

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ДОНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Кафедра «Экономика природопользования и кадастра»

Краткий конспект лекций по дисциплине
Управление земельными ресурсами и объектами
недвижимости

Ростов-на-Дону

ДГТУ

2019

1. Сущность управления земельными ресурсами»

Управление земельными ресурсами — это систематическое, сознательное, целенаправленное воздействие государства и общества на земельные отношения. Это воздействие основано на познании объективных закономерностей в целях обеспечения рационального и эффективного функционирования земельных ресурсов страны. Под рациональным использованием земли можно понимать наиболее эффективный (с точки зрения обеспечения потребностей государства и общества) способ ее использования с учетом конкретных природных, экономических, социальных и политических условий в соответствии с объективно существующими принципами взаимодействия общества и природы.

В рамках взаимодействия общество — природа выделяют следующие аспекты рационального использования земли:

- 1) *естественно-биологический*, связанный с изучением функционирования земли как компонента природного комплекса и среды для растений и живых организмов;
- 2) *социально-экономический*, отражающий влияние на использование земли социальных процессов и политики государства, общественных производственных отношений, формирующих экономическую сторону использования земли как ресурса;
- 3) *технологический*, связанный с изучением технического воздействия на землю, технологии ее использования, связи рационального использования земельных ресурсов с научно-техническим прогрессом;
- 4) *правовой* (юридический), связанный с изучением значения правовой деятельности государства в организации и осуществлении рационального использования и охраны земли.

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

поверхности земли; почву с ее плодородием; естественную растительность; гидрографические и гидрогеологические свойства земли, грунты с их характеристиками, техногенные условия) в комплексе с экономическими условиями развития территории.

Управляют земельными ресурсами законодательные и исполнительные органы власти, которые регулируют земельные отношения и определяют общую стратегию землепользования, нормотворчества, правоохранительной деятельности и т. д. Содержание деятельности исполнительно-распорядительных органов по управлению земельными ресурсами заключается в прогнозировании и планировании использования земельных ресурсов, установлении норм и порядка землепользования, распределения и перераспределения земель, оперативно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности за использованием и охраной земель.

Система управления земельными ресурсами на протяжении ряда эпох менялась в соответствии с экономической основой, целями и критериями общественного строя.

Система управления земельными ресурсами должна: обеспечивать общегосударственные интересы; интересы регионов (муниципальных образований); интересы отдельных членов общества (или их групп).

Исходя из особенностей использования земли, общая система управления земельными ресурсами должна состоять из следующих подсистем: законодательной, административно-управленческой, экономической, социальной, экологической.

1. Основу системы управления земельными ресурсами составляют объект, субъект, предмет, цель, задачи и функции управления. Объект и предмет управления создаются в результате многолетнего предшествующего периода и тесно связаны между собой. Например, управление земельными участками, застроенными многоэтажными зданиями, значительно отличается от управления участками с одноэтажной усадебной застройкой.

2. Современные цель, задачи и функции управления земельными ресурсами только формируются российским обществом.

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

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

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

1) территориальную организацию использования земли в границах землепользования, отдельных участков или массивов земель (землеустройство, планировка, зонирование и др.);

2) инженерное обеспечение процесса использования земель (инженерные коммуникации);

3) установление правового статуса земель (собственность, пользование, аренда, ограничения, обременения);

4) установление направлений и видов использования земли (разрешенное использование);

5) внедрение экономически и экологически эффективных технологий использования земли;

6) анализ природного и экономического состояния земель;

7) проведение других мероприятий, влияющих на статус и состояние земель.

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

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

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

Таким образом, основная цель управления земельными ресурсами — создание и функционирование системы земельных отношений и землепользования, позволяющей при обеспечении достаточно высокого уровня экологических и социальных условий жизни, развитии эффективной предпринимательской, общественной и иной деятельности, формировании условий сохранения и восста-

новления свойств земли получить максимум поступления финансовых средств в федеральный, региональный и местный бюджеты.

2. Виды управления земельными ресурсами

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

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

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

Местное управление возложено на органы самоуправления, и оно может быть, как общим, так и специальным.

Местное (муниципальное) управление предусматривают на территории муниципальных образований (административные районы, города и иные поселения, сельские округа) в пределах законодательных норм (рис. 2.2).

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

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

3. Задачи управления земельными ресурсами

Задачи управления земельными ресурсами на каждом территориальном уровне подразделяют на законодательные и исполнительные органы власти. В связи с различным целевым использованием земель деятельность отраслевых министерств, ведомств и учреждений по управлению земельными ресурсами характеризуется системой как общих, так и специальных функций.

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

К основным задачам государственного управления земельными ресурсами можно отнести:

1) наделение органов управления политическими и организационно-регламентирующими функциями, обеспечивающими эффективное развитие общества;

2) обеспечение взаимосогласованности решений органов государственного управления;

3) регулирование государственными актами финансовой и природоохранной деятельности субъектов земельных отношений;

4) обеспечение социально-правовой защиты субъектов земельных отношений;

5) формирование благоприятных условий для предпринимательства и прогрессивного развития общества;

6) улучшение использования и охраны земельных ресурсов; создание правовых, экономических и организационных предпосылок для различных форм хозяйствования на земле и др.

Государственное управление земельными ресурсами осуществляют:

1) путем разработки и реализации законодательных и нормативно-правовых актов, федеральных и региональных программ и планов, а также отдельных мероприятий и решений органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации;

2) проведения государственной плановой, финансовой и инвестиционной политики;

3) обеспечения требований законодательства и нормативно-методических документов;

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

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

6) государственного лицензирования, сертификации и страхования;

7) обеспечения государственного образования и пропаганды.

При этом необходимо выполнить следующие основные условия.

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

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

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

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

5. Обеспечить финансирование необходимых мероприятий по формированию рационального и эффективного использования земель, включая формирование системы государственного земельного кадастра и поддержание его в актуальном состоянии.

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

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

4. Функции и методы управления земельными ресурсами

В процессе управления земельными ресурсами вышеуказанные задачи реализуются через конкретные мероприятия или функции. Следует учитывать, что управляют земельными ресурсами по двум направлениям: прямому и опосредованному. Первое связано с созданием конкретных форм и условий землепользования (пространственные характеристики земельных участков, размещение инженерных сооружений, поселений, производственных и рекреационных центров, изменение состояния земель) и имеет дискретный характер. Второе определяет рамки (пределы) в использовании земли, создавая нормативно-правовую базу. Опосредованное управление в отличие от прямого осуществляют постоянно.

Систему *прямого* управления земельными ресурсами, в свою очередь, подразделяют на следующие виды функций:

1) на *общие* функции, включающие планирование, организацию, координацию, регулирование, распоряжение, учет и контроль. При осуществлении этих функций происходят распоряжение трудовыми, материальными и денежными ресурсами, оперативное управление землеустроительным и земельно-кадастровым производством;

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

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

К конкретным действиям, реализующим общие функции прямого управления земельными ресурсами, можно отнести:

1) сбор и анализ данных об объекте управления, управляемых процессах: изучение свойств земли (полевые обследования, инвентаризация земель), ведение земельного кадастра (регистрация, учет, оценка) и мониторинга земель, создание и ведение геоинформационных (ГИС) и земельно-информационных систем (ЗИС);

2) выработку управленческого решения: зонирование территории, прогнозирование, планирование и проектирование использования земель;

3) реализацию управленческого решения: государственное перераспределение земель (изъятие, отвод), организацию и финансирование мероприятий по изменению свойств земли, обустройству и оформлению землепользования, регулирование рыночного оборота земель, экономическое стимулирование рационального землепользования;

4) контроль за функционированием сформированного процесса и его корректировку: контроль за использованием земель и соблюдением земельного законодательства, разрешение земельных споров, связанных с реализацией управленческого решения и функционированием созданной системы организации использования земель.

Таким образом, функции прямого управления проявляются в системе конкретных мероприятий, выполняемых разными организациями в разные сроки. Например, при исследовании земельного фонда выполняют следующие мероприятия: космические, аэрофотогеодезические и наземные геодезические изыскания; почвенные, геологические, гидрогеологические, геоботанические, химические, падиационные и иные обследования; инвентаризацию земель.

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

Принятие решения связано с большим числом возможных комбинаций потенциальных управленческих действий.

Реализуют управленческие решения, особенно при непосредственном управлении, с помощью директивного, правового, экономического методов.

Административный (директивный) метод связан с принятием и реализацией непосредственных управленческих решений-директив. Этот метод основан на реализации государством своих функций по управлению, отраженных в законодательстве. Это акты прямого действия: изъятие, отвод, зонирование, мероприятия по изучению земель и их реализация.

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

Экономический метод предполагает создание экономических стимулов и показателей, обеспечивающих реализацию государственной политики в области землепользования.

При УЗР необходимо применять все методы на каждом территориальном уровне. При выработке целей и критериев программы методы реализации каждой функции для формирования экономически эффективной системы управления земельными ресурсами требуется определять с достаточной точностью.

5. Принципы управления земельными ресурсами

Принципы управления земельными ресурсами подразделяют на общие и частные.

К *общим* принципам относят:

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

налогообложения земли, формирует порядок продажи или сдачи в аренду государственных и муниципальных земель.

2. Дифференцированный подход к управлению землями разных категорий и регионов. Согласно этому подходу обеспечивать правовое управление землями должны с учетом их экономических, природных и социальных особенностей.

3. Принцип рационального использования земель. Земельная политика государства должна ориентироваться на формирование комплекса факторов, обеспечивающих рост эффективности производства. Так, без крупных капитальных вложений в мероприятия по мелиорации земель, повышению культуры земледелия, использованию средств защиты растений и других действий не может быть эффективного сельскохозяйственного землепользования. Поэтому важной целью рационального использования земель являются обеспечение охраны земли как важнейшего природного ресурса, создание правовых, экономических, организационно-технологических и других условий для воспроизводства и повышения плодородия почв.

4. Единство управления земельными ресурсами и управления территориями. Незаменимость и ограниченность земли как компонента природы, средства производства, территориального базиса и объекта недвижимости, возрастающие потребности общества и промышленности в сырье, а также необходимость отвода территорий для размещения объектов промышленной и социальной инфраструктуры требуют: рационального распределения и перераспределения земельных ресурсов между отраслями хозяйственного комплекса; создания организационно-территориальных условий, способствующих эффективному использованию и охране земли; формирования экономического механизма, определяющего целесообразность получения земельного участка для каждой отрасли и сферы хозяйственного комплекса соответствующей площади и качества.

5. Организационная согласованность использования земель и управления территориями. Этот принцип заключается в том, что управляющая система должна обеспечивать повышение эффективности системы объектов и субъектов земельных

отношений, выполнение ими определенных прав и обязанностей по использованию земельных ресурсов, формирование правильной организации системы управления для нормального функционирования хозяйственного комплекса территории в целом. Кроме того, структура управления земельными ресурсами и численность аппарата управления на всех уровнях должны формироваться с учетом объема работ и содержания управленческих решений.

6. Систематическое совершенствование функций и методов управления земельными ресурсами. Оно обеспечивается внедрением достижений научно-технического прогресса в систему управления земельными ресурсами. Так, земельный кадастр развился от простейшего описания монастырских, церковных и других землевладений до государственного земельного кадастра, включающего в себя государственную регистрацию землевладений и землепользования, количественный и качественный учет земель, бонитировку почв, кадастровую оценку земель.

7. Экономически эффективное сочетание государственного, регионального и муниципального управления земельными ресурсами. Его обеспечивают вертикальным и горизонтальным разделением властных полномочий между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

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

9. Разделение функций между различными ведомствами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Для этого необходимо разграничение функций различных органов по управлению земельными ресурсами.

10. Правовая обеспеченность управления земельными ресурсами (Земельный и Гражданский кодексы Российской Федерации, Законы РФ «О плате

за землю», «Об ипотеке» и т.д.). Только при наличии необходимой нормативно-правовой базы государство может управлять земельными ресурсами.

11. Принцип организационного и экономически рационального соотношения централизации и децентрализации. Этот принцип способствует разделению стратегических, тактических и текущих задач в управлении.

К частным принципам управления земельными ресурсами можно отнести:

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

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

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

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

5. *Принцип специализации* — формирование структуры и органов управления должно обеспечить технологическое разделение процессов управления при одновременном сокращении числа уровней управления и объединения

управленческих работе повторяющимися операциями, однородностью приемов и методов их выполнения (плановые, бухгалтерские, учетные и т.д.).

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

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