

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ДЕПАРТАМЕНТ НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И ОБРАЗОВАНИЯ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ДОНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО Донской ГАУ)

АЗОВО-ЧЕРНОМОРСКИЙ ИНЖЕНЕРНЫЙ ИНСТИТУТ – ФИЛИАЛ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «ДОНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ» В Г. ЗЕРНОГРАДЕ
(Азово-Черноморский инженерный институт ФГБОУ ВО Донской ГАУ)

Кафедра «Землеустройство и кадастры»

Н.В. Пономаренко

ПЛАНИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

Курс лекций
Учебное пособие

Зерноград – 2023

*Об издании [1,2](#)
[Содержание](#)*

УДК 631.15:332.3

*Издается по решению методического совета
факультета экономики и управления территориями Азово-Черноморского инженерного
института федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего образования
«Донской государственной аграрный университет в г. Зернограде»*

Рецензенты:

*кандидат сельскохозяйственных наук,
доцент кафедры «Агронимия и селекция сельскохозяйственных культур»*

Гордеева Ю.В.

Главный специалист МКУ Зерноградского района

*«Управление архитектуры,
строительства и муниципального хозяйства»*

Гукова Н.С.

Пономаренко, Н.В. Курс лекций по дисциплине «Планирование использования земель: учебное пособие/ Н.В. Пономаренко – Зерноград, Азово-Черноморский инженерный институт ФГБОУ ВО Донской ГАУ, 2023. – 92с.

Учебное пособие «Планирование использования земель» представляет собой учебное издание, предназначенное для реализации требований к уровню подготовки и методике освоения знаний, направленное на развитие навыков самостоятельной работы обучающихся и способствующее более успешному освоению профессиональных компетенций. Основной целью учебного пособия является расширение, углубление знаний, обучающихся и лучшее освоение дисциплины.

Содержание пособия соответствует рабочей программе дисциплины и предназначено для бакалавров, обучающихся по направлению подготовки 21.03.02 – Землеустройство и кадастры, профиль «Землеустройство»

Рассмотрено и одобрено на заседании кафедры
«Землеустройство и кадастры»
Протокол №9 от 17.04.2023г.

Рассмотрено и одобрено методической комиссией
по направлению подготовки 21.03.02 – Землеустройство и кадастры.
Протокол №2 от 12.09.2023г.

© Пономаренко Н.В., 2023

© Азово-Черноморский инженерный институт ФГБОУ
ВО Донской ГАУ, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

<u>ВВЕДЕНИЕ</u>	4
<u>1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ</u>	6
<u>2 ПРЕДМЕТ И ЗАДАЧИ ПЛАНИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ</u>	11
<u>3 ЗЕМЕЛЬНЫЙ ФОНД МИРА, ПОНЯТИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ТЕРРИТОРИИ</u>	27
<u>4 ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ</u>	36
<u>5 МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА АДМИНИСТРАТИВНОГО РАЙОНА</u>	54
<u>6 ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЕ РАБОТЫ В СХЕМЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ</u>	61
<u>7 МЕТОДИКА РАЗРАБОТКИ ПРИРОДНО-СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО РАЙОНИРОВАНИЯ</u>	70
<u>8 СОСТАВ, СОДЕРЖАНИЕ И МЕТОДИКА РАЗРАБОТКИ ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ СХЕМЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ</u>	79
<u>ЛИТЕРАТУРА</u>	92

ВВЕДЕНИЕ

Одним из определяющих условий стабильного политического, социального и экономического развития нашей страны является создание и практическая реализация целостной системы государственного управления гражданским оборотом земельных ресурсов, в состав которых входят помимо земли технологически или функционально прочно связанные с ней объекты недвижимости (здания, сооружения и т. п.), недра, лесной фонд и покрытые водой территории.

Земельные ресурсы и почвенный покров Земли — это основа живой природы и база для производства человеком продовольствия и сельскохозяйственного сырья. Земельные ресурсы обладают тремя фундаментальными свойствами, определяющими их исключительную ценность: жизнеобеспечения (как часть экологической системы), факторов производства (в аграрном секторе, строительстве, горнорудной промышленности, лесном хозяйстве) и гражданского оборота (земельно-имущественные отношения).

Использование земельных ресурсов — необходимое условие любой производственно-хозяйственной деятельности. В добывающей промышленности земля является производственным операционным базисом и предметом труда, своеобразным хранилищем извлекаемых из нее полезных ископаемых. В обрабатывающей промышленности и строительстве земля функционирует как место совершения трудовых процессов и пространственный операционный базис. Для транспорта земля является материальным условием и местом размещения производственных объектов (дороги, трубопроводы, линии электропередачи, портовые сооружения и др.).

В сельском хозяйстве практически вся деятельность непосредственно связана с землей и определяется ее почвенным плодородием, естественными биологическими процессами, технологиями возделывания культур. В этой отрасли земля выступает как предмет труда и средство производства, необходимое для возделывания культурных растений. Процессы планирования, прогнозирования, организации и государственного контроля за использованием и охраной земель с целью предотвращения любых нарушений принципов рационального землепользования являются важными функциями управления земельными ресурсами. Эти процессы представляют собой систему действий, предшествующих непосредственному использованию земли и направленных на ее обустройство как природного ресурса, средства производства и объекта социально-экономических отношений, установление на ней порядка, соответствующего конкретным производственным, экологическим и социальным целям.

Планирование и прогнозирование — условия успешной деятельности любой организации, где план — это намеченный на определенный период порядок работы, а прогноз — предвидение, основанное на определенных

данных. Методы прогнозирования и планирования постоянно обогащаются и совершенствуются ускоряющимися темпами. Отказ от планирования может привести к разорению и банкротству предприятий, кризису в стране или регионе. Утрата роли планирования рационального использования и устойчивого воспроизводства земельных ресурсов способствует возникновению негативных последствий в землепользовании, связанных с сокращением без должного эколого-экономического обоснования продуктивных угодий при одновременном увеличении неиспользуемых по назначению земель, количества нарушений в области перераспределения земель, изъятия земельных участков из государственной и муниципальной собственности, при передаче земель под объекты капитального строительства жилой, общественно-деловой, складской, промышленной, транспортной и других сфер развивающегося бизнеса. Правильно выбрать методы прогнозирования, оценить управленческую ситуацию помогают знания и опыт успешного прогнозирования и управления.

Целью дисциплины «Планирование использования земель» является получение теоретических знаний, включающих структуру и содержание территориального планирования и землеустройства административно-территориальных образований, роль, значение и место землеустройства и территориального планирования административно-территориальных образований в управлении земельными ресурсами и организации территории, содержание и методы землеустройства и территориального планирования административно-территориальных образований различных категорий земель, правовую и техническую стороны планирования использования земель, особенности установления границ и упорядочения системы землевладения и землепользования административно-территориальных образований разных уровней.

Задачи дисциплины «Планирование использования земель»:

- изучение основных положений планирования, понятия планирования использования земель и особенности системы государственного планирования использования земель;
- формирование представлений о функциях и принципах планирования и прогнозирования использования земель, основных методах разработки плановых мероприятий, информационного обеспечения и эффективности планирования использования земель.

В результате изучения дисциплины «Планирование использования земель» студенты должны:

- знать: методику разработки предпроектных и прогнозных материалов (документов) по использованию и охране земельных ресурсов; технико-экономические и правовые основы планирования использования земель; состав и содержание документов по планированию использования земель;
- уметь разрабатывать технико-экономическое обоснование вариантов решений по планированию использования земель.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

Иерархия административно-территориального устройства страны определяет развернутую систему землеустройства и землеустроительной документации. Наряду с территориальным (межхозяйственным) и внутрихозяйственным землеустройством, предусмотрены землеустроительные действия по прогнозированию, планированию и организации рационального использования земель и их охраны в виде Генеральной схемы землеустройства РФ, схем землеустройства субъектов РФ, муниципальных образований и других административно-территориальных образований.

Административно-территориальные образования имеют свои специфические особенности экономики, размещения и структуры хозяйства, занимают определенное место в хозяйственном комплексе России и вместе с другими регионами являются частью единого экономического пространства страны. Они обладают большим многообразием и сложностью элементов (флоры, фауны, природных ресурсов, населения и созданных им орудий труда, технологии, инфраструктуры и т.д.) и связей между ними.

Центральное место в системе внешних и внутренних связей региона занимает земля как природный объект, охраняемый в качестве важнейшей составной части природы; природный ресурс, являющийся главным средством производства и основой осуществления хозяйственной и иной деятельности и, одновременно, недвижимое имущество, объекта права собственности и иных прав на землю. В этой связи, в настоящее время создается эффективная система планирования использования земель, обеспеченная современной методологической и нормативной базами, способствующая развитию экономики регионов, повышению её устойчивости и конкурентоспособности.

Ее цель заключается в научном обеспечении решения следующих актуальных задач:

- 1) Разработка предложений по совершенствованию административно-территориального деления территории субъекта РФ.
- 2) Подготовка предложений по перераспределению земель по формам собственности.
- 3) Определение по периодам динамики перераспределения земель по категориям и угольям.
- 4) Определение потребности в земельных ресурсах на перспективу для различных отраслей экономики.
- 5) Формирование фонда перераспределения земель и иных специальных фондов для обеспечения земельными участками граждан и юридических лиц в целях развития садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства, при расселении беженцев, военнослужащих, продажи на конкурсах

и аукционах и др.

6) Разработка мероприятий по упорядочению структуры землепользований и землевладений.

7) Разработка мероприятий по совершенствованию планирования рационального использования земель сельскохозяйственного назначения.

8) Территориальная привязка всей системы природоохранных мероприятий по защите земель от негативных воздействий.

9) Определение потребности в инвестициях, необходимых для осуществления организационно-территориальных мероприятий, намеченных в схеме землеустройства.

10) Оценка экологической, экономической и социальной эффективности мероприятий по планированию рационального использования земель и их охраны в регионе.

Научно обоснованное решение перечисленных и других задач в рамках отдельных организаций и хозяйств (т.е. путем осуществления проектов территориального и внутрихозяйственного землеустройства) крайне затруднительно. Эти задачи должны решаться в ходе разработки основного документа по прогнозированию, планированию и организации рационального использования земель - схемы землеустройства административно-территориальных образований.

Цели планирования использования земель:

1) Потребность в повышении комплексности и экономической эффективности использования земель.

2) Необходимость межотраслевого и межрегионального перераспределения земельных угодий.

3) Содействие организационно-территориальному формированию рационального АПК разных уровней.

4) Требования стабилизации и улучшения экологической ситуации и окультуривания природных ландшафтов.

1.1 Правовая основа планирования использования земель

Работы по планированию использования земельных территорий опираются на положения Конституции РФ, Земельного кодекса России, Федерального закона «О землеустройстве», постановлений Правительства РФ, указаний Федерального агентства кадастра объектов и недвижимости и других документов. Они создают для землеустроительной деятельности необходимое правовое пространство.

В Конституции РФ записано, что земля используется и охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Земельный кодекс РФ в качестве одного из основных землеустроительных этапов предусматривает планирование и организацию рационального использования и охраны земельных ресурсов страны,

субъектов федерации, муниципальных образований. Землеустройство административно-территориальных образований закрепляется законом «О землеустройстве». Объектами землеустройства называются территории субъектов РФ, муниципальных и других административно-территориальных образований, территориальные зоны.

В состав землеустроительной документации законодательно включены:

- 1) Генеральная схема землеустройства территории РФ.
- 2) Схемы землеустройства территорий субъектов РФ.
- 3) Схемы землеустройства муниципальных и других административно-территориальных образований.
- 4) Схемы использования и охраны земель.

Значит, землеустройство, как инструмент планирования и организации использования и охраны земли распространяется не только на предприятия и хозяйства, но и на административно-территориальные образования всех уровней управления и хозяйственного развития.

Правительственные постановления и ведомственные указания, согласуясь с Конституцией РФ и Земельным кодексом РФ, определяют содержание землеустройства административно-территориальных образований в интересах реализации земельной политики государства, эффективного управления землепользованием.

1.2 Принципы и требования прогнозирования и планирования использования земель

Планирование и организация территории в административно-территориальных образованиях должны отвечать основополагающим принципам социально-экономического развития региона: устойчивости, энерго- и ресурсосбережению, экологической безопасности, социальной приемлемости, экономической эффективности и другим.

Традиционные принципы землеустройства, содержащиеся в учебниках, сформулированы с учетом изложенных требований: соблюдение общенародных интересов и земельных законов, приоритет охраны природы и сельскохозяйственного производства, соответствие между устройствами земли и организацией производства, перспективность проектных решений, учет природных и экономических условий.

Принципы прогнозирования, планирования территории административно-территориальных образований развивают указанные положения, приобретая при этом некоторый «системный» характер:

1. Основной принцип планирования основывается на положении статьи 1 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 №136-ФЗ, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле, как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы; главным средстве

производстве в сельском и лесном хозяйстве; и, одновременно, как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю. Это принцип системности, т.е. учета всех факторов землепользования, функций земли.

2. Объективность и обоснованность. Схема землеустройства в идеале должна быть вневедомственным документом: исходная информация и ее анализ отражают реальную ситуацию, прогноз всегда строго научный, а проектные решения принимаются на основе наиболее эффективного научно-методического обеспечения.

3. Реальность осуществления. Всегда должна существовать принципиальная возможность реализации намеченной схемой.

4. Динамичность явлений. Анализ использования земельных ресурсов и перспективный баланс дается в динамике за прошедшие годы и на планируемый период.

5. Принцип вертикальной и горизонтальной связи. Должны соблюдаться преемственность и взаимосвязь как различных уровней планирования использования земель (от основных направлений по стране до схемы землеустройства муниципального образования и далее до конкретных проектов и мероприятий по их реализации), так и различных прогнозных и проектных документов всех ведомств и органов управления, связанных с проблемами землепользования.

6. Вариантность. Разработка различных вариантов планирования в условиях неопределенности будущей среды объекта планирования.

7. Непрерывность. Корректировка планов по мере поступления новых данных;

8. Территориальная непрерывность. Перспективное планирование землепользования должно проводиться на всей территории субъекта РФ.

9. Рентабельность. Повышение экономической эффективности использования земельных ресурсов.

Принципы прогнозирования, планирования и организации территории административно-территориальных образований определяют требования, которые необходимо выполнять в процессе планирования использования земель и их охраны:

- соблюдение приоритета охраны земли как важного компонента природы и средства производства перед использованием земли в качестве недвижимого имущества;

- соблюдение приоритета охраны жизни и здоровья человека при осуществлении деятельности по использованию и охране земель, предотвращение негативного воздействия на здоровье человека;

- изъятие земель сельскохозяйственного назначения, лесного фонда, особо охраняемых территорий и объектов для иных целей ограничивается в порядке, установленном федеральными законами;

- деление земель по целевому назначению на категории, согласно

которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования;

- проведение районирования территории региона как способ выявления территориальных различий земель по эколого-хозяйственным, ландшафтным, агроэкологическим признакам;

- проведение разграничения государственной собственности на землю;

- учет тенденций и направлений в использовании земель и их охране, определяемых характером земельных отношений в административно-территориальном образовании и темпами развития экономики на его территории;

- согласованное ведение процесса прогнозирования, планирования и организации использования и охраны земель административно-территориальных образований в землеустроительных, градостроительных и природоохранных документах;

- экономия финансовых, материальных и трудовых ресурсов при осуществлении земельных преобразований;

- эффективное и полное использование природного и экономического потенциала административно-территориальных образований.

Вопросы для самопроверки

1. *Какие объективные предпосылки обусловили появление прогнозирования, планирования и организации территории административно-территориальных образований?*

2. *Назовите задачи, решаемые с помощью прогнозирования, планирования и организации территории административно-территориальных образований?*

3. *В чем заключается правовое обеспечение прогнозирования, планирования и организации территории административно-территориальных образований?*

4. *Что связывает дисциплину "Прогнозирование, планирование и организация территории административно-территориальных образований" с другими учебными дисциплинами?*

5. *Перечислите принципы и требования прогнозирования, планирования и организации территории административно-территориальных образований и объясните их содержание.*

2 ПРЕДМЕТ И ЗАДАЧИ ПЛАНИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

Планирование - это оптимальное распределение ресурсов для достижения поставленных целей, деятельность, связанных с постановкой целей и действий в будущем. Цель планирования — обеспечение достижения намеченных целей, выполнение поставленных задач. Поэтому в плане должен быть предусмотрен механизм оперативной адаптации плановых решений к конкретной ситуации. Такой механизм обуславливает тесную связь долгосрочных и краткосрочных планов.

Прогнозирование использования земельных ресурсов входит в функцию планирования. Прогнозирование и планирование взаимосвязаны. Более того, в рыночных условиях планирование без прогнозирования неэффективно. Давайте рассмотрим основные отличия прогнозирования от планирования.

Планирование носит директивный характер (план необходимо исполнять), прогнозирование — информационный (консультативный) характер.

Чаще всего объектом прогнозирования выступает совокупность предмета прогнозирования (территория) и внешней среды. Объектом планирования является только территория.

Пространственным базисом существования человека является земля, но не любой ее участок, а специально отведенная территория, которая обеспечивает ему безопасность, комфортность, удовлетворение материальных и духовных потребностей. Такой территорией являются населенные пункты — городские и сельские поселения. Земли населенных пунктов неоднородны по функциональному назначению: сюда входят земли общего пользования, сельскохозяйственного пользования, природоохранного и историко-культурного назначения, земли, занятые лесами, земли промышленности и транспорта.

Основополагающая задача всех земель поселений — размещение населенного пункта, обеспечение его развития, функционирования как единого социально-экономического механизма. Решение той задачи возможно только с использованием механизмов планирования развития территорий с учетом их функционального назначения, правил землепользования и застройки, применения количественных и качественных критериев рациональности землепользования. Но планирование территорий невозможно без ясного представления будущего состояния территории, которое может нам дать процесс прогнозирования использования земельных ресурсов

Процессы планирования территорий и прогнозирования их дальнейшего существования неразрывно связаны и могут быть использованы при разработке генеральных планов, планов застройки, земельно-хозяйственного обустройства, развития пригородных зон и др. Они обеспечивают

рациональное использование земель поселений.

Из всех категорий земель наиболее интенсивно используемыми являются земли населенных пунктов. Любой населенный пункт – город или поселок – представляет собой сложную систему, включающую в себя целый комплекс подсистем: население, производство, сферу социального обслуживания, транспортные и инженерные сети, элементы архитектуры, ландшафта, окружающую среду. На основе взаимодействия этих подсистем формируются такие свойства населенного пункта, как значимость; размер; направленность; перспективы.

Для получения реалистичной картины функционирования этой сложной системы и управления процессами ее развития применяется особый вид деятельности, который называется планированием.

Планирование – это создание (формирование) четкой последовательности действий, ведущих к достижению поставленной цели. Оно может быть представлено в виде текстовых материалов с приложением соответствующих статистических и математических данных, количественных показателей и чертежей объектов.

Пространственное (городское или региональное) планирование связано с управлением и контролем определенной системы – городской и региональной. Планирование – это непрерывный процесс, который заключается в поиске соответствующих путей развития той или иной системы и затем мониторинга и контроля результатов с тем, чтобы определить, насколько эффективным было развитие и насколько необходима модификация.

Городское и региональное планирование – это планирование с пространственными или географическими компонентами, главной целью которого является создание пространственной структуры различного рода деятельности населения, землепользования и расселения [14].

Планирование – это совокупность методов и средств, позволяющих выбрать из множества вариантов наилучший, обеспечивающий наиболее рациональное и эффективное развитие объекта или процесса.

Варианты или модели развития территории населенных пунктов создаются на основе анализа всех факторов, которые могут оказать влияние на это развитие. На принятие варианта планировочного решения территории влияет множество компонентов, что создает большие сложности при создании моделей развития территории. С развитием современных вычислительных средств в практику планирования широко внедряются методы прогнозирования. Целью прогнозирования является отыскание решения относительно предполагаемого результата развития процесса в будущем на основе анализа его предыстории.

В настоящее время прогнозирование предшествует планированию, что в значительной мере повышает эффективность принимаемых планов развития территории.

Планирование территорий населенных пунктов для обеспечения наиболее рационального использования земельных ресурсов базируется на следующих принципах:

- комплексный анализ природной, социальной, экономической и экологической ситуации в районе;
- выявление проблем, задач, целей и обоснование возможных направлений отраслевого и территориального развития;
- определение приоритетов социально-экономического развития и параметров градостроительных преобразований;
- разработка инвестиционной программы и плана реализации по отраслям и периодам строительства.

В новых социально-экономических условиях к перечисленным этапам необходимо добавить обоснование экономической эффективности проекта и правовое сопровождение планируемых мероприятий.

2.1 Земельные ресурсы

Прежде чем перейти к изучению процесса планирования, необходимо уточнить, что такое земельные ресурсы и как они могут использоваться.

Земля является пространственным базисом всех видов общественной деятельности, средством производства в ряде отраслей народного хозяйства, естественной кладовой минерально-сырьевых ресурсов.

До недавнего времени землю рассматривали как ресурс, обладающий неисчислимыми резервами, которыми пользовались, не заботясь о завтрашнем дне. Однако проблемы XX в., особенно его второй половины, заставили человечество изменить свое отношение к земле и начать работы по рационализации структуры землепользования.

Быстрое расширение сферы материального производства и увеличение его масштабов, стремительный технический прогресс, рост численности населения, необходимость решения продовольственной проблемы обуславливают все более интенсивную эксплуатацию земельных ресурсов, усиливают воздействие, оказываемое на землепользование в целом.

Земля и труд – источники богатства любого общества. Две главнейшие сферы приложения труда – промышленность и сельское хозяйство – имеют своим неперенным предметом землю. Быстрое расширение сферы материального производства, его масштабов, стремительный технический прогресс, определяющий существенные структурные сдвиги в экономике, рост численности населения обуславливают все более интенсивную эксплуатацию земельных ресурсов. Исключительно важная роль земли в создании материальных благ настолько очевидна, что проблеме ее разумного (экономного и эффективного) использования всегда необходимо придавать первостепенное значение.

При рассмотрении вопросов взаимодействия человека с землей весьма

важно установить место и роль земли в общественном производстве, ее специфические свойства и особенности, определяющие характер, возможности и направления использования ресурсного потенциала земли.

История развития человечества показывает, что каждому его этапу были присущи соответствующие формы землевладения и землепользования, которые определяли эффективность использования земельных ресурсов. В этой связи важно уяснить содержание терминов территория, земля, земельные ресурсы, землепользование. Указанные понятия принадлежат к чрезвычайно широко используемым, однако нередко их содержание толкуется неоднозначно.

Общее понимание заключается в их определенном отношении к интересам и потребностям человеческого общества. Современной экономико-географической терминологией понятие территория не отождествляется со всей земной поверхностью, а понимается как часть последней, хотя сумма всех территорий должна равняться площади поверхности суши Земли. Являясь пространственным ресурсом, территория в то же время является вмещителем множества других ресурсов.

Термин земля, подразумевает самостоятельные участки самой верхней, наиболее активно используемой части суши, являющиеся основным средством сельского и лесного хозяйства, имеющие характерные природно-хозяйственные качества, определяющие назначение, использование земель, а также мероприятия по их охране и окультуриванию.

В данном случае в указанном определении смешиваются два понятия – земля и почва. Известно, что в сельском хозяйстве используется верхний, пахотный горизонт земли – почва. Однако понятие земля охватывает климат (тепловой, водный и воздушный режим), рельеф и экспозицию отдельных участков, их конфигурацию, размеры и размещение, т. е. весь комплекс факторов среды, естественных условий производства, которые определяют рост и развитие растений, условий хозяйственного использования участков земли и влияют на конечный результат труда. Понятие почва входит в понятие земля как составной элемент.

Понятие земельные ресурсы имеет более узкое значение, чем общее понятие земля и выражает в более определенной форме непосредственную связь природы с хозяйственной деятельностью человека.

Термин земельные ресурсы, является весьма многогранным и многозначным. С учетом практических потребностей общества и эколого-экономических, правовых и технологических аспектов он должен быть конкретно-историческим. При этом земельные ресурсы всегда должны рассматриваться как жизненные извечные ресурсы человечества. Основными критериями включения территории в категорию земельные ресурсы является уровень ее изученности, экономическая потребность, целесообразность и техническая возможность использования. В этом случае понятие земельные ресурсы подразумевает определенную часть территории, которая на данном

уровне развития производительных сил и сложившихся общественных отношений изучена и является или может быть предпосылкой любого производства, то есть пространственным операционным базисом, кладовой сырья или средством производства.

Поскольку же территории ограничены, а земельные ресурсы дифференцированы по качеству, на протяжении всей истории человечества они являются причиной столкновения интересов различных слоев общества и на определенном этапе общественного развития оказываются объектом собственности. С формами собственности связаны все стороны землепользования.

Термин землепользование имеет двойное содержание. С одной стороны, под землепользованием понимают определенный участок земли, который находится в хозяйственном распоряжении или в собственности отдельных лиц, коллективов, организаций, предприятий либо государства в целом. С другой стороны – регламентированное хозяйственными и правовыми нормами пользование землей как всеобщим необходимым условием труда во всех сферах человеческой деятельности и основным средством производства в сельском и лесном хозяйстве. В этом смысле понятие землепользование включает формы, право и виды, при которых осуществляется хозяйственная эксплуатация земли как ресурса.

Земля, как средство производства и ресурс, обладает рядом особенностей, определяющих проблемы, пути и методы землепользования и выделяющих ее из множества других средств производства:

- земля – продукт самой природы;
- ее поверхность (площадь) ограничена, она незаменима другими средствами производства;
- использование земли связано с постоянством, по плодородию и расположению земля неравнокачественна, земля – вечное, неснашиваемое средство производства и при правильном возделывании повышает свое плодородие, свои производительные свойства.

При решении вопросов современного землепользования важно различать необратимые и обратимые виды использования земель.

Под необратимым использованием земель подразумевается процесс, когда вид землепользования в силу радикального изменения состояния поверхности земли практически нельзя изменить. Примером необратимого использования земель могут служить территории, занимаемые городами и индустриальными центрами, автомобильными магистралями, аэродромами, железными дорогами. Обратимые виды использования земель включают такие, при которых почвенный покров не нарушается, примером чего является сельскохозяйственное использование территории. Для современной практики землепользования характерны комбинированные его виды, когда в пределах одной территории сочетаются участки как обратимого, так и необратимого использования земель. Примером комбинированного

землепользования можно представить многие города мира, где, в частности, для транспортных нужд, строительства метро, торговых центров, складских помещений интенсивно используются не только поверхность, но и многие подземные пространства, т. е. имеет место многоцелевое использование земли.

Поверхность Земли-планеты составляет 51,0 млрд. га, в том числе Мировой океан занимает 36,1 млрд. га (70,8 %) и суша 14,9 млрд. га (29,2 %). В составе суши, исключая Антарктиду, на собственно земельные ресурсы, которые практически находятся в распоряжении человечества, приходится 13,4 млрд. га, или 26 % площади поверхности Земли. Площади, на которых производится основная масса продовольствия (пашня, сады и плантации, луга, пастбища), составляют лишь 9 % поверхности Земли.

По данным государственного земельного учета, земельный фонд Российской Федерации составил на 1 января 2011 г. 1 709,8 млн. га. Большая часть территории страны занята землями лесного фонда – 62,0 %, землями сельскохозяйственного назначения – 25,7 %, землями запаса – 6,7 %. Наиболее интенсивно используемые земли – населенных пунктов (1,1 %) и земли промышленности, транспорта, связи и иного назначения (1,0 %) – занимают соответственно наименьшую площадь [6].

Земельные ресурсы классифицируются по ряду признаков: административно-территориальной принадлежности, категориям земель (в зависимости от основного целевого назначения и характера использования), субъектам земельных отношений и правовому режиму, по качественному состоянию (включая и экологические характеристики), по видам угодий и т. д.

Административно-территориальная принадлежность определяет круг решаемых вопросов по регулированию земельных отношений административных органов власти различного уровня (субъектов Российской Федерации, районов, города).

Категории земель определяют их целевое назначение. В соответствии с основным целевым назначением земли делят на семь категорий:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, обороны и иного несельскохозяйственного назначения;
- земли особо охраняемых территорий;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Земли населенных пунктов – это земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные городской чертой от земель других категорий.

В структуре земель населенных пунктов преобладают

сельскохозяйственные угодья (8,9 млн. га – 47,8 %), а земли застройки составляют лишь 3,1 млн. га – 16,6 %.

Города и городские поселки занимают 7,7 млн. га (41,4 % от площади земель населенных пунктов). Около 31 % их территории занято застройкой. Земли сельскохозяйственного использования составляют 21 %.

2.2 Основные цели, задачи планирования и организации рационального использования земель

В соответствии со ст. 14 Федерального закона 78-ФЗ «О землеустройстве» планирование и организация рационального использования земель и их охраны проводятся в целях совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения иных направлений рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Существовавшая до проведения земельной реформы система планирования использования и охраны земель была ориентирована на централизованное распределение земельных ресурсов. При этом значение землеустройства сводилось главным образом к межотраслевому перераспределению земель, зачастую без учета интересов непосредственных производителей продукции, производительных и территориальных свойств земли.

В настоящее время, поставлена задача максимального удовлетворения экономических интересов всех собственников земли, не только государства, но и других землевладельцев и землепользователей.

Поэтому основными задачами по планированию и организации рационального использования и охраны земель являются следующие:

- определение долгосрочной и краткосрочной перспективы развития территорий и рационального использования земель всех категорий независимо от форм собственности на землю и форм хозяйствования;
- подготовка предложений для принятия решений по предоставлению (перераспределению) земель с учетом потребности всех отраслей: агропромышленного комплекса, лесного хозяйства, развития городов и других поселений и систем расселения, промышленности, транспорта, горнодобывающих отраслей, территорий природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, историко-культурного назначения;
- формирование государственного фонда перераспределения земель и иных целевых земельных фондов с целью обеспечения земельными участками граждан для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, индивидуального жилищного и дачного строительства, организация крестьянских (фермерских) хозяйств;
- проведение мероприятий по охране земли;

выделение территорий в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и других нужд.

В соответствии с законом планирование и организация рационального использования земель и их охраны включают следующие виды работ:

разработку предложений о рациональном использовании земель и об их охране;

природно-сельскохозяйственное районирование земель;

определение земель, в границах которых гражданам и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки;

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

Планируют и организуют рациональное использование земель и их охрану в городских и сельских поселениях в соответствии с градостроительной документацией.

Планирование и организация рационального использования охраны земель является одной из основных задач Росземкадастра. Цель такого планирования и организации рационального использования и охраны земель - совершенствование распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территории и определения иных направлений рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Государственное планирование использования и охраны земельных ресурсов имеет давнюю историю. Существенные элементы такого планирования были заложены еще в 30-е годы XX века, при осуществлении мероприятий по освоению и введению новых земель, а также при значительном увеличении площадей орошаемых и осушенных сельхозугодий. В 50-е годы планирование и освоение земель в СССР получило дальнейшее развитие. Это было предусмотрено в программах освоения целинных и залежных земель. В принятых программах особое внимание уделялось охране земель от всех видов эрозии, и касались они земель только сельскохозяйственного назначения. Начиная с 1974 г. государственные планы по рациональному использованию природных ресурсов и по их охране стали неотъемлемой частью перспективных пятилетних и годовых планов развития народного хозяйства.

В настоящее время планирование использования земель и их охраны предусмотрено Федеральными Законами «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране окружающей природной среды», «О землеустройстве», Земельным Кодексом Российской Федерации, Градостроительным Кодексом Российской Федерации, а так же другими нормативными правовыми актами преимущественно отраслевой направленности.

Так, ст. 17 ФЗ «Об охране окружающей природной среды» устанавливается, что планирование мероприятий по охране окружающей природной среды и природопользованию осуществляется в составе программ, прогнозов социально - экономического развития на основе государственной экологической программы, с учетом природоресурсного потенциала отдельных регионов.

Федеральный закон «О мелиорации земель» к полномочиям Российской Федерации в области мелиорации земель относит утверждение и реализацию федеральных программ в области мелиорации земель и контроль за их выполнением.

Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" регулирует отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых территорий, относящихся к объектам общенационального достояния. Особо охраняемые природные территории учитываются при разработке схем территориального планирования, схем землеустройства и районной планировки.

По сути планирование - это программирование органами государственной власти и органами местного самоуправления отдельных сторон использования земель.

Планируют и организуют рациональное использование земель и их охрану в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях на основе комплекса землеустроительных документов, взаимосвязанных между собой. К ним относятся:

- Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации;
- схемы землеустройства территорий субъектов Российской Федерации;
- схемы землеустройства муниципальных и других административно-территориальных образований и прежде всего административных районов;
- схемы использования и охраны земель.

Реализуют указанные документы через планы и программы (федеральные, региональные, местные) использования и охраны земельных ресурсов, а также через конкретные проекты землеустройства.

2.3 Теоретические основы управления планированием использования земель

Планирование использования земельных ресурсов, осуществляется на основе утвержденных программ, схем, проектов.

Схемы и проекты землеустройства, составляются с использованием материалов инвентаризация земель, почвенного и геоботанического обследования, оценки земель, проектов межевания, межевых планов,

документов о регистрации прав на земельные участки и т.д. Схемы и проекты направлены на повышение эффективности использования земель и получение максимальной прибыли от запланированных мероприятий.

Процессы управления разработки схем и проектов землеустройства осуществляются на всех стадиях, от составления до реализации и могут быть классифицированы по целевому результату - фазе управления. Под фазой процесса управления понимается совокупность мероприятий (процессов), обеспечивающих достижение определенного результата

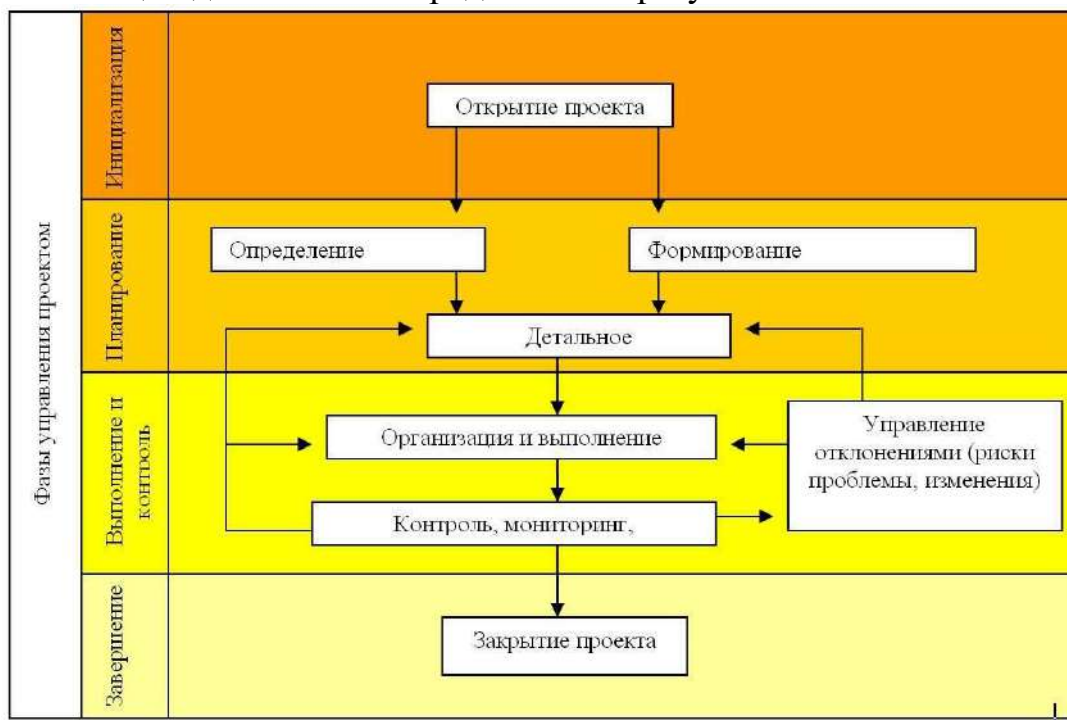


Рисунок 1 - Процесс управления, планированием использованием земель

Схема, наглядно иллюстрирует циклы проекта. Центральное звено в этом цикле занимает планирование, оно является организующим началом всего процесса. Сущность планирования состоит, в определении, и обосновании способов достижения целей, выбора эффективных методов их разработки, установления взаимодействия между участниками процесса планирования. Планирование состоит из нескольких этапов и начинается с участия менеджера (управляющего, специалиста по управлению) в процессе разработки концепции, продолжается при выборе стратегических решений, заканчивается утверждением и реализацией намеченных мероприятий. На этапе планирования мероприятий по улучшению и освоению земель, определяются все необходимые параметры реализации проекта — продолжительность (в целом, отдельных этапов и работ), потребность в трудовых, материально-технических и финансовых ресурсах, сроки поставки материалов, технологического оборудования, сроки и объемы привлечения проектных, строительных и других организаций. Принятые решения должны

обеспечить реализуемость проекта в заданные сроки с минимальными стоимостью и затратами ресурсов и при высоком качестве выполнения работ.

В неразрывной взаимосвязи с планированием находятся вопросы организации. Эта функция обеспечивает выполнение планов и отдельных заданий. Организаторская работа направлена на подбор и расстановку специалистов, повышение их квалификации. Организация включает как решение частных задач (в рамках конкретного проекта): выполнение плана производства работ, выполнение конкретных производственных задач, так и общие вопросы. Иными словами, организация является центральной функцией управления (рис. 1), выступая связующим звеном планирования, координации и контроля производимых работ.

Таким образом, планирование определяет стратегию обеспечения производственной деятельности, тогда как организация - тактику. При планировании, рассчитываются объемы ресурсов, средств производства, материальных затрат. Организация решает вопросы маневрирования во времени и пространстве этими ресурсами. Своевременное переключение освободившихся ресурсов с предыдущего этапа на последующий, перераспределение ресурсов между параллельными этапами – задача организации. Планирование и организация являются взаимосвязанными и в определенной степени взаимодополняющими функциями процесса управления. Немаловажна их связь с остальными функциями. Мотивация, дает необходимый объем входящей информации системы планирования и организации. Основной задачей данной функции является определение системы ограничений данного проекта. Выполнение проекта, основывающееся на разработанном плане, через функцию контроля осуществляет обратную связь с процессом планирования и организации, что позволяет системе управления проявлять гибкость и устойчивость в условиях изменения окружения проекта.

2.4 Принципы и процесс планирования

Главной задачей планирования является, обеспечение разработки проекта или схемы землеустройства, необходимыми трудовыми и финансовыми ресурсами, а также их распределение во времени и пространстве.

Обеспечение проекта трудовыми ресурсами, является главной составляющей, от которой, в первую очередь, зависит его успешное выполнение. Процесс землеустроительного производства с этой точки зрения имеет определенную особенность.

С одной стороны, это весьма наукоемкий процесс, требующий привлечения высококвалифицированных исполнителей. С другой – любая землеустроительная документация, включает в себя большое количество технической работы проводимой как в камеральных, так и в полевых

условиях, выполнение которой по оплате должно быть дифференцированным. Обеспечение составления, землеустроительной документации средствами производства, является приоритетной целью в системы планирования. Средства землеустроительного производства отличаются большим разнообразием, которое напрямую определяется производительностью и ценой. Оптимальное решение вопросов обеспечения и распределения ресурсов, часто ограничивается наличием финансовых возможностей и поэтому компенсируется иными методами и средствами разработанными в теории управления. Планирование использования земель является одним из наиболее важных процессов управления земельными ресурсами на различных уровнях. Планирование связано с другими важными процессами, такими, как организация, координация, контроль, анализ и регулирование.

Планировать можно все то, что подлежит учету, контролю, анализу и регулированию. При всем многообразии документации по планированию использования земель, существуют общие подходы и принципы планирования мероприятий. Общие принципы планирования мероприятий по использованию земель обусловлены типичной деятельностью управления, к которым согласно таблице 1 можно отнести.

Таблица 1 - Основные принципы планирования

Наименование	Характеристика
Целенаправленность	Процесс развертывания главной цели планирования в иерархическую последовательность целей и задач до уровня отдельных мероприятий, действий, работ с определением порядка их выполнения.
Комплексность	Полный охват научных, проектных, организационных, производственных и других мероприятий и работ, направленных на достижение целей и результатов.
Сбалансированность по ресурсам	Означает, что планы не содержат задач и работ, не обеспеченных необходимыми ресурсами.
Системность	Применение системного подхода и учета влияния факторов окружения.
Гибкость	Способность системы прогнозировать и учитывать возможные изменения, возмущения внешних факторов и их последствия. Для этого пользователю должна быть предоставлена возможность легко варьировать набором учитываемых в расчете технологических, организационных и экономических условий; варьировать критериями, ограничениями, приоритетами и получать в удобном виде для анализа и сопоставления варианты планов, формируемых при различных постановках задач.
Многофункциональность	Обязательное планирование по всем установленным функциям управления.

2.5 Природно–сельскохозяйственное районирование земель

Основой для разработки документов планирования, могут служить данные природно-сельскохозяйственного районирования земель

соответствующих территорий.

Природно-сельскохозяйственное районирование земель — это разделение территории Российской Федерации, отдельных регионов или территорий субъектов Российской Федерации с учетом природных условий и агробиологических требований сельскохозяйственных растений.

С помощью системы комплексного общероссийского районирования выделяют природно-сельскохозяйственные пояса, зоны, провинции, округа.

Природно-сельскохозяйственный пояс — высшая единица природно-сельскохозяйственного районирования, где основным признаком выделения является теплообеспеченность, отражаемая суммами температур выше 10 °С. В Российской Федерации выделяют три пояса: холодный, умеренный, теплый субтропический.

Природно-сельскохозяйственная зона — основная единица природно-сельскохозяйственного районирования, которая характеризуется определенным балансом тепла и влаги.

Природно-сельскохозяйственная провинция — часть зоны, характеризующаяся специфическими особенностями почвенного покрова, связанными с микроклиматом внутри зон, с годовым ходом его элементов.

Природно-сельскохозяйственный округ — часть провинции, характеризующаяся хорошо выраженными геоморфологическими и гидрологическими особенностями, составом почвообразующих пород, преобладающим типом почвообразования, а также существенными особенностями макро- и мезоклимата.

Используют и охраняют земли сельскохозяйственного назначения в соответствии с природно-сельскохозяйственным районированием земель.

Требования нормативных актов при природно-сельскохозяйственном районировании земель относятся к законным обременениям земельных участков и их включают в условия при предоставлении земель гражданам, сельскохозяйственным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам.

При разработке и утверждении законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления предельных (максимальных и минимальных) площадей и числа земельных участков, находящихся в собственности, владении и пользовании гражданина (семьи) и юридического лица, учитывают, основываясь на рекомендации научно-исследовательских учреждений, данные природно-сельскохозяйственного районирования земель.

Материалы по природно-сельскохозяйственному районированию территории Российской Федерации, региона или субъекта Российской Федерации изготавливают в виде схематической карты, на которой показывают границы поясов, зон, провинций, в необходимых случаях и подпровинций, каждый пояс окрашивают определенным цветом, на котором условными индексами надписывают основные характеристики данного пояса

(номер зон; номера провинций в зоне, округов; агроклиматические показатели, преобладающие типы рельефа, гидрологические условия). На карте приводят подробную легенду всех принятых обозначений и индексов, к ней прикладывают пояснительный текст.

Материалы природно-сельскохозяйственного районирования в целом по Российской Федерации или региону рассматривает и утверждает Правительство Российской Федерации, по субъектам Российской Федерации — органы его исполнительной власти.

Материалы по природно-сельскохозяйственному районированию земельного фонда СССР, проведенному Министерством сельского хозяйства СССР в 1984 г., можно использовать для различных землеустроительных целей.

В состав материалов входят пояснительная записка и карта в масштабе 1 : 8 000 000.

На карту наносят границы зон, областей и провинций, подпровинций, округов и уровни горной территории, а также индексы природно-сельскохозяйственных округов, подразделений (зон, провинций, подпровинций и др.).

На врезках и картах приводят условные обозначения, а также характеристики:

- природно-сельскохозяйственных округов по преобладающему гранулометрическому составу почв, гидрологическим условиям, преобладающему типу рельефа;

- природно-сельскохозяйственных подразделений по площади, коэффициенту континентальности, сумме температур воздуха выше 10 °С, коэффициенту годового атмосферного увлажнения (отношение осадков к испаряемости), климатическому индексу биологической продуктивности в баллах относительно средней продуктивности;

- зон по типам и подтипам почв;

- состава горных территорий.

В случае необходимости при планировании и организации рационального использования земель и их охраны используют и другие материалы специального районирования: эколого-хозяйственного, эколого-ландшафтного, агроэкологического и др.

2.6 Зонирование территории

Зонирование территории — это ее разграничение с выделением особых зон и определением для каждой из них целевого назначения, приоритетных функций и соответствующих режимов использования.

Особое распространение зонирование территории получило в западноевропейских странах, США и Канаде, где зоны определяют основные направления развития землепользования на перспективу.

Зонирование территории осуществляют на основе схем землеустройства, схем использования и охраны земельных ресурсов, природоохранной, землеустроительной, градостроительной и иной документации на уровне субъектов Российской Федерации и их муниципальных образований.

Решения по зонированию территории принимают, исходя из следующих основных принципов в комплексной ее организации:

- ориентации на интенсивное использование и рациональную организацию;

- установления научно обоснованного баланса земель различного назначения, сохранения особо охраняемых природных территорий, сельскохозяйственных угодий и местностей с ценным историко-культурным наследием и создания необходимой инженерно-транспортной инфраструктуры;

- четкого разграничения земель сельскохозяйственного, лесохозяйственного, природоохранного назначения и урбанизированных территорий с закреплением в законодательном порядке соответствующих режимов их функционального использования;

- охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности;

- рационального использования природных ресурсов;

- обеспечения наиболее благоприятных организационно-территориальных условий для ведения сельского хозяйства.

В состав земель поселений, например, могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам:

- жилым;

- общественно-деловым;

- производственным;

- инженерных и транспортных инфраструктур;

- рекреационным;

- сельскохозяйственного использования;

- специального назначения;

- военных объектов;

- иным территориальным зонам.

Материалы по зонированию территории изготавливают в составе текстовой и графической частей.

В текстовой части обосновывают условия установления зон, их границы, площади земельных угодий и т. п.

Графическая часть включает схематическую обзорную карту, на которой в цвете показывают расположение каждой из установленных зон.

Масштаб карты зависит от размера территории зонирования и может быть:

- для территории субъектов Российской Федерации — 1 : 100 000..1 :250000;
- административных районов — 1 : 250 000... 1 : 50 000;
- территории муниципальных образований, находящихся в границах административных районов, — 1 : 10 000... 1 : 25 000.

Схемы зонирования поселений в соответствии с градостроительными требованиями в зависимости от размера территории утверждают постановлением соответствующих органов власти или решением органов местного самоуправления.

Размещают объекты промышленного, сельскохозяйственного, жилищно-гражданского и рекреационного строительства, объекты инженерно-транспортной инфраструктуры, устанавливают режимы использования территорий, планируют использование земель в соответствии с установленными зонами.

Изменение форм собственности на землю, куплю, продажу и аренду земельных участков, установление платы за землю осуществляют, соблюдая требования зонирования территорий и режим использования земель.

3 ЗЕМЕЛЬНЫЙ ФОНД МИРА, ПОНЯТИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ТЕРРИТОРИИ

Многовековая практика свидетельствует о том, что главными источниками жизнеспособности и процветания любого государства являются принадлежащие ему земельные ресурсы и проживающее на них население. При этом под земельными ресурсами следует понимать не только территорию (пространство) государства, но и все что находится «над» и «под» этим пространством. Обеспеченность страны земельными ресурсами — важнейший экономический и политический фактор развития общественного производства. Наличие земельных ресурсов дает широкий простор для экономического развития регионов мира.

Крупнейшими странами мира по площади территории являются (млн. км²):

Россия – 17,1
Канада – 10,0
Китай – 9,6
США – 9,4
Бразилия – 8,5

Ученые при исследовании проблем планирования использования земельных ресурсов выделяют понятие эффективной территории. Эффективная территория – это территория страны, пригодная для хозяйственного освоения.

Крупнейшие страны мира по площади эффективной территории (млн. км²):

Бразилия – 8,1
США – 7,9
Австралия – 7,7
Китай – 6,0
Россия – 5,5

3.1 Планирование обеспеченности населения земельными ресурсами

Неправильное и неконтролируемое землепользование является основной причиной деградации и истощения земельных ресурсов. При планировании использования земель, часто не принимаются в учет фактические потенциальные возможности, продуктивность и факторы, ограничивающие использование земельных ресурсов, а также их пространственное разнообразие. Ожидается, что население мира, составляющее сейчас 7 млрд. человек, (семи миллиардный житель земли Николаев, родился в Калининграде 01.11.2011г.) через 20-25 лет достигнет 8 млрд. человек. Необходимость увеличения производства продовольствия в

целях удовлетворения растущих потребностей обуславливает огромную нагрузку на природные ресурсы, включая земельные ресурсы. Одной из основных опасностей является разрушение и деградация сельскохозяйственных и экологических ресурсов. Хотя методы наращивания производства и сохранения земельных и водных ресурсов уже разработаны, они не находят широкого или систематического применения. Необходим системный подход к определению таких форм землепользования и производственных систем, которые были бы устойчивыми для каждого конкретного типа почвы и климатической зоны, включая создание экономических, социальных и организационных механизмов их осуществления.

Планирование обеспеченности человечества земельными ресурсами определяется мировым земельным фондом, который составляет 13,4 млрд. га. Из отдельных крупных регионов наибольшим земельным фондом обладают Африка (30 млн. км²) и Азия (27,7 млн. км²), а самым маленьким—Европа (5,1 млн. км²) и Австралия с Океанией (8,5 млн. км²). Однако если рассматривать обеспеченность континентов земельными ресурсами из расчета на душу населения, то результат будет противоположным: на каждого жителя малонаселенной Австралии приходится 37 га земли (максимальный показатель), а на жителя Азии — только 1,1 га, приблизительно столько же и в Европе.

3.2 Структура мирового земельного фонда.

Структура земельного фонда показывает, каким образом используются земельные ресурсы. В ней выделяются сельскохозяйственные земли (обрабатываемые — пашня, сады, засеянные луга и естественные луга и пастбища), лесные земли, земли, занятые населенными пунктами, промышленностью и транспортом, малопродуктивные и непродуктивные земли.

Крупнейшие страны мира по размерам площади пашни:

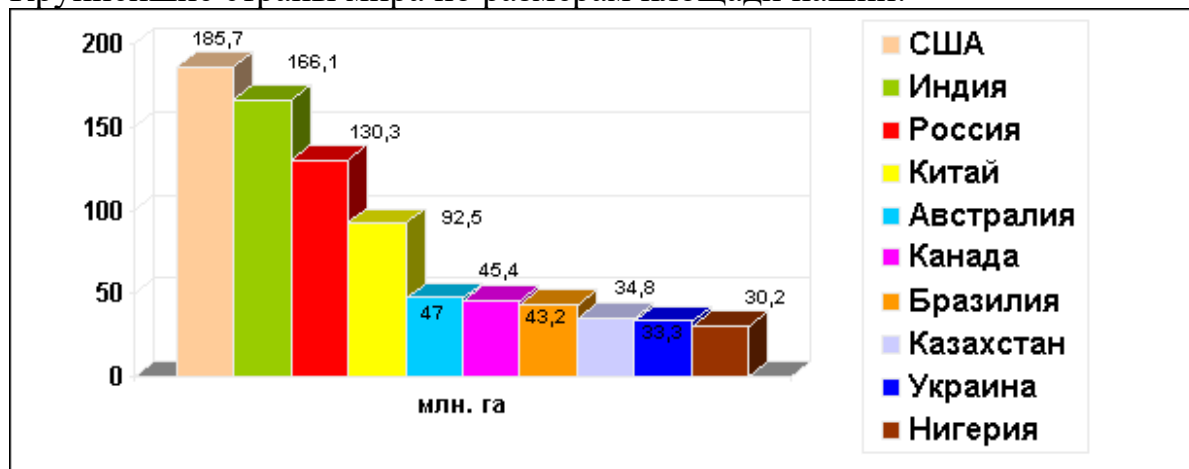


Рисунок 2 - Крупнейшие страны мира по размерам площади пашни

Наиболее ценные обрабатываемые земли занимают всего 11% мирового земельного фонда. Такой же показатель характерен для стран СНГ, Африки, Северной Америки. Для Европы этот показатель более высок (29%), а для Австралии и Южной Америки — самый низкий (5% и 7%). Страны мира с наибольшими размерами обрабатываемых земель — США, Индия, Россия, Китай, Канада. Обрабатываемые земли сосредоточены в основном в лесных, лесостепных и степных природных зонах. Естественные луга и пастбища преобладают над пахотными землями везде (в Австралии более чем в 10 раз), кроме зарубежной Европы. Во всем мире в среднем 23% земли используется под пастбища.

Структура земельного фонда планеты постоянно изменяется под влиянием двух противоположных процессов. Один — борьба человечества за расширение земель, пригодных для обитания и сельскохозяйственного использования (освоение залежных земель, мелиорация, осушение, орошение, освоение прибрежных участков морей); другой — ухудшение земель, изъятие их из сельскохозяйственного оборота в результате эрозии, опустынивания, промышленной и транспортной застройки, открытой разработки полезных ископаемых, заболачивания, засоления. Второй процесс идет более быстрыми темпами. Поэтому главная проблема мирового земельного фонда — деградация сельскохозяйственных земель, в результате которой происходит заметное сокращение обрабатываемых земель, приходящихся на душу населения, а «нагрузка» на них все время возрастает. Страны с наименьшей обеспеченностью пашней на душу населения — Китай (0,09 га), Египет (0,05 га). Во многих странах предпринимаются усилия по сохранению земельного фонда и улучшению его структуры. В региональном и глобальном аспекте они все более координируются специализированными органами ООН — ЮНЕСКО, ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН) и др.

Таблица 2 - Структура земельных ресурсов мира, в %

Регион	Доля от мирового значения				
	Земельный фонд	пашня	Луга и пастбища	леса	Прочие земли
Европа	8	27	16	10	16
Азия	33	32	18	28	34
Африка	23	15	24	18	22
Северная Америка	17	15	10	17	14
Южная Америка	13	8	17	24	9
Австралия и Океания	6	3	15	3	5
Весь мир	100	100	100	100	100

3.3 Основные тенденции в планировании использования мировых земельных ресурсов

Земельные ресурсы мира сокращаются. Во многих странах из-за недостатка пахотных площадей ощущается нехватка продуктов питания. На сегодняшний день всё острее ощущается глобальная продовольственная проблема. Со времени её возникновения ведутся дискуссии о путях ее решения. Многие видят выход в дальнейшем расширении пахотных, пастбищных и рыбопромысловых угодий. Обрабатываемые земли (пашня, сады и плантации) в наши дни занимают 1450 млн. га или всего 11% территории обитаемой суши. Луга и пастбища занимают — 3400 млн. га или 26%. Получается, что использованы еще не все возможные резервы освоения территорий для сельскохозяйственного производства.

Вместе с тем существует немало оценок, свидетельствующих о том, что сами природные факторы довольно сильно ограничивают возможности такого расширения. Было установлено, что на территориях, занимающих в общей сложности 78% всей площади суши (без Антарктиды), для развития земледелия существуют те или иные природные ограничения (табл. 4). Да и из остальных 22% земель 13 отличаются низкой, 6 — средней и лишь 3% — высокой продуктивностью.

Аналогичные подсчеты производили и отечественные ученые. По мнению некоторых, к непродуктивным землям, на которых не может производиться биологическая продукция (ледники, безжизненные пустыни, реки, озера, города, и др.), относятся 54 млн. км², или более 36% всей площади суши. На долю продуктивных, но не пахотнопригодных земель (тундра, лесотундра, болота, засушливые и полупустынные пастбища, горные леса и др.) приходится 70 млн. км², или 47% всей площади суши. В результате пахотнопригодные земли занимают территории в 25 млн. км², составляющие около 17% площади суши.

Ученые продолжают составлять многочисленные расчеты по планированию земель, касающиеся резервных сельскохозяйственных, и прежде всего пахотных угодий. По некоторым оценкам, предельная площадь экономически выгодных для эксплуатации земель составляет 1,5 млрд. га. Это означает, что весь доступный фонд пахотнопригодных земель человечество фактически уже использовало. По другим оценкам, такой фонд значительно больше, он потенциально равен 2,5 млрд. га, и, следовательно, люди могут распахать в будущем еще более 1 млрд. га. В конце XX века появились оценки, согласно которым площадь земель, потенциально пригодных для развития земледелия, превышает 3 млрд. га. Это означает, что в резерве есть еще более 1,5 млрд. га земель. Наконец, публиковались некоторые расчеты ФАО, согласно которым площадь потенциально пригодных для обработки земель составляет 3,4 млрд. га. Большинство отечественных специалистов

сходятся на том, что реальный мировой резерв пахотнопригодных земель составляет около 1 млрд. га.

Таблица 3 - Природные факторы, ограничивающие развитие сельскохозяйственного производства.

Вид ограничения, препятствующий распашке земель	Площадь, млн. га	Доля от общей земельной площади, %
Ледниковое покрытие	1 490	10
Низкие температуры	2 235	15
Сухость климата	2 533	17
Крутизна склонов	2 682	18
Свойства почв:		
маломощность	1 341	9
бедность питательными веществами	795	5
переувлажненность	596	4
Всего	11672	78

Это говорит о том, что лишь относительно малую часть резервных площадей можно ввести в хозяйственный оборот при сравнительно небольших затратах. Освоение же остальных резервных земель, неудобных по рельефу или положению, засушливых, заболоченных или засоленных и т. д., может быть осуществлена только при очень больших капиталовложениях. К тому же надо учитывать и то, что часть вновь осваиваемых земель должна будет компенсировать те потери земельного фонда планеты, которые связаны с его деградацией вследствие развития опустынивания, эрозии, расширения несельскохозяйственных территорий.

3.4 Планирование освоения новых территорий

Важную роль в освоении новых земель играет их распределение между экономически развитыми и развивающимися странами. По некоторым современным оценкам, соотношение между ними по этому показателю составляет примерно 1:4. Для расширения пахотных площадей по сравнительно умеренной цене и с использованием имеющихся техники и технологий более подходят земли в районах с умеренным климатом. Что же касается резервных земель в развивающихся странах, то они находятся либо в зоне влажных тропических лесов, либо в зоне саванн, либо в еще менее благоприятных засушливых районах, где необходимы не только большие капиталовложения, но и дополнительное решение некоторых агроклиматических проблем. К тому же общая деградация земель в этой группе стран приняла особенно устрашающие масштабы.

Таблица 4 - Освоенные и резервные земельные ресурсы мира по регионам

Регион	Пахотн оприго дные земли, млн. га	Освоенные в земледе ли, млн. га	Степень освоен- ности, %	Резервы для освоения, млн. га	Доля в мировом резерве, %
СНГ	360	230	64	130	13
Европа*	160	140	88	20	2
Азия*	600	460	77	140	14
Африка	430	185	43	245	25
Северная Америка	380	275	72	105	11
Южная Америка	410	140	34	270	27
Австралия	130	50	38	80	8
Весь мир	2470	1 480	60	990	100

* Без стран СНГ.

Таблица 4 показывает, что основные площади резервных для освоения земель находятся в Южной Америке и в Африке.

В Южной Америке пока освоена только 1/3 пахотнопригодных земель, а довести эту долю можно до 2/3, в первую очередь благодаря Бразилии. Однако освоение таких земель будет сопряжено с очень большими трудностями — как природными (72% их расположено во влажных тропиках, 24 — в субтропиках и лишь 4% — в умеренном поясе), так и социально-экономическими (латифундизм).

В Африке степень освоенности может быть увеличена с 43 до 57%. Основная часть резервных земель, расположенная между 12° с. ш. и 25° ю.ш., имеет среднее годовое количество осадков не менее 800 мм и среднюю годовую температуру не менее 18°C. Эти агроклиматические условия позволяют обеспечить длительный вегетационный период и сбор двух урожаев в год. Но здесь особенно велика деградация почв.

Ресурсы свободных земель в зарубежной Азии значительно меньше. При этом нужно учитывать, что в таких странах, как Индия, Бангладеш, Шри-Ланка, остров Ява (Индонезия), Центральный Лусон (Филиппины), земли, пригодные для земледелия, еще в 60-е годы 20 века использовались более чем на 90%. Меньше всего резервных для освоения земель сохранилось в Европе.

В начале освоения резервных земель темпы их приращения будут намного отставать от темпов прироста населения. Соответственно, нагрузка на землю будет увеличиваться, а показатели душевой обеспеченности земельными ресурсами начнут снижаться. В наши дни на одного жителя Земли приходится в среднем 0,20 га пахотных земель, а к 2050 г. этот

удельный показатель может снизиться до 0,07 га. Следовательно, все зависит не столько от расширения площади обрабатываемых земель, сколько от характера их использования.

3.5 Пути интенсификации сельскохозяйственного использования земель

Основные перспективы решения глобальной продовольственной проблемы должны быть связаны не столько с экстенсивным, сколько с интенсивным путем увеличения производства продуктов питания.

Ясно, что интенсификация сельскохозяйственного использования территории заключается прежде всего в механизации, химизации, ирригации, повышении энерговооруженности, использовании более высокоурожайных и болезнеустойчивых сортов сельскохозяйственных культур, наиболее продуктивных пород скота — всего того, что позволяет увеличить отдачу земледелия и животноводства даже при уменьшении сельскохозяйственных площадей.

Мировой опыт последних десятилетий подтверждает тот факт, что интенсивный путь преобразований в сельском хозяйстве стал главным. Еще в 1960—1980 гг. увеличение производства зерновых в мире на 1/5 происходило вследствие расширения площадей, а на 4/5 — в результате повышения урожайности. В экономически развитых странах эта доля составляла 86% (в Западной Европе — 100), а в развивающихся — 77 (в Африке и Латинской Америке 46—48%).

Однако при оценке возможностей интенсивного пути развития нужно иметь в виду и то, что потенциал некоторых традиционных путей интенсификации уже в значительной мере исчерпан. Это относится и к механизации, и к электрификации, и к химизации, и к ирригации.

До недавнего времени этот важный резерв интенсификации земледелия использовали широко, причем и в развитых, и в развивающихся странах. Это подтверждается данными о динамике орошаемых площадей. В 1900 г. в мире орошалось всего 40 млн. га, а к 1950 г. площадь таких земель увеличилась до 95 млн. га. Еще показательнее следующие цифры: в 1960 г. — 135 млн. га, в 1970 г. — 170 млн., в 1980 г. — 210 млн., в 1990 г. — 230 млн., в 2005 г. — 250 млн. га. Сегодня орошаемые земли занимают около 19% всех обрабатываемых земель, но дают до 1/3 общей продукции земледелия. На Азию приходится свыше 60%, на СНГ и Северную Америку — примерно по 10, на Европу — около 7% таких земель. По показателю доли орошаемых земель в общей площади пашни (30%) впереди также стоит Азия.

Наибольший прирост орошаемых земель наблюдался в 50—70-е годы, когда орошаемые площади увеличились в два с лишним раза, прежде всего благодаря сооружению более чем 90 крупных плотин и водохранилищ в разных районах мира. Но начиная с 80-х годов прирост орошаемых площадей резко замедлился — по причине увеличения удельных капиталовложений, а в

некоторых странах также из-за ограниченности водных ресурсов и изменения уровня грунтовых вод, из-за отказа от строительства русловых плотин. Например, сокращение орошаемых площадей произошло в США, Китае. Имела место и потеря орошаемых площадей из-за неудовлетворительного их использования.

Все это означает, что основные перспективы интенсификации связаны с технологической революцией, выражающейся в использовании достижений биотехнологии, информационных технологий в земледелии и животноводстве, улучшении качества продукции, снижении издержек производства, выведении новых растений и пород животных.

Начато производство искусственной пищи на основе соевых бобов, морских водорослей, дрожжей, некоторых грибов. Изготовленные из них продукты питания уже получили распространение в США. Значительные резервы имеет и марикультура. Марикультура - это выращивание морских организмов. Главным отличием марикультуры от промысла является обязательный контроль человека за выживаемостью молоди.

Разработана и проходит испытания концепция развития устойчивого земледелия.

Устойчивое земледелие означает: более эффективное сочетание знаний и практического опыта местного населения обеспечивающих быструю адаптацию современных технологий в земледелии.

Таблица 5 - Уровень интенсификации сельского хозяйства.

Страна	Продукция на 1 га пашни, долл.	Сколько людей кормит	
		1 га пашни	1 работник сельского хозяйства
Бельгия	3 750	12,5	100
Великобритания	1 725	8,0	95
США	580	1,3	80
Нидерланды	8 900	16,5	60
Канада	325	0,6	55
Швеция	1 175	3,0	50
ФРГ	2 650	8,0	50
Франция	1 450	3,0	40
Швейцария	11 250	16,5	35
Австралия	140	0,4	35
Испания	950	2,0	25
Япония	11 250	26,5	20
Португалия	1 600	3,5	13

При планировании использования земель, основными показателями уровня интенсификации сельского хозяйства могут служить данные о стоимости продукции с единицы площади и данные о том, сколько людей

может прокормить 1 га пашни или один работник, занятый в сельском хозяйстве. Эти данные по экономически развитым странам представлены в таблице 5.

При планировании использования земельных ресурсов, расчетов, на предмет того, сколько может прокормить конкретная территория, делается очень много. Можно привести рассуждения на эту тему Д.И. Менделеева, который исходил из того, что 1 га сельскохозяйственной (культурной) земли может прокормить двух жителей. Даже без учета перспектив роста урожайности и при таком соотношении, как считал ученый, на Земле могли бы жить 8 млрд. людей.

В наши дни при ответе на этот вопрос обычно исходят из гипотетического представления о том, что со временем прогресс в сельском хозяйстве распространится на все страны мира, и это позволит полностью удовлетворить потребности в продовольствии будущих поколений людей. Что же касается контрольных цифр, то «вилка» между ними порою оказывается очень большой.

Например, по оценкам некоторых американских специалистов, в случае если всю пригодную для сельскохозяйственных культур землю обрабатывать с применением уже известных передовых методов и добавлением орошения в засушливых районах, то можно полностью удовлетворить продуктами питания 50—60 млрд. землян. Но это, конечно, максималистский сценарий будущего. По одному из прогнозов ФАО, при определенных условиях можно будет прокормить примерно 30 млрд. человек, хотя реальная цифра, скорее всего, составит 10—15 млрд. человек. На таком мировом фоне положение России может вызывать определенную тревогу. Потенциальные возможности для производства продовольствия в стране достаточно велики, однако для этого, долгое время преобладавший экстенсивный путь решения продовольственной проблемы, который фактически себя уже исчерпал, надо менять на интенсивный путь использования земельных ресурсов.

4 ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Объектами землеустройства являются территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, территориальные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий, а также части указанных территорий и зон.

Объектами территориального планирования являются:

- территории администраций, административных районов, областей, краев, республик;
- зоны размещения отраслей экономики;
- природные территории и территориальные зоны с ограничениями в использовании (районы добычи полезных ископаемых и др.);
- территории национальных сообществ.

Субъектами и землеустройства и территориального планирования выступают органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, юридические и физические лица.

И землеустроительная и градостроительная документация по планированию использования земель имеют следующую структуру: анализ современного состояния объекта планирования – районирование – перспективные предложения. Однако содержание этих блоков различно. При разработке схемы землеустройства, под анализом использования земельного фонда региона, понимается сбор материалов по распределению земель по категориям, угодьям, землепользованиям, формам собственности, оценка природных условий региона, оценка качественного состояния земельных угодий.

Для анализа ресурсного потенциала территории, исследуемой при территориальном планировании, характерна социально-экономическая оценка региона, нежели земельно-ресурсная.

Схемой территориального планирования предусматривается введение в строй новых объектов капитального строительства, что позволяет своевременно зарезервировать площади для дальнейшего отвода земельного участка для реализации проекта. Планирование и организация рационального использования земель и их охраны в городских и сельских поселениях проводятся в процессе градостроительной деятельности, одним из видов которой и является территориальное планирование.

Таким образом, на базе землеустроительной и градостроительной документации формируется система государственного планирования и рационального использования земель.

По сути, планирование - это программирование органами государственной власти и органами местного самоуправления отдельных сторон использования земель.

Планирование и организация рационального использования и охраны

земель - одна из основных задач Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Целью планирования и организация рационального использования и охраны земель является совершенствование распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшение организации территории и определение иных направлений рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

4.1 Понятие, цели и задачи территориального планирования

Дополнительное развитие институт территориального планирования получил после принятия Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) от 29.12.2004 г. №190-ФЗ, в соответствии с которым «территориальное планирование - 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» (ст. 1, п. 2 ГК РФ).

Территориальное планирование, как уже было указано, является одним из видов градостроительной деятельности. Согласно ст. 9, п. 1 ГК РФ «территориальное планирование направлено на определение назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований».

Территориальное планирование способствует достижению ряда целей.

Экономическая цель заключается в повышении эффективности региональной и муниципальной экономик при оптимизации затрат в производственную и социальную сферы.

Социальная цель заключается в обеспечении конституционных, социальных прав и гарантий при использовании социальных стандартов и норм.

Цель формирования среды обитания достигается в процессе улучшения застройки и планировки поселений и межселенного пространства, оптимизации размещения инженерных и транспортных коммуникаций, охраны и улучшения окружающей среды, создания инженерной защиты поселений и коммуникаций от природных и техногенных катастроф.

Цель рационального природопользования достигается в процессе комплексного использования земельных, водных, лесных и других природных ресурсов.

- При территориальном планировании решаются следующие задачи:
- усиление инновационной составляющей экономики;
- модернизация производства;
- обоснование и координация плановых решений различных ведомств в области соответствующих отраслей экономики;
- определение потребности в инвестициях, необходимых для осуществления мероприятий, намеченных в схеме;
- оценка эффективности мероприятий по планированию;
- рациональное использование и охрана земель региона;
- выстраивание на территории страны своеобразных коридоров развития, призванных обеспечить высокий уровень жизни местных сообществ;
- формирование фонда перераспределения земель и иных спецфондов для обеспечения земельными участками при расселении беженцев, военнослужащих, для предоставления в целях садоводства и т.п., для продажи на конкурсах и аукционах;
- создание целостной системы населенных мест на основе производственно-экономических, культурно-бытовых и прочих межселенных связей в пределах ареалов их взаимосвязанного развития;
- выявление зон градостроительной активности и комплексного промышленного развития, агропромышленных зон, зон рекреационной и туристской деятельности, развития транспортной инфраструктуры и иных;
- улучшение застройки и планировки поселений и межселенного пространства;
- разработка мероприятий по упорядочению системы землепользований и землевладений;
- разработка мероприятий по оптимизации структуры земельных угодий и устройства их территории;
- определение потребности в земельных ресурсах на перспективу для различных отраслей экономики;
- уточнение размещения и местоположения границ территорий с особым правовым режимом и условиями использования;
- иные задачи по оптимизации землепользования.

Если исходить из интересов государства, призванного создать благоприятные условия для проживания населения (благоприятная среда обитания, в том числе экологическая безопасность, обеспечение рабочими местами и социальной инфраструктурой, создание развитой инженерной, транспортной инфраструктур, оборудованные места для рекреации и пр.), то вполне правомерно рассматривать территориальное планирование как важнейший элемент процесса управления территорией, без которого этот процесс не может осуществляться хоть сколько-нибудь эффективно. Кроме того, территориальное планирование определяет цели регионального

развития.

Территориальное планирование не только создает базу для разработки стратегии регионального развития, но и отражает последствия неадекватного управления, т. е. является своеобразным «барометром», показывающим необходимость уточнения или смены стратегического курса развития региональной экономики. Следовательно, схемы территориального планирования — не разовый акт, а постоянно действующий способ контроля развития территории, мониторинга социально-экономического и экологического развития субъекта РФ. Такие функции территориального планирования в полной мере отвечают принципам устойчивого развития, предотвращают возникновение опасных территориальных диспропорций в региональной экономике.

4.2 Подготовка, утверждение и реализация схемы территориального планирования Российской Федерации

В соответствии со ст.11 ГК РФ схемы территориального планирования РФ, в том числе внесение изменений в такие схемы, утверждаются Правительством РФ.

Схемы территориального планирования РФ, включающие в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов обороны и безопасности, утверждаются в порядке, установленном законодательством РФ в области обороны и законодательством РФ о государственной тайне.

Проекты схем территориального планирования РФ подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования нормативных правовых актов не менее чем за три месяца до их утверждения и размещаются на официальном сайте Правительства Российской Федерации в сети "Internet".

Проекты схем территориального планирования РФ до их утверждения подлежат обязательному согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов РФ. Предметом согласования являются планируемое схемой изменение границ земель в случаях, если предложения, содержащиеся в указанном проекте, предполагают изменение существующих или планируемых границ земель сельскохозяйственного назначения, границ земель особо охраняемых природных территорий регионального значения, границ земельных участков, находящихся в собственности субъекта РФ, границ территорий объектов культурного наследия, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения. Согласованию также подлежат вопросы размещения объектов капитального строительства федерального значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территории субъекта РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации направляет проект схемы территориального

планирования Российской Федерации в органы местного самоуправления муниципальных образований, применительно к территориям которых подготовлен проект схемы территориального планирования Российской Федерации.

Органы местного самоуправления рассматривают проект схемы территориального планирования Российской Федерации в части учета в предложениях, содержащихся в указанном проекте, положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования муниципальных образований, учета правил землепользования и застройки, предложений об изменении границ земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Согласованию также подлежат вопросы размещения объектов капитального строительства федерального значения, которые могут оказать негативное воздействие на территории муниципального образования.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации на основании заключений органов местного самоуправления осуществляет подготовку сводного заключения на проект схемы территориального планирования Российской Федерации, которое может содержать положение о согласии с проектом схемы территориального планирования Российской Федерации или несогласии с таким проектом с обоснованием принятого решения.

В случае поступления от одного или нескольких субъектов Российской Федерации сводных заключений, содержащих положения о несогласии с проектом схемы территориального планирования Российской Федерации с обоснованием принятого решения, в течение тридцати дней со дня истечения установленного срока согласования такого проекта принимается решение о создании согласительной комиссии.

Непоступление от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в установленный срок сводного заключения рассматривается как согласие этого органа с проектом схемы территориального планирования РФ.

По результатам работы согласительная комиссия представляет:

- 1) документ о согласовании проекта схемы территориального планирования РФ и подготовленный для утверждения проект схемы территориального планирования РФ с внесенными в него изменениями;
- 2) материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) по несогласованным вопросам.

Вышеуказанные документы и материалы могут содержать:

- 1) предложения об исключении из проекта схемы территориального планирования РФ материалов по несогласованным вопросам (в том числе путем их отображения на соответствующей карте (схеме) в целях фиксации несогласованных вопросов до момента их согласования);
- 2) план согласования указанных вопросов после утверждения схемы

территориального планирования РФ путем подготовки предложений о внесении в такую схему соответствующих изменений.

На основании документов и материалов, представленных согласительной комиссией, принимается решение об утверждении схемы территориального планирования РФ или отклонении проекта схемы территориального планирования РФ и о направлении его на доработку.

Заинтересованные лица вправе представить свои предложения по проектам схем территориального планирования РФ.

Правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения схем территориального планирования РФ, вправе оспорить эти схемы в судебном порядке.

Реализация схемы территориального планирования РФ осуществляется на основании плана реализации, подготовка и утверждение которого проводятся в порядке, установленном Правительством РФ, в течение трех месяцев со дня утверждения такой схемы.

В плане реализации схемы территориального планирования РФ содержатся:

1) сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства федерального значения, на основании которой определяются или уточняются границы земельных участков для размещения таких объектов;

2) сроки подготовки проектной документации и сроки строительства объектов капитального строительства федерального значения;

3) финансово-экономическое обоснование реализации схемы территориального планирования РФ.

4.3 Подготовка, утверждение и реализация схемы территориального планирования субъекта РФ

Согласно ст. 15 ГК РФ схема территориального планирования субъекта РФ, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Проект схемы территориального планирования субъекта РФ подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, иной официальной информации, не менее чем за три месяца до ее утверждения и размещается на официальном сайте субъекта Российской Федерации в сети "Internet".

Заинтересованные лица вправе представить свои предложения по проекту схемы территориального планирования субъекта РФ.

Проект схемы территориального планирования субъекта РФ до ее утверждения подлежит обязательному согласованию с уполномоченным

федеральным органом исполнительной власти, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, имеющих общую границу с субъектом РФ, обеспечившим подготовку проекта схемы территориального планирования, и органами местного самоуправления муниципальных образований, применительно к территориям которых подготовлены предложения по территориальному планированию (рис. 20).

Срок согласования проекта схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации не может превышать три месяца со дня его направления на согласование в указанные органы государственной власти и местного самоуправления, а полученные заключения могут содержать положение о согласии или несогласии с таким проектом с обоснованием принятого решения.

В случае непоступления заключений в установленный срок проект схемы территориального планирования субъекта РФ считается согласованным.

В случае поступления одного или нескольких заключений, содержащих положения о несогласии с проектом схемы территориального планирования субъекта РФ с обоснованием принятого решения, в течение тридцати дней со дня истечения установленного срока согласования такого проекта принимается решение о создании согласительной комиссии.

Максимальный срок работы согласительной комиссии не может превышать три месяца.

По результатам работы согласительная комиссия представляет в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ:

1) документ о согласовании проекта схемы территориального планирования субъекта РФ и подготовленный для утверждения проект схемы территориального планирования субъекта РФ с внесенными в него изменениями;

2) материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) по несогласованным вопросам.

Указанные документы и материалы могут содержать:

1) предложения об исключении из проекта схемы территориального планирования субъекта РФ материалов по несогласованным вопросам (до момента их согласования);

2) план согласования несогласованных после утверждения схемы территориального планирования субъекта РФ вопросов путем подготовки предложений о внесении в такую схему соответствующих изменений.

На основании документов и материалов, представленных согласительной комиссией, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ вправе принять решение об утверждении схемы территориального планирования субъекта РФ или об отклонении проекта этой схемы и о направлении его на доработку.

Порядок согласования проектов схем территориального планирования

субъектов Российской Федерации, состав и порядок работы согласительной комиссии устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Схема территориального планирования субъекта РФ в течение трех дней со дня ее утверждения направляется в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти и главам муниципальных образований, применительно к территориям которых она подготовлена.

Правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения схемы территориального планирования субъекта РФ, вправе оспорить этот документ в судебном порядке.

Реализация схемы территориального планирования субъекта РФ осуществляется на основании плана ее реализации, который утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в течение трех месяцев со дня утверждения такой схемы.

В плане содержатся:

1) сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения, на основании которой определяются или уточняются границы земельных участков для размещения таких объектов;

2) сроки подготовки проектной документации и сроки строительства объектов капитального строительства регионального значения;

3) финансово-экономическое обоснование реализации схемы территориального планирования субъекта РФ.

4.4 Подготовка, утверждение и реализация схемы территориального планирования муниципального района

Согласно ст. 20 ГК РФ схема территориального планирования муниципального района, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается представительным органом местного самоуправления муниципального района.

Проект схемы территориального планирования муниципального района подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов не менее чем за три месяца до ее утверждения и размещается на официальном сайте муниципального района сети "Internet".

Заинтересованные лица вправе представить свои предложения по проекту схемы территориального планирования муниципального района.

Проект схемы территориального планирования муниципального района подлежит согласованию со следующими органами власти:

- федеральным органом исполнительной власти, в случае, если предложения, содержащиеся в указанном проекте, предполагают изменение

существующих или планируемых границ земель лесного фонда, границ земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, границ земель обороны и безопасности, границ земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, границ территорий объектов культурного наследия, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения. Согласованию также подлежат вопросы размещения объектов капитального строительства местного значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на указанных землях, территориях и земельных участках.

- с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого находится муниципальный район, в случае, если предложения, содержащиеся в указанном проекте, предполагают изменение существующих или планируемых границ земель сельскохозяйственного назначения, границ земель особо охраняемых природных территорий регионального значения, границ земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, границ территорий объектов культурного наследия, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения. Согласованию также подлежат вопросы размещения объектов капитального строительства местного значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территории субъекта Российской Федерации.

- с заинтересованными органами местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, в случае, если предложения, содержащиеся в указанном проекте, предполагают изменение границ земельных участков, находящихся в собственности поселений, а также в части учета правил землепользования и застройки и содержащихся в генеральных планах поселений положений о территориальном планировании; согласованию также подлежат вопросы размещения объектов капитального строительства местного значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территории поселения.

- с заинтересованными органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, имеющих общую границу с муниципальным районом, в целях соблюдения интересов населения муниципальных образований в установлении зон с особыми условиями использования территорий, зон планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территории муниципального района.

Срок согласования проекта схемы территориального планирования муниципального района не может превышать три месяца. В случае непоступления от указанных органов в установленный срок в орган местного самоуправления муниципального района заключений на проект схемы

территориального планирования муниципального района такой проект считается согласованным.

В случае поступления от одного или нескольких органов власти, участвующих в согласовании заключений, содержащих положения о несогласии с проектом схемы территориального планирования муниципального района с обоснованием принятых решений, глава местной администрации муниципального района в течение тридцати дней со дня истечения установленного срока согласования такого проекта принимает решение о создании согласительной комиссии. Максимальный срок работы согласительной комиссии не может превышать три месяца.

По результатам работы согласительная комиссия представляет главе местной администрации муниципального района:

1) документ о согласовании проекта схемы территориального планирования муниципального района и подготовленный для ее утверждения проект схемы территориального планирования муниципального района с внесенными в него изменениями;

2) материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) по несогласованным вопросам.

Указанные документы и материалы могут содержать:

1) предложения об исключении из проекта схемы территориального планирования муниципального района материалов по несогласованным вопросам (в том числе путем их отображения на соответствующей карте (схеме) в целях фиксации несогласованных вопросов до момента их согласования);

2) план согласования указанных в пункте 1 настоящей части вопросов после утверждения схемы территориального планирования муниципального района путем подготовки предложений о внесении в такую схему соответствующих изменений.

На основании документов и материалов, представленных согласительной комиссией, глава местной администрации муниципального района вправе принять решение о направлении согласованного или не согласованного в определенной части проекта схемы территориального планирования муниципального района в представительный орган местного самоуправления муниципального района или об отклонении проекта схемы территориального планирования муниципального района и о направлении его на доработку карты (схемы) с отображением зон планируемого размещения отраслей экономики и объектов капитального строительства федерального значения иные карты (схемы)

Реализация схемы территориального планирования муниципального района осуществляется на основании плана реализации схемы территориального планирования муниципального района, который утверждается главой местной администрации в течение трех месяцев со дня утверждения такой схемы.

В плане реализации схемы территориального планирования муниципального района содержатся:

1) решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки межселенных территорий в случае планирования застройки таких территорий или о внесении изменений в правила землепользования и застройки;

2) сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства местного значения и объектов капитального строительства на межселенных территориях, на основании которой определяются или уточняются границы земельных участков для размещения таких объектов;

3) сроки подготовки проектной документации и сроки строительства объектов капитального строительства местного значения;

4) финансово-экономическое обоснование реализации схемы территориального планирования муниципального района.

4.5 Государственная экспертиза проектов документов территориального планирования

Согласно ст. 29 ГК РФ, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, объединения граждан по собственной инициативе могут направить проекты документов территориального планирования на государственную экспертизу. Расходы, связанные с проведением государственной экспертизы, несут лица, по инициативе которых проект документа территориального планирования направлен на государственную экспертизу.

Государственная экспертиза проектов документов территориального планирования РФ проводится федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение государственной экспертизы таких проектов, или подведомственным ему государственным учреждением.

Государственная экспертиза проектов документов территориального планирования субъектов РФ и муниципальных образований проводится органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на проведение государственной экспертизы таких проектов, или подведомственным ему государственным учреждением.

Срок проведения государственной экспертизы указанных документов не должен превышать шесть месяцев. Результатом государственной экспертизы проекта документа территориального планирования является заключение о соответствии этого проекта требованиям технических регламентов и требованиям рациональной организации территории (положительное заключение) или о несоответствии проекта документа территориального планирования требованиям технических регламентов и требованиям рациональной организации территории (отрицательное

заключение) (табл. 6).

Таблица 6 – Государственная экспертиза проектов документов территориального планирования

Инициаторы государственной экспертизы	Предмет государственной экспертизы	Органы исполнительной власти, уполномоченные на проведение государственной экспертизы	Результат государственной экспертизы
Федеральные органы исполнительной власти	Проект схемы территориального планирования РФ	Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству	Заключение о соответствии (несоответствии) проекта требованиям технических регламентов и требованиям рациональной организации территории
Органы исполнительной власти субъекта РФ	Проект схемы территориального планирования субъекта РФ	Орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный на проведение государственной экспертизы проектов документов территориального планирования субъекта РФ, муниципального района, генеральных планов поселений	
Органы местного самоуправления, объединения граждан	Проект схемы территориального планирования муниципального района, генеральных планов поселений		

Направление проекта документа территориального планирования на государственную экспертизу или получение отрицательного заключения государственной экспертизы проекта документа территориального планирования не является препятствием для утверждения документа территориального планирования.

4.6 Основные задачи территориального прогнозирования

В настоящее время для социально-экономического развития РФ

характерны объективные различия в развитии производительных сил, наличие депрессивных, кризисных и отсталых в экономическом отношении районов, неравномерность развития и глубокая дифференциация между регионами. При этом социальное неравенство регионов обусловлено не только экономическими причинами, оно зависит от широкого круга факторов: демографической и социальной структуры населения, степени урбанизированности и сложившейся системы расселения.

Иллюстрацией неравномерности развития и размещения производительных сил в РФ и социального неравенства регионов служит сложившаяся система расселения населения по территории страны. Так, в европейской части России, занимающей 25% территории страны проживает 79% населения. На территории, расположенной южнее линии «Санкт-Петербург - Киров - Иркутск - Хабаровск», занимающей 26% территории страны проживает 95% населения. При этом в европейской части производится 74% валового регионального продукта страны, здесь сосредоточено более 80% производства обрабатывающей промышленности, в Сибири и на Дальнем Востоке - две трети мощностей добывающей промышленности.

Такое многообразие предопределяет необходимость учета региональных особенностей при прогнозировании территориального социально-экономического развития страны.

Прогноз территориального развития Российской Федерации – научно обоснованное предположение о будущем развитии всех ее регионов.

Основная цель прогнозирования - обеспечение согласования общегосударственных и региональных интересов при разработке и реализации региональной социально-экономической политики. Достижение указанной цели невозможно без территориального планирования, документы которого позволят оценить возможности тех или иных территорий, спрогнозировать их развитие, в том числе и развитие отдельных отраслей экономики.

Территориальные прогнозы разрабатываются на долгосрочную, среднесрочную перспективу и ежегодно (текущие прогнозы).

К задачам прогнозирования территориального развития на долгосрочную перспективу (разрабатывается на десятилетний период) относятся:

- размещение производительных сил;
- совершенствование территориальной структуры;
- выравнивание социально-экономического развития территорий;
- определение базовых (опорных) регионов, определяющих этапы реализации целевых государственных программ;
- определение путей рационального использования природных ресурсов.
- определение путей улучшения состояния окружающей среды

регионов;

- определение направлений совершенствования демографической ситуации.

Эти задачи прогнозирования решаются совместно на федеральном и региональном уровнях.

Задачи прогнозирования территориального развития на среднесрочную перспективу содержат:

- определение перспектив развития инфраструктуры региона;
- разработку собственного производства импортозамещающей продукции;
- разработку мероприятий по стабилизации экономической и финансовой ситуации в регионах;
- определение перспектив и путей развития регионов, ориентированных на экспорт;
- выявление проблем, решение которых требует разработки целевых программ.

Среднесрочные прогнозы (разрабатываются на период от трех до пяти лет и ежегодно корректируются) разрабатываются на территориях с последующим согласованием важных для страны задач на федеральном уровне.

К задачам текущего (краткосрочного) территориального прогнозирования (разрабатывается ежегодно) относятся:

- определение инфляционных ожиданий (динамика изменения цен и тарифов);
- определение вариантов развития опорных (базовых) отраслей;
- определение налоговых потенциалов регионов, их бюджетной обеспеченности и потребности в дотациях и субвенциях из федерального бюджета.

Эти задачи должны быть решены на основании региональной политики, учитывающей специфику конкретного региона и особенности современного этапа проведения экономических реформ.

В плановой экономике СССР существовала система территориальных и региональных планов. С середины 60-х гг. основными признанными документами были генеральная схема развития и размещения производительных сил, Генеральная схема систем расселения. К концу 70-х гг. появилась Комплексная программа научно-технического прогресса. В 80-х гг. разрабатывались основные направления экономического и социального развития СССР, республик, регионов.

Система прогнозов и планов имела определенные позитивные качества, создавая условия для увязки макроэкономического, отраслевого, территориального аспектов развития. Расчеты опирались на научно-технические, естественно-климатические, социальные факторы.

В период перехода России на рыночную модель хозяйствования было

ликвидировано детальное директивное планирование, в значительной мере утрачены контрольные функции при социально - экономическом прогнозировании. И хотя Генеральная схема расселения в России сохранена (разработана и утверждена), отраслевые прогнозы утратили свою действенность, т. к. некоторые отраслевые министерства ликвидированы, другие лишены возможности воздействовать на производство, отсутствует отраслевая ответственность за выполнение намеченных прогнозом параметров и показателей.

В настоящее время прогнозирование социально-экономического развития осуществляется в соответствии с ФЗ № 115 от 20.07.95 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». В Законе сформулированы цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития России и программ, а также порядок разработки прогнозов и программ. Прогнозы социально-экономического развития должны разрабатываться в целом по России, по народнохозяйственным комплексам, отраслям экономики, по регионам.

В Законе определено, что прогнозы должны разрабатываться в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических, социальных и др. факторов. Особо указывается на взаимосвязь долгосрочного прогноза, концепции социально-экономического развития, а также среднесрочных и краткосрочных прогнозов социально-экономического развития региона.

Практика применения закона показала, что в нем не предусмотрен механизм контроля законодательных органов за выработкой и реализацией стратегии социально-экономического развития страны, отсутствует индикативное планирование, широко используемое в зарубежных странах, недостаточно внимания уделяется территориальному аспекту федеральных прогнозных документов, а также не регламентируется работа в этом направлении субъектов РФ.

В настоящее время подготовлен проект нового Федерального закона «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации», согласно которому в систему прогнозирования вводится понятие индикативного плана.

Индикативный план социально-экономического развития - система показателей социально-экономического, научно-технического, инновационно-инвестиционного, территориального и внешнеэкономического развития на предстоящий год.

В проекте нового закона предлагается повысить роль территориального планирования. Предлагается дополнительно ввести статью, в которой определяются правовые основы разработки прогнозов и концепций на долгосрочный период, а также программ на среднесрочный период и годовых

индикативных планов по регионам и крупным экономическим районам.

В настоящее время для преодоления многочисленных проблем переходного периода основное внимание сосредоточено на решении текущих (тактических) задач. Долгосрочное прогнозирование затруднено в результате ограниченных возможностей прогнозирования в условиях нестабильной экономики. Среднесрочные прогнозы также в основном носят формальный характер.

В ряде случаев региональные прогнозы не согласуются с федеральным и лишь приблизительно ориентируются на сценарные условия развития, разработанные Министерством экономического развития РФ.

С учетом долговременного характера решения большинства региональных экономических, социальных и экологических проблем, особое значение приобретает стратегия (прогноз) перспективного территориального развития, направленная на формирование территориальной структуры стабильно развивающейся экономики.

Таким образом, территориальное планирование становится центральным звеном обеспечения научного подхода обоснования перспективы экономического и социального развития регионов.

4.7 Роль территориального прогнозирования в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Территориальное планирование, с одной стороны, выступает важным этапом планирования бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства для государственных и муниципальных нужд, задает ориентиры для инвестиционного развития территорий в целом. С другой стороны, территориальное планирование выступает важным элементом обеспечения инвестиционного климата в стране в целом, в каждом регионе, в каждом муниципалитете, так как обеспечивает прозрачность и предсказуемость действий органов публичной власти в одном из важнейших направлений экономической политики государства – развитии общественной инфраструктуры, в деятельности по снятию инфраструктурных ограничений для развития бизнеса. Эти прозрачность и предсказуемость являются также важной дополнительной гарантией, прежде всего имущественных, экономических прав российских граждан.

В целях эффективной реализации данной функции государства необходимо взаимоувязанное по целям, интересам, законодательно закрепленным полномочиям и средствам функционирование федеральных, региональных и муниципальных органов управления. При этом федеральные органы управления создают общий правовой фон и реализуют общие принципы разработки стратегий социально-экономического развития. Особая роль в разработке и реализации таких стратегий принадлежит региональным

органам власти и органам местного самоуправления в силу дифференциации регионов России с точки зрения факторов и ресурсов развития.

Регионы — субъекты РФ, а также муниципальные образования имеют большое значение с позиции определения стратегических целей и интересов развития как непосредственные субъекты социально-экономических отношений. Основными инструментами определения стратегических целей являются процессы выработки концепций и стратегий социально-экономического развития, основанные на использовании программно-целевого подхода и методов долго- и среднесрочного прогнозирования макроэкономических процессов.

В настоящее время в России значительные усилия направляются в сферу планирования стратегического развития страны, ее федеральных округов, регионов - субъектов РФ, муниципальных образований. Именно на уровне регионов разрабатываются, принимаются и реализуются конкретные концепции социально-экономического развития с учетом экономического потенциала территории, национальных, культурно-исторических, религиозных и иных особенностей местного социума.

Вопросы комплексного социально-экономического развития субъектов Федерации включают не только рассмотрение взаимосвязанных экономических и социальных процессов в регионе, но также вопросы развития муниципальных образований. Поэтому одной из особенностей регионального прогнозирования на современном этапе является вовлеченность муниципальных образований в прогнозную деятельность субъектов Федерации.

Все это предполагает наличие в каждом муниципальном образовании нормативных документов, определяющих на территории муниципалитета общие для населения, предприятий и власти нормы деятельности. В качестве таких документов, согласующих совместные действия экономики, населения и власти в целях эффективного развития муниципального района (городского округа) выступают концепции, стратегии, комплексные программы, планы и прогнозы социально-экономического развития муниципального образования.

Основным содержанием такого прогноза являются:

- анализ социально-экономического развития муниципального образования;
- оценка предпосылок и факторов, определяющих развитие муниципального образования на прогнозный период;
- выбор приоритетных направлений и мероприятий по решению социально-экономических задач в прогнозном периоде.

Наличие качественного муниципального прогноза помогает совершенствовать работу муниципального хозяйства, координирует финансово-хозяйственную деятельность муниципальных предприятий и учреждений городов и районов, обеспечивая эффективность управления в целом.

Другой аспект важности муниципального прогноза состоит в том, что он является неотъемлемой частью прогноза социально-экономического развития региона и уточняет прогнозные показатели, полученные в результате макроэкономического анализа, за счет приближения к реальной экономической ситуации, складывающейся в муниципальных образованиях. Прогноз позволяет совершенствовать изменения территориально-отраслевой структуры, выделить проблемные территории, своевременно предупредить опасность нарастания территориальной дифференциации в уровнях развития муниципальных образований и другие негативные последствия.

5 МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА АДМИНИСТРАТИВНОГО РАЙОНА

В системе административного района деления РФ административный район занимает особо ответственное место. По численности эти административно-территориальные образования уступают только территориями сельских администраций.

В административно-правовом положении районы - муниципальные образования, совокупности городских и сельских поселений, объединенные общей территорией, имеют выборные органы местного самоуправления, располагают природными и экономическими ресурсами, собственностью, местным бюджетом.

Территория района включает все земли независимо от целевого назначения и форм собственности.

Для управления земельными ресурсами в административных районах разрабатывается схема землеустройства, а на ее основе – целевые программы по использованию земельных ресурсов района, проекты территориального (межхозяйственного) и внутрихозяйственного землеустройства.

Понятие землеустройства административного района - социально-экономический процесс мероприятий по организации рационального использования и охраны земель, регулированию систем землевладений, землепользований и земельных отношений, по территориальному устройству предприятий и хозяйств, охране и окультуриванию природных ландшафтов. Оно является технико-экономическим обоснованием для межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства, межевание земель.

Задачи землеустройства административного района определяются его предназначением:

- 1) Создание территориальных предпосылок для социально-экономического развития района на принципах регулируемого рыночного хозяйства;
- 2) Организация комплексного многоцелевого использования земель путем их межотраслевого и межхозяйственного перераспределения для формирования многоукладной экономики;
- 3) Организация использования земли в сельском хозяйстве;
- 4) Охрана природной среды, окультуривание и поддержание устойчивости ландшафтов.

5.1 Прогнозы, программы, схемы землеустройства территории субъектов РФ и регионов - основа землеустройства административных районов

Прогноз - научное предвидение развития объекта прогнозирования, в частности, использования и охраны земельных ресурсов. Он включает анализ

землепользования, выявления устойчивых тенденций количественного и качественного изменения земель, разработку вариантов развития землепользования, их оценку, выбор лучшего варианта, обоснование путей реализации прогнозных предложений.

Наиболее актуальные направления прогнозирования:

- 1) Совершенствование межрегионального и межотраслевого распределения земельных угодий;
- 2) Организация использования и охраны земель поселений;
- 3) Организация сельскохозяйственного землепользования для решения продовольственной проблемы;
- 4) Оптимизация состава, объемов и размещения земельно-охранных мероприятий.

Земельные прогнозы реализуются через государственные и региональные программы использования и охраны земельных ресурсов, схемы землеустройства территории субъектов федерации и регионов.

Программы - комплексы научно-технических, экономических и других мероприятий по организации, улучшению использования и охраны земельных ресурсов страны, субъектов федерации, регионов. Намечаемые в них мероприятия увязаны по объемам средств исполнителями, срокам осуществления.

Схемы землеустройства (использования и охраны земель) территории, субъектов федерации обеспечивают территориальную привязку мероприятий земельных прогнозов и программ. Они включают составные части:

- 1) Анализ и оценка современного использования земель;
- 2) Организация использования земель в отраслях экономики;
- 3) Организация использования земель в отраслях АПК;
- 4) Охрана и улучшение земель;
- 5) Реализация и эффективность мероприятий схемы.

Прогнозы, программы, схемы землеустройства (использования и охраны земель) территории субъектов РФ и регионов, занимают верхнюю часть системы землеустроительной документации - прогнозную, предплановую. Содержащиеся в них предложения по организации использования и охраны земель. Они составляют основу разработки схем землеустройства административных районов - предпроектного этапа - среднего звена в системе землеустроительных действий.

5.2 Понятие, роль и значение схемы землеустройства административного района

Схема землеустройства административного района - это комплекс экономических, технических и иных документов, расчетов и описаний, содержащих научно обоснованные предложения по межотраслевому распределению земель административного района с целью их рационального

использования и охраны. Техничко-экономико-экологические показатели схемы землеустройства административного района являются обоснованием для дальнейших землеустроительных действий по территориальному (межхозяйственному) и внутрихозяйственному землеустройству.

Необходимость разработки схем землеустройства административных районов обусловлена:

- 1) Требованиями производственного освоения научно-технических достижений;
- 2) Роль связующего звена между прогнозированием, планированием и проектированием при организации использования и охраны земель;
- 3) Определение состава необходимых мероприятий для осуществления на районном уровне.

Объект районной схемы землеустройства - территория района, полная совокупность всех земельных участков, земли всех категорий, землевладения и землепользования, всех форм собственности и хозяйствования. Территория района при землеустройстве рассматривается как единое экономическое и экологическое пространство. Схемы землеустройства могут разрабатываться на отдельные части, территории административных районов в природных или функциональных зонах, сельских администрациях.

Значение схемы землеустройства:

- 1) Научно-техническое, как обобщение научных достижений и передового опыта в землепользовании;
- 2) Экологическое, как комплекс природоохранных мероприятий;
- 3) Социальное – по развитию сфер, определяющих качество жизни населения;
- 4) Экономическое - по формированию систем землевладений (землепользований), земельных отношений, ведения хозяйства и т.д.

Схема землеустройства - основной документ по осуществлению земельной реформы в районе на научной основе.

5.3 Современные требования, предъявляемые к схемам землеустройства административного района

Схема землеустройства административного района должна отвечать ряду важных требований в интересах социально-экономического развития сельской местности, рационального хозяйствования, земле- и природопользования. К ним в частности относятся:

1. Наиболее полное использование земель в соответствии с их агроэкологической пригодностью в сельском и лесном хозяйствах.
2. Строгий режим экономии земель промышленности, энергетики, транспорта, где земля служит только базисом производства.
3. Повышение хозяйственной роли мелких средних населенных пунктов.

4. Развитие интеграционных связей между землепользователями всех форм собственности и хозяйствования.
5. Комплексное обустройство сельской местности: производства, инфраструктуры, рыночного обслуживания.
6. Соответствие мероприятий по охране земель уровню интенсивности их использования.

5.4 Структурная модель схемы землеустройства административного района

Учитывая положения статьи 14 Федерального закона от 18.06.2001 №78-ФЗ «О землеустройстве», структура землеустроительной документации по планированию использования земель будет включать такие основные блоки, как подготовительные работы, природно-сельскохозяйственное районирование (функциональное зонирование) и разработку предложений по планированию и организации рационального использования земель и их охраны (рис. 3).

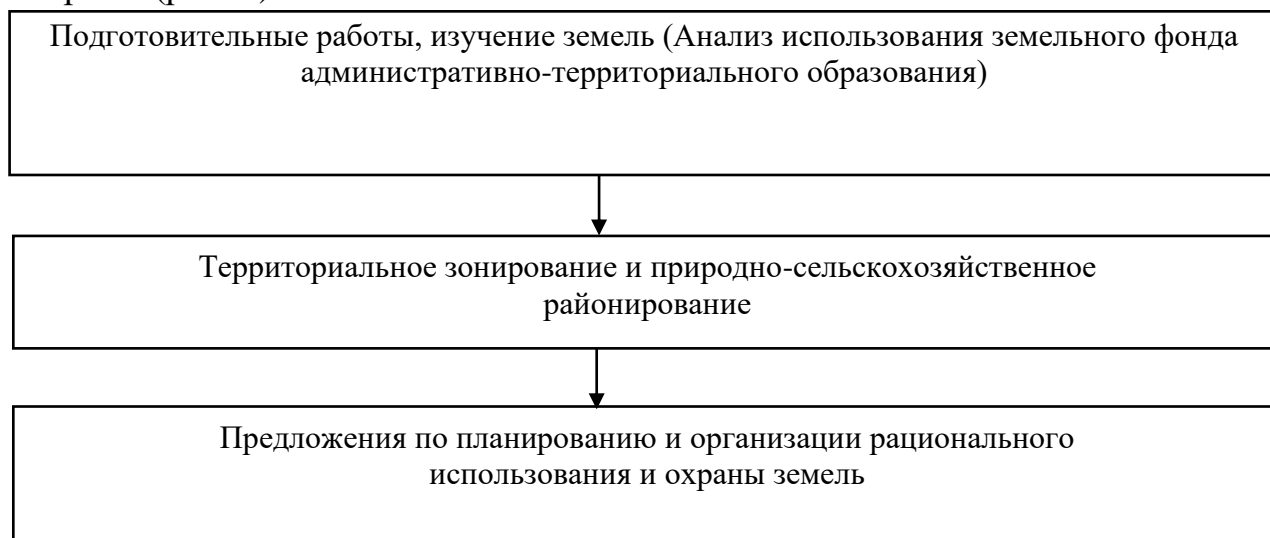


Рисунок 3 - Структура схемы землеустройства административно-территориального образования

Обобщение производственного опыта разработки схем землеустройства административных районов страны позволяет представить их содержание в виде типовой структурной модели (табл. 7).

Таблица 7 - Структурная модель схемы землеустройства административного района

Основ ные раздел ы	Состав ные части	Содержание
Подготовительные работы	Сбор, анализ и оценка материалов	Уровень социального и экономического развития региона
		Свойства земли (природные условия)
		Степень изученности состояния земель
		Состояние земельно-ресурсного потенциала
		Итоги трансформации правоотношений на землю
		Состояние земель, подвергшихся негативным воздействиям
	Картографические материалы	Административно-территориальное устройство
		Физико-географическое районирование
		Геоботаническая карта
		Почвенная карта
		Структура земельного фонда
		Структура землепользований и землевладений
		Распределение земельных угодий
		Использование земель сельскохозяйственного назначения
		Использование земель лесного фонда
		Сельскохозяйственная освоенность и распаханность земель
		Земли, подверженные эрозии и другим негативным воздействиям
		Зоны ограничений и обременений в использовании земель
		Земли особо охраняемых территорий и объектов
		Структура и распределение особо ценных земель
Прочие картографические материалы		
Структура и распределение нарушенных земель		
Природно-с- х районирование	Характеристика единиц природно-сельскохозяйственного районирования	
	Состав и распределение земель по угодьям в разрезе единиц природно-сельскохозяйственного районирования	
	Организационно-хозяйственные признаки территории (контурность земель, размещение инфраструктуры)	
	Факторы и условия развития сельского хозяйства региона	

	Территории-аналоги по способам и технологиям использования земель	
Мероприятия по рациональному использованию земель и их охране	Текстовые материалы	Совершенствование распределения земель по категориям и угодьям
		Упорядочение системы землевладений и землепользований
		Формирование правового режима использования земель
		Планирование рационального использования земель сельскохозяйственного назначения
		Разработка комплекса мероприятий по охране земель
	Картографические материалы	Планирование использования земель сельскохозяйственного назначения
		Развитие землеемких отраслей экономики
		Упорядочение системы землевладений и землепользований
		Функциональное назначение и режимы использования земель
		Размещение специализации сельскохозяйственного производства
		Мероприятия по охране земель
		Схема землеустройства

Содержание схемы землеустройства административного района различается в зависимости от природных и экономических условий, решаемых задач.

Схему землеустройства района разрабатывают на перспективу. Расчетный срок 5-15 лет: при устойчивом землепользовании - больше, при нестабильном - короче. Каждые 5 лет в схему землеустройства вносят необходимые изменения.

5.5 Порядок разработки схемы землеустройства административного района

Состав и порядок действий, при составлении схемы землеустройства административного района (землеустроительный процесс):

- 1) Подготовительные работы;
- 2) Разработка схемы землеустройства административного района;
- 3) Рассмотрение и утверждение схемы;
- 4) Оформление и выдача готовых материалов.

Заказчики: органы исполнительной власти - администрации районов и областей, отделения Роснедвижимости.

Исполнители: землеустроительные проектные организации и НИИ.

Источники финансирования: муниципальный и государственный бюджет.

Вопросы для самопроверки

1. В чем заключается особенности территории административного района как объекта землеустройства?
2. Какие территориальные вопросы решает землеустройство административного района?
3. Какую роль при землеустройстве административных районов играют земельные прогнозы и программы, схемы землеустройства территории субъектов Федерации. Их содержание?
4. Приведите понятие схемы землеустройства административного района и ее значение для развития территории.
5. Назовите требования, предъявляемые к схеме землеустройства административного района.
6. Какова структурная модель схемы землеустройства?
7. Назовите основные разделы и составные части схемы землеустройства.
8. Каково содержание составных частей схемы землеустройства?

6 ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЕ РАБОТЫ В СХЕМЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Разработка схемы землеустройства административного района осуществляется на основе комплекса подготовительных работ. В свою очередь, подготовительным работам предшествует составление задания. В нем определяется содержание схемы, формируются показатели развития отраслей экономики и землепользования, устанавливаются особые требования, подлежащие реализации в схеме, приводятся данные о заказчике, генеральном проектировщике, участниках работ, источниках и объемах финансирования.

Подготовительные работы подразделяются на камеральные и полевые. В сравнении с проектами землеустройства преобладают камеральные работы, в ходе которых изучаются землепользования предприятий всех отраслей экономики. Полевые выезды производятся на объекты, не обеспеченные камеральной информацией.

Содержание подготовительных работ включает землеустроительные действия по (рис. 1):

- сбору, анализу и оценке материалов, характеризующих общие сведения об административно-территориальном образовании (АТО), уровень его социального и экономического развития, свойства земли (природные условия), наиболее влияющие на использование и охрану земель, степень изученности состояния земель, состояние земельно-ресурсного потенциала и его динамику, итоги трансформации правоотношений на землю, состояние экологической обстановки, экономическую, социальную и экологическую эффективность использования и охраны земель, другие сведения, характеризующие состояние распределения, использование и охрану земель;
- составлению картографической основы.

6.1 Сбор сведений об уровне социального и экономического развития региона

При сборе общих сведений об АТО и сведений об уровне его социального и экономического развития подбираются материалы, характеризующие:

- содержание и проблемы использования и охраны земель в АТО и обоснование необходимости их решения на основе схемы землеустройства;
- местоположение АТО, размеры его территории, наличие земель запредельного пользования, его роль в экономике России;
- наличие и функционирование ведущих землеемких отраслей экономики, удельный вес занимаемых ими земель;
- наличие и функционирование особо охраняемых территорий и объектов;

- наличие и функционирование сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, перерабатывающих предприятий, рынков сбыта сельскохозяйственной продукции;
- систему расселения, административно-территориальное деление, наличие городов и сельских поселений, их размещение и социально-экономическая роль, землеобеспеченность по группам поселений;
- уровень урбанизации АТО и его влияние на использование и охрану земель;
- численность и состав населения, в том числе трудоспособного, из них занятого в сельском хозяйстве, направления и интенсивность миграционных процессов, особенности демографических процессов;
- транспортные связи, состояние дорожной сети, энергоснабжения, других элементов социальной и инженерной инфраструктуры.

6.2 Сбор сведений о свойствах земли и природных условиях

При сборе сведений о свойствах земли (природных условиях), наиболее влияющих на использование и охрану земель, подбираются материалы, характеризующие:

- климат (продолжительность безморозного и вегетационного периодов, сумма активных температур, влагообеспеченность вегетационного и зимнего периодов, ветровой режим, проявление и повторяемость экстремальных природных явлений);
- рельеф (геоморфологическое районирование территории, типы рельефа, наличие простых форм макро и мезорельефа, расчлененность территории овражной и балочной сетью, влияние рельефа на развитие эрозионных процессов);
- гидрографию и гидрологию (размещение гидрографической сети, её связь с основными геоморфологическими элементами территории, водный баланс, хозяйственное использование водных источников);



Рисунок 4 - Подготовительные работы схемы землеустройства административно-территориального образования

- геологию и гидрогеологию (распространение пород по геоморфологическим элементам территории, значение их в почвообразовании и плодородии почв);
- почвы (почвообразующие породы, механический состав, водно-воздушный режим, кислотность, содержание гумуса и питательных веществ, качественная оценка земель, тенденции развития отрицательных воздействий, наличие земель, пригодных для сельскохозяйственного освоения, необходимость проведения мелиоративных работ);

- растительность (типы растительных ассоциаций, видовой состав растений и их кормовые достоинства, продуктивность естественных кормовых угодий, лесистость территории, состав и состояние лесного фонда);
- наличие и размещение местных запасов удобрений, мелиорирующих и строительных материалов, оценка их потенциальных запасов, современное использование.

6.3 Оценка уровня изученности состояния земель

При оценке уровня изученности состояния земель АТО устанавливается наличие информации об их количественном и качественном состоянии, в том числе:

- наличие и качество материалов геодезических и картографических работ, почвенных, геоботанических, агрохимических и других обследований и изысканий;
- наличие и состояние границ субъекта Российской Федерации, административно-территориальных районов и других муниципальных образований на его территории, границ землевладений и землепользований;
- наличие материалов по инвентаризации земель, разграничению государственной собственности на землю, кадастровой оценке земель;
- наличие и качество схем землеустройства административных районов, других муниципальных образований, проектов и схем территориального и внутрихозяйственного землеустройства, схем и проектов перераспределения земель, освоения и улучшения земель, по защите земель, восстановлению и консервации деградированных земель, другой землеустроительной документации;
- наличие и качество схем и проектов мелиорации земель;
- наличие градостроительной документации, в том числе территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территории или частей территории АТО, генеральных планов городских и сельских поселений, схем и проектов областной и районной планировок и застройки городов и сельских поселений;
- наличие схем и проектов по развитию и размещению дорожной сети (федерального, регионального, межрайонного и районного значения), в том числе материалов по резервированию земель для дорожного строительства и реконструкции дорог;
- наличие проектных проработок по созданию (расширению) объектов природоохранного назначения, реабилитации территорий, подвергшихся негативному влиянию хозяйственной деятельности, в том числе радиационному и химическому воздействию;
- наличие материалов по функциональному зонированию территории и природно-сельскохозяйственному районированию АТО, эрозионному, агроландшафтному, агроэкологическому и другим

зонированиям территории, агроэкологическому состоянию и агроэкологической оценке земель;

- наличие других проектных проработок, связанных с распределением и рациональным использованием и охраной земель.

6.4 Оценка состояния земельно-ресурсного потенциала

При оценке состояния земельно-ресурсного потенциала и его динамики на территории АТО получают необходимую информацию, проводят её анализ и дают оценку использования земельных ресурсов АТО по следующим показателям:

- наличие и распределение земель по категориям и формам собственности;

- наличие и правовой статус земель, используемых юридическими лицами и гражданами (коллективами граждан), занимающихся сельскохозяйственным производством;

- наличие и распределение земель городов и сельских поселений (распределение земель по составу и формам собственности, площади земель, не вовлеченных в градостроительную и иную деятельность, наличие и использование земель, переданных в ведение сельских администраций и т.д.);

- качественное состояние земель (состояние орошаемых и осушенных земель, характеристика сельскохозяйственных угодий на землях сельскохозяйственного назначения по признакам, влияющим на плодородие, характеристика сенокосов и пастбищ по их культуртехническому состоянию);

- наличие нарушенных земель и их рекультивация, снятие и использование плодородного слоя почвы (площади нарушенных и рекультивируемых земель при разработке полезных ископаемых, при торфоразработках, при строительстве и т.д.);

- наличие и использование оленьих пастбищ (площадь оленьих пастбищ, в том числе используемых, состав земель, используемых под оленьи пастбища, ресурсная оценка, состояние и использование оленьих пастбищ, негативные воздействия на их состояние, наличие выделенных территорий традиционного природопользования);

- уровень использования земель по всем формам хозяйствования на основе показателей эффективности отраслей сельскохозяйственного производства;

- использование земель реорганизованных сельскохозяйственных организаций (состояние и использование земельных долей, тенденции в их использовании, наличие и состояние использования земельных долей, не востребованных гражданами, и земельных долей, собственники которых не реализовали права по их использованию);

- наличие и состояние земель, включенных в фонд перераспределения в составе земель сельскохозяйственного назначения и специальные земельные фонды (площади земель, их местоположение, состав

угодий, культуртехническое состояние и характеристики по признакам, влияющим на плодородие, фактическое использование, причины не использования таких земель);

- наличие и качественное состояние неэффективно используемых сельскохозяйственных угодий, причины их неэффективного использования;

- наличие ограничений и обременений в использовании земель (наличие дежурных карт ограничений и обременений, нормативных правовых актов, на основании которых должно проводиться введение ограничений и обременений).

Одновременно с качественной характеристикой земель изучаются мероприятия, проводимые по устранению негативных воздействий на землю, их целесообразность и эффективность, а также выявляются предварительные предложения по устранению негативных воздействий, сохранению и повышению плодородия почв.

По видам кормовых угодий отражается их продуктивность, площади коренного улучшения, способы и эффективность использования, проводимые мероприятия по улучшению и т.д.

Показателями характеристики земельно-ресурсного потенциала в разрезе административных районов, других муниципальных образований являются общие площади земель, предоставленных для нужд сельского хозяйства, в том числе сельскохозяйственных угодий, из них пашни, наличие особо ценных земель, орошаемых и осушенных земель, распаханность территории, показатели оценки земель. Интегральным показателем земельно-ресурсного потенциала административных районов, других муниципальных образований является общая продуктивность пашни, сенокосов, пастбищ, которая складывается из суммарной продуктивности угодий в центнерах кормовых единиц.

Подбор сведений, характеризующих земельно-ресурсный потенциал, их анализ проводится в динамике за последние не менее 10 лет.

6.5 Оценка результатов трансформации правоотношений на землю

Оценка результатов трансформации правоотношений на землю в АТО проводится по следующим позициям:

- наличие нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти субъекта Российской Федерации по осуществлению земельных преобразований, а также нормативно-методических документов, регламентирующих технические условия и требования проведения землеустройства, земельного кадастра, мониторинга земель, других работ, связанных с использованием и охраной земель;

- передача земель в ведение сельских администраций;

- обеспечение заявок на выделение земель гражданам для развития садоводства, огородничества, сенокосения и выпаса скота;

- организация крестьянских (фермерских) хозяйств;
- реорганизация сельскохозяйственных предприятий и приватизация их земель, развитие новых форм собственности и хозяйствования;
- процесс и тенденции реализации прав на землю собственниками земельных долей, характер взаимоотношений собственников земельных долей с сельскохозяйственными организациями в части использования земель, причины, приводящие к нереализации прав по распоряжению земельными долями;
- наличие земельного рынка, структура и объемы рыночных операций с земельными участками, наличие инфраструктуры рынка земли;
- продажа земельных участков гражданам и юридическим лицам при продаже государственных и муниципальных предприятий;
- передача земель в частную собственность, в том числе бесплатно и за плату (путем выкупа) в сфере сельскохозяйственного и несельскохозяйственного производства;
- обеспечение юридических и физических лиц документами на право собственности, владения и пользования землей;
- влияние реорганизации бывших колхозов и совхозов и приватизации их земель на характер перераспределения земель и развитие сельского хозяйства;
- нерешенные проблемы земельной реформы и необходимость их учета при составлении схемы землеустройства территории АТО.

Проводится сбор сведений, характеризующих состояние земельного рынка, в том числе динамику и уровень нормативной цены земли, динамику и структуру сделок с земельными участками.

При сборе сведений, характеризующих динамику и уровень нормативной цены земли, изучается величина нормативной цены земли, используемой для нужд сельского хозяйства, для размещения промышленных и коммерческих объектов в городах и сельских поселениях, порядок определения нормативной цены земли (с учетом земельного рынка, кратности ставок земельного налога, в соответствии с кадастровой стоимостью).

Анализ сделок с земельными участками проводится с учетом следующей структуры сделок:

- аренда государственных и муниципальных земель;
- продажа прав аренды государственных и муниципальных земель;
- продажа государственных и муниципальных земель;
- купля-продажа земли гражданами и юридическими лицами;
- дарение;
- наследование;
- залог.

По каждому виду сделок устанавливается их количество и площади земель, затронутых сделками, а также круг участников земельного рынка в

лице граждан и их объединений, юридических лиц и органов местных самоуправлений. Устанавливается региональная структура аренды земель сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения, средние размеры участков арендуемых земель, а также устанавливаются особенности и закономерности арендного землепользования в разрезе административных районов, других муниципальных образований.

Анализ оборота земель, арендуемых у органов местного самоуправления, проводят по следующим видам целевого назначения земель:

- предприятий, организаций, учреждений промышленности, транспорта, связи, строительства;
- предприятий, организаций, учреждений торговли, общественного питания, бытового и сервисного обслуживания;
- ассоциаций, акционерных обществ, колхозов, крестьянских (фермерских) хозяйств и других сельскохозяйственных предприятий;
- лесохозяйственных и лесопромышленных предприятий (земли лесного фонда);
- других предприятий;
- граждан и их объединений, использующих земельные участки для жилищного строительства, личного подсобного хозяйства и дачного хозяйства, садоводства, животноводства;
- граждан и их объединений, использующих земельные участки для гаражного строительства;
- граждан и их объединений, использующих земельные участки для предпринимательской деятельности (кроме сельскохозяйственного производства).

При аренде государственных и муниципальных земель выявляются площади и количество сделок на землях:

- городов;
- сельских поселений;
- вне населенных пунктов.

Продажа государственных и муниципальных земель анализируется по видам использования:

- гражданам для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, дачного строительства, садоводства, животноводства и иных целей;
- приватизированным предприятиям;
- крестьянским (фермерским) хозяйствам;
- прочим юридическим и физическим лицам.

Устанавливаются средние цены на государственные и муниципальные земли, проданные гражданам и юридическим лицам для различных целей, в том числе на конкурсах и аукционах.

Производится сбор сведений, характеризующих состояние взимания платежей за землю в АТО. При этом определяются платежи за землю разных

категорий и в целом, в том числе за счет земельного налога и арендных платежей, доля платежей в бюджеты, возможные резервы поступления платежей, в том числе с учетом упорядочения использования и охраны земель в составляемой схеме.

Проводится сбор сведений, характеризующих состояние осуществления мониторинга земель в АТО, в том числе ведения мониторинга границ, использования земель, качества земель, экономического состояния земель.

Проводится подбор сведений, раскрывающих достижения научно-исследовательских учреждений и опыт землевладельцев и землепользователей в организации использования и охраны земель, а также характеризующих экономическую, социальную и экологическую эффективность мероприятий, осуществляемых в АТО, по использованию и охране земель, совершенствованию организации территории. Устанавливаются факты экономического стимулирования охраны и использования земель. Одновременно изучается имеющийся опыт составления схем землеустройства и их реализации в других регионах.

В процессе сбора, систематизации и оценки исходных материалов и сведений устанавливается необходимость в проведении полевого землеустроительного обследования, его объемы и содержание. Полевое обследование проводится, как правило, выборочно, рекогносцировочным методом с целью получения необходимой (недостающей) информации об использовании земель и их охране, выявления (уточнения) степени проявления негативных воздействий на состояние земель.

Картографической основой для изготовления графических материалов схемы землеустройства территории субъекта Российской Федерации являются, как правило, карты масштаба 1:200000 - 1:300000, включая на электронных носителях, муниципальных образований – масштаба 1:10000-1:50000.

В зависимости от площади АТО допускается принятие в качестве картографической основы карт более крупного или мелкого масштабов (подробнее – тема 9 настоящих методических указаний).

Вопросы для самопроверки

- 1. Какие землеустроительные действия включают подготовительные работы в схемах землеустройства?*
- 2. Какие сведения собираются при анализе уровня социального и экономического развития региона?*
- 3. Какие материалы подбираются при характеристике свойств земли и природных условий региона?*
- 4. Приведите показатели характеристики земельно-ресурсного потенциала АТО и уровня изученности состояния земель.*
- 5. Назовите положения по оценке результатов трансформации правоотношений на землю.*

7 МЕТОДИКА РАЗРАБОТКИ ПРИРОДНО-СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО РАЙОНИРОВАНИЯ

Природно-сельскохозяйственное районирование на уровне региона является одним из важнейших методов организации природной среды и хозяйственной деятельности. Согласно российскому земельному законодательству, оно входит в сферу планирования и организации рационального использования земель и их охраны.

Природно-сельскохозяйственное районирование территории АТО призвано служить естественно-научной основой выработки стратегии землепользования при землеустройстве на уровне данного региона и его частей и непосредственных действий при территориальном и внутрихозяйственном землеустройстве. Оно позволяет выявить территориальные различия земель по эколого-хозяйственным, ландшафтным, агроэкологическим признакам, локализовать территории-аналоги для адаптации унифицированных способов, форм и технологий использования и охраны земель, установить правовые и организационно-хозяйственные ограничения и режимы землепользования.

Объективная необходимость разработки научной основы для землеустройства и в первую очередь территориального планирования и нормирования использования земель обусловлена многочисленными проблемными ситуациями в сфере землепользования области:

- острыми противоречиями между относительно высоким агроэкологическим потенциалом земель и большой потребностью в земельных площадях для развития градостроительства и несельскохозяйственных отраслей;

- растущим спросом на продовольствие и сельскохозяйственное сырье и прогрессирующим сокращением земельной площади сельскохозяйственного производства;

- наличием предпосылок для привлечения инвестиций в экономически и социально привлекательные виды деятельности и широким диапазоном ограничений в предоставлении земель для этих целей.

Природно-сельскохозяйственное районирование является:

- интегральным, так как рассматривает объекты районирования в системе взаимодействующих природных и организационно-хозяйственных элементов;

- прикладным, направленным на разработку рекомендаций по организации агроэкологически обоснованного, экономически эффективного и экологически безопасного использования земель;

- типологическим, объединяющим земельные выделы по общности агроэкологических свойств.

На его основе устанавливаются:

- основные природные признаки земель (агроклиматические, геолого-

геоморфологические, почвенно-литологические, гидрологические и др.) с учетом предусмотренной масштабom карты генерализации контуров;

- состояние земель (агрокультурное, мелиоративное, эрозионное и иное) в разрезе единиц районирования, выделяемых на карте;

- целевое назначение и приоритеты использования земель в соответствии с их пригодностью под сельскохозяйственные угодья и культуры, градостроительство, рекреационные и иные объекты;

- территории-аналоги по составу земель, способам их использования, технологиям коренного улучшения и повышения производительной способности;

- режимы использования и охраны земель для обеспечения экологической безопасности землепользования.

7.1 Классификация и общая характеристика единиц природно-сельскохозяйственного районирования

За основу природно-сельскохозяйственного районирования на уровне субъекта Российской Федерации должна быть принята система общероссийского районирования, в соответствии с которой по определенным признакам выделены природно-сельскохозяйственные пояса, зоны, округа, районы и ареалы.

Поставленные цели определяют разработку следующих разделов природно-сельскохозяйственного районирования (таб. 8).

Таблица 8 Разделы природно-сельскохозяйственного районирования административно-территориального образования

№ п/п	Наименование разделов
1	Характеристика единиц природно-сельскохозяйственного районирования
2	Состав и распределение земель по угодьям в разрезе единиц природно-сельскохозяйственного районирования
3	Организационно-хозяйственные признаки территории (контурность земель, размещение инфраструктуры)
4	Факторы и условия развития сельского хозяйства региона
5	Территории-аналоги по способам и технологиям использования земель

При составлении характеристик единиц природно-сельскохозяйственного районирования приводятся данные по следующим показателям (табл. 9):

- преимущественное назначение земель;
- преимущественные виды земельных угодий;
- организационно-хозяйственные признаки территории (характер размещения сельскохозяйственных угодий и сельского расселения);

- преобладающие севообороты;
- основные мероприятия по улучшению земель.

Таблица 9 - Характеристика и признаки выделения единиц природно-сельскохозяйственного районирования на уровне субъекта Российской Федерации

№ п/п	Единицы природно-сельскохозяйственного районирования	Характеристика и признаки выделения
1	Природно-сельскохозяйственный пояс	Высшая единица ПСХР. Основной признак выделения - сумма температур выше 10°C. Выделены три пояса: холодный, умеренный, теплый субтропический
2	Природно-сельскохозяйственная зона	Характеризуется определенным балансом тепла и влаги, режимом почвообразования и минерального питания, соотношением угодий
3	Природно-сельскохозяйственный округ	Характеризуется: перечнем с-х культур, отвечающий местным условиям; особенностями агротехники; соотношением с-х угодий; видами мелиорации; системой севооборотов; составом мероприятий по охране земель
4	Природно-сельскохозяйственный район	Признак выделения - общность геолого-геоморфологических, мезоклиматических, литологических признаков территории, определяющих баланс тепла, влаги, потенциальную продуктивность земель, агрохимическое и агрофизическое состояние почв
5	Агроэкологически однотипные ареалы	Признак выделения - экологическая совместимость земель. Границами однотипных ареалов выступают внешние границы объединяемых в один ареал агроэкологически однородных участков
6	Агроэкологически однородные участки	Признак выделения - агроэкологическая совместимость культивируемых растений. Границы однородных участков установлены совмещением геоморфологической, геологической, почвенной, геоботанической и другой информацией

Природно-сельскохозяйственный пояс – высшая единица природно-сельскохозяйственного районирования, где основным признаком выделения

является показатель теплообеспеченности, отображаемый суммами температур выше 10°C. По данному признаку в Российской Федерации выделены три пояса: холодный, умеренный, теплый субтропический.

Природно-сельскохозяйственная зона – основная единица природно-сельскохозяйственного районирования, которая характеризуется определенным балансом тепла и влаги, режимом почвообразования и минерального питания, соотношением угодий. Каждой зоне соответствуют свои особенности сельскохозяйственного производства, определенное соотношение между пашней, кормовыми и лесными угодьями.

Природно-сельскохозяйственный округ – часть зоны, характеризующаяся специфическими особенностями почвенного покрова, связанными с микроклиматом внутри зон, с годовым ходом его элементов.

Для природно-сельскохозяйственного округа характерны:

- перечень сельскохозяйственных культур и сортов, отвечающий местным условиям;
- особенности агротехники, определяемые условиями рельефа и почвенного покрова;
- соотношение сельскохозяйственных угодий, а также естественных и агрокультурных ландшафтов при определенной степени освоенности территории;
- определенные виды мелиорации и соотношение мелиорируемых и не мелиорируемых площадей;
- система севооборотов;
- состав мероприятий по охране земель.

Границы природно-сельскохозяйственных районов установлены по общности геолого-геоморфологических, мезоклиматических и почвенно-литологических признаков территории, определяющих баланс тепла, влаги, в том числе почвенно-грунтовой, потенциальную продуктивность земель, агрохимическое и агрофизическое состояние почв.

Выделение природно-сельскохозяйственных районов создает основу для выравнивания экономических условий функционирования сельского хозяйства, создания территориальных предпосылок для развития зон специализации, повышения устойчивости растениеводства к проявлению неблагоприятных факторов и рисков обстоятельств, повышения конкурентной способности сельского хозяйства посредством снижения издержек сельскохозяйственного производства на районном и областном уровнях. Агроэкологически однотипные ареалы выделены по признаку экологической совместимости земель, создающей предпосылки для формирования угодий с близкими агроэкологическими свойствами и производственных подразделений – с оптимальной структурой взаимно дополняющих угодий. Важную особенность агроэкологически однотипных ареалов составляет внутреннее сходство организационно-хозяйственных признаков земель, что указывает на однообразие базисных условий для

организации конкурентной рыночной среды. Различия территорий по организационно-хозяйственным признакам дают основание для выделения самостоятельных ареалов, несмотря на сходство всех остальных свойств земель. Границами однотипных ареалов выступают внешние границы объединяемых в один ареал агроэкологически однородных участков.

Выделение агроэкологически однотипных ареалов создает основу для выравнивания условий производства продукции и снижения издержек на уровне сельскохозяйственных предприятий.

Агроэкологически однородные участки выделены по признаку агроэкологической совместимости культивируемых растений, позволяющей формировать при землеустройстве производственные участки, равнокачественные по составу технико-технологических мероприятий и способам обработки земель. Границы однородных участков установлены совмещением геоморфологической, геологической, почвенной, геоботанической и другой информации на единой топографической основе.

7.2 Специальная характеристика единиц природно-сельскохозяйственного районирования и организационно-хозяйственные признаки территории

Одним из основополагающих элементов для разработки рекомендаций по главным направлениям использования земель региона является более детальная специализированная характеристика выделяемых в данном регионе единиц природно-сельскохозяйственного районирования.

Как правило, приводится такая информация, как преимущественное назначение земель, организационно-хозяйственные признаки территории (характер сельского расселения, характер размещения сельскохозяйственных угодий), преобладающие севообороты и т.д. в разрезе агроэкологически однотипных ареалов (табл. 10).

Агроэкологически однотипные ареалы земель в пределах административного района служат основанием разработки моделей устойчивого жизнеобеспечения населения посредством:

- многоцелевого использования земельных угодий и организации экологически безопасного их использования;
- создания территориальных предпосылок для внутрирайонной специализации сельского хозяйства и повышения его конкурентной способности за счет лучшей адаптации сельскохозяйственных технологий к условиям среды.

Определяется состав и распределение земель по единицам природно-сельскохозяйственного районирования. Примерная форма для субъекта Российской Федерации приведена в таблице 11.

Таблица 10 - Характеристика единиц природно-сельскохозяйственного районирования земель

Единицы ПСХР	Преимущественное назначение земель	Преимущественные виды земель (индексы агроэкологический и однородных участков)		Организационно-хозяйственные признаки территории		Преобладающие севообороты	Основные мероприятия по улучшению земель
		в целом по ареалу	пригодных под пашню	характер размещения с-х угодий	характер сельского расселения		
Зона 1							
Округ 1							
Район 1							
...							
Район N							
Округ 2							
...							
Округ M							
Зона 2							
...							
Зона L							

Таблица 11 - Состав и распределение земель по единицам природно-сельскохозяйственного районирования

Единицы природно-сельскохозяйственного районирования	Общая площадь		в том числе с-х угодий:					Кадастровая оценка 1 га с-х угодий, балл
	тыс. га	в % к общей площади территории региона	всего, тыс. га	в % к общей площади территории региона	в % к общей площади округа	из них пашни:		
						всего, тыс. га	в % к общей площади с-х угодий	
Зона 1								
Округ 1								
Район 1								
...								
Район N								
Округ 2								
...								
Округ M								
Зона 2								
...								
Зона L								
Итого								

К агроэкологически значимым отнесены организационно-хозяйственные признаки территории, определяющие возможность интенсификации растениеводства (размер, контурность и взаимное расположение угодий,

наличие или отсутствие производственной инфраструктуры). Территории - аналоги по этим признакам определяются по формам, показанным в таблицах 12, 13.

Таблица 12 - Организационно-хозяйственные признаки территории:
контурность земель

Размещение с-х угодий	Размещение с-х угодий по агроэкологически однотипным ареалам						
	сплошное	крупными массивами	средними массивами	крупными участками	мелкими участками	крупноочаговое	мелкоочаговое
Равномерное по территории	4.1.1 5.2.3						
Компактное вдоль рек и дорог							
Разрозненное вдоль рек и дорог							
Локальное							
Вдоль рек, магистральных каналов и дорог							
Иное							

Таблица 13 - Организационно-хозяйственные признаки территории:
размещение инфраструктуры

Освоенность территории инфраструктурой	Виды инфраструктуры				
	гидромелиоративная с-х назначения		производственная с-х и лесохозяйственного назначения	транспортная	иная
	осушительная	орошительная			
Высокая (обеспечивает использование земель по целевому назначению)	4.1.1 5.2.3				
Средняя (равномерно по территории)					
Средняя (охватывает хозяйственно значимые части территории)					
Слабая (охватывает незначительные участки территории)					
Иная					

Комплексная характеристика выделенных на карте единиц районирования позволяет учесть факторы и условия развития сельского хозяйства (табл. 14).

Таблица 14 Факторы и условия развития сельского хозяйства региона

Природные условия	Организационно-хозяйственные факторы	
	Факторы развития	Факторы стагнации

	пригодное положение	относительная развитость производственной и социально-экономической инфраструктуры	Наличие крупных мелиоративных систем, водных объектов и рекреационных ресурсов	неравномерная обеспеченность производственной и социально-экономической инфраструктурой	Слабая обеспеченность производственной и социально-экономической инфраструктурой	Наличие природоохранных запретов и экологических ограничений
Относительно высокое природное качество земель						
Наличие ограничивающих условий, устранимых агротехническими средствами						
Наличие ограничивающих условий, устранимых коренным улучшением или мелиорацией						
Наличие трудноустранимых условий для возделывания сельскохозяйственных культур						
Иные условия, не связанные с природными свойствами земель						

Вопросы для самопроверки

1. В чем состоит необходимость разработки природно-сельскохозяйственного районирования?

2. В чем состоит значение природно-сельскохозяйственного районирования?

3. Назовите основные разделы природно-сельскохозяйственного районирования?

4. Приведите краткую характеристику и признаки выделения единиц природно-сельскохозяйственного районирования на уровне субъекта Российской Федерации.

5. По каким организационно-хозяйственным признакам территории характеризуют единицы природно-сельскохозяйственного районирования. Дайте их краткое содержание.

**8 СОСТАВ, СОДЕРЖАНИЕ И МЕТОДИКА РАЗРАБОТКИ
ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ
СХЕМЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА АДМИНИСТРАТИВНО-**

ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Схема землеустройства административно-территориального образования, с одной стороны, должна синтезировать народно-хозяйственные, межотраслевые и отраслевые требования к распределению и использованию земельных ресурсов, а с другой – учитывать региональные и местные условия, отражая коллективные и личные интересы собственников земли, землевладельцев и землепользователей; выполнять координирующую функцию землеустройства районов АТО, определять место района АТО в территориальной организации экономики и природопользования целого региона.

Схема землеустройства административно-территориального образования, как главный документ планирования рационального использования земель в регионе, относится к долговременной плановой документации, ее необходимо разрабатывать на перспективный период, составляющий, как правило, 15-25 лет с возможностью внесения корректив в виду трансформации природной среды, земельных отношений и социально-экономической ситуации в стране и регионе, а также на расчётный период – от 3-х до 5-ти лет.

На перспективный период разрабатываются предложения по созданию завершённой системы землевладений и землепользований, рационального использования и охраны земель, полному мелиоративному, природоохранному и инженерному обустройству территории АТО, обеспечивающих реализацию ресурсного потенциала земли.

На расчётный период предложения разрабатываются исходя из оценки сложившейся системы земельных отношений, системы землевладений и землепользований и тенденций в их развитии, эффективности использования земель и их агроэкологического состояния, реальных экономических возможностей органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций и граждан по осуществлению мероприятий по планированию рационального использования земель и их охране на ближайшую перспективу.

Материалы схемы должны быть предназначены для обеспечения органов государственной исполнительной власти и управления достоверной информацией общегосударственного значения о приоритетных направлениях развития землепользования и землеустройства в регионе.

В этой связи в состав мероприятий схемы землеустройства АТО должны быть включены следующие:- перераспределения земель по категориям, угодьям, землевладениям, землепользованиям и формам собственности в соответствии с потребностями развития экономики, сохранения и восстановления природно-ресурсного потенциала и требованиями охраны земель;- упорядочение системы землевладений и землепользований;- организация рационального использования земель

сельскохозяйственного назначения, развитие и размещение агропромышленного комплекса;

- установление ограничений и обременений прав в использовании земель;
- формирование режимов использования земель в разрезе единиц ПСХР и территориального зонирования;
- разработка комплекса мероприятий по охране земель.

8.1 Перераспределение земель района по категориям и формам собственности

Центральным вопросом разработки схемы землеустройства административно-территориального образования является перераспределения земель, по категориям, уточнения их площади и размещения с целью формирования эффективной и оптимальной межотраслевой системы использования территории. На информационной основе съемок, обследований, классификаций и районирования устанавливается соответствие между отраслевой пригодностью земель и их фактическим использованием. При необходимости предлагаются изменения сложившегося назначения земель.

Перераспределение земель сельскохозяйственного назначения решает задачи:

- 1) Выявления непригодных для использования в сельском хозяйстве площадей.
- 2) Передачи малопродуктивных угодий в лесное, водное хозяйство или иное использование.
- 3) Выявления резерва продуктивных земель для сельского хозяйства;
- 4) Выделения особо ценных сельскохозяйственных угодий, со специальным режимом использования.
- 5) Определения особо охраняемых территорий и объектов.
- 6) Установления объемов и размещения мероприятий по улучшению угодий (осушение, орошение, рекультивация и т.д.).

Земли сельскохозяйственного назначения, должны по своему качеству обеспечивать рентабельное ведение отраслей растениеводства и животноводства.

Земли лесного фонда при перераспределении анализируются с позиции:

- 1) Оптимальных параметров лесистости территории и комплексного многоцелевого использования лесных земель.
- 2) Увеличения воздействия леса на окружающую природную среду, возрастания его роли в организации территории и создании экологического каркаса.
- 3) Возможностей и целесообразности расширения площади лесов или их сокращения при организации подсобных хозяйств, предприятий коллективных садов и граждан и т.д.
- 4) Предоставления лесных земель для сенокосения и пастьбы

животных без ущерба для лесного хозяйства.

Перераспределение земель поселений учитывает коренные изменения в этой категории, произошедшие за годы земельной реформы (правового статуса, площади, размещения). В частности оцениваются:

- 1) Фактическая землеобеспеченность различных поселений.
- 2) Соответствие способов использования земель поселений целевому назначению.
- 3) Состояние сервисного обслуживания граждан при обработке приусадебных участков, улучшении сенокосов и пастбищ.

Дефицит земель поселений восполняется за счет фонда перераспределения, а избыток земель подлежит изъятию для передачи гражданам и предприятиям.

Земли промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения при перераспределении характеризуют соответствие использования целевому назначению уровень отрицательного воздействия объектов на природную среду:

- 1) Соответствие площади землеемких объектов нормативам, аналогам, типовым проектам.
- 2) Возможности изъятия неиспользуемых земель для других отраслей;
- 3) Выделения при необходимости дополнительных площадей вне городов и поселков.
- 4) Сокращение и устранение выбросов вредных веществ и производственных отходов.
- 5) Проведение работ по рекультивации нарушенных земель.
- 6) Установление экологически безопасных режимов использования земель, в т.ч. особо охраняемых территорий и объектов.

Организация использования земель водного фонда может включать:

- 1) Передачу для водохозяйственного использования дополнительных площадей, занятых водными объектами.
- 2) Определение перспективной площади для нового водохозяйственного строительства.
- 3) Защиту водохозяйственных объектов от загрязнения, а смежных территорий от подтопления и т.д.

Передаваемые в состав земель водного фонда участки должны иметь хорошие гидрогеологические свойства.

Земли запаса при перераспределении оцениваются с целью:

- 1) Установления пригодности земель для эффективной производственной деятельности.
- 2) Выделения территорий с особым охранным режимом пользования.
- 3) Передачи земель конкретным землевладельцам и землепользователям.
- 4) Разработки мероприятий по повышению плодородия земель запаса, орошению, осушению, обводнению.

Земли особо охраняемых территорий выделяются с 1991 г. Их

формирование далеко не закончено. Поэтому при перераспределении необходимо:

- 1) Проверить земельно-учетные данные по наличию особо охраняемых территорий и объектов и сравнить их с фактическим положением.
- 2) Оценить правильность их выделения на землях других категорий.
- 3) установить режим их использования и охраны.

Разработка этой составной части схемы землеустройства завершается составлением земельного баланса района, отражающего наличие земель по категориям назначения, перспективный их состав, изменения за расчетный период, формы собственности на землю (примерная форма приведена в таблице 15).

Таблица 15 - Прогноз распределения земельного фонда по категориям

№№ п/п	Категории земель	Площадь фактическая, тыс. га			Изменения, +, -		Площадь прогнозная, тыс. га		Изменения, +, -	
		1990	...	2009	1990-2009	в среднем за год	...	2025	2009-2025	в среднем за год
1	Земли сельскохозяйственного назначения									
2	Земли поселений									
3	Земли промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения									
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов									
5	Земли лесного фонда									
6	Земли водного фонда									
7	Земли запаса									
Всего земель в области										

8.2 Формирование системы землевладений и землепользований

Использование и охрана земель осуществляется в границах землевладений и землепользований. Их система – основа производственной деятельности и природопользования в административном районе.

Формирование и совершенствование системы землевладений и землепользований включает:

- 1) Реорганизацию существующей системы сельскохозяйственных землевладений в целях образования новых предприятий и хозяйств.
- 2) Устранение недостатков землевладений и землепользований.
- 3) Образование новых землепользований предприятий несельскохозяйственного назначения.

Как известно, преобладающее число сельскохозяйственных землевладений имеет совместную долевую форму собственности на землю и имущество. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (2002 г.) устанавливает новые правила и ограничения сделок с земельными участками и долями в праве общей собственности. На практике выполнения закона ведет к расширению работ по территориальному (межхозяйственному) землеустройству, изменению сложившихся районных систем землевладений. Те же последствия ожидаются в связи с предстоящим укрупнением крестьянских (фермерских) хозяйств. Совершенствование системы землевладений и землепользований в административном районе предполагает:

- 1) Уточнение межотраслевого и внутриотраслевого распределения земель с необходимой трансформацией.
- 2) Сопряжение агроэкологического качества земель с соотношением отраслей, объемами производства, размерами землевладений.
- 3) Размещение границ землевладений с учетом наличия усадеб и других инфраструктурных элементов.
- 4) Размещение объектов по переработке продукции и обслуживанию производства.
- 5) Разработка природоохранных требований, режимов и ограничений в использовании земель.

Система землевладений органически связана с системой расселения. При разработке указанной составной части схемы землеустройства решаются вопросы:

- 1) Классификации поселений по функциональному назначению и перспективной хозяйственной роли.
- 2) Эффективного использования имеющихся капитальных построек.
- 3) Размещения усадеб создаваемых землевладений, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, восстановления исчезающих деревень.
- 4) Использование земель сельских поселений.

При размещении несельскохозяйственных землепользований соблюдается приоритет сельского хозяйства и охраны природы.

В целом сведения о формировании землевладений и землепользований в АТО приводятся по форме, указанной в таблице 16.

Одним из важнейших вопросов формирования землевладений и землепользований является организация территории АТО. Эта составная часть

схемы землеустройства административного АТО имеет наибольшую связь с проектами территориального и внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных организаций.

Основные цели организации территории района:

1) Повышение уровня использования земель в соответствии с их агроэкологической пригодностью.

2) Обеспечение устойчивого развития организаций и предприятий всех отраслей экономики на основе достаточности земельных и иных ресурсов.

3) Рациональное размещение объектов экологической, социальной и производственной инфраструктуры.

4) Оптимизация способов использования земли, состава и соотношения угодий и сельскохозяйственных культур.

5) Энерго- и ресурсосбережение, воспроизводство плодородия почв, повышение производительности труда.

6) Создание рыночного фонда продукции растениеводства и прочной кормовой базы.

7) Охрана и окультуривание ландшафтов.

Таблица 16 - Распределение землевладений и землепользований, тыс. га

№ п/п	Наименование хозяйствующих субъектов, использующих землю	Год			
		Общая площадь	Собственность граждан	Собственность юридического лица	Государственная и муниципальная собственность
1	Сельскохозяйственные организации, в т.ч.:				
1.1	Хозяйственные товарищества и общества				
1.2	Производственные кооперативы				
1.3	Государственные и муниципальные унитарные сельскохозяйственные предприятия				
1.4	Научно-исследовательские и учебные учреждения и заведения				
1.5	Подсобные хозяйства				
1.6	Прочие предприятия, организации и учреждения				

1.7	Граждане (КФХ, ЛПХ, садовод., огород. и др. объединения)				
2	Населенные пункты, в т.ч.:				
2.1	Сельские населенные пункты				
2.2	Городские поселения				
3	Промышленные организации, в т.ч.:				
3.1	Эксплуатирующие авто- и ж-дорожные организации				
3.2	Предприятия и организации обороны и специального назначения				
3.3	Иные предприятия и организации				
4	Лечебно-оздоровительные учреждения, дома отдыха, пансионаты				
5	Лесные хозяйства				
6	Водохозяйственные управления				
7	Иные учреждения и организации				
	Итого				

Реализация целевого содержания организации территорий района достигается последовательным решением определенных землеустроительных задач:

- 1) Установлением параметров районной системы расселения, размещения хозяйственных центров, дорожной сети и других объектов;
- 2) Выделением массивов земель одинаковой агроэкологической пригодности для сельскохозяйственных угодий и посевов;
- 3) Уточнением природоохранных зон, границ особо ценных, среднего качества и малоценных угодий, а так же земель с ограничениями прав собственности и режимов использования;
- 4) Установлением состава и размещения угодий, объемов трансформации и улучшения земель, структуры посевов, типов и видов севооборотов в разрезе сельскохозяйственных организаций и предприятий;
- 5) Формирование районных комплексов земельноохранных мероприятий.

Научно-информационная основа организации территории района - картосхемы агроландшафтного и агроэкологического микрорайонирования, материалы съемок и обследований, агроэкологические паспорта

сельскохозяйственных культур и т.д.

8.3 Планирование и организация рационального использования земель сельскохозяйственного назначения

Важнейшей отраслью прямого природопользования в большинстве регионов России является сельскохозяйственное производство, сопровождаемое значительными привлекаемыми земельными ресурсами, перерабатывающими и обслуживающими предприятиями, рыночным сервисом. Перспективная задача аграрной политики заключается в консолидации всех составляющих регионального агропромышленного комплекса, органичном сопряжении имеющимися земельными ресурсами сельскохозяйственной отрасли, потребностями для ее развития, а также наиболее обоснованного использования данных ресурсов с экономической, социальной и экологической точки зрения.

Качественное состояние земель характеризует рассмотренное выше природно-сельскохозяйственное районирование. Оно в свою очередь служит и научно-информационной основой перспективного развития землепользования, в том числе и сельскохозяйственного назначения.

Характеристика агроэкологически однотипных ареалов по пригодности под сельскохозяйственные угодья и культуры, а также по производственно-технологическим признакам территории даёт возможность разработать рекомендации по основным направлениям в использовании земель (табл. 17), адаптивному размещению культивируемых растений в зависимости от природных характеристик земель.

По землям различного качества в зависимости от агроэкологических факторов размещения сельскохозяйственных культур, рекомендованы севообороты с определенным набором культур, а также культуртехнические, противоэрозионные, агро- гидромелиоративные и другие мероприятия.

Посредством характеристики выделенных единиц районирования определяются хозяйственные и правовые режимы использования земель и функциональное назначение территории (табл. 18). Выделяются общий, строгий и особый режимы использования земель; сельскохозяйственное, сельско-лесохозяйственное, лесохозяйственное, природоохранное, урбанизированное назначение земель.

Мероприятия по планированию и организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения реализуются на основе проанализированных данных природно-сельскохозяйственного районирования через установление оптимальной структуры посевных площадей основных сельскохозяйственных культур. При этом учитываются потребности населения в продовольствии, а отрасли животноводства в различных видах кормовых ресурсов.

Одной из задач планирования и организации рационального

использования земель сельскохозяйственного назначения является обоснование развития и размещения агропромышленного комплекса АТО.

Таблица 17 - Основные направления и способы использования земель

Классы земель и экологические факторы, лимитирующие размещение культур	Агроэкологические факторы размещения культур					
	достаток тепла и недостаток влаги	достаток тепла и сезонный недостаток влаги	относительный недостаток тепла и сезонный недостаток влаги	относительный недостаток тепла и сезонный избыток влаги	недостаток тепла и сезонный избыток влаги	недостаток тепла и избыток влаги
Земли высших классов качества						
Все факторы в относительном достатке	Зерно-пропашные севообороты. Зональная агротехника, 6.2.2, 6.2.3, 6.3.2					
То же, умеренное проявление водной эрозии	То же, применение противоэрозионной агротехники					
	6.1.3, 6.1.4,	6.2.4, 6.2.6,	6.3.1	5.2.6	5.2.2	
...						
Земли среднего качества						
Обедненность элементами питания, контрастный водный режим, значительная эродированность земель	Зерно-травяно-пропашные севообороты. Противоэрозионная организация территории					
	6.1.2, 6.1.5	6.1.1	5.2.4			
Обедненность элементами питания, высокое влияние валунных отложений, повышенная эрозионная опасность			Зерно-травяные севообороты с картофелем. Противоэрозионная агротехника, окультуривание пашни			
			5.1.3, 5.2.7	4.1.1, 4.1.2		

земель						
...						
Земли ниже среднего качества						
Тяжелый механический состав, обедненность элементами питания, кратковременное переувлажнение				Зерно-травяные севообороты (на приречных землях - с участием картофеля и кукурузы на з/к). Культуртехническое улучшение		
				3.2.5, 3.3.2	3.1.2, 4.2.2	3.1.3, 3.2.4
Постоянное переувлажнение				Зерно-травяно-пропашные севообороты на относительно дренированных участках. Коренное улучшение земель		
				5.1.4	3.3.5, 4.1.4	1.1.1, 1.3.1
Высокая заболоченность, легкий механический состав недостаток элементов питания				Культуртехнические, лесомелиоративные и гидромелиоративные мероприятия (поддержание действующих осушительных систем)		
				2.2.4, 2.3.3		1.2.1,1. 2.2
...						

Таблица 18 - Функциональное назначение, режимы и способы использования земель по агроэкологически однотипным ареалам

Режимы	Функциональное назначение территории
--------	--------------------------------------

использования земель	сельскохозяйственное	сельско- и лесохозяйственное	лесохозяйственное	природоохранное	комплексное, урбанизированные территории с приоритетом использования земель		
					для пригородного сельского хозяйства	для пригородного сельского хозяйства и рекреационного лесопользования	несельскохозяйственного использования
Общий со строгой природоохранной регламентацией всех видов хозяйственной деятельности	1.3.4, 3.3.1, 6.1.4, 6.1.5,	2.3.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.2.1,	2.2.4, 2.3.3				
Строгий, территории экологического риска (загрязнение и нарушение земель)		2.3.2, 2.3.4, 2.3.5, 2.3.8				4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 5.1.1, 5.2.1	7.1.1, 7.1.2
Строгий, водоохраные зоны	1.2.4, 1.2.6,	1.1.4, 1.2.3,	1.1.1, 1.1.2,		5.2.3		

Особый, территории экологического бедствия (нарушение земель); льготный для всех видов деятельности, связанных с экологической реабилитацией территории		2.2.3	2.1.1, 2.1.2, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.5, 2.2.6	1.1.3, 1.1.5			
Особый, водоохранные, защитные и рекреационные зоны	4.1.3, 6.3.1	3.2.2, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.5	5.1.4	1.2.2	4.1.1		
Особый, объекты природоохранного назначения				1.2.1, 1.3.3, 3.1.1			

В рамках данной задачи проводится детальный анализ растениеводства и животноводства по основным показателям: качество земли, структура угодий, посевные площади, урожайность и себестоимость продукции, поголовье животных и их продуктивность, потребительский спрос и доходность.

Обоснование перспективных направлений развития и размещения АПК включает:

1) Определение площади и структуры земельно-ресурсной базы сельского хозяйства.

2) Определение масштабов внутриотраслевой трансформации земель: низкого агроэкологического качества – в экстенсивные угодья, высокого – в интенсивные.

3) Дифференциацию сельскохозяйственных угодий по качеству (особо ценные, ценные, малоценные) и ограничениям использования с выделением водоохранных и других зон без передачи их в категории особо охраняемых земель.

4) Организацию взаимодействия с землями сельских поселений и использования земель районного фонда перераспределения.

5) Установление рационального соотношения между уровнем

интенсификации использования земель, обеспеченностью трудовыми и материально-техническими ресурсами.

б) Размещение специализации сельскохозяйственного производства на территории АТО.

К сфере АПК, наряду с сельским хозяйством, относятся:

1) Предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции (размещение предприятий и цехов, определение сырьевых зон, размещение необходимой инфраструктуры для перевозок сырья и т.д.).

2) Предприятия по производственному обслуживанию сельского хозяйства и рыночному сервису (строительство, мелиорация, агрохимия).

Рассматривается охват обслуживанием, качество и стоимость услуг, сокращение потерь продукции.

В административных районах высокой урбанизации, добычи и переработки минерального сырья и топлива, первостепенное внимание уделяется при разработке схемы землеустройства совершенствования земельно-ресурсной базы ведущих наиболее землеемких отраслей.

Вопросы для самопроверки

1. *Какие организационно-территориальные мероприятия по формированию перспективного землепользования входят в состав схемы землеустройства АТО?*

2. *Какие задачи решаются при перераспределении земель сельскохозяйственного назначения?*

3. *Приведите состав землевладений и землепользований в АТО, назовите наиболее существенные вопросы формирования системы землевладений и землепользований в АТО.*

4. *Какие задачи решаются при планировании и организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения?*

5. *Каково содержание размещения агропромышленного комплекса и других ведущих отраслей района?*

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // Российская газета. — 08.12.1994. — № 238—239.
2. Земельный кодекс Российской Федерации: от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 28.11.2015 г.) // Российская газета. — 30.10.2001. — № 211—212.
3. О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 годы: Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 (ред. от 19.12.2014) // Собрание законодательства РФ. — 06.08.2012. — № 32, ст. 4549.
4. Бассовский, Л. Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка / Л. Е. Бассовский. — М: ИНФРА-М, 2007. — 260 с.
5. Варламов, А. А. Земельный кадастр. В 6 т. Т. 1. Теоретические основы государственного земельного кадастра: учебник / А. А. Варламов. — М: Колосс, 2003. — 382 с. — (Учебники и учебные пособия для студентов вузов).
6. Волков, С. Н. Землеустройство / С. Н. Волков. — М: ГУЗ, 2013. — 992 с.
7. Личко, К. П. Прогнозирование и планирование аграрно-промышленного комплекса: учебник / К. П. Личко. — М: Гардарики, 1999. — 264 с.
8. Овсянников, Ю. А. Прогнозирование и планирование природопользования: учеб. пособие / Ю. А. Овсянников, Я. Я. Яндыганов. — Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2008. — 129 с.
9. Прогнозирование и планирование экономики: учеб. пособие / В. И. Борисевич, Г. А. Кандаурова, Н. Н. Кандауров и др.; под общ. ред. В. И. Борисевича, Г. А. Кандауровой. — Минск: Интерпрессервис; Экоперспектива, 2001. — 380 с.
10. Хлыстун, В. Н. О государственной земельной политике / В. Н. Хлыстун // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. — 2011. — № 10. — С. 1

Учебное издание

Пономаренко Наталья Васильевна
канд. техн. наук, доцент

Учебное пособие

Авторская редакция

Объем ЭИ: 1,13 МБ

Формат ЭИ: Portable Document Format (PDF).