонирование территории, оценка земель.

Правовой метод применяется при опосредованном управлении, когда действующие нормы и законодательно закрепленные условия использования земель вынуждают участников земельных отношений принимать решения, нужные государству и обществу.

Экономический метод предполагает создание экономических стимулов и условий, обеспечивающих практическую реализацию государственной политики в области организации использования земельных ресурсов [9].

Современные условия требуют комплексного применения всех перечисленных методов управления земельными ресурсами.

В землеустроительной науке выделяются следующие основные принципы управления земельными ресурсами.

1. Приоритет государственного управления земельными ресурсами. Именно государство должно взять на себя основные функции управления независимо от правового статуса земельных ресурсов для реализации национальных интересов в сфере землепользования.

2. Дифференцированный подход к управлению землями разных категорий земельного фонда и регионов страны. Необходимо учитывать отличия природно-климатических, социально-экономических условий различных территорий государства, а также целевое назначение и разрешенное использование земель в процессе управления.

3. Обеспечение рационального использования земельных ресурсов. Важным является обеспечение охраны земли, создание необходимых условий для воспроизводства и повышения плодородия почв при ориентации на максимальный эффект от использования земель.

4. Единство управления земельными ресурсами и управления развитием территорий. Управление земельными ресурсами территорий должно быть ориентировано на рационализацию землепользования, создание условий для эффективного использования и охраны земель, реализацию

конституционных прав граждан и юридических лиц на землю, выполнение прав и обязанностей по использованию земель, формирование эффективных территориальных хозяйственных систем.

5. Систематическое совершенствование функций и методов управления земельными ресурсами. Это возможно при внедрении достижений науки в систему управления землей, применении современных компьютерных и технических средств и технологий, передовых научных разработок.

6. Эффективное сочетание государственного, регионального и муниципального управления земельными ресурсами. Оно обеспечивается целесообразным разделением властных полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями.

7. Разделение функций управления между органами исполнительной и представительной власти одного административно-территориального уровня. Правовая база должна четко определять компетенцию органов законодательной и исполнительной власти для устранения дублирования управленческих решений, повышения ответственности за эти решения, эффективного функционирования системы управления в целом.

8. Разделение функций управления между министерствами и ведомствами на федеральном, региональном, муниципальном уровнях. Это должно способствовать совершенствованию отраслевого управления земельными ресурсами на всех уровнях власти.

9. Эффективное нормативно-правовое обеспечение управления земельными ресурсами. Только при наличии необходимой нормативно-правовой основы государство может успешно осуществлять свою политику в области земельных отношений и управлять земельными ресурсами в современных условиях.

10. Рациональное соотношение централизации и децентрализации в управлении земельными ресурсами. Данный принцип способствует разделению стратегических, тактических и текущих задач в управленческой деятельности [9,16].

11. Определение объекта управления – земельных ресурсов – в качестве основного звена устойчивого развития общества и государства. Это позволяет сформировать на всех уровнях власти отношение к земельной территории как к базисной составляющей развития всех отраслей народного хозяйства страны. Кроме того, это позволит повысить роль земли не только как источника продовольствия, но и как жизненного пространства, среды обитания людей и финансового капитала [15].

Данные принципы характеризуют объективные связи в системе управления в целом и в отдельных ее структурных элементах.

В системе управления земельными ресурсами выделяются функции управления, под которыми понимаются относительно обособленные, основные направления деятельности органов управления по обеспечению рационального использования и охраны земель.

Каждая функция управления земельными ресурсами представляет собой совокупность мероприятий, систему элементов и решаемых задач, методов и средств ее решения. Это самостоятельные направления и сферы деятельности в области организации рационального землепользования.

Традиционно в теории выделяются следующие основные функции управления земельными ресурсами.

1. Информационное обеспечение управления земельными ресурсами, включая изучение состояния и картографирование земель.
2. Ведение государственного земельного кадастра и осуществление мониторинга земель.
3. Прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов.
4. Землеустройство.
5. Создание правового, экономического и организационно-хозяйственного механизма регулирования земельных отношений.
6. Контроль за использованием и охраной земельных ресурсов.
7. Разрешение земельных споров [9, 16].

Перечисленные функции управления осуществляются государственными представительными и исполнительными органами власти, органами местного самоуправления, специальными органами, собственниками земли, землевладельцами, землепользователями, судами в пределах определенных для них компетенций.

Функции управления имеют тесные взаимосвязи и в совокупности образуют единую систему управления земельными ресурсами в стране. Осуществление каждой из функций управления способствует организации рационального использования земельных ресурсов и их охраны.

Научно обоснованное, эффективное управление требует всесторонней и достоверной информации о земельных ресурсах. Такая информация должна отвечать следующим требованиям:

- характеризовать все показатели, необходимые для управления, и давать им точную количественную оценку;
- быть достоверной в каждый момент времени;
- охватывать всю территорию страны.

Сегодня широкое распространение в практике управления земельными ресурсами получили географические информационные системы и земельно-информационные системы, что значительно повышает уровень информационного обеспечения управленческой деятельности.

Информация для целей управления формируется по результатам специальных обследований и изысканий, съемок, аэрокосмических работ по изучению состояния земельных ресурсов, картографирования земель; служат основой для ведения государственного земельного кадастра, прогнозирования и планирования использования земель, землеустройства, осуществления других функций управления.

Значительный объем информации получают в результате проведения работ, которые по критерию назначения делятся на 2 группы:

- геодезические и картографические работы федерального назначения, результаты которых имеют общегосударственное, межотраслевое значение;
- геодезические и картографические работы специального назначения, необходимость проведения которых определяется потребностями регионов, муниципальных образований, отраслей экономики, граждан и юридических лиц [2].

Земельный кадастр (реестр недвижимости) представляет собой совокупность сведений о качественных и количественных характеристиках земельных ресурсов и земельного имущества. Земельный кадастр оказывает влияние на состояние отдельных отраслей экономики и всего народного хозяйства в целом. Кроме информационной основы организации рационального использования земель кадастр служит инструментом фискальной политики государства. Кадастр земельного имущества следует считать элементом регулирования земельных и имущественных отношений в обществе.

Кадастр земельных ресурсов всегда осуществляется в интересах социальных групп, обладающих властными полномочиями в государстве. Это – инструмент и функция государственного механизма управления земельным имуществом. В зависимости от экономических интересов правящих элит различаются состав и содержание земельно-кадастровых работ. При этом основным назначением кадастровой деятельности при любой власти остается информационное обеспечение наведения порядка в сфере землепользования и создание условий для стабильного поступления в бюджеты всех уровней налогов за использование земельного имущества [23].

В теории традиционно выделяют следующие составные части земельного кадастра:

- регистрация землевладений, землепользований;
- учет количества и качества земель;

- бонитировка почв;
- оценка земель.

Данные земельного кадастра создают специальную информационную основу для осуществления всех функций управления земельными ресурсами. Этим же целям служит мониторинг земель, который является частью государственного экологического мониторинга 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 состоянии плодородия почв [1].

Прогноз в общем виде обозначает систему аргументированных научных представлений и высказываний о будущем состоянии объекта исследования, носящих вероятностный, но достаточно достоверный характер. В свою очередь, процесс прогнозирования сводится к предвидению возможных направлений развития и путей достижения определенного результата в различных вариантах.

Прогнозы использования и охраны земельных ресурсов входят в единую систему прогнозирования и планирования развития и размещения производительных сил страны и отдельных регионов. Они необходимы для взаимоувязанного решения проблем организации территории и повышения плодородия почв, охраны земель в комплексе с другими природоохранными мероприятиями. Прогнозы бывают общими и частными. Они включают научный анализ состояния и тенденций развития различных процессов, а также основные направления преодоления негативных явлений.

При прогнозировании и планировании использования земельных ресурсов кроме прогнозов и схем землеустройства разрабатываются федеральные и региональные программы использования и охраны земель. Прогнозы и схемы имеют расчетный срок 15–20 лет, а программы – 1–5 лет.

В отличие от прогноза, программа исключает неопределенность решений, фиксирует цели, пути и средства их практической реализации. По сравнению с программой прогноз носит более пассивный характер, т.к. не ставит конкретных заданий и не ограничен строгими сроками. Поэтому федеральные и региональные программы использования и охраны земель имеют бóльшую определенность по сравнению с прогнозами и схемами. Они представляют собой комплекс социально-экономических производственных и других мероприятий по организации рационального использования и охраны земель, увязанных с трудовыми, финансовыми и другими ресурсами, исполнителями и сроками осуществления. Программы разрабатываются по стране в целом, субъектам Федерации, территориально-производственным комплексам, муниципалитетам [12, 17].

Стадия прогнозирования и планирования использования земельных ресурсов предшествует, наряду с предпроектными действиями, землеустроительному проектированию и осуществлению проектов землеустройства.

Следующей функцией управления земельными ресурсами является землеустройство. Это центральная функция управления, имеющая основное значение в системе. В рамках системы управления землеустройству принадлежит ведущая роль в практическом осуществлении функций управления земельными ресурсами. Посредством землеустройства решаются такие задачи, как распределение и перераспределение земель, образование новых и реорганизация существующих землевладений и землепользований, внедрение новых форм организации и устройства территории, установление местоположения и границ территорий с особыми режимами [9, 10, 16, 19].

Для осуществления земельной политики государство регулирует земельные отношения специальными мерами. Существуют правовые, экономические, организационные меры регулирования земельных отношений.

Правовые меры содержат элементы обязательности, властного принуждения и вмешательства государства в земельные отношения путем реализации нормативно-правовой, административной и судебной функций.

Экономические меры направлены на регулирование земельных отношений путем учета экономических интересов собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов земельных участков. К таким мерам относятся: установление дифференцированных ставок земельных платежей, компенсации затрат пользователей на улучшение земель, предоставление льготных кредитов, освобождение землепользователей от уплаты земельных платежей за участки в стадии освоения.

Организационные меры включают специальные действия государства, направленные на реализацию государственной земельной политики: освоение новых земельных территорий, организация переселения людей, консультационная деятельность, пропаганда земельных преобразований и передового опыта в сфере земельных отношений [10,12].

С функцией регулирования земельных отношений тесно связаны функции государственного земельного надзора и разрешения земельных споров.

Для предотвращения спорных ситуаций, а также нарушения условий и принципов рационального использования земельных ресурсов и их охраны государством осуществляется очень важная функция управления земельными ресурсами – государственный земельный контроль (надзор). Последний выступает в роли инструмента, обеспечивающего функционирование правовых норм в сфере земельных отношений.

Под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений<sup>1</sup>.

Государственный земельный надзор осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством Российской Федерации и подразделением федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в части соблюдения обязательных требований в области охраны окружающей среды на предоставленных подведомственным такому органу организациям земельных участках, на которых расположены объекты, используемые такими организациями.

Предметом государственного земельного надзора являются:

- соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, органами государственной власти, органами местного самоуправления обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность;

- соблюдение обязательных требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти и органами местного самоуправления деятельности по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности;

- соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами без образования юридического лица обязательных требований, установленных в требованиях к обращению побочных продуктов животноводства при их использовании.

Объектом государственного земельного надзора являются объекты земельных отношений, а также деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по распоряжению объектами земельных

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 03.04.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности [1].

Задача контроля как функции управления заключается в установлении отклонений управляемой системы от целей управления и выработке предложений по совершенствованию системы. Контроль должен присутствовать на всех стадиях и формах организации земельных ресурсов, обеспечивая возможность принятия своевременных и необходимых мер воздействия на контролируемый объект. Земельный надзор классифицируется по стадийности, содержанию, характеру взаимоотношений контролируемых и контролирующих субъектов, полноте, непрерывности.

В процессе хозяйственной эксплуатации земли, распоряжения, владения, пользования земельными участками между субъектами прав на землю могут возникать и возникают определенные противоречия и разногласия, которые имеют в своей основе столкновение экономических интересов пользователей земли, что приводит к земельным спорам, причем к спорам приводят не все разногласия, а только те, которые вызваны нарушением законных прав одного субъекта со стороны другого.

Земельный спор представляет собой конфликт, возникающий между субъектами права на землю, а также между ними и государственными органами, муниципальными органами по вопросам распоряжения, владения, пользования землей. Спор о праве возникает в том случае, когда сторона, считающая свое право нарушенным, требует его восстановления. Под разрешением земельных споров понимается определение обязательных действий спорящих сторон, в результате которых устраняются причины их разногласий по поводу земли, восстанавливается нарушенное право, объясняются права и обязанности участников земельных отношений.

В дореформенное время, когда земля была исключена из рыночного оборота, находилась в собственности государства и предоставлялась только в пользование государственными органами власти, земельные споры рассматривались в административном порядке. Суды принимали к рассмотрению лишь те споры, которые были связаны с имуществом, расположенным на земельных участках. С введением в законодательство права собственности на землю существенно изменился порядок разрешения земельных споров.

В соответствии с действующим законодательством в настоящее время земельные споры рассматриваются в судебном порядке. До принятия дела к производству судом земельный спор может быть передан спорящими субъектами на разрешение в третейский суд [1].

Таким образом, землеустройство является центральной функцией управления земельными ресурсами. Оно тесно связано с такими функциями

управления, как информационное обеспечение, земельный кадастр и мониторинг земель, прогнозирование и планирование использования земель, регулирование земельных отношений, государственный земельный надзор, разрешение земельных споров.

## 6.2. Система землеустройства

Система землеустройства охватывает весь земельный фонд страны. В зависимости от масштабов решаемых землеустроительных задач система дифференцируется от федерального уровня до уровня конкретного земельного участка.

Система землеустройства включает следующие составляющие:

- нормативно-правовое регулирование землеустройства и законодательно установленных землеустроительных действий;
- установленный законом землеустроительный процесс со своим алгоритмом;
- виды землеустроительной документации;
- землеустроительные органы;
- участники землеустройства;
- организация и финансирование землеустроительных работ;
- система управления землеустроительной деятельностью и контроля за землеустройством;
- подготовка, переподготовка, повышение квалификации землеустроительных кадров;
- организация научных исследований в области землеустройства;
- лицензирование и экспертиза землеустроительной документации [10].

В центре системы землеустройства находится землеустроительная документация, соответствующая стадиям прогнозирования, планирования и проектирования, тесно связанным между собой.

Прогнозы и государственные программы составляют общую основу планирования как деятельности государства по научному обоснованию задач экономического и социального развития на определенный период.

Прогнозы использования земли представляют собой научно обоснованные выводы, полученные в результате анализа общей социально-экономической ситуации и изучения тенденций развития землепользования. На основании прогнозов разрабатываются программы использования и охраны земельных ресурсов разных уровней.

Программы представляют собой увязанные по ресурсам, исполнителям и срокам реализации комплексы социально-экономических, организационно-

хозяйственных и технико-экономических мероприятий, обеспечивающих запланированные количественные и качественные показатели состояния земельного фонда и его использования на перспективу [17].

Проектирование обеспечивает разработку конкретных организационно-территориальных мероприятий с их всесторонним обоснованием.

Действующая система землеустройства включает прогнозирование, планирование и проектирование распределения, перераспределения, использования и охраны земельных ресурсов в различных пропорциях, соответствующих тому или иному административно-территориальному уровню.

Принципиальный подход к разработке документов, входящих в систему землеустройства, основан на разработках в двух направлениях. В первом направлении производится комплексное изучение и оценка земельных ресурсов, определяются тенденции и возможности использования земель на перспективу. Во втором направлении разрабатываются перспективные планы развития и территориального размещения отраслей экономики и отдельных экономических субъектов, определяется их потребность в земельных ресурсах соответствующего качества. Общая задача землеустройства заключается в разработке программ, обеспечивающих потребности отраслей и предприятий в земельных ресурсах на основе их рационального распределения, перераспределения, использования [19].

На основе прогноза использования и охраны земель страны разрабатывается Генеральная схема использования и охраны земельных ресурсов страны (Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации). Данная схема является одним из основных предплановых документов, обеспечивающих разработку перспективных планов и конкретных мероприятий по рациональному использованию и охране земель страны. Она основывается на расчетах уровней и типов экономического и социального развития, прогнозах изменения численности населения, потребностей экономики и научного развития.

Генеральная схема разрабатывается на перспективу 15–20 лет, объектом землеустройства выступает земельный фонд страны с уровнем детализации землеустроительных решений до федеральных округов, субъектов Федерации, экономических районов [12,19].

Генеральная схема содержит следующие показатели: состав и соотношение категорий земель и угодий; использование основных угодий по группам землепользований различных укладов; видам и формам собственности; намечаемое изменение в составе категорий земель, угодий и землепользований; освоение новых земель и улучшение угодий; мелиоративные мероприятия и использование мелиорированных земель; рекультивация нарушенных земель;

защита почв от эрозии и других негативных воздействий; мероприятия по охране земельных ресурсов; эффективность мероприятий схемы.

Разработка Генеральной схемы использования и охраны земельных ресурсов страны происходит в три этапа:

- подготовка научно-технической концепции;
- разработка основных положений схемы;
- составление и оформление развернутой схемы.

В концепции производится обоснование основных идей, излагаются задачи и основные пути решения проблем землепользования с учетом земельной политики государства. Разработка основных положений и составление развернутой схемы содержит последовательное решение, в общих чертах и подробно, поставленных землеустроительных задач. Эта работа ведется одновременно в центре и регионах и завершается за 2–2,5 года до начала реализации схемы. В завершении процесса основные положения схемы передаются органам управления и землеустройства для их практического использования и реализации [10,17].

Разработки Генеральной схемы используются при установлении основных направлений социально-экономического развития страны и отдельных регионов, определении перспектив размещения сельского и лесного хозяйства, других отраслей экономики, разработке общей системы охраны природных ресурсов, организации рационального землепользования и природопользования.

Генеральная схема служит основой для разработки схем землеустройства субъектов Российской Федерации. Содержание этих схем аналогично содержанию Генеральной схемы, но с большей степенью детализации схематических проработок с доведением их до отдельных административных районов.

Основной составной частью схемы землеустройства субъекта Федерации является система мероприятий по формированию устойчивого регионального землепользования, межотраслевому распределению и перераспределению земель по категориям, угодьям, формам собственности, формам хозяйствования, размещению оптимальных землевладений и землепользований, созданию благоприятных условий для эффективного ведения сельского хозяйства и другой хозяйственной деятельности, устойчивому развитию населенных пунктов и межселенных территорий, размещению специальных земельных фондов, размещению зон с особыми условиями использования земельных и других природных ресурсов [12].

Схема землеустройства субъекта Российской Федерации разрабатывается на территорию субъекта и решает вопросы состояния регионального земельного фонда. Расчетный срок мероприятий схемы – 15–20 лет, уровень детализации

решений – административные районы. Данные схемы используются для размещения отраслей экономики, рациональной организации производства, расселения, использования природных ресурсов. В схемах землеустройства регионального уровня решаются вопросы территориальной организации агропромышленного комплекса, размещения объектов капитального строительства, мелиоративных и водохозяйственных систем, объектов транспортной инфраструктуры, других инфраструктурных объектов, определяются природоохранные мероприятия [19].

Схема состоит из текстовой и графической частей.

В текстовой части представлена пояснительная записка с необходимыми расчетами и обоснованиями. Здесь в обязательном порядке приводится экспликация земель субъекта Федерации по категориям землепользователей, в которой выполняется перераспределение земельного фонда региона по годам между категориями землепользователей.

В графической части содержатся обзорные карты субъекта Федерации, отражающие информацию о современном состоянии и перспективном использовании земельных ресурсов на территории региона [10].

Схемы разрабатываются по заданиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В схемах землеустройства административных районов производится детализация решений, принятых в схемах землеустройства субъектов Российской Федерации. Районная схема землеустройства разрабатывается на территорию административного района. Расчетный срок – 12–15 лет, уровень детализации решений – сельские территории района, землевладения и землепользования.

Районная схема землеустройства является основным предпроектным и предплановым документом, определяющим наиболее эффективные направления использования и охраны земельных ресурсов на перспективу с учетом основных направлений развития землевладения и землепользования в районе, агропромышленного комплекса и других отраслей экономики.

В схеме землеустройства административного района содержится решение следующих основных вопросов:

- эколого-хозяйственное зонирование территории района;
- анализ состояния и использования земель в районе;
- установление земель, используемых не по целевому назначению, неэффективно используемых участков, земель, выбывших из оборота или переведенных в менее ценные угодья, неиспользуемых участков, формирование фонда перераспределения земель;

- определение резервов земель, пригодных для сельскохозяйственного освоения и вовлечения их в оборот;

- установление или уточнение границ территорий природоохранного, заповедного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения;

- выделение земель с особыми режимами использования, земель, ограниченных в использовании и обремененных правами иных лиц;

- уточнение границ населенных пунктов, анализ состояния и использования земель, переданных в ведение местных администраций;

- определение потребности в земельных ресурсах различных форм хозяйствования, граждан и их объединений, юридических лиц для ведения хозяйственной деятельности;

- межотраслевое перераспределение земель;

- внутриотраслевое перераспределение сельскохозяйственных земель, устранение недостатков землепользования, образование новых и упорядочение существующих сельскохозяйственных землевладений и землепользований;

- определение потребности в земельных ресурсах отраслей промышленности, транспорта, связи, энергоснабжения, населенных пунктов, объектов инженерной и социальной инфраструктуры сельских территорий;

- определение потребности в земельных ресурсах сельского, лесного, водного хозяйства, землепользований природоохранного назначения;

- разработка мероприятий по защите земель от деградации, эрозии, загрязнения и других негативных воздействий, определение задач по сохранению, восстановлению и повышению уровня почвенного плодородия, улучшению природных ландшафтов, охране окружающей природной среды;

- определение потребности в капиталовложениях, трудовых и материальных ресурсах для реализации мероприятий схемы, установление источников и порядка финансирования, определение порядка практического осуществления мероприятий схемы землеустройства;

- установление показателей и нормативов земельных платежей в составе инструментов экономического регулирования земельных отношений (земельного налога, арендной платы, платы за сервитуты, кадастровой стоимости земель, убытков в связи и изъятием земель, потерь лесного хозяйства при отчуждении участков из лесохозяйственной деятельности);

- расчет базовых технико-экономических показателей, определение экономической, социальной и экологической эффективности мероприятий схемы землеустройства административного района [10,12].

В схеме землеустройства административного района определяются местоположение, границы и площади следующих объектов:

- сельских поселений;
- сельскохозяйственных организаций всех форм собственности и форм хозяйствования, включая крестьянские хозяйства, хозяйства индивидуальных предпринимателей, личные подсобные хозяйства;
- земельных фондов специального назначения, включая фонды переселения, фонды перераспределения земель;
- земельных участков сельскохозяйственных организаций и граждан, передаваемых в аренду, включая земельные доли;
- подсобных сельских хозяйств промышленных предприятий;
- участков, выделяемых для индивидуального жилищного строительства, дачного строительства;
- территорий для коллективного садоводства, огородничества, сенокосения, пастьбы скота;
- участков сельскохозяйственного освоения, мелиорации, улучшения, рекультивации;
- земель несельскохозяйственного использования.

Районная схема землеустройства составляется в определенной последовательности: разработка задания на составление схемы землеустройства; проведение подготовительных работ; разработка мероприятий по рациональному использованию и охране земель; оформление, согласование, утверждение схемы землеустройства, изготовление и выдача готовой землеустроительной документации [10].

Схема землеустройства разрабатывается по инициативе и заданию органа местного самоуправления и уполномоченного органа исполнительной власти по управлению земельными ресурсами. Разработанные схемы и другие документы землеустройства подлежат обязательной государственной экспертизе.

Конкретные организационно-территориальные мероприятия решаются в проектных задачах межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства, решаются конкретные задачи проектирования, установления границ, определения характера и порядка использования каждого земельного участка.

В проекте межхозяйственного землеустройства объектом проектирования выступает массив освоения или группа землевладений, землепользований. Он разрабатывается на срок 5–8 лет с уровнем детализации проектных решений до сельскохозяйственных, промышленных и иных землевладений и землепользований.

В проекте внутрихозяйственного землеустройства объектом проектирования выступает территория субъекта, занимающегося сельскохозяйственной деятельностью. Этот проект разрабатывается на срок 5–8

лет с уровнем детализации проектных решений до внутрихозяйственных подразделений и производственно-территориальных участков.

Завершают систему землеустроительных документов рабочие проекты, разрабатываемые на локальные объекты, требующие сметно-финансовых расчетов и определения капитальных вложений на реализацию проектных предложений. Рабочие проекты могут быть естественным продолжением процесса межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства. В них, как правило, решаются вопросы улучшения, использования и охраны земель. Рабочие проекты обеспечивают конкретизацию и осуществление проектов землеустройства, межхозяйственного и внутрихозяйственного уровней.

Под рабочим проектом понимается документ, состоящий из текстовых и графических материалов, содержащих комплексно обоснованные организационно-территориальные, технологические, экологические, социальные, технико-экономические решения и сметно-финансовые расчеты по конкретным локальным объектам, для создания которых требуются капитальные вложения [12].

Рабочее проектирование служит заключительным звеном в системе землеустройства, реализуемой по принципу «от общего к частному», от схем и проектов землеустройства к рабочим проектам на отдельные хозяйственные участки, имеющие определенную целостность. Основой рабочего проектирования служат схемы и проекты землеустройства, другие прогнозные и проектные документы, материалы обследований и изысканий.

Объектом землеустройства при рабочем проектировании служит земельный участок. Расчетный срок реализации рабочего проекта – 1–2 года, уровень детализации проектных решений – производственно-территориальные участки [10].

Перечисленные документы входят в систему землеустройства и представляют собой иерархически соподчиненные комплексы технических, экономических и юридических документов, включающих чертежи, расчеты и описания, обеспечивающие последовательное прогнозирование, планирование и проектирование землеустроительных мероприятий по организации рационального использования и охране земельных ресурсов [17].

Землеустроительные проекты различаются большим разнообразием и делятся на группы:

- проекты территориального (межхозяйственного) землеустройства;
- проекты внутрихозяйственного землеустройства;
- рабочие проекты, связанные с использованием и охраной земель [10].

При этом рабочие проекты могут составляться как в процессе территориального, так и внутрихозяйственного землеустройства.

Состав и содержание землеустроительного проекта зависят от принадлежности к той или иной группе. В то же время в составе каждой группы есть много землеустроительных проектов, содержание которых имеет значительные отличия. Например, проекты отводов земель для формирования промышленных землепользований существенно отличаются от проектов территориального землеустройства по образованию землевладений сельскохозяйственных предприятий; проекты внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных предприятий значительно отличаются от проектов организации коллективных садов; рабочие проекты рекультивации нарушенных земель радикально отличаются от проектов улучшения кормовых угодий.

Содержание проектов зависит от природных и экономических условий территории землеустройства.

Многообразие видов землеустроительных проектов требует их классификации для решения следующих задач: определение вида и дифференциация содержания проектов; обоснование способов и методик разработки проектов; устранение недостатков в общей системе землеустроительного проектирования [10].

В основу классификации землеустроительных проектов положены следующие признаки: вид землеустройства, стадийность проектирования, степень готовности проекта, вид землеустроительных действий, порайонные особенности землеустройства. В специальной литературе принята следующая модель классификации проектов землеустройства по указанным признакам.

1. Вид землеустройства:

- проекты территориального (межхозяйственного) землеустройства;
- проекты внутрихозяйственного землеустройства;
- рабочие землеустроительные проекты.

2. Стадийность проектирования:

- одностадийные проекты;
- двухстадийные проекты;
- комплексные проекты.

3. Степень готовности проекта:

- предпроектные разработки (схемы, расчеты, технико-экономические обоснования);
- эскизные проработки;
- технические разработки.

4. Вид землеустроительных действий.

- а) при территориальном землеустройстве:

- проекты образования новых земельных владений и землепользований сельскохозяйственных предприятий и граждан;
- проекты упорядочения существующих земельных владений и землепользований сельскохозяйственного назначения;
- проекты образования землепользований несельскохозяйственного назначения;
- проекты установления и изменения границ городов и других населенных пунктов;
- проекты установления и упорядочения границ административно-территориальных образований;
- проекты земельно-хозяйственного устройства территории населенных пунктов;
- проекты установления границ территорий традиционного природопользования в местах проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;
- проекты размещения и установления границ территорий с особыми природоохранными, рекреационными и заповедными режимами;
- проекты образования земельных фондов специального назначения;
- проекты упорядочения земельных владений и землепользований закрытых административно-территориальных образований;
- проекты межевания земель.

б) при внутрихозяйственном землеустройстве:

- проекты внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных предприятий;
- проекты внутрихозяйственного землеустройства крестьянских (фермерских) хозяйств;
- проекты внутрихозяйственного землеустройства сельских подсобных хозяйств промышленных предприятий;
- проекты организации территории коллективных садов и огородов;
- проекты организации территории индивидуальных садовых участков, личных подсобных хозяйств;
- проекты организации и упорядочения приусадебного земельного фонда;
- проекты организации территории, находящейся в ведении муниципальных образований;
- проекты внутрихозяйственного землеустройства общинно-родовых хозяйств;

в) при землеустройстве конкретных земельных участков:

- проекты освоения и коренного улучшения угодий;

- проекты проведения культуртехнических мероприятий;
- проекты рекультивации нарушенных земель и землевания малопродуктивных угодий;
- проекты снятия, хранения и использования почвенного плодородного слоя;
- проекты осуществления противоэрозионных мероприятий;
- проекты закладки садов, ягодников, виноградников;
- проекты дорожного строительства;
- проекты сооружения и реконструкции мелиоративных сетей;
- проекты внутриполевой организации территории севооборотов;
- проекты комплексного агрохимического окультуривания полей.

#### 5. Порайонные особенности землеустройства.

а) в условиях распространения эрозии почв, деградации, загрязнения, заражения земель:

- проекты противоэрозионной организации территории в зонах распространения водной эрозии почв;
- проекты противоэрозионной организации территории в условиях проявления ветровой эрозии почв;
- проекты противоэрозионной организации территории в условиях одновременного проявления водной и ветровой эрозии почв;
- проекты организации территории в условиях радиоактивного заражения местности и загрязнения земель;

б) в условиях интенсивной мелиорации земель:

- проекты землеустройства в районах преимущественно орошаемого земледелия;
- проекты землеустройства в районах интенсивного осушения земель;
- проекты землеустройства в условиях двойного регулирования водно-воздушного режима почв;

в) в районах Крайнего Севера:

- проекты организации территории оленьих пастбищ;
- проекты устройства территории табунного коневодства;
- проекты устройства территории охотничьих угодий;

г) в районах отгонного животноводства:

- проекты землеустройства в районах отгонного животноводства

[10,12,13].

В данной классификации указаны основные виды землеустроительных проектов, наиболее часто встречающиеся на практике. Вместе с тем в конкретных условиях возможно появление других, не указанных в модели,

проектов землеустройства, отвечающих потребностям экономики и социальной сферы территорий с уникальными природными и экономическими условиями.

Как говорилось выше, землеустроительный проект представляет собой совокупность документов, расчетов, чертежей по созданию новых форм организации территории (устройства земли), их экологическому, экономическому, техническому, юридическому обоснованию, обеспечивающих организацию рационального использования и охраны земель [12].

В составе проекта выделяются графическая и текстовая части.

Графическая часть представлена проектным планом, рабочими чертежами перенесения проекта в натуру, картами, схемами, графиками, рисунками, другими графическими материалами. Основным планово-картографическим документом является проектный план, на котором отображаются все решения, связанные с организацией территории. Это проектируемые границы, земельные массивы заданной площади, угодья, поля, рабочие участки, севообороты, другие проектные элементы. Проектный план оформляется с применением условных знаков и обозначений, принятых в землеустройстве, а его масштаб определяется с учетом площади объекта проектирования, вида землеустройства, зональных условий, возможности нанесения проектных элементов. План должен быть читаемым, наглядным и удобным для работы.

Текстовая часть землеустроительного проекта включает задание на проектирование, расчетно-пояснительную записку, материалы технико-экономического и агроэкономического обоснования, ведомости определения площадей угодий, проектную экспликацию земель, сметно-финансовые расчеты, материалы экспертизы землеустроительной документации, материалы рассмотрения, согласования и утверждения проекта. Кроме того, в состав проектной документации включаются материалы по организационно-хозяйственному устройству предприятия, его социальному и экономическому развитию, расселению, состоянию производственной и социальной инфраструктуры [12].

Каждый проект землеустройства имеет свои содержание и проектные задачи. Самые важные вопросы объединяются в составные части, а последние разбиваются на проектные элементы. Этим делением обеспечивается последовательное решение проектных задач, начиная от общих, определяющих основу проекта, заканчивая частными.

Составная часть проекта землеустройства представляет собой совокупность ключевых проектных задач, связанных между собой и объединенных одной целью. Составные части должны отвечать следующим критериям: одинаковая целевая установка решаемых задач; возможность выполнения каждой части проекта самостоятельно; единый критерий и

показатель экономического обоснования; решение проектных задач в логической последовательности «от общего к частному».

Составная часть проекта может включать несколько взаимосвязанных элементов. Элемент проекта – это проектная задача, результат которой графически фиксируется на проектном плане и на территории.

Последовательность действий, включающая в себя совокупность методов практического решения конкретных задач, называется методикой проектирования.

Технология проектирования представляет собой процесс, включающий совокупность производственных операций по решению проектных задач. Она основывается на методике проектирования и на конкретных действиях с техническими измерительными и вычислительными средствами той или иной организации работ [10].

Таким образом, проекты землеустройства классифицируются по ряду критериев. Так, по виду землеустройства они делятся на проекты территориального землеустройства, проекты внутрихозяйственного землеустройства, рабочие проекты. Проекты включают в себя обособленные составные части, содержащие ряд проектных элементов. Для различных землеустроительных проектов существуют специальные методики проектирования и технологии проектирования, позволяющие разрабатывать и всесторонне обосновывать проектные организационно-территориальные документы.

Руководство землеустроительной деятельностью в стране осуществляет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, которая подчиняется Правительству Российской Федерации.

Данная служба осуществляет функции по ведению Единого государственного реестра недвижимости, государственному кадастровому учету недвижимого имущества, государственной регистрации прав на недвижимое имущество, государственной кадастровой оценке, государственному мониторингу земель, землеустройству, геодезии и картографии, навигационному обеспечению транспортного комплекса, лицензированию геодезической и картографической деятельности, федеральному государственному контролю (надзору) в области геодезии и картографии, федеральному государственному земельному контролю (надзору), федеральному государственному надзору за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, федеральному государственному надзору за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, федеральному государственному контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций

арбитражных управляющих, федеральному государственному надзору за деятельностью саморегулируемых организаций операторов электронных площадок<sup>2</sup>.

Во всех субъектах Российской Федерации есть территориальные подразделения Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, которые выполняют функции органов управления землеустроительной деятельностью непосредственно в регионах и обеспечивают условия для функционирования отечественной системы землеустройства.

Государство, осуществляя земельную политику, регулирует земельные отношения правовыми, экономическими, организационными и другими мерами.

Правовые меры содержат элементы обязательности, властного принуждения и властного вмешательства государства в область земельных отношений путем осуществления законодательной (нормативно-правовой), административной и судебной функций. В тех случаях, когда землеустройство не может быть произведено по согласию самих землевладельцев, оно становится предметом правового регулирования. Например, отвод земель для государственных и общественных нужд при строительстве крупных дорог, водохранилищ, расширении городов ущемляет интересы землевладельцев, т.к. нередко связан с их переселением, появлением неудобств в использовании земель или сокращением площадей принадлежащих им участков. Тем не менее государство осуществляет эти действия в принудительном порядке, а также разрабатывает компенсационные меры (предоставление землевладельцам новых земель, компенсация ущерба и упущенной выгоды и т.п.).

Экономические меры регулируют земельные отношения путем учета экономических интересов землевладельцев и землепользователей. К таким мерам относятся дифференциация земельного налога, предоставление льготных кредитов и т.д. Для их разработки и осуществления нужна информация о размерах, качественных характеристиках земельных участков, ограничениях и обременениях в использовании земли.

Организационные меры включают различного рода действия, направленные на реализацию государственной земельной политики. К ним относятся, в частности, организация переселения, консультативная деятельность, пропагандистское обеспечение земельных реформ и многое другое. Собственно землеустройство может занимать в них большее или меньшее место в зависимости от того, насколько активно государство использует в указанных целях землеустроительную службу.

---

<sup>2</sup> Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. №457 (ред. от 30.06.2022).

Одной из важных функций управления земельными ресурсами и государственного регулирования земельных отношений является планирование использования земель. Такие планы утверждаются властными органами соответствующего уровня.

В ряде западноевропейских стран проекты планов использования земель обсуждаются на референдумах и только после всенародного одобрения и утверждения в установленном порядке получают обязательный характер. На их основе устанавливается целевое назначение земель на перспективу, места новой застройки, освоения и мелиорации, состав природоохранных территорий, площади отвода земель для нужд промышленности, транспорта и иного назначения и т.д. [11].

В Российской Федерации до последнего времени аналогичную функцию выполняли генеральные схемы использования и охраны земельных ресурсов (страны, субъекта Федерации), а также схемы землеустройства административных районов.

Для реализации планов использования земель разрабатывают специальные программы (государственные и муниципальные). Эти программы включают разделы по финансовому, материально-техническому и другим видам обеспечения и составляются при участии специалистов по землеустройству.

В системе землеустройства многих стран важное значение имеет и такая функция управления земельными ресурсами, как государственный контроль за использованием и охраной земель, призванная предотвращать любые нарушения принципов рационального землепользования.

### **6.3. Перспективы развития землеустройства**

Сфера земельных отношений в стране постоянно совершенствуется применительно к современным экономическим условиям, однако требует постоянного внимания со стороны государства и общества в целях удовлетворения в этой области национальных социально-экономических потребностей.

Оценка проводимой в стране земельной политики позволяет заметить, что она не в полной мере отвечает критериям социальной справедливости в отечественных земельных отношениях. Требуется серьезные мероприятия по совершенствованию государственной земельной политики, включая формирование ее новой социально ориентированной концепции и развитие институтов ее реализации [20].

Землеустройство в течение многих лет использовалось в качестве механизма реализации земельной политики государства. В современных

российских условиях землеустройству должна быть отведена ведущая роль в области становления и развития земельных отношений. Особенно это актуально при решении вопросов территориального обустройства, формирования современного сельскохозяйственного землевладения, перераспределения и отводов земель, рекультивации нарушенных земельных территорий, реализации других землеустроительных задач [18].

Развитие землеустройства должно происходить в системе управления земельными ресурсами, где все функции системы тесно связаны между собой.

Для повышения эффективности государственного управления земельными ресурсами необходимы следующие меры:

- разработка и принятие новой концепции и доктрины государственной земельной политики;

- воссоздание единой системы государственного управления земельными ресурсами страны на базе специального ведомства, наделенного всеми функциями, полномочиями, правами и ответственностью за организацию рационального использования и охрану земельных ресурсов, как главного национального богатства России;

- обоснование и принятие государственной программы изучения, распределения, перераспределения, организации рационального использования и охраны земельных ресурсов;

- создание федерального научного центра по регулированию земельных и имущественных отношений, организации использования и охраны земель;

- сохранение и развитие системы землеустроительного и кадастрового образования;

- комплексное и последовательное развитие инфраструктуры земельного рынка для обеспечения вовлечения земли в экономический оборот;

- совершенствование норм законодательства о землеустройстве в целях воссоздания системы землеустройства как основного инструмента организации рационального использования и охраны земельных ресурсов [21].

По мнению авторитетных ученых-землеустроителей, осуществление перечисленных мероприятий в краткосрочной перспективе позволит изменить тенденции в развитии землевладения и землепользования в интересах общества и государства [21].

Необходимо формирование отношения к земельно-ресурсному потенциалу как к основному звену устойчивого развития общества и государства. Земельная территория должна восприниматься как базовая составляющая развития всех отраслей хозяйственной деятельности в стране [15].

Непосредственно землеустройство как сфера практической деятельности сегодня переживает не лучшие времена. Разрушена система некогда единой

землеустроительной практики проектного производства в стране, исчезли государственные научно-производственные проектные институты по землеустройству, утрачиваются производственные землеустроительные навыки и опыт, уходят из профессии уникальные специалисты с большим опытом проектной и управленческой землеустроительной деятельности.

Устранение этих проблем многие специалисты связывают с возрождением проектного землеустроительного производства в новом качестве. Необходимость выделения землеустроительного производства в самостоятельную отрасль отечественной экономики обосновывается следующим:

- землеустроительное производство должно включать в себя совокупность предприятий и организаций, выполняющих конкретные виды экономической деятельности и осуществляющих производство однотипной продукции, оказывающих услуги в сфере землеустройства;

- профессиональная деятельность работников землеустроительных предприятий и организаций базируется на соответствующих профессиональных стандартах, системе независимой оценки профессиональных квалификаций, наличии профессиональных объединений, ассоциаций, союзов;

- профессиональная деятельность землеустроителей подкрепляется существованием и успешным функционированием национального сегмента среднего специального и высшего профессионального образования в области землеустройства и кадастров, наличием необходимых кадров, научных и научно-педагогических специальностей и квалификаций, что подтверждается аттестациями, действующими федеральными государственными образовательными стандартами, паспортами и перечнем утвержденных научных специальностей;

- государство организует и регулирует деятельность в сфере землеустройства уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и стимулирует работников к повышению эффективности землеустроительного производства [13].

Возрождение государственного землеустроительного производства позволит возобновить практику по организации территории сельскохозяйственных предприятий и рациональному использованию их земель, разработку проектов земельно-хозяйственного устройства территории населенных пунктов, создаст условия для эффективного распределения и перераспределения земель, развития земельного рынка, улучшит научное, методическое и кадровое обеспечение землеустроительной деятельности.

Качественное производство землеустроительных работ невозможно без наличия необходимой, полной и достоверной информации о земельных ресурсах, т.е. без данных земельного кадастра (реестра недвижимости).

Кроме информационной основы организации рационального использования земли кадастр служит инструментом фискальной политики государства, и его следует считать элементом регулирования земельных и имущественных отношений в обществе.

Эффективность современной системы земельного кадастра в стране невысока, что объясняется наличием недостатков земельно-кадастровой практики. Несовершенство кадастровой практики проявляется на всех этапах производственной деятельности при формировании земельно-имущественных комплексов, регистрации и учете земель, проведении земельно-оценочных работ [23].

Улучшению существующей практики должно способствовать введение всеобщего, а не заявительного порядка кадастрового учета земель и регистрации объектов недвижимости по инициативе государственных или муниципальных органов власти в зависимости от распределения функций управления в сфере недвижимого имущества.

Для преодоления проблем в области кадастровой оценки земель, проявляющихся в массовом оспаривании собственниками земель результатов оценки, целесообразно согласовывать результаты оценки перед утверждением с заинтересованными муниципальными образованиями и учитывать пожелания муниципалитетов. Это позволит в дальнейшем избежать многочисленных споров по величине оценочных показателей, включая кадастровую стоимость земель.

Для объективной оценки земельных ресурсов как средства сельскохозяйственного производства необходима бонитировка почв (работы по бонитировке почв в настоящее время не проводятся). Ее следует проводить по инициативе органов государственной власти в отношении сельскохозяйственных земель на всей территории государства. Работы по бонитировке почв, почвенные обследования должны носить всеобщий, обязательный характер в отношении всех земель, обладающих почвенным плодородием. Данные бонитировки почв должны использоваться в процессе земельно-оценочных действий при получении показателей оценки. Это позволит более объективно оценивать землю сельскохозяйственного назначения, а итоговые результаты оценки земельных участков по плодородию почв и другим сопутствующим критериям будут более достоверны и точны [23].

Выполнение этих мероприятий направлено на обеспечение соответствия кадастровой практики и землеустройства, землеустроительного проектирования;

развитие системы управления земельными отношениями и земельными ресурсами в стране, землеустроительного и земельно-кадастрового производства.

Таким образом, землеустройство является основной и важнейшей функцией в системе управления земельными ресурсами. На практике в процессе управления используют директивный, правовой, экономический методы. Управление земельными ресурсами основано на принципах: приоритета государственного управления; дифференцированного подхода к управлению землями различного целевого назначения; обеспечения рационального использования земель; единства управления землей и управления развитием территорий; систематического развития функций и методов управления; эффективного сочетания разных уровней управления; разделения функций управления между органами исполнительной и представительной власти; разделения функций управления между министерствами и ведомствами; нормативно-правового обеспечения управления; соотношения централизации и децентрализации; определения объекта управления основным фактором развития общества и государства.

Кроме землеустройства к функциям управления земельными ресурсами относятся: информационное обеспечение, включая изучение состояния и картографирование земель; ведение государственного земельного кадастра (реестра недвижимости) и осуществление мониторинга земель; прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов; создание правового, экономического и организационно-хозяйственного механизма регулирования земельных отношений; контроль (надзор) за использованием и охраной земельных ресурсов; разрешение земельных споров.

В центре системы землеустройства находится землеустроительная документация, соответствующая стадиям прогнозирования, планирования и проектирования, тесно связанным между собой. К таким документам в землеустройстве относят: прогнозы и программы использования и охраны земель разных уровней; Генеральную схему землеустройства территории Российской Федерации; схемы землеустройства субъектов Российской Федерации; схемы землеустройства административных районов; проекты межхозяйственного землеустройства, проекты внутрихозяйственного землеустройства, рабочие землеустроительные проекты. Руководство землеустройством в стране осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии.

Перспективы развития землеустройства в стране тесно связаны с реализуемой государственной земельной политикой, сложившейся системой управления земельными ресурсами. Непосредственно землеустройство нуждается

в выделении землеустроительного производства в особый вид экономической деятельности, отдельную отрасль экономики. Кроме того, требует развития система информационного обеспечения землеустройства земельно-кадастровыми данными. Здесь необходимы: уточнение состава и содержания кадастровых работ; развитие процедуры формирования недвижимости, ее учета и регистрации; совершенствование земельно-оценочной практики, включая проведение работ по бонитировке почв; улучшение землеустроительного и кадастрового производства.

Перспективы развития землеустройство с технической точки зрения связаны с внедрением в процесс проектирования географических информационных систем (ГИС, GIS) и земельно-информационных систем (ЗИС, LIS).

Географическая информационная система – это специализированная вычислительная система, включающая определенные технические средства, программное обеспечение и совокупность процедур, предназначенных для сбора, хранения, обработки и воспроизведения большого объема графических и тематических данных, имеющих пространственную привязку. Основу ГИС составляют электронные карты (планы) местности, базирующиеся на цифровых моделях рельефа (ЦМР), характеризующих трехмерное расположение объектов в пространстве.

Изначально геоинформационные технологии и ГИС были ориентированы на принятие управленческих решений, связанных с различными территориями. В странах ЕС, США и Канаде ими оснащались в первую очередь администрации городов, муниципальные власти. К основным задачам, решаемым на территориальном уровне с использованием ГИС, относятся:

- картографирование земель;
- совершенствование учета недвижимости, составление реестров собственности (земельных участков, зданий, сооружений) с привязкой к территории и точным определением местоположения;
- научно-обоснованное перспективное и оперативное планирование развития территории городов, районов, отдельных территорий на основе разработки генеральных планов использования и охраны земель;
- изучение состояния природных ресурсов, экологического состояния территории и эколого-экономическая оценка окружающей природной среды;
- получение достоверной информации о местоположении и эксплуатации дорог, инженерных сетей коммунального хозяйства, запасах полезных ископаемых и т.д.;
- принятие разного рода решений по управлению муниципальным хозяйством (размещение объектов производственной и социальной

инфраструктуры, организация текущего ремонта зданий и сооружений, разработка маршрутов и расписаний движения общественного транспорта, налогообложение, планирование инвестиций, разработка планов эвакуации в чрезвычайных ситуациях и др.);

- контроль за состоянием муниципального хозяйства (мониторинг земель, состояния энерго-, тепло-, водообеспечения).

Развитие систем автоматизированного картографирования (АМ; от англ. Automapping), используемых в земельном кадастре для учета и оценки земли и связанной с ней недвижимости, систем автоматизированного проектирования (САД), привело к появлению специальных земельно-информационных систем, широко используемых во всем мире при проведении землеустроительных работ. Основное их отличие от ГИС заключается в следующем:

- земельно-информационные системы содержат прежде всего сведения о земельных ресурсах и объектах, прочно связанных с землей;

- информация о земельных участках, содержащаяся в ЗИС, отвечает определенным требованиям к точности измерений, ввода и вывода данных, что обеспечивает точную геодезическую привязку земель на местности и отражение их на планах (картах), т.е. земельно-информационные системы являются более точными, чем ГИС;

- в общую структуру земельно-информационной системы как специального вычислительного комплекса в качестве самостоятельных подсистем входят блоки автоматизированного картографирования, автоматизированного проектирования, управления базами данных, позволяющие не только строить в различном масштабе карты с использованием средств цифровой фотограмметрии и картографии, но и производить различные геодезические действия (вычисление площадей, измерение расстояний, определение координат и др.) с требуемой точностью;

- основное назначение земельно-информационной системы – служить информационной базой управления земельными ресурсами.

Таким образом, землеустройство и ведение земельно-информационных комплексов относятся к одной сфере – к управлению земельными ресурсами. Однако землеустройство – понятие более широкое и емкое. Во-первых, ЗИС являются только «аппаратными», технологическими средствами для принятия качественных решений в области организации землепользования. Другими словами, ЗИС используются как своего рода метод землеустроительного автоматизированного проектирования, дающий возможность быстро получить тот или иной вариант организации территории.

Во-вторых, землеустройство всегда имеет правовое и социально-экономическое содержание. Поэтому любое землеустроительное решение, в том числе и полученное с использованием земельно-информационных систем, должно

быть в соответствии с определенной правовой процедурой рассмотрено, согласовано и утверждено. Только после этого оно имеет право на существование, переносится в натуру и становится элементом землеустройства.

### **Контрольные вопросы**

1. Понятие управления земельными ресурсами.
2. Методы управления земельными ресурсами.
3. Цель и задачи управления земельными ресурсами.
4. Принципы управления земельными ресурсами.
5. Функции управления земельными ресурсами.
6. Информационное обеспечение процесса управления, изучение состояния и картографирование земель.
7. Земельный кадастр как функция управления земельными ресурсами.
8. Землеустройство – основная функция управления земельными ресурсами.
9. Прогнозирование и планирование использования земель в системе управления.
10. Регулирование земельных отношений в системе земельно-ресурсного управления.
11. Контроль (надзор) за использованием земель, разрешение земельных споров.
12. Система землеустройства: основные землеустроительные документы.
13. Прогнозы и программы использования и охраны земельных ресурсов.
14. Содержание Генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации.
15. Схемы землеустройства субъектов Российской Федерации.
16. Схемы землеустройства административных районов.
17. Проекты межхозяйственного землеустройства в системе землеустройства.
18. Проекты внутрихозяйственного землеустройства как элемент системы землеустройства.
19. Рабочие проекты в системе землеустройства.
20. Характеристика органа, осуществляющего руководство землеустроительной деятельностью в стране.
21. Проблемы современного землеустройства.
22. Перспективы развития российского землеустройства.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 14.02.2024) (с изм. и доп., в силу с 01.04.2024).
2. Федеральный закон «О геодезии и картографии» от 26.12.1995 №209-ФЗ.
3. Федеральный закон «О землеустройстве» от 18.06.2001 №78-ФЗ.
4. Брыжко В.Г., Брыжко И.В. Землеустроительное обеспечение особо охраняемого землепользования // Московский экономический журнал. – 2021. – № 12. Ст. 15. DOI: 10.24412/2413-046X-2021-10723. EDN: TEXSRM.
5. Брыжко В.Г., Брыжко И.В. Землеустройство в процессе вовлечения земельного имущества в налоговый оборот // Московский экономический журнал. – 2021. – № 9. DOI: 10.24411/2413-046X-2021-10543. EDN: ICGDII.
6. Брыжко В.Г. Механизм экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2005. – 301 с.
7. Брыжко И.В. Приоритетные направления совершенствования системы управления развитием социальной инфраструктуры сельских территорий региона // Фундаментальные исследования. – 2015. – № 2-24. – С. 5421–5427.
8. Брыжко И.В. Проблемы развития землеустройства пригородных территорий // Актуальные проблемы экономики, социологии и права. – 2020. – №2. – С. 18–21. EDN: QPWQQH.
9. Варламов А.А., Гальченко С.А. Управление земельными ресурсами: учебное пособие. – М.: ГУЗ, 2003. – 240 с.
10. Волков С.Н. Землеустройство. Теоретические основы землеустройства. Т.1. – М.: Колос, 2001. – 496 с.
11. Волков С.Н., Липски С.А. Зарубежный опыт законодательного обеспечения землеустройства. – М.: ГУЗ, 2019. – 272 с.
12. Волков С.Н. Основы землеустройства: учебное пособие. – М.: ГУЗ, 2015. – 270 с.
13. Волков С.Н. Состояние и развитие отрасли землеустройства в Российской Федерации // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2020. – № 7(186). – С. 5–14. EDN: EWIQDD.
14. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021г. – М.: Росреестр, 2022. – 206 с.
15. Комов Н.В. О создании системы единого государственного управления земельными ресурсами России // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2019. – № 1. – С. 5–8.

16. Рогатнев Ю.М., Филиппова Т.А. Управление земельными ресурсами: учебное пособие. – Омск: ОмГАУ, 2018. –112 с.
17. Сулин М.А. Землеустройство: учебное пособие. – М.: Колос, 2009. – 401с.
18. Сулин М.А. Современные проблемы землеустройства: монография. – СПб: Лань, 2020. – 172 с.
19. Сулин М.А., Шишов Д.А. Основы земельных отношений и землеустройства: учебное пособие. – СПб: Проспект Наука, 2015. – 320 с.
20. Хлыстун В.Н. Современная земельная политика и направления ее совершенствования // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2018. – № 8. – С. 8–11. EDN: XVLYXB.
21. Хлыстун В.Н. Структурные изменения в земельном фонде России // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2018. – №4. – С. 11–18. EDN: XPBHVВ.
22. Bryzhko V.G., Bryzhko I.V. Comprehensive assessment of the impact of road infrastructure development in a rural municipal area // Revista ESPACIOS. – 2019. – Vol. 40(37). – P. 19. EDN: BGGLJL.
23. Bryzhko V.G., Bryzhko I.V. State and directions of development of land cadastral practice // Revista ESPACIOS. – 2020. – Vol. 41, № 45. – P. 90–97. DOI: 10.48082/espacios-a20v41n45p08. EDN: JJGCXX.

*Учебное издание*

**Брыжко Илья Викторович**

## **Основы землеустройства**

Учебное пособие

Редактор *А. С. Беляева*  
Корректор *С. А. Семицветова*  
Компьютерная верстка: *И. В. Брыжко*

---

Объем данных 1,44 Мб  
Подписано к использованию 17.01.2025

---

Размещено в открытом доступе  
на сайте [www.psu.ru](http://www.psu.ru)  
в разделе НАУКА / Электронные публикации  
и в электронной мультимедийной библиотеке ELiS

Управление издательской деятельности  
Пермского государственного  
национального исследовательского университета  
614068, г. Пермь, ул. Букирева, 15