



О.Б. Мезенина
А.В. Лантинова
А.А. Рассказова

**УПРАВЛЕНИЕ
ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ
РОССИИ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Екатеринбург
2012

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФГБОУ ВПО «Уральский государственный лесотехнический университет»
Кафедра землеустройства и кадастров

О.Б. Мезенина
А.В. Лантинова
А.А. Рассказова

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Методические указания к изучению
дисциплины «Управление земельными ресурсами»
для студентов очной и заочной форм обучения
по специальности 120302 «Земельный кадастр»;
направление 120700 «Землеустройство и кадастры»

Екатеринбург
2012

Электронный архив УГЛТУ

Печатается по рекомендации методической комиссии ЛХФ.
Протокол № 5 от 18 сентября 2012 г.

Рецензент – Ю.В. Лебедев, д-р техн. наук

Редактор А.Л. Ленская
Оператор компьютерной верстки Т.В. Упорова

Подписано в печать 13.12.12

Плоская печать

Поз. 42

Заказ №

Печ. л. 3,72

Формат 60 × 84 1/16

Тираж 10 экз.

Цена р. к.

Редакционно-издательский отдел УГЛТУ
Отдел оперативной полиграфии УГЛТУ

ВВЕДЕНИЕ

Учебная дисциплина «Управление земельными ресурсами» включена в типовой учебный план и в Государственный образовательный стандарт (ГОС) подготовки инженера по земельному кадастру по специальности 120302 «Земельный кадастр» и по направлению 120700 «Землеустройство и кадастры». Этот курс в соответствии с типовой учебной программой охватывает управление земельными ресурсами как системой функций и мероприятий, организационно-правовой и экономической механизмы управления земельными ресурсами, особенности управления земельными ресурсами в регионах и муниципальных образованиях, включая города, зарубежный опыт управления земельными ресурсами и др.

Данные методические указания – это краткое изложение основного курса дисциплины «Управление земельными ресурсами».

Формирующаяся система *управления земельными ресурсами (УЗР)* страны учитывает правовые, политические, организационные, экономические, экологические и социальные условия страны и общества.

В России формирование современной системы УЗР является ключевой проблемой земельной реформы, которая до последнего времени не нашла окончательного решения. Поэтому требуется совершенствование теоретических и методических положений системы УЗР, позволяющее увеличить налогооблагаемую базу и сбор бюджетных доходов, привлечь инвестиции в развитие муниципальных образований и регионов, создать эффективную систему обеспечения прав и гарантий для субъектов земельных отношений.

Система УЗР включает следующие аспекты: политический, административно-управленческий, правовой, научный, технико-технологический. Поэтому УЗР является результатом определенного сочетания объективных и субъективных факторов.

Система УЗР включает такие функциональные действия, как землеустройство, государственные земельный кадастр, кадастр недвижимости и мониторинг земель и др. Поэтому система УЗР может быть государственной, муниципальной и внутрихозяйственной в зависимости от формы собственности на землю и органа, осуществляющего функции управления.

Целью курса является знакомство студентов с особенностями управления земельными ресурсами. Курс посвящен анализу содержания и организации управления.

Задачи курса:

– исследовать методологические основы управления земельными ресурсами, в т.ч. сохранения и восстановления свойств земельных ресурсов;

- рассмотреть взаимосвязи между развитием предпринимательской, общественной и иной деятельности и эффективностью УЗР;
- научиться анализировать и рассчитывать земельные платежи;
- научиться анализировать зарубежный опыт управления земельными ресурсами.

Форма проведения занятий. Курс предполагает необходимость систематического освоения студентами достаточно сложного теоретического материала и приобретения навыков решения отдельных задач и проблем, а также применения комплекса полученных знаний и приобретенных навыков при подготовке рефератов. Это предопределяет значительный удельный вес самостоятельной работы студентов, включая изучение необходимой литературы, умение осмыслить существующие подходы к исследуемой проблеме, сформировать собственную точку зрения и применить полученные знания к анализу конкретных практических ситуаций.

Одновременно возникает необходимость систематического текущего контроля освоения содержания курса в форме обсуждения контрольных вопросов, выступлений с докладами по темам рефератов. Кроме того, по большинству тем курса проводятся промежуточные контрольные работы в форме письменных тестов с последующим обсуждением результатов. Форма контроля – экзамен.

После изучения курса студент должен

знать:

- систему функций и мероприятий УЗР,
- организационно-правовой и экономический механизмы УЗР,
- пути совершенствования управления и использования земельных ресурсов;

уметь:

- использовать разнообразный исследовательский инструментарий для тематического изучения,
- применять полученные знания с целью теоретического обоснования принятия управленческих решений в земельных вопросах и т.д.

В конце методических указаний представлены вопросы тестирования по дисциплине «Управление земельными ресурсами». Тематика вопросов тестирования соответствует материалу лекционных, практических занятий и всему учебно-методическому комплексу дисциплины.

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН ДИСЦИПЛИНЫ

Тема	Всего часов	В том числе	
		лекции	семинар. занятия
Тема 1. Основные теоретические положения системы управления	2	2	–
Тема 2. Теоретические основы управления земельными ресурсами	2	2	–
Тема 3. Земельный фонд РФ как объект управления	2	2	
Тема 4. Основные методы управления земельными ресурсами	4	2	2
Тема 5. Организационно-правовой механизм управления земельными ресурсами	6	4	2
Тема 6. Экономический механизм управления земельными ресурсами	6	4	2
Тема 7. Информационное обеспечение управления земельными ресурсами	2	1	1
Тема 8. Управление земельными ресурсами субъектов РФ	2	1	1
Тема 9. Управление земельными ресурсами в муниципальных образованиях	4	2	2
Тема 10. Особенности управления земельными ресурсами населенных пунктов	4	2	2
Тема 11. Особенности управления земельными ресурсами Екатеринбурга	4	–	4
Тема 12. Основные методы и приемы определения эффективности системы управления земельными ресурсами	6	2	4
Тема 13. Определение эффективности системы управления земельными ресурсами в субъектах РФ	8	2	6
Тема 14. Моделирование системы управления земельными ресурсами	4	2	2
Тема 15. Управление земельными ресурсами в зарубежных странах	4	-	4
ИТОГО	60	28	32
ЭКЗАМЕН			

КРАТКИЙ ЛЕКЦИОННЫЙ КУРС

Тема № 1. Основные теоретические положения системы управления

Система – это взаимосвязанная совокупность элементов (и их частей), образующих определенную целостность и единство, предназначенная для достижения конкретной цели и находящаяся во взаимодействии с окружающей внешней средой. *Элементы (или объекты) системы* – это неограниченное множество частей или компонентов. *Свойства системы* – это качество параметров объектов системы, т.е. их внешние проявления, позволяющие получить знания об объекте. Все системы можно разделить на естественные (материальные) и искусственные. Естественные территориальные системы включают системы неорганической природы (физические, химические, геологические и тому подобные) и живые системы. Искусственные системы включают технологические (материальные) и интеллектуальные (нематериальные) системы. Чем сложнее система, тем шире состав выполняемых ею функций.

Основными свойствами сложных систем являются ориентированность, структурность, взаимосвязанность структуры и среды, иерархичность, множественность описания, постоянность информационного взаимодействия между элементами и средой, непрерывность функционирования и развития, целенаправленность, эффективность, физическая неоднородность и большое число элементов, эмергентность, многофункциональность, гибкость, обратная связь, адаптация, живучесть, надежность, безопасность, уязвимость, стойкость, устойчивость.

Системы, в которых протекают процессы управления, называют системами управления. *Система управления* – функция организованных систем, обеспечивающая сохранение их структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей. Под *субъектами управления* понимают различные властные и административные структуры, физические и юридические лица, имеющие определенные властные полномочия, организационно-распорядительные, экономические и морально-этические рычаги управления. *Объектом управления* (то, на что направлено властное воздействие субъекта управления) могут быть физические и юридические лица, а также социальные, природные, экологические, экономические системы и процессы. Любая система управления может быть разделена на управляющую и управляемую. *Управляющая подсистема* занимается выработкой управленческих решений, а *управляемая* – является исполнителем решений.

Специфические *законы управления* выражают наиболее существенные связи и отношения различных элементов систем управления между собой и с внешней средой. Среди основных законов системы управления можно выделить следующие:

- закон единства и целостности системы управления;
- закон сохранения пропорциональности и рационального сочетания всех элементов любой системы управления;
- закон эффективности системы управления в зависимости от объема использованной информации;
- закон единства и соподчиненности критериев эффективности, используемых в процессе управления;
- закон совместимости применяемых технических средств с соподчиненными и взаимодействующими системами управления.

Принципы управления – это наиболее общие, основополагающие правила и рекомендации, которые необходимо учитывать и выполнять в практической деятельности на всех уровнях управления. Их отличие от законов состоит в том, что законы существуют и действуют объективно, независимо от воли и желания людей, а принципы сознательно формируются в интересах практики и применяют их в зависимости от конкретных условий. Из основных принципов можно выделить следующие принципы.

Принцип научности обеспечивает построение системы управления и ее деятельности на научных основах, но с учетом имеющихся противоречий теории и практики, объективных и субъективных факторов.

Принцип системности и комплексности предусматривает изучение объекта управления и управляющей системы совместно и нераздельно.

Принцип централизованности и децентрализованности заключается в том, что централизация позволяет обеспечить жесткую взаимосоординацию звеньев в рамках целостной системы управления, а децентрализация способствует структурной гибкости, развитию адаптивных возможностей системы, что позволяет быстро и оперативно реагировать на изменения ситуации.

Принцип пропорциональности отражает рациональное соотношение управляющей и управляемой частей системы, так как увеличение и усложнение объекта управления ведут к росту субъекта (управляющей подсистемы).

Принцип экономии времени требует постоянного уменьшения трудоемкости операций в процессе управления, включая информационные операции по подготовке и реализации решений.

Принцип делегирования полномочий означает передачу задач и полномочий управляющей структуре, которая принимает на себя ответственность за их выполнение.

Принцип обратной связи заключается в том, что любое отклонение системы от ее естественного или заданного состояния является источником возникновения в управляющей подсистеме нового действия, направленного на то, чтобы поддержать систему в ее естественном заданном состоянии.

Основные законы и принципы управления реализуются в процессе формирования этапов процесса управления. Основными этапами процесса любой системы управления являются сбор и обработка информации, ее анализ, диагноз и прогноз, систематизация (синтез), установление цели, выработка решения, направленного на достижение цели, последовательная конкретизация общего решения в виде планирования, программирования, проектирования, выработки конкретных (частных) управленческих решений, организация деятельности для выполнения решения, контроль за этой деятельностью (включая кадровое обеспечение), сбор и обработка информации о результатах деятельности и новый цикл этого непрерывного процесса. Таким образом, управление – это вид деятельности, который состоит из следующих *основных функций*: планирование, организация, мотивация, координация и контроль (рис. 1).

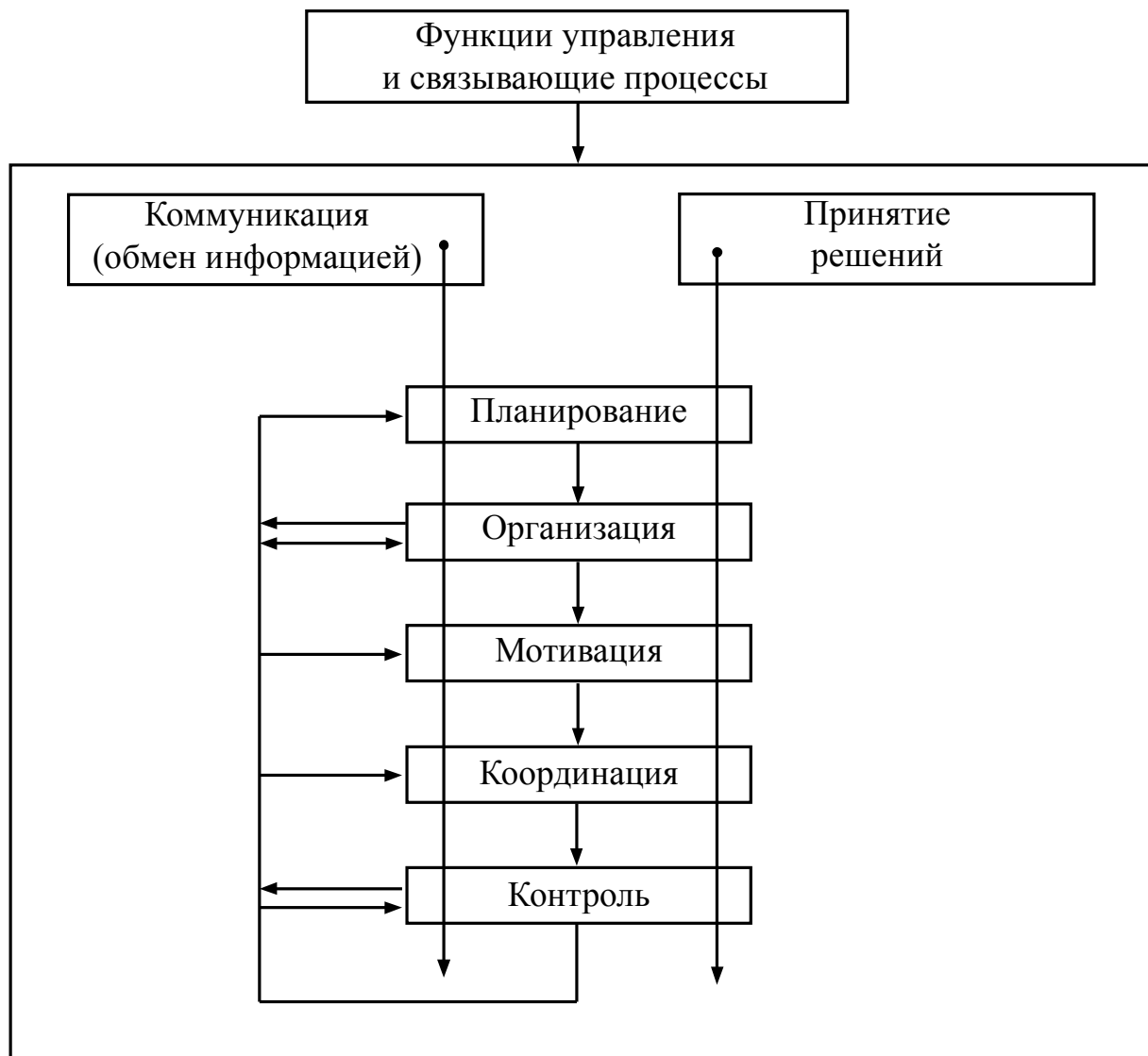


Рис. 1. Основные функции системы управления

Методы управления – это система способов и приемов воздействия субъекта управления на объект управления для достижения определенного результата. Существует несколько классификаций методов управления. По наиболее распространенной классификации методы делят на три группы.

1. Экономические методы управления основаны на социально-экономических законах и закономерностях развития объективного мира (природа и общество). Использование этих методов основано на системе экономических интересов личности, коллектива, общества и государства.

2. Организационно-распорядительные (административные) методы управления основаны на правах и ответственности людей на всех уровнях хозяйствования и управления (часто эти методы называют административными).

3. Социально-психологические методы управления основаны на формировании и развитии общественного мнения относительно общественно и индивидуально значимых нравственных ценностей – отношений к земле, сути жизни, нравственных начал в обществе, отношений к личности и т. д.

В практике управления все методы взаимосвязаны между собой, находятся в жестком взаимодействии и образуют единую систему.

Вопросы для контроля знаний

1. Классификация систем управления.
2. Свойства сложных систем.
3. Понятие «система управления».
4. Объект и субъект управления.
5. Принципы системы управления.
6. Законы системы управления.
7. Основные функции системы управления.
8. Методы управления.

Тема № 2. Теоретические основы управления земельными ресурсами

Управление земельными ресурсами охватывает весь спектр общественных отношений – от социального до экономического, правового, экологического и других видов управления. Поэтому управление земельными ресурсами – сложно организованная система. Управление осуществляют многими методами и средствами, оно является предметом изучения многих наук и включает следующие аспекты:

– *политический*, обеспечивающий выполнение социально-политических, экономических и экологических задач государства по рациональному использованию земельных ресурсов;

– *административно-управленческий*, связанный с формированием системы государственных и муниципальных органов управления земельными ресурсами, разграничением их компетенций, организацией выполнения ими взаимосогласованных функций;

– *правовой*, обеспечивающий рациональное использование и охрану земли на основании правовых норм, закрепленных в законодательных актах;

– *научный*, связанный с разработкой научно обоснованных рекомендаций по управлению земельными ресурсами с учетом достижений научно-технического прогресса;

– *экономический*, определяющий условия эффективного использования земель;

– *внедренческий*, связанный с разработкой и осуществлением экономических, социальных и иных рычагов, стимулов и мероприятий по рациональному использованию и охране земель.

Управление земельными ресурсами – это систематическое, сознательное, целенаправленное воздействие государства и общества на земельные ресурсы. Основу системы управления земельными ресурсами составляют объект, субъект, предмет, цель, задачи и функции управления.

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

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

Государственное управление может быть подразделено на общее и ведомственное (отраслевое) управление (рис. 2.). *Общее государственное управление* осуществляют государственные органы общей и специальной компетенции, и оно имеет территориальный характер. Оно распространяется на все земли в пределах определенной территории (РФ в целом, области, административные районы, города) независимо от категории земель и субъектов права на земельный участок. *Ведомственное (отраслевое) управление* землями, осуществляемое министерствами, комитетами, федеральными службами, строится по принципу подведомственности предприятий, организаций, которым предоставлены земли. Этот вид управления не зависит от территориального размещения ведомственных земель. Особенность ведомственного управления – некомпактное расположение земельных ресурсов конкретного министерства, госкомитета или федеральной службы (например, Министерство природных ресурсов РФ).

Местное управление возложено на органы самоуправления, и оно может быть как общим, так и специальным. *Местное (муниципальное)* управление предусматривают на территории муниципальных образований (административные районы, города и иные поселения, сельские округа) в пределах законодательных норм. *Внутрихозяйственное* управление землями осуществляют сами собственники, владельцы и пользователи земельными участками.

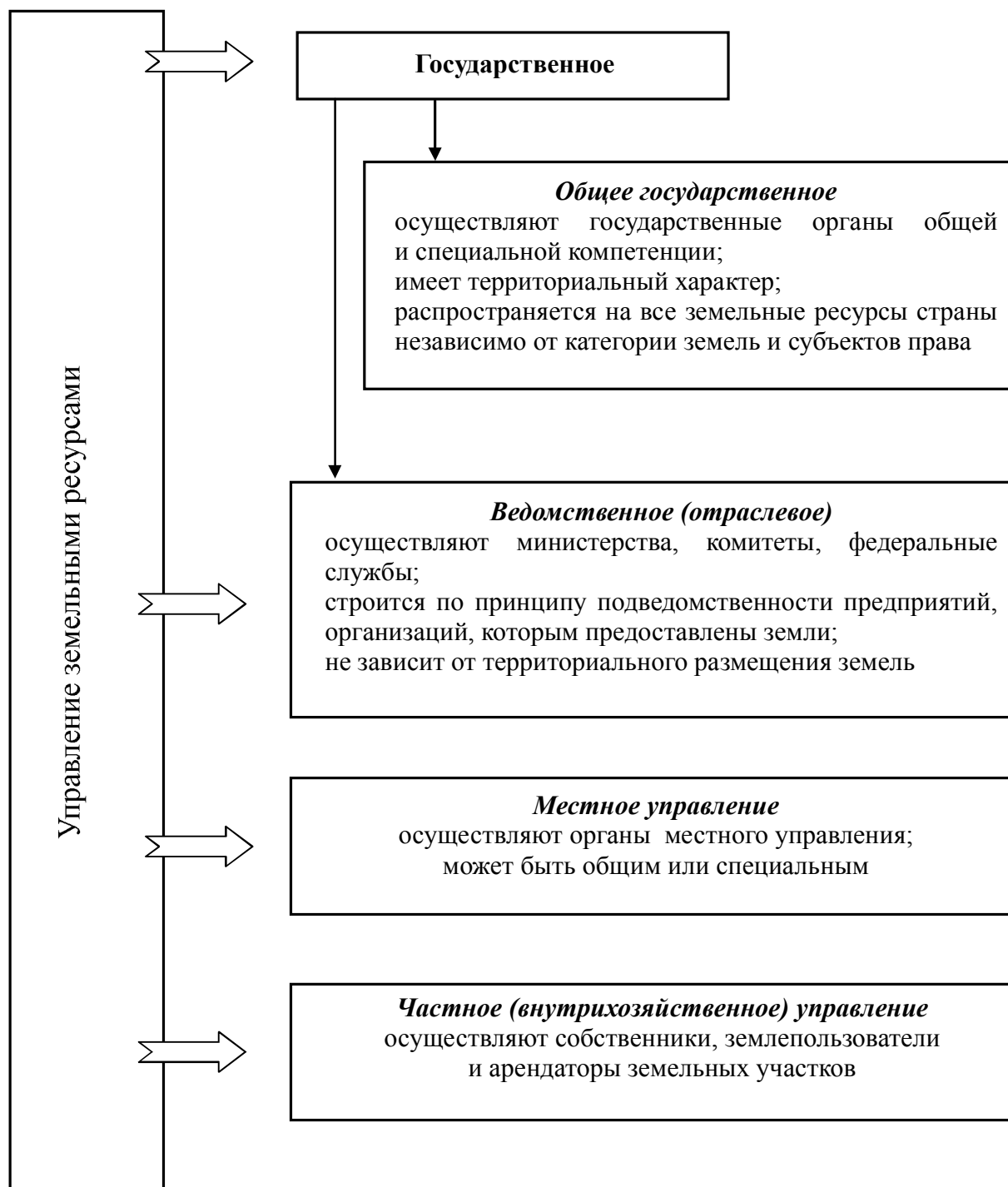


Рис. 2. Виды управления земельными ресурсами

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

Основная цель управления земельными ресурсами – обеспечить удовлетворение потребностей общества на основе использования свойств земли. Цель отражает перспективное состояние земельных ресурсов и процесс их использования. Основная цель достигается путем постановки *частных целей управления* земельными ресурсами, таких, как рациональное, эффективное использование и охрана земель. Эти цели обеспечивают охрану прав государства, муниципальных образований, юридических лиц и граждан на землю, воспроизводство плодородия почв, сохранение и улучшение окружающей среды, создание условий равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирование и развитие земельного рынка.

К основным *задачам государственного управления земельными ресурсами* можно отнести:

- наделение органов управления политическими и организационно-регламентирующими функциями, обеспечивающими эффективное развитие общества;
- обеспечение взаимосогласованности решений органов государственного управления;
- регулирование государственными актами финансовой и природоохранной деятельности субъектов земельных отношений;
- обеспечение социально-правовой защиты субъектов земельных отношений;
- формирование благоприятных условий для предпринимательства и прогрессивного развития общества;
- улучшение использования и охраны земельных ресурсов;
- создание правовых, экономических и организационных предпосылок для различных форм хозяйствования на земле.

В процессе управления земельными ресурсами вышеуказанные задачи реализуются через конкретные мероприятия или функции. Управление земельными ресурсами – это также совокупность *функций системы управления*, направленная на рациональное использование земельных ресурсов. Следует учитывать, что управляют земельными ресурсами по двум направлениям: *прямому* и *опосредованному*.

Систему *прямого управления* земельными ресурсами подразделяют на следующие виды функций:

- *общие* функции, включающие планирование, организацию, координацию, регулирование, распоряжение, учет и контроль. При осуществлении этих функций происходят распоряжение трудовыми, материальными

и денежными ресурсами, оперативное управление землеустроительным и земельно-кадастровым производством;

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

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

При *опосредованном управлении* к числу функций относятся изучение земельных отношений, состояния земельного законодательства и их мониторинг, разработка и принятие законодательных актов (законов, решений, постановлений) и нормативов использования земли, реализация мероприятий по изменению системы землепользования, предусмотренных в законодательных актах, совершенствование землепользования, зонирования территории, нормирования использования земли, государственный контроль за соблюдением земельного законодательства, разрешение земельных споров, связанных с введением и функционированием земельного законодательства и нормативов использования земли.

Управленческие решения по управлению земельными ресурсами – это решения, принимаемые в процессе управления земельными ресурсами. Основные этапы принятия решения по управлению земельными ресурсами следующие:

- постановка задачи;
- поиск информации;
- определение объекта управления и связанных с ним структур;
- определение круга пользователей;
- определение запросов землепользователей;
- исследование поведения потребителей предполагаемого управленческого решения и действия;
- накопление, систематизация и анализ данных об объекте управления;
- расчет возможной эффективности;
- осуществление пилот-проекта;
- расчет фактической эффективности или ее моделирование;
- выбор варианта и принятие управленческого решения.

Определяющими этапами являются постановка задачи и принятие управленческого решения. Реализуют управленческие решения с помощью директивного, правового, экономического методов. При УЗР необходимо применять все методы на каждом территориальном уровне.

Административный (директивный) метод связан с принятием и реализацией непосредственных управленческих решений-директив. Этот метод основан на реализации государством своих функций по управлению,

отраженных в законодательстве. Это акты прямого действия: изъятие, отвод, зонирование, мероприятия по изучению земель и их реализация.

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

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

Принципы управления земельными ресурсами можно разделить на общие и частные. К *общим принципам* относят:

- 1) приоритет государственного управления земельными ресурсами;
- 2) дифференцированный подход к управлению землями разных категорий и регионов;
- 3) принцип рационального использования земель;
- 4) единство управления земельными ресурсами и управления территориями;
- 5) организационная согласованность использования земель и управления территориями;
- 6) систематическое совершенствование функций и методов управления земельными ресурсами;
- 7) экономически эффективное сочетание государственного, регионального и муниципального управления земельными ресурсами;
- 8) разграничение функций по управлению ресурсами между органами исполнительной и представительной власти одного административно-территориального уровня;
- 9) разделение функций между различными ведомствами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- 10) правовая обеспеченность управления земельными ресурсами;
- 11) принцип организационного и экономически рационального соотношения централизации и децентрализации.

К *частным принципам* управления земельными ресурсами можно отнести:

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

– *принцип управляемости* предполагает рациональное соотношение управленческих и управляемых структур, их штатной численности, рациио-

нальную степень загрузки структур, принимающих решения и обеспечивающих их выполнение;

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

– *принцип изменяемости* – это способность органов управления земельными ресурсами на основе требований гибкости и адаптивности учитывать изменения внешних и внутренних экономических, социальных, правовых и иных условий;

– *принцип специализации* заключается в том, что формирование структуры и органов управления должно обеспечить технологическое разделение процессов управления при одновременном сокращении числа уровней управления и объединении управленческих работ с повторяющимися операциями, однородностью приемов и методов их выполнения (плановые, бухгалтерские, учетные и т.д.);

– *принцип иерархичности* предполагает необходимость создания структуры управления с учетом обязательности выполнения решений и постановлений вышестоящих структур нижестоящими органами;

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

В системе управления земельными ресурсами важную роль играет государственный земельный кадастр (ГЗК). Обеспечение решений общегосударственных и региональных задач системой сведений ГЗК позволяет осуществлять ряд важных действий в следующих областях.

1. *В области правовых отношений* – обеспечение государственной регистрации прав на землю и сделок с ними, формирование уверенности собственников, владельцев, пользователей в своих правах на земельные участки и иную недвижимость, разграничение прав собственности на земельные участки между федеральными органами и органами субъектов Российской Федерации.

2. *В области экономики* – обеспечение поступлений земельных платежей в бюджет территорий и расширение налогооблагаемой базы, проведение массовой кадастровой (экономической) оценки земель, информационная поддержка рыночного оборота земли, совершенствование механизма налогообложения земли и иной недвижимости путем установления зависимости платежей от рыночной стоимости и доходности используемых земельных участков и объектов недвижимости, уменьшение количества субъектов

земельных отношений, пользующихся незаконными или необоснованными льготами, увеличение стоимости основных фондов предприятий, защита их от инфляции.

3. В области формирования рынков недвижимости, акций, облигаций и иных ценных бумаг – создание необходимых условий для функционирования рынка недвижимости; управление недвижимым имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности; совершенствование процедур закрепления прав на занимаемые строениями участки, обеспечение введения и обращения на фондовом рынке государственных и муниципальных земельных ценных бумаг (земельных векселей, облигаций, закладных обязательств и др.

4. В области развития банковского сектора и страхования – обеспечение развития ипотечного кредитования под залог земельных участков, зданий, домов, квартир и иной недвижимости, страхование прав собственности (титулов) на недвижимость, саморегулирование механизмов взаимодействия банков, оценщиков, риэлтеров, страховщиков и иных участников рынка земли и иной недвижимости, на основе предоставления юридически значимой информации из ГЗК.

5. В области инвестиционной политики – создание благоприятных условий для привлечения прямых инвестиций, включая иностранный капитал, а также использование ипотечного кредитования как одного из источников финансирования инвестиционных проектов.

6. В области жилищной политики и реформирования жилищно-коммунального хозяйства – обоснование дифференциации ставок оплаты жилья в зависимости от его качества и местоположения, поддержка создания и функционирования товариществ собственников жилья (кондоминиумов), а также передача прав собственности на объекты ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность.

7. В области использования земель и управления земельными ресурсами – предоставление полной и достоверной информации для планирования и управления земельными ресурсами территорий на базе данных количественного и качественного учета земель; обеспечение межведомственного взаимодействия при формировании объектов недвижимости; проведение государственного контроля и мониторинга за состоянием и использованием земель, обеспечение территориально-экономического планирования и функционального зонирования регионов, уточнение генеральных планов их развития, создание механизма изъятия (выкупа) земель для государственных и муниципальных нужд.

8. В области информационных услуг – предоставление законодательным и исполнительным структурам, судам, банкам, любым юридическим и физическим лицам достоверной земельно-кадастровой информации, признанными государством достоверными сведениями об объектах учета, ин-

формационное обеспечение геодезических, проектно-изыскательских и других работ, а также информационная поддержка других ведомственных реестров и кадастров.

9. В области обеспечения устойчивости землепользования – обеспечение устойчивости прав субъектов земельных отношений на данный участок, устойчивости его хозяйственного использования, территориальной (пространственной), экономической и экологической устойчивости.

10. В области социальной политики – создание новых рабочих мест, развитие социальной и культурно-бытовой инфраструктуры, развитие туризма, вывод производственных объектов из центров городов, формирование новых социальных слоев.

Вопросы для контроля знаний

1. Понятие «система управления земельными ресурсами».
2. Объект и субъект, предмет управления земельными ресурсами.
3. Цели и задачи управления земельными ресурсами.
4. Виды управления земельными ресурсами.
5. Основные этапы принятия решений по управлению земельными ресурсами.
6. Методы реализации управленческих решений по управлению земельными ресурсами.
7. Общие принципы управления земельными ресурсами.
8. Частные принципы управления земельными ресурсами.
9. Роль государственного земельного кадастра в системе управления земельными ресурсами.

Тема № 3. Организационно-правовой механизм управления земельными ресурсами

Организационные системы в отличие от других сложных систем обеспечивают решение большого круга организационных задач.

Под *организационной структурой* системы управления понимают иерархическую соподчиненность органов, вырабатывающих решения по управлению земельными ресурсами. Организационные системы управления обладают следующими важнейшими свойствами, которые необходимо учитывать при выработке управленческих решений и организации структуры управления:

1) целостность – устойчивость функционирования организационной системы при ее минимальной структурной сложности и минимально необходимых ресурсах;

2) обособленность – относительная изолированность, автономность организационных систем или их подсистем, проявляющаяся в разделении полномочий, формировании границ экономической, организационной, политической и хозяйственной самостоятельности предприятий, регионов, отраслей;

3) централизованность – управление из одного центра (руководитель, администрация, госорганы и т. д.);

4) адаптивность – возможность учета изменений внутренних и внешних условий, обеспечивающего эффективность и стабильность функционирования системы;

5) совместимость – согласованность подсистем и элементов системы, обеспечивающая их взаимоприспособляемость и взаимоадаптивность;

6) эмерджентность – несоответствие целевых функций отдельных подсистем с целевой функцией всей системы. Так, целевая функция хозяйственного комплекса страны может не совпадать с целевой функцией отдельной отрасли, а целевая функция отдельного работника – с интересами организации;

7) мультипликативность – возможность умножения положительных или отрицательных эффектов системы;

8) неопределенность данных – отсутствие точных значений характеристик процесса управления;

9) многокритериальность – возможность оценки деятельности организационной системы управления по нескольким показателям;

10) стохастичность – отсутствие однозначных результатов реализации управленческих решений;

11) наличие фактора времени – старение добываемой информации, связанное с сокращением процедуры обоснования и принятия управленческих решений.

Государственное управление в области использования и охраны земель осуществляют как представительные, так и исполнительные органы власти, между которыми возможны два типа отношений:

– жесткое подчинение, которое характерно для министерств, ведомств, комитетов и инспекций. При жестком подчинении нижестоящий орган полностью подчинен вышестоящему;

– функциональное соответствие, когда органы выполняют аналогичные функции, отличающиеся только степенью детализации и полнотой функций. Вышестоящий орган вырабатывает общие правила и ограничения для нижестоящих.

Управление земельными ресурсами осуществляют на основе определенных принципов, методов и средств целенаправленного воздействия на субъекты прав на земельные участки. Как было отмечено ранее, выделяются управляющая и управляемая системы с наличием определенного

вида связей: прямых и обратных, директивных, стимулирующих, регулирующих. Сложились определенные организационно-структурные блоки системы управления, позволяющие распределить функции управления между различными органами управления (по горизонтали и вертикали), а также между субъектами с различными экономическими формами хозяйствования (рис. 3).

Каждый вышестоящий уровень координирует действия нижестоящих, а каждый иерархический уровень управления содержит все функции организации субъекта управления. Субъект управления на вышестоящем уровне осуществляет координирование организации субъектов управления на нижестоящих уровнях, исходя из принятых для конкретного административно-территориального образования критериев эффективности рационального использования земель. Это обеспечивает необходимые условия для своевременного выполнения федерального законодательства и приведение в соответствие уровней организации управляющей и управляемой систем.

Система органов государственного управления земельными ресурсами образует единую управленческую вертикаль и находится во взаимодействии с государственными органами исполнительной власти: на федеральном уровне, уровне субъектов Федерации, муниципальных образований (административный район, поселения). Представительными органами государственной власти являются аппарат Президента Российской Федерации, Совет Федерации и Государственная Дума Российской Федерации, а также соответствующие органы субъектов Российской Федерации.

Сложившаяся *структура государственного управления земельными ресурсами* не обеспечивает четкого разграничения функций, что отрицательно влияет на развитие земельных и экономических отношений общества. Дублирование функций государственного управления земельными ресурсами, включая реформирование земельных отношений, формирование объектов недвижимого имущества, регулирование оценки объектов недвижимого имущества для проведения сделок налогообложения, геодезии и картографии, земельного контроля, а также охраны земель как природного объекта не позволяет сформировать рациональную структуру УЗР страны.

Например, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (*Росреестр*) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Она осуществляет свои полномочия как непосредственно, так и через свои территориальные управления субъектов Российской Федерации, имеющие свои подразделения в районах и городах.

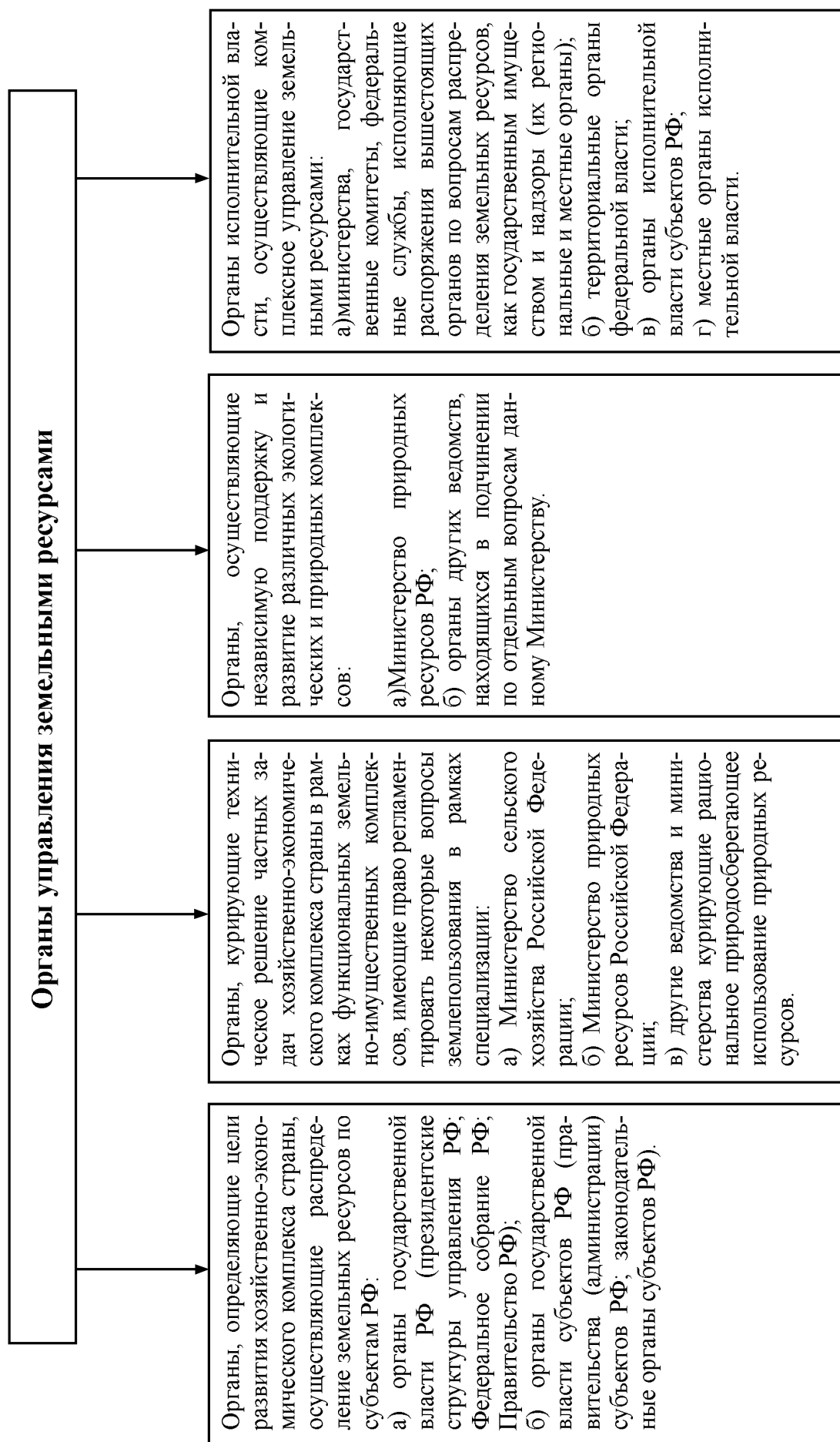


Рис. 3. Организационная структура системы управления земельными ресурсами

В любом государстве в обязательном порядке функционирует исторически сложившаяся правовая система, включающая следующие виды источников права: правовой обычай, нормативный акт, судебный прецедент, договор, общие принципы, идеи и доктрины, религиозные обычаи и др. Для России наиболее характерный способ правового регулирования – нормативный акт, что обуславливается масштабами, централизацией и многонациональностью государства, необходимостью обеспечить единообразие применения правовых норм. Классификация источников права представлена на рис. 4.

Под *нормой права* понимают общее (неперсонифицированное) правило поведения, обязательное для исполнения гражданами и должностными лицами, установленное уполномоченным на это органом. *Норма права* – это повеление, имеющее категорический характер, предписание, за которым стоит авторитет закона, государства. Нормативный акт не должен исчерпываться исполнением, он действует непрерывно и, как правило, рассчитан на неопределенное число случаев.

В связи с многообразием социально-экономических и природно-экологических условий нашей страны нормативные федеральные акты по вопросам земельных отношений и управления земельными ресурсами, как правило, принимают только по крупным общегосударственным проблемам, а решение конкретных задач передают субъектам Федерации, которые относятся к их правотворческой компетенции.

Акты органов государственной власти подразделяют по вертикали на федеральные акты Российской Федерации и акты субъектов Российской Федерации, а по горизонтали – на законы и иные нормативно-правовые акты.

Закон – это нормативный акт, принимаемый в особом порядке и направленный на регулирование наиболее важных общественных, в том числе и земельных, отношений. Закон всегда нормативен, т. е. в законе всегда содержатся юридические нормы – общие правила поведения, рассчитанные на неопределенное число случаев применения. Законы могут принимать только высшие представительные (законодательные) органы Российской Федерации и ее субъекты либо всенародным голосованием – референдумом, проводимым в особом порядке. Этим обуславливается верховенство закона над остальными актами, которые не могут противоречить закону. В России законодательным органом является Федеральное Собрание, состоящее из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы РФ.

Все законы и иные нормативные правовые акты находятся между собой в строго иерархической соподчиненности. Законы, принимаемые высшими представительными органами государственной власти, обладают наибольшей юридической силой по отношению ко всем остальным

источникам права. Верховенство среди законов на всей территории России принадлежит Конституции РФ, наделенной высшей юридической силой, и федеральным законам. Согласно Конституции РФ все законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны ей противоречить.

В области регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами нормы Конституции РФ можно условно разбить на две большие группы: первая, непосредственно посвященная земельным отношениям и УЗР, и вторая, непосредственно участвующая в регулировании земельных отношений и УЗР. Аналогично формируются конституции и уставы субъектов Российской Федерации.

Наряду с нормативными правовыми актами земельного законодательства к источникам земельного права относят также акты других отраслей законодательства, если они содержат правовые нормы, затрагивающие управление земельными ресурсами.

В условиях России основной источник земельного права, как и остальных отраслей права, – подзаконные нормативные акты. В них прежде всего входят указы Президента РФ, а также постановления Правительства РФ, ведомственные акты, нормативные акты организаций, акты субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Главные подзаконные акты – указы Президента России.

Следующие источники земельного права – постановления Правительства Российской Федерации. Акты Правительства РФ принимают на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ и являются обязательными к исполнению в Российской Федерации.

К подзаконным актам относятся приказы, инструкции, правила, наставления, принимаемые центральными органами исполнительной власти, к которым относятся министерства и ведомства. Для осуществления определенных задач федеральные органы исполнительной власти принимают ведомственные нормативные акты.

Для дальнейшего развития системы управления земельными ресурсами в Российской Федерации необходимо создание полноценного земельного законодательства, призванного комплексно регулировать правовые отношения по поводу земли как объекта земельного права. Исходя из особенностей этого объекта, можно выделить следующие основные направления в формировании правового механизма системы управления земельными ресурсами:

- правовое регулирование земель как основного природного ресурса (вопросы рационального использования и охраны земель);
- правовое регулирование земель как объекта права собственности (установление особенностей оборота земельных участков);

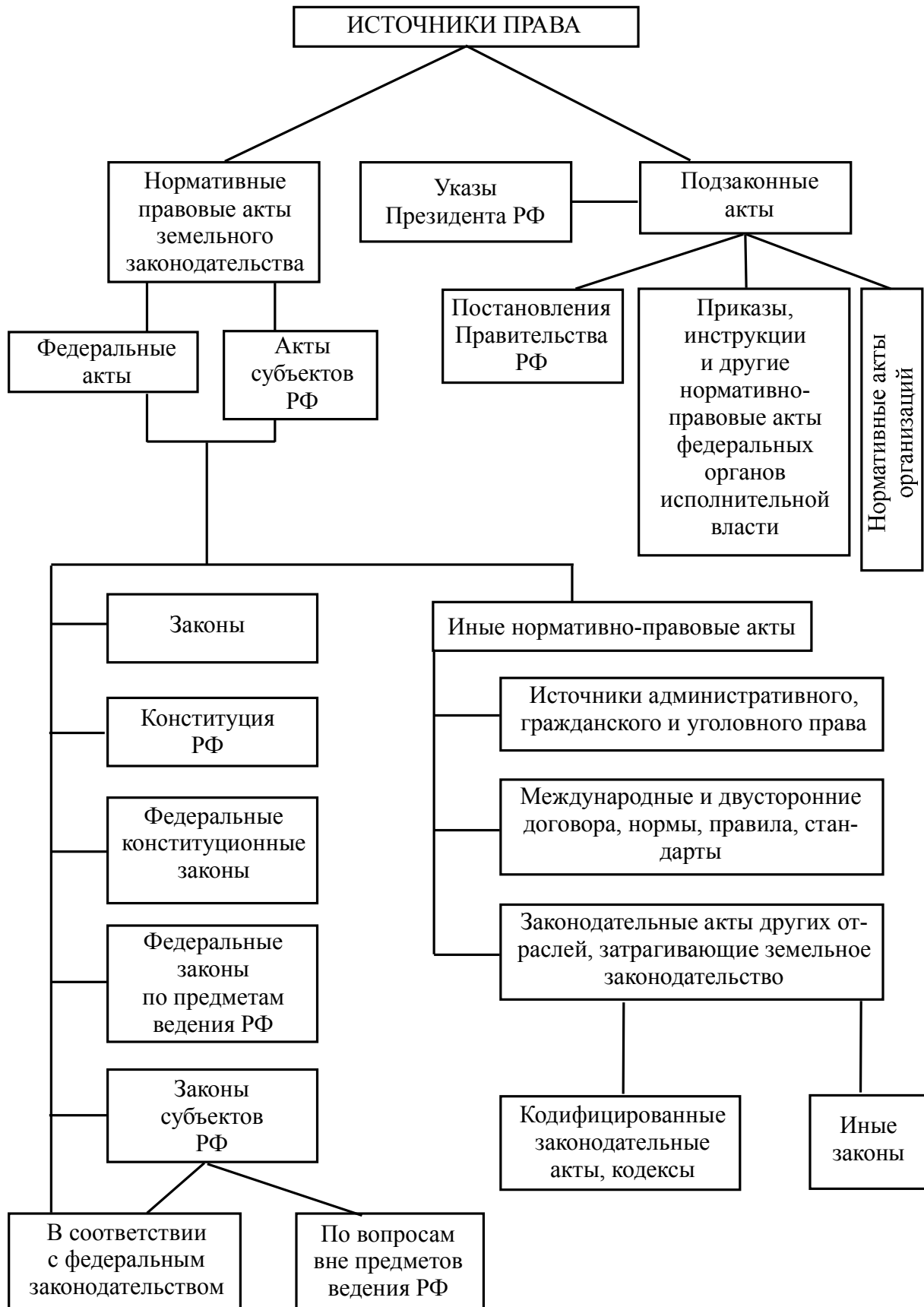


Рис. 4. Классификация источников права

– правовое регулирование земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации (государственный контроль и государственное регулирование земельных отношений).

Вопросы для контроля знаний

1. Организационно-структурные блоки системы управления земельными ресурсами.
2. Функции органов управления земельными ресурсами.
3. Дублирование функций управления земельными ресурсами.
4. Структура территориальных органов Росреестра.
5. Классификация источников права.
6. Понятие «норма права».
7. Понятие «закон».
8. Основные источники земельного права.
9. Основные направления формирования правового механизма системы управления земельными ресурсами.

Тема № 4. Экономический механизм управления земельными ресурсами

Механизм экономического регулирования управления земельными ресурсами формируется системой мер *экономического воздействия*, направленных на реализацию земельной политики государства, обеспечение прав землевладельцев и землепользователей и др.

Система экономических регуляторов управления земельными ресурсами включает:

- земельный налог;
- арендную плату за землю;
- рыночную цену земли;
- залоговую цену земли;
- компенсационные платежи при изъятии земель;
- компенсационные выплаты при консервации земель;
- платежи за повышение качества земли;
- штрафные платежи за экологический ущерб;
- налоговое обложение при гражданском земельном обороте;
- плату за право аренды.

Экономический механизм управления земельными ресурсами должен быть основан на использовании земельной ренты в качестве основы для формирования системы экономических регуляторов с другими экономическими рычагами (ценами, ссудным процентом, подоходным налогом и т. д.).

Рента – устойчивый доход, прямо не связанный с предпринимательской деятельностью. Земельная рента имеет иную природу. Как известно, земельный собственник может вести хозяйство самостоятельно, но может и передать свое право использования земли в аренду предпринимателю. Условиями арендного договора последний временно получает право монопольного хозяйствования на данном участке, за что и выплачивает землевладельцу арендную плату. Превращение части прибыли арендатора в земельную ренту обусловлено именно данной монополией.

Земельная рента – это форма экономической реализации собственности на землю. В ее составе различают дифференциальную, абсолютную и монопольную ренту.

Дифференциальная (разностная) рента возникает на основе монополии на землю как объект хозяйствования, ибо каждый предприниматель получает в свое распоряжение конкретный, ограниченный в натуре участок. По качеству они могут значительно различаться и при равновеликих затратах обеспечивать получение разного количества продукции, а следовательно, и прибыли.

С увеличением спроса на сельскохозяйственную продукцию в хозяйственный оборот вовлекаются худшие участки земли, с которых получают обычную прибыль, а на средних и лучших – более высокую. Дополнительная прибыль и превращается затем в дифференциальную ренту.

Дифференциальную ренту подразделяют на ренту I и ренту II. *Дифференциальную ренту I* определяют как разницу между ценой производства сельскохозяйственной продукции на наихудших землях и индивидуальной ценой производства на лучших и средних земельных участках. Объективное условие ее образования – более высокое плодородие земель и лучшее месторасположение по отношению к рынкам сбыта, пунктам приобретения средств производства, транспортным магистралям и т. д. *Дифференциальную ренту II* определяют как разницу между общественной и индивидуальной ценой производства, которая образуется за счет дополнительных вложений капитала в одни и те же участки земли как землевладельцем, так и арендатором. При заключении нового арендного договора дифференциальную ренту II (как добавочную прибыль) присваивают землевладельцы путем повышения арендной платы, а во время действия «старого» договора – арендатор, ибо в противном случае арендатор не будет вкладывать свой капитал в землю. Дифференциальную ренту I присваивают только землевладельцы.

Монопольная земельная рента образуется на землях исключительного качества, на которых возможно производство редких по своим потребительским свойствам видов сельскохозяйственной продукции. Например, южная приморская зона Краснодарского края, уникальная для России, имеет земли, пригодные для возделывания субтропических культур и чая, особых лекарственных трав.

Экономисты, специально исследовавшие монопольную земельную ренту в городах, выделяют два аспекта ее образования. *Первый* – рента образуется на всех участках города независимо от их свойств, так как для целей градостроительства требуются участки в определенных местах и определенной площади. *Второй* – монопольная рента образуется на отдельных участках поселений, которые в силу действия природных, социальных и экологических факторов приобретают особо ценные свойства.

Наличие частной собственности на землю обуславливает возникновение *абсолютной ренты* как части прибавочной стоимости, присваиваемой государством и другими землевладельцами в силу монополии собственности на землю. Источником ее образования является излишек прибавочной стоимости над средней прибылью, которая образуется в сельском хозяйстве по причине трудностей перелива капитала из промышленности в сельское хозяйство, межотраслевой конкуренции, уравнивания нормы прибыли капитала сельскохозяйственных товаропроизводителей с общей нормой прибыли и др. Поэтому, а также по причине небольших площадей, лучших и средних по качеству и месторасположению земель как объекта хозяйствования, цены на продукты сельскохозяйственных товаропроизводителей определяются условиями производства на худших участках, т. е. эти цены больше общей цены производства. Получаемая разница между стоимостью и ценой производства (добавочная прибыль) должна передаваться в форме абсолютной ренты государству и другим собственникам земли.

Абсолютную ренту получают со всех сельскохозяйственных земель независимо от их качества, месторасположения и производительности, дополнительных вложений. Мелкие землевладельцы не имеют возможности получать значительную абсолютную ренту, так как их издержки на производство сельскохозяйственных продуктов выше складывающегося общественно нормального уровня издержек. Абсолютная рента увеличивает размер платы за землю и является одной из причин возникновения противоречий между землевладельцами и землепользователями, в том числе и арендаторами, и государством.

Одна из важнейших составных частей механизма экономического регулирования земельных отношений – *платность пользования землей*. Законодательство РФ предусматривает такие формы платы за землю, как земельный налог и арендная плата.

За земельные участки, находящиеся в собственности, пожизненном наследуемом владении, бессрочном (постоянном) пользовании, взимается земельный налог, а за арендуемые участки – арендная плата.

В условиях рынка земли для ее купли-продажи может потребоваться банковский кредит. Это вызывает необходимость установления нормативной цены земли, а также системы льгот при налогообложении.

Земельный налог выражает отношения между обществом и земельным собственником. Ставки земельного налога должны отражать единый процесс рентообразования, т. е. устанавливаться с учетом дифференциальной, абсолютной и монопольной земельной ренты и их рентообразующих факторов.

Земельный налог должен поступать в распоряжение субъектов Федерации и муниципальных образований и использоваться для обустройства их территорий, проведения землеустроительных и земельно-кадастровых работ, повышения плодородия почв, развития производственной и социальной инфраструктуры.

Арендная плата – это отражение отношений по поводу использования земельных угодий между собственниками земли и арендаторами, устанавливаемая за объект недвижимого имущества. Она включает, как минимум, три составные части: земельную ренту, амортизацию капитала, вложенного в здания и сооружения, а также процент за пользование капиталом. Очевидно, что при взимании арендной платы в целом с объекта недвижимости различия между этими составными частями стираются, что может быть оправдано при установлении размера аренды в результате свободного торга арендодателя и арендатора. Арендная плата за землю представляет собой вознаграждение, которое выплачивает арендатор собственнику земли за ее использование.

Земельный рынок в России только зарождается. Сделки сводятся в основном к купле-продаже земельных участков гражданами. Основные термины, относящиеся к формированию рыночного оборота земли – это залоговая стоимость земельного участка, ипотека, ипотечные облигации, ипотечный и земельные банки и др.

Залоговая стоимость земельного участка – это переплетение интересов участвующих в данной операции объектов, нахождение ими коммерческого компромисса. При этом финансовые структуры заинтересованы в защите от коммерческого риска, своевременном возврате кредита и надлежащих платежах за него. Получающий же кредит землевладелец заинтересован в получении суммы, соответствующей реальной стоимости закладываемого участка.

Главное назначение залога земли – дать ее владельцу финансовые ресурсы для укрепления материально-технической базы своего хозяйства и на этой основе обеспечить его рентабельную работу. Залоговую цену определяют на рентной основе и индексируют с учетом инфляции на момент оформления ипотечного договора.

Ипотека – разновидность залога недвижимого имущества (главным образом земли и строений) с целью получения ссуды. Для ипотеки характерны сохранение имущества в руках должника, возможность получения под залог одного и того же имущества добавочных ипотечных ссуд под

вторую, третью и т. д. закладные, обязательная регистрация залога в земельных книгах и земельно-кадастровых документах, которые ведут в государственных или коммерческих учреждениях.

Ипотечные облигации – долгосрочные ценные бумаги, выпускаемые ипотечными банками под обеспечение недвижимым имуществом (земли, производственные и жилые здания, прочая недвижимость, заложенная в банке) и приносящие твердый процент. Ипотечный рынок является составной частью рынка ссудных капиталов, где аккумулируются долгосрочные денежные накопления путем выпуска ипотечных облигаций, используемых для предоставления кредита под залог недвижимости.

Ипотечный банк – это банк, специализирующийся на выдачах долгосрочных ссуд под залог недвижимости. *Земельные банки* одна из разновидностей ипотечного банка. Основные направления деятельности земельных банков следующие:

- кредитная и инвестиционная поддержка товаропроизводителей АПК, индивидуального жилищного строительства и иных форм деятельности, связанных с использованием земли;

- инвестирование и кредитование программ поддержки и развития продовольственного комплекса (включая программы повышения плодородия и охраны земель), а также программ переселения на территории России;

- мобилизация финансовых ресурсов, в том числе путем выпуска ценных бумаг, на финансирование мероприятий по осуществлению земельной и аграрной реформ;

- содействие проведению земельных преобразований и развитию регулируемого рынка путем осуществления операций купли, продажи, залога или передачи в аренду земельных участков;

- осуществление по поручению местных администраций операций со средствами, поступающими в форме платы за землю, и средствами, предназначенными для компенсации потерь, связанных с изъятием сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных нужд.

Все учреждаемые сейчас в России земельные и ипотечные банки являются коммерческими, их создают не по указанию Минфина либо Центробанка РФ, а по решению фермерских ассоциаций, акционеров, других обществ. Уставные фонды банков формируются за счет проданных акций путем открытой либо закрытой подписки. Банки могут выпускать следующие виды акций:

- обыкновенные именные, дающие владельцу право на дивиденд в размере, определяемом по итогам финансового года собранием акционеров, а также право на один голос в собрании акционеров;

- привилегированные именные, дающие владельцу право на гарантированный дивиденд, но не предоставляющие право на голосование на собрании акционеров.

Выделяют несколько видов муниципальных земельных облигационных займов (рис. 5).

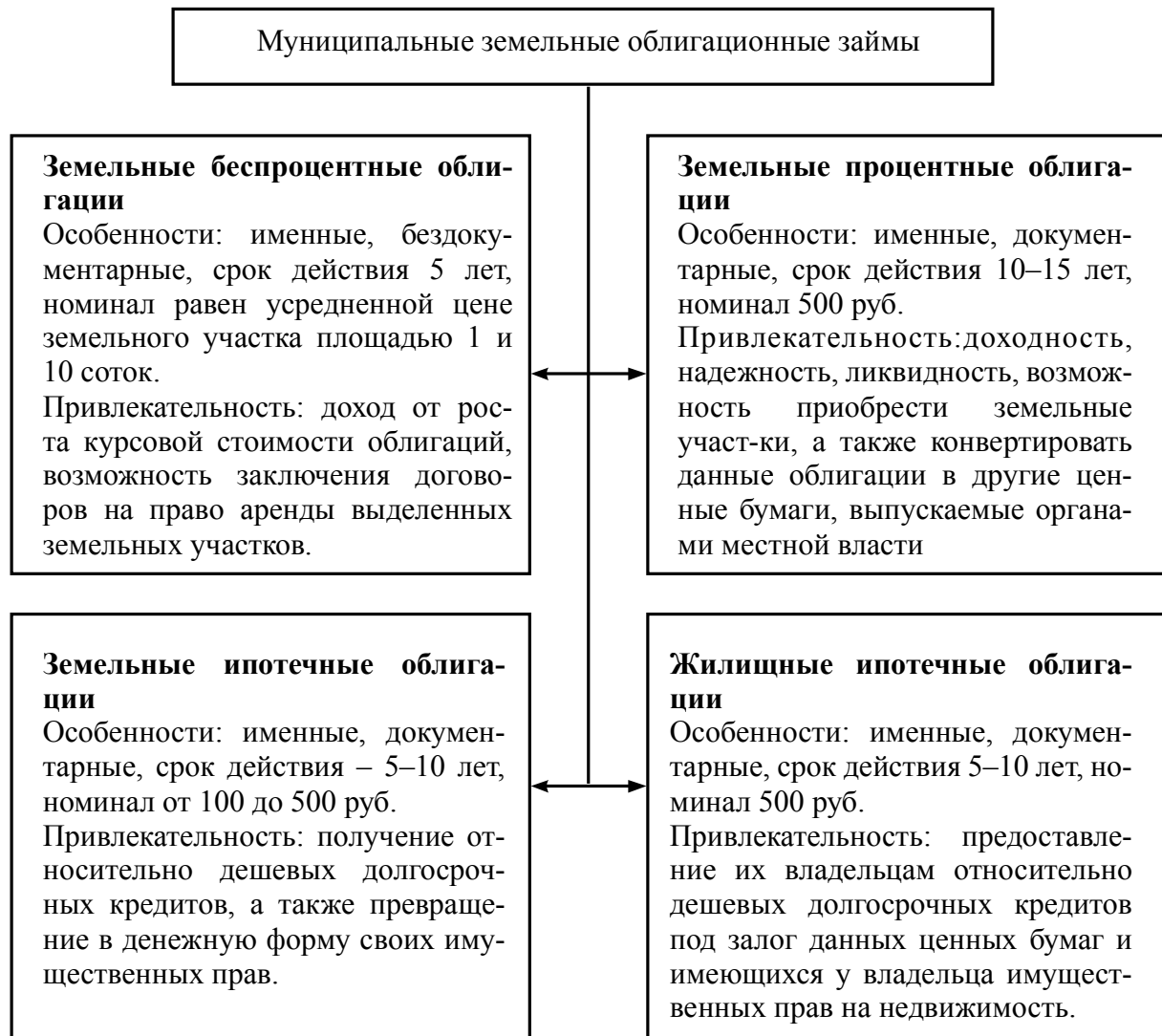


Рис 5. Виды муниципальных земельных облигаций

Вопросы для контроля знаний

1. Понятия «рента» и «земельная рента».
2. Виды земельной ренты.
3. Понятие «земельная дифференциальная рента 1».
4. Понятие «земельная дифференциальная рента 2».
5. Понятие «монопольная рента».
6. Понятие «абсолютная рента».
7. Основные формы платы за землю.
8. Понятие «залоговая стоимость земельных участков».
9. Понятия «ипотека», «ипотечный банк», «ипотечные облигации».
10. Основные направления деятельности земельных банков.
11. Виды земельных облигаций.
12. Виды акций.

Тема № 5. Информационное обеспечение управления земельными ресурсами

Информация – это знания, сведения, данные, получаемые и накапливаемые в процессе развития науки и практической деятельности людей, которые могут быть использованы в общественном производстве и управлении его эффективностью.

Под *информационным обеспечением* управления земельными ресурсами понимают систему сбора, обработки и представления информации, необходимой для принятия управленческих решений по использованию земельных ресурсов на всех административно-территориальных уровнях. В состав информационного обеспечения входят нормативные и справочные данные, составляющие информационный базис системы, текущие сведения, поступающие извне системы, требующие ответной реакции системы или влияющие на алгоритм выработки решений, накапливаемые оперативные учетные и архивные сведения, необходимые для планирования и развития системы.

Необходимость информационного обеспечения в области управления земельными ресурсами обусловливается следующими причинами:

- наличием растущих объемов информации, которую надо обработать в кратчайшие сроки;
- необходимостью тщательной проверки поступающей информации (как для принятия самого решения, так и для рассматриваемых альтернатив);
- разнородностью, иногда и противоречивостью поступающей информации.

Основу процессов, протекающих в системе управления земельными ресурсами, составляет непрерывный информационный обмен. Основными средствами обеспечения этого обмена являются государственные земельный кадастр и мониторинг земель.

По назначению в процессе управления информация подразделяется на следующие виды:

- осведомляющую (используется для обоснования принятия решений);
- управляющую (формируется в процессе управления и доводится до субъекта для исполнения и использования), например: плановая, контрольная, учетная.

Источниками информации могут быть картографический материал, реестры, отчеты, книги и ведомости, каталоги, энциклопедии, рефераты, данные экспертов и т.д.

К основным *методам сбора информации* для целей управления земельными ресурсами следует отнести:

- съемки и обследования;

- запрос данных из какой-либо информационной базы;
- расчет и моделирование данных;
- анкетный опрос;
- исследования поведения потребителей по отношению к объекту;
- испытание системы – «пилот-проекты».

Информационное обеспечение системы управления земельными ресурсами должно способствовать:

- повышению оперативности и качества работы с информацией;
- созданию условий для перехода от традиционной бумажной к безбумажной технологии;
- созданию необходимых условий для повышения автоматизации в работе с информацией и снижения трудозатрат на рутинные операции;
- повышению достоверности создаваемой информации;
- исключению дублирования работы по получению информации;
- обеспечению централизованного хранения информации, подготовленной в электронной форме, включая графическую, а также всех сопутствующих материалов;
- обеспечению единого порядка индивидуальной и совместной работы с информацией;
- объединению потоков электронных документов между структурами;
- использованию общей для всех территориальных органов, предприятий и учреждений Роснедвижимости системы индексации (нумерации) документов, общих справочников-классификаторов и т. п.;
- обеспечению унификации информационной документации и сокращению числа форм и видов единообразных документов.

Система информационного обеспечения управления земельными ресурсами должна:

- 1) сформировать единое информационное пространство;
- 2) обеспечить информационную поддержку рынка недвижимости;
- 3) создать базу для налогообложения;
- 4) поддерживать инвестиционные проекты;
- 5) быть основой различных геоинформационных систем, в том числе для управления развитием территории.

Базовым элементом создания *единого информационного пространства* должны стать земельные участки, к которым привязаны здания (сооружения, коммуникации и т. д.), расположенные на соответствующей территории (область, район, город, поселок). Земельные участки формируют «каркас», на который накладываются все другие элементы и события «территориальной среды».

Для поддержания базы данных в актуальном состоянии определяют периодичность обновления информации, которая, в свою очередь, зависит

от скорости ее «старения». Информацию, содержащуюся в базе данных, с точки зрения периодичности ее обновления делят на три вида:

1) информация, требующая высокой частоты обновления (например, информацию о сделках с земельными участками и иными объектами недвижимости собирают постоянно и обновляют в базе данных ежеквартально);

2) информация, требующая периодического обновления (например, информацию о развитии инженерной и транспортной инфраструктуры, уровне социального и культурно-бытового обслуживания населения, состоянии окружающей среды и иную не часто изменяющуюся информацию обновляют раз в год);

3) информация, требующая обновления по мере ее поступления (например, информацию о балле бонитета почв, технологических свойствах почв, оценочной продуктивности лесных насаждений, кадастровом делении и иную информацию, для получения которой нужны дополнительные исследования или проведение дополнительных дорогостоящих работ, обновляют по мере ее появления).

В системе управления выделяются *три основных направления движения информации*:

– движение нормативно-правовой информации сверху вниз с последующим аккумулярованием ее на нижних уровнях;

– передача первичной информации о состоянии земельных ресурсов и рассредоточение ее по соответствующим уровням управления. На данном этапе вся информация о земельных ресурсах из различных источников поступает в центральную базу данных;

– движение информации снизу вверх – передача вторичной информации о состоянии земельных ресурсов и отчетность земельных комитетов перед вышестоящими уровнями.

Эффективность управления земельными ресурсами зависит от тщательной, комплексной и своевременно собранной информации.

Обработка огромных массивов количественных, качественных, стоимостных и правовых данных о каждом контуре земельных угодий, хозяйственной и административной единицы, их динамике под силу лишь современным компьютерным системам с набором автоматизированных рабочих мест. Функционирование информационного обеспечения управления земельными ресурсами следует осуществлять в трех уровнях: Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования.

К создаваемой информационной базе и банку земельно-кадастровых данных должны предъявляться следующие требования:

1) состав и структура информационной базы должны обеспечивать кадастровыми данными различные учреждения по управлению и использованию земельного фонда, планированию развития хозяйственного механизма региона;

2) информационная база должна учитывать требования всех потребителей, но с позиций отдельного потребителя ее построение может быть не оптимальным;

3) информационная база области должна содержать минимум первичных и производных земельно-кадастровых данных, необходимых и достаточных для решения производственно-экономических задач на уровне районов;

4) развитие информационной базы должно соответствовать изменяющимся потребностям управления земельными ресурсами.

Основные требования к качеству земельно-кадастровой информации:

- своевременность;
- достоверность (с определенной вероятностью);
- достаточность;
- надежность;
- комплексность;
- адресность;
- правовая корректность;
- возможность многократного использования;
- возможность кодирования;
- актуальность.

Земельный кадастр – ключевой компонент земельной информационной системы, обеспечивающий официальное подтверждение наличия количества, качества и стоимости земли и иной недвижимости в любом районе. На основе земельно-кадастровой информации можно:

- гарантировать права собственности на объекты земельно-имущественного комплекса;
- регистрировать права собственности на объекты земельно-имущественного комплекса;
- решать земельные споры;
- поддерживать экономически эффективное развитие земельного оборота;
- планировать землепользование.

Интегрированная кадастровая система – это крупномасштабная общественно-ориентированная земельно-информационная система. Функции интегрированной кадастровой системы (планирование землепользования, регистрация прав, регистрация операций с недвижимым имуществом и его оценка, определение и учет налогообложения, ипотека и др.) связаны между собой. Интегрированная кадастровая система обеспечивает управленческие структуры необходимой информацией для создания:

- упрощенной и координированной системы регистрации объектов недвижимости;
- системы планирования землепользования;
- схем землеустройства и зонирования;

– системы приоритетов для коммерческих, промышленных и частных инвестиций;

– интегрированной информационной системы принятия административных решений и управления финансами.

В состав интегрированной информационной системы должны входить несколько основных блоков, например блок государственного земельного кадастра и мониторинга земель, юридический и градостроительный блоки (рис. 6).

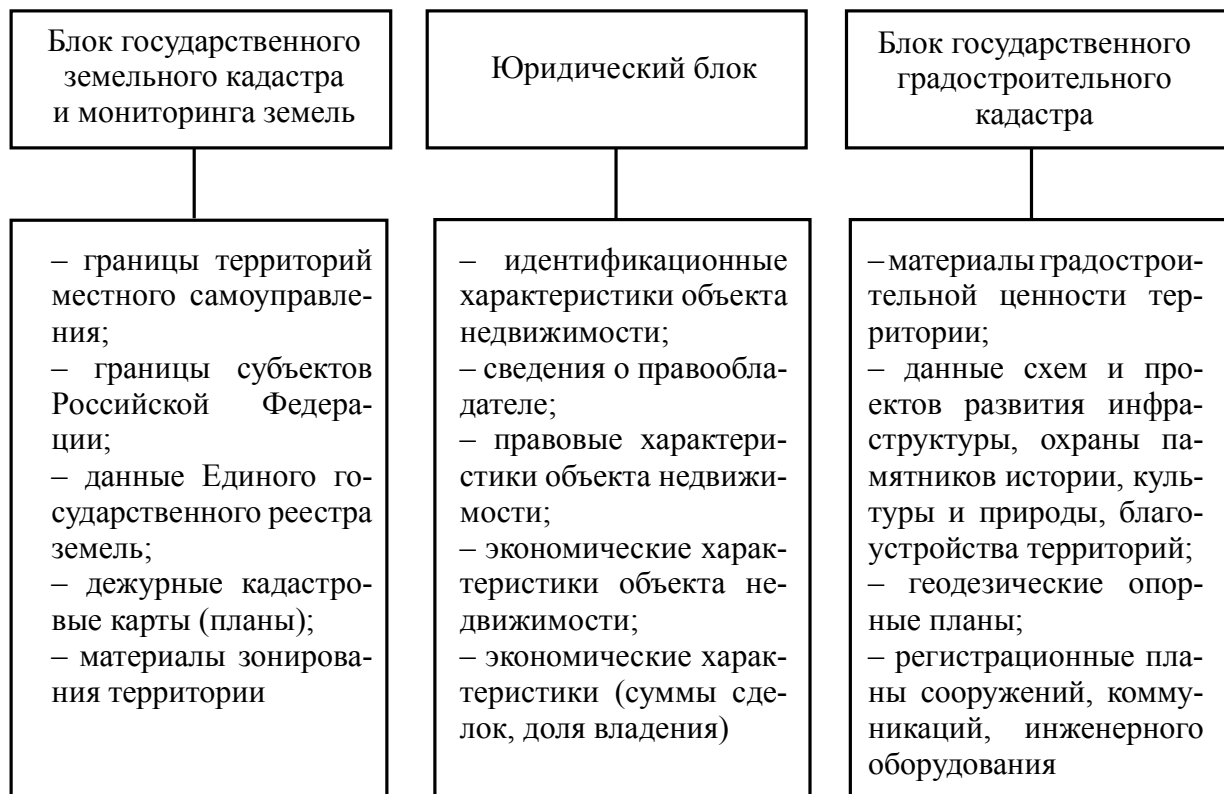


Рис.6. Схема интегрированной информационной системы управления земельными ресурсами

Это взаимодействие определяется следующими основными параметрами: целями и задачами обмена, объемом информации для передачи, порядком информационного обмена.

Цель информационного обмена – обеспечение участвующих в обмене сторон достоверной и оперативной информацией для выполнения соответствующих государственных функций: государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав.

Объем информации для обмена целиком и полностью определяется его целями и структурой основных документов, хранящих исходную информацию о земельных участках, формами Единого государственного реестра прав (ЕГРП) и Единого государственного реестра земель (ЕГРЗ).

Информационный обмен может быть реализован следующими способами: утвержденными формами обмена, регулярными запросами, разовыми запросами.

Вопросы для контроля знаний

1. Понятия «информация» и «информационные ресурсы».
2. Характеристика информации.
3. Содержание информационного обеспечения управления земельными ресурсами.
4. Виды информации.
5. Источники информации.
6. Методы сбора информации.
7. Требования к информационному обеспечению.
8. Направления движения информации.
9. Понятие «интегрированная система управления земельными ресурсами».
10. Понятие «единое информационное пространство».
11. Содержание информационного обмена.

Тема № 6. Управление земельными ресурсами субъектов Российской Федерации

Под субъектом Российской Федерации (определенным Конституцией РФ, 1993 г.) понимают государственное образование в составе федеративного государства. В Российской Федерации имеется 83 субъекта.

Основными характеристиками земельных ресурсов, находящихся в государственной собственности субъектов Российской Федерации, являются:

- целевое назначение определяется федеральным и региональным законодательством;
- распоряжение землей осуществляют органы государственной власти субъектов Федерации, а в отдельных случаях, предусмотренных законодательством, муниципальные органы;
- субъекты земельных отношений (в лице органов гос.власти) не осуществляют хозяйственной эксплуатации земель;
- право собственника земель совпадает с правом регулирования и контроля за использованием всех категорий земельного фонда в территориальных границах субъекта РФ;
- земельные ресурсы в собственности субъекта РФ закрепляют за унитарными государственными предприятиями;
- присвоение части земельной ренты осуществляют через арендную плату и земельный налог;
- сохранение прав собственности, пользования, аренды при включении конкретных участков в фонд земель субъекта РФ.

Главная *цель управления земельными ресурсами субъекта РФ* – создание и обеспечение функционирования системы земельных отношений

и землепользования в регионе, позволяющей (при обеспечении достаточно высокого уровня экологических и социальных условий жизни населения, эффективности развития предпринимательской деятельности разных направлений, общественной и иной деятельности, обеспечении условий сохранения и восстановления свойств окружающей природной среды, в том числе и земельных ресурсов) получить максимум поступления финансовых средств в региональный бюджет. Достигают этой цели в процессе управления земельной собственностью, решая следующие задачи:

- защита интересов общества и безопасности государства и региона;
- обеспечение сохранности, рационального использования государственных земель;
- повышение доходности объектов земельной собственности;
- улучшение экономического и экологического состояния объектов недвижимости, повышение их рыночной стоимости;
- оптимизация производственных издержек на содержание объектов земельной собственности региона;
- обеспечение государственных интересов в процессе разработки и реализации комплексных программ управления земельными ресурсами страны, субъектов РФ и муниципальных образований;
- решение социальных проблем, связанных с использованием государственной и муниципальной земельной собственности;
- развитие инфраструктуры;
- формирование системы налогообложения земель и повышение налоговых поступлений в региональный бюджет;
- формирование эффективных хозяйствующих субъектов земельных отношений и создание базисных условий для привлечения инвестиций с обеспечением юридических гарантий инвесторов правами на землю;
- создание и укрепление системы государственных гарантий прав граждан на землю.

Предметом управления является формирование процессов использования земли в границах субъекта Российской Федерации, обеспечивающих все многообразие потребностей его жителей.

Объектом управления являются земельные ресурсы в пределах территориальных границ, находящиеся в государственной собственности субъекта РФ, за исключением земель, переданных в федеральную, муниципальную, частную и иную собственность.

Субъектами общего государственного управления являются территориальные службы государственных органов общей и специальной компетенции в пределах территории субъекта Российской Федерации.

Субъектами ведомственного (отраслевого) управления землями являются территориальные органы министерств, комитетов, федеральных служб Российской Федерации, которым предоставлены земли вне зависимо-

сти от территориального размещения земель. Кроме того, в сфере управления земельными ресурсами участвуют органы федерального казначейства, государственной налоговой службы и другие финансовые органы, осуществляющие регулирование бюджетно-финансового процесса.

Для достижения поставленных целей земельной политики на региональном уровне необходимы:

- разграничение земель по уровням собственности, гарантирующее соблюдение интересов Российской Федерации, субъекта РФ и муниципальных образований;

- упорядочение компетенции и рациональное разграничение полномочий в вопросах владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами в регионе;

- функциональное усиление и структурное преобразование региональной системы управления земельными ресурсами;

- создание единой автоматизированной системы государственного земельного кадастра;

- развитие арендных отношений на землю;

- развитие экономического оборота земель различных категорий;

- осуществление землеустройства, земельного кадастра и мониторинга;

- совершенствование методов и форм земельного контроля.

Эффективность государственной земельной политики на региональном уровне обеспечивается соблюдением следующих основных принципов ее формирования и реализации: целенаправленность, интегрируемость в федеральную правовую и экономическую политику, системность, последовательность, научно-экономическая обоснованность, практическая реалистичность.

Управление земельными ресурсами регионов на землях различных категорий и целевого назначения имеет ряд особенностей. Первая особенность государственного управления земельными ресурсами в регионах – организация рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Следующая особенность управления земельными ресурсами субъектов РФ – отсутствие реального разделения государственной собственности на федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации. В результате часто происходит подмена (или перекрытие) управленческих функций. Также особенностью управления земельными ресурсами субъектов Российской Федерации является то, что во многих из них своим законодательством была давно введена частная собственность на землю и функционировал рынок земли, даже была разрешена купля-продажа сельскохозяйственных земель. А на уровне Российской Федерации Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» был принят Государственной Думой РФ только в июне 2002 г.

Важнейшая задача государственной земельной политики в регионах – создание социальных гарантий для субъектов земельных отношений, защита их прав и интересов, ликвидация возможных негативных издержек процесса трансформации землепользования в субъектах Российской Федерации, что также является особенностью в сфере управления земельными ресурсами. Первоочередные меры здесь следующие:

- формирование рациональных правовых условий для обеспечения граждан земельными участками, необходимыми для удовлетворения жизненных потребностей и хозяйствования, с установлением порядка передачи земель под ИЖС, садоводство и дачное строительство, дифференцированного подхода при установлении льгот по цене предоставляемых земель;
- увеличение числа рабочих мест при организации и расширении производства в различных отраслях хозяйственного комплекса;
- вовлечение широких слоев населения в процесс регулирования земельных отношений, обеспечения рационального и эффективного использования земель, что требует определения механизмов участия граждан в реализации общественного и производственного земельного контроля.

Системы управления земельными ресурсами в регионах могут иметь различия, связанные с их историческими, социальными и экономическими особенностями (рис. 7).

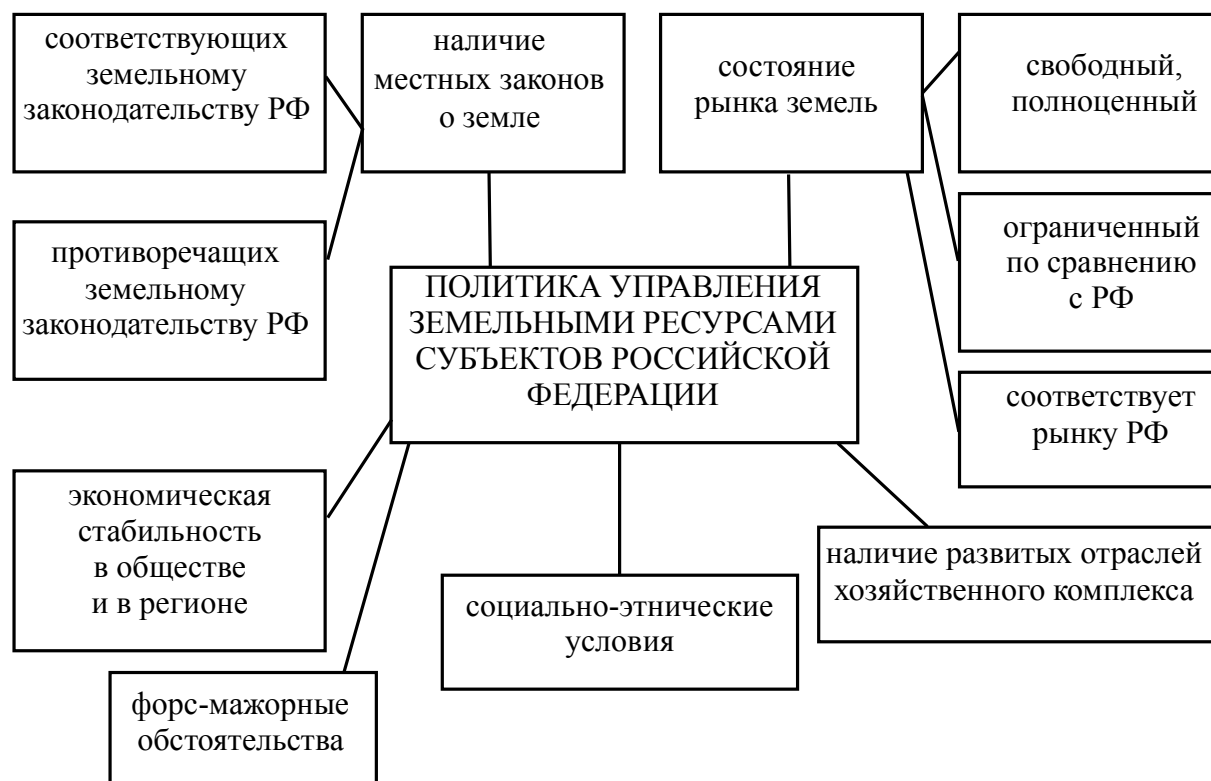


Рис. 7. Факторы, оказывающие влияние на систему управления земельными ресурсами региона

Определяющим на региональном уровне является создание государственного земельного кадастра как информационной основы управления земельными ресурсами и экономического регулирования земельных отношений. Кроме того, необходимы внедрение экономически обоснованных методик массовой государственной кадастровой оценки земель всех категорий и законодательное изменение принципов и правил налогообложения земли и другой недвижимости, учитывающих реальную рыночную стоимость земель.

Вопросы для контроля знаний

1. Понятие «субъект РФ».
2. Цели управления земельными ресурсами субъекта РФ.
3. Задачи управления земельными ресурсами субъекта РФ.
4. Объект и предмет управления земельными ресурсами субъекта РФ.
5. Субъекты управления земельными ресурсами субъекта РФ.
6. Понятие «система управления земельными ресурсами регионов».
7. Задачи земельной политики на региональном уровне.
8. Особенности управления земельными ресурсами регионов.
9. Основные принципы эффективности государственной земельной политики на региональном уровне.
10. Факторы, оказывающие влияние на систему управления земельными ресурсами региона.
11. Основные характеристики земельных ресурсов, находящихся в государственной собственности субъектов РФ.

Тема № 7. Управление земельными ресурсами в муниципальных образованиях

Административно-территориальными образованиями любого уровня являются территории, в границах которых исполняют свои полномочия территориальные органы государственного управления. Муниципальные образования – это территории, в границах которых осуществляется местное самоуправление. Границы территорий административно-территориальных и муниципальных образований могут не совпадать.

В соответствии с законодательством под *муниципальным образованием* понимают населенную территорию, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Такими территориями являются:

– городское или сельское поселение (город, поселок, село, деревня, хутор, станица);

- часть поселения (район в городе);
- несколько поселений, объединенных общей территорией (сельсовет, волость, сельский округ, район, уезд).

Территории муниципальных образований устанавливаются с учетом исторических и иных местных традиций (в соответствующих законах республик в составе РФ используют национальные названия муниципальных образований: кожууны, улусы, арбаны и другие поселения, не меняющие принципа территориального или поселенческого объединения), а также с учетом способов хозяйствования (кочевое, хуторское хозяйство), географических особенностей и сложившейся коммунальной и социальной инфраструктуры.

Конституция Российской Федерации определяет *задачи органов местного самоуправления*, связанных с местом проживания:

- совместное использование ресурсов для производственной и иной хозяйственной деятельности;
- совместное пользование социальной инфраструктурой;
- регулирование общественной жизни муниципального образования (общественный порядок, национальные отношения и др.).

Основные параметры, характеризующие территорию муниципального образования, – это ее географические, экономические и социальные факторы.

Из *географических факторов*, влияющих на управление земельными ресурсами муниципальных образований, наиболее значимые – размер территории и природные условия. При формировании территории муниципальных образований важно учитывать территориальную близость поселений, возможность совместного использования населением природных ресурсов данного территориального образования.

Экономический фактор, характеризующий муниципальную территорию, – это совместная хозяйственная деятельность, что может выражаться как в совместном использовании природных ресурсов, так и в однотипности производства, ведущегося на данной территории, либо в его взаимодополняемости в рамках единого производственного цикла. Кроме того, экономическим фактором, характеризующим муниципальное образование, является наличие инфраструктурного единства территории, чрезвычайно важного при определении характеристик территории муниципального образования.

Социальный фактор, определяющий характеристику места, – это особенность расселения населения на данной территории и его социальные характеристики.

Эти факторы влияют на классификацию форм муниципальных образований. Все муниципальные образования можно разделить на три большие группы:

- первая – поселенческие муниципальные образования (города, поселки, сельские поселения). Как правило, к этой группе относятся те му-

ниципальные образования, в которых имеется собственная инфраструктура, обеспечивающая завершенность производственных циклов;

– вторая – территориально-поселенческие муниципальные образования (сельские районы, сельские округа и др.). Такие муниципальные образования состоят из нескольких поселений, объединенных общим хозяйственным циклом, общей инфраструктурой производственной деятельности и муниципального хозяйства;

– третья – территориальные муниципальные образования. Этот вид муниципальных образований характерен для районов Крайнего Севера, где кочевой образ жизни как основной вид хозяйственной деятельности не позволяет создавать поселения. Эта схема также применима для муниципальных образований в сельской местности с хуторским способом ведения хозяйства.

В системе управления муниципальной недвижимостью наиболее важны разграничение земель по формам собственности, выбор наиболее эффективного направления использования земельных участков и организация процесса передачи прав на землю.

Объектом управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях выступают земля в установленных границах фиксированной площади и месторасположения, земельные участки, территориальные зоны, земельные доли (паи) и права на них. Земля на территории муниципального образования может находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности. К государственным землям отнесены федеральные земли и земли субъектов Федерации, к муниципальным – земельные участки, принадлежащие на праве собственности муниципальным образованиям. Земли в пределах границ муниципального образования, не отнесенные к государственной, частной и иной собственности, а также земли, приобретенные органами местного самоуправления за пределами черты муниципального образования, также являются землями собственности муниципального образования.

При формировании структуры исполнительного органа местного самоуправления необходимо учитывать следующие принципы:

1) *принцип целевой ориентации муниципального образования*; цели и задачи деятельности муниципального образования определяют при его формировании путем разграничения компетенций;

2) *принцип горизонтального разделения функций* (разграничение функций между органами и должностными лицами одного уровня);

3) *принцип вертикального разделения функций* (хозяйствующие субъекты федерального и регионального подчинения любых форм собственности; общественные организации, объединения граждан, иные формы самоорганизации, имеющие органы управления в регионах или Федерации; территориальные отделы областных администраций);

4) *принцип комплексности*. Этот принцип важен для построения целостной структуры управления.

Земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, распоряжаются органы местного самоуправления. Система управления муниципальными землями практически во всех муниципальных образованиях отделена от системы управления зданиями и сооружениями. Исключения составляют небольшие по территории и численности поселки и города, как правило, областного подчинения, где функции управления недвижимостью сосредоточены в одном структурном подразделении местной администрации.

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

Для достижения указанных целей, в том числе при разработке и реализации программ социально-экономического и градостроительного развития территории, муниципальные образования определяют наиболее эффективное направление и форму использования земельных участков, в частности продажу земли под приватизированными предприятиями, приватизацию объектов незавершенного строительства, передачу земельных участков в аренду и другие мероприятия.

При этом необходимо учитывать следующие условия и характеристики системы управления муниципальными землями:

- наличие региональной и муниципальной нормативной базы по управлению земельными ресурсами;
- наличие местной информационной базы (базы данных, методики расчета эффективности, региональные нормативы и пр.);
- обеспечение положительной динамики уровня доходов от использования земли и иного недвижимого имущества;
- обеспечение положительного соотношения доходов от использования земельных ресурсов и расходов на содержание социально ориентированной системы УЗР;
- создание положительной динамики технико-эксплуатационных характеристик объектов земельно-имущественного комплекса;
- повышение спроса на объекты земельно-имущественного комплекса;
- формирование рыночных цен на объекты земельно-имущественного комплекса;

- контроль за динамикой стоимости и спроса на продукцию и услуги, производимые государственными и муниципальными унитарными предприятиями, в области управления земельными ресурсами;
- соответствие использования недвижимого имущества различным нормативам;
- развитие институтов профессиональной деятельности в области земельно-имущественного комплекса (независимая оценка, риэлтерская деятельность и т. д.);
- динамика котировок субфедеральных и муниципальных ценных бумаг;
- динамика объемов инвестиций.

Предметом управления является формирование процессов использования земельных ресурсов в границах муниципального образования.

Субъектами местного управления являются органы местного самоуправления, а субъектами внутривладельческого управления земельными участками – собственники, землепользователи, арендаторы в лице граждан и юридические лица.

Любое муниципальное образование, являясь сложной системой, подвержено влияниям внешних факторов (рис. 8), из чего можно сделать вывод, что успешное развитие территории муниципального образования во многом определяется деятельностью федеральных законодательных и исполнительных органов, а также субъекта Федерации.

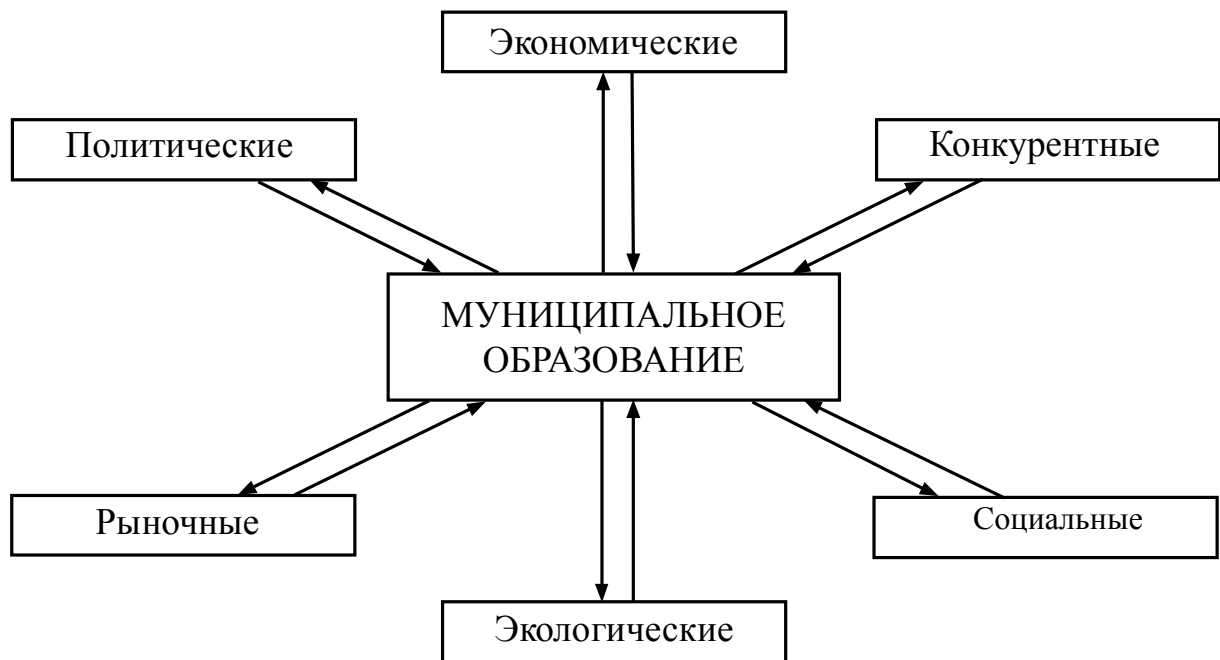


Рис. 8. Влияние внешних факторов на систему управления муниципальными землями

На систему управления муниципальными землями влияют следующие факторы: политические, экономические, социальные, рыночные, экологические и др.

Систему управления земельными ресурсами любого муниципального образования разрабатывают в следующей последовательности:

1) составляют перечень проведенных анализов состояния и перспектив развития социально-экономической и политической ситуации в стране, регионе, муниципальном образовании, материальные, интеллектуальные и прочие ресурсы, которыми располагает или которые может реально привлечь муниципальное образование для своего развития;

2) учитывают долгосрочные перспективы развития муниципального образования, сообщества муниципальных образований, а также интересы соседних территорий, органов власти субъекта Федерации и федерального центра;

3) анализируют основные направления развития муниципального образования: экономическое, социально-культурное, градостроительное, экологическое и пр.;

4) оценивают примерную стоимость программ, ожидаемый эффект и определяют конкретных разработчиков и исполнителей;

5) обеспечивают периодическую конкретизацию в форме годовых планов в соответствии с изменениями социально-экономической ситуации, взглядов сообщества муниципального образования на развитие территории.

Исходя из сложности системы, в основу процесса управления земельными ресурсами муниципального образования должна быть положена земельно-информационная система, которая позволит:

- проводить мониторинг состояния объекта управления;
- обеспечить контроль исполнения решений и эффективности исполнительных механизмов;
- анализировать внешние и внутренние проблемные ситуации и прогнозировать их развитие;
- поддерживать процедуры принятия решений;
- управлять деятельностью органов местного самоуправления;
- обеспечить надежное хранение и оперативный избирательный доступ к большим объемам информации;
- осуществлять автоматизированную поддержку процедур обработки информации;
- формировать внешние и внутренние коммуникации, а также обеспечить поддержку доступа к удаленным источникам и фондам.

К основным мероприятиям, формирующим систему управления землями муниципального образования относятся:

- ведение земельного кадастра, включая регистрацию земельных участков, их учет и оценку;
- планирование и систематическое регулирование использования земель;
- предоставление и изъятие земель;
- землеустройство и мониторинг земель;
- земельный контроль;
- установление порядка управления и распоряжения землями;
- изъятие и предоставление земельных участков в бессрочное (постоянное) пользование, передача их в собственность, аренду;
- планирование использования земель, находящихся на территории муниципального образования;
- взимание платы за землю;
- установление границ территорий земель, передаваемых в ведение сельских и поселковых администраций, а также предоставляемых юридическим и физическим лицам в различные виды пользования;
- выполнение иных функций в соответствии с нормативными правовыми актами РФ, субъектов Федерации и муниципалитетов.

Вопросы для контроля знаний

1. Понятие «муниципальное образование».
2. Параметры, характеризующие территорию муниципального образования.
3. Критерии формирования муниципальных образований.
4. Классификация муниципальных образований.
5. Объект и субъект управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях.
6. Предмет управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях.
7. Функции управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях.
8. Факторы, влияющие на систему управления муниципальными землями.
9. Последовательность разработки системы управления земельными ресурсами муниципального образования.
10. Роль земельно-информационной системы в процессе управления земельными ресурсами муниципального образования.
11. Основные мероприятия системы управления землями муниципального образования.

Тема № 8. Определение эффективности системы управления земельными ресурсами

Эффективность системы управления земельными ресурсами обусловлена:

- соответствием задач управления федеральному и региональному законодательствам;
- системой взаимодействия исполнительных и законодательных органов власти;
- укомплектованностью кадрами органов управления;
- степенью квалификации специалистов (управленцев и исполнителей);
- обеспеченностью картографическими материалами необходимого масштаба;
- наличием данных повсеместной инвентаризации земель, землеустройства, кадастра мониторинга земель и их охраны;
- уровнем автоматизации ведения процесса управления и ведения государственного земельного кадастра;
- возможностью адаптации используемых геоинформационных систем к условиям объекта управления.

Эффективность управления земельными ресурсами следует определять в социально-экономической системе с учетом использования первичных (природные и трудовые ресурсы) и вторичных (материальное производство, информационные ресурсы) факторов производства.

Сложность анализа системы управления земельными ресурсами обуславливает необходимость применения различных приемов и методов исследования. Остановимся на основных и вспомогательных методах и приемах анализа системы управления земельными ресурсами.

1. Методом сравнения оценивают работу органов управления земельными ресурсами, в том числе и земельной службы (или ее организаций), определяют причины отклонений от плановых показателей и выявляют резервы роста. *Основные виды сравнений:*

- отчетных показателей с плановыми;
- плановых показателей с показателями предшествующего периода;
- отчетных показателей с показателями предшествующего периода;
- показателей работы за каждый день; показателей со среднеотраслевыми данными;
- показателей эффективности работы данного предприятия с показателями аналогичных предприятий в других регионах.

2. Индексный метод применяют при изучении сложных явлений, отдельные элементы которых несоизмеримы. Он позволяет провести разложение по факторам относительных и абсолютных отклонений обобщающего показателя.

3. *Балансовый метод* предполагает сопоставление взаимосвязанных показателей хозяйственной деятельности с целью выяснения и измерения их взаимного влияния, а также подсчет резервов повышения эффективности производства.

4. *Метод цепных подстановок* заключается в получении ряда корректированных значений обобщающего показателя путем последовательной замены базисных значений факторов-сомножителей фактически.

5. *Метод элиминирования* позволяет выделить действие одного фактора на обобщающие показатели производственно-хозяйственной деятельности, исключает воздействие других факторов.

6. *Факторный анализ* – установление силы влияния факторов на результативный признак с целью ранжирования факторов. При этом виде анализа применяют методы корреляционного и регрессионного анализа.

7. *Графический метод* – средство иллюстрации организационных, экономических и других процессов на основе рассчитанных показателей. Графическое изображение этих процессов различается по назначению (диаграммы и графики сравнения), по способу построения (линейные, столбчатые, круговые, объемные).

8. *Функционально-стоимостный анализ* – метод системного исследования, применяемого с целью повышения полезного эффекта (или отдачи) системы управления на единицу совокупных затрат за жизненный цикл системы.

9. *Экономико-математические методы* применяют для выбора оптимальных вариантов организации и функционирования системы управления земельными ресурсами.

К основным приемам анализа относят сводки и группировки абсолютных и относительных величин, средних величин, динамических рядов, сплошных и выборочных наблюдений, детализации и обобщения.

Под *эффектом* системы управления земельными ресурсами необходимо понимать конечный результат управленческих действий, выраженный в абсолютных и относительных показателях, а под *эффективностью* системы управления земельными ресурсами – проведение определенного объема и вида управленческих действий (в т. ч. земельно-кадастровых) для повышения качества и степени использования земельных и информационных ресурсов.

Эффективность системы управления земельными ресурсами можно подразделить на экономическую, экологическую, организационно-технологическую, информационную и социальную составляющие.

Виды эффективности системы управления земельными ресурсами показаны на рис. 9.

Экологический эффект управления земельными ресурсами может проявляться в зависимости от периода освоения системы управления. Он может быть первичным, промежуточным и конечным.



Рис. 9. Виды эффективности управления земельными ресурсами

Первичный эффект заключается в снижении отрицательного воздействия на окружающую среду и улучшении ее состояния, что проявляется в уменьшении объема загрязнений и концентрации вредных веществ в почве, воде и воздухе, увеличении площади пригодных к использованию земель, сокращению уровня шума и т. д.

Промежуточный эффект – это снижение показателей загрязнения природной и антропогенной среды до минимально допустимых норм.

Конечный эффект заключается в повышении продолжительности уровня жизни населения, снижении заболеваемости, эффективности общественного производства и увеличении валового национального продукта страны.

Под *экономической эффективностью* управления земельными ресурсами понимают результативность государственной и муниципальной деятельности по управлению земельными ресурсами, измеряемую отношением полученного количественно-экономического эффекта (результата) к затратам ресурсов, а также за счет достижения наибольшего объема земельно-

кадастрового производства при использовании материальных ресурсов определенной стоимости. Эффективность управления земельными ресурсами необходимо рассматривать на трех уровнях:

- Российской Федерации – общехозяйственная;
- региона (область, район) – региональная;
- конкретного землевладения, землепользования – хозрасчетная (коммерческая).

Экономическую эффективность системы управления земельными ресурсами подразделяют на абсолютную (прямую), фактическую, расчетную и др.

Абсолютную (прямую) эффективность определяют как реальную экономическую отдачу от управленческих действий (увеличение сбора земельного налога, плата за информацию и оказание услуг и т. д.). Абсолютная эффективность системы управления складывается из прямого эффекта и части косвенного и опосредованного эффектов, получаемых вследствие принятия экономически эффективного управленческого решения по развитию территории.

Фактическую эффективность системы определяют по осуществленным единовременным затратам и ежегодным издержкам для освоения и ведения системы управления земельными ресурсами с корректировкой в случае получения низкой фактической эффективности. Корректировку осуществляют в ходе авторского контроля, позволяющего установить степень полезности системы для развития территории.

Расчетная эффективность определяется количеством и составом расходов, их окупаемостью на перспективу с учетом нормативных показателей. Фактическая и расчетная эффективности часто не совпадают вследствие экономических, организационных, административных, правовых и других причин.

Социальная эффективность – это создание благоприятных условий для улучшения жизнедеятельности населения, социального развития общества, получаемые в результате принятия управленческого решения.

Организационно-технологическая эффективность системы управления земельными ресурсами отражает эффективность процесса планирования, организации, управления и технико-технологического обеспечения земельно-кадастрового процесса.

Информационная эффективность управления земельными ресурсами – это улучшение информационного обеспечения системы землеустроительных органов информацией для обоснования принятия решений.

Основной критерий *эффективности системы управления земельными ресурсами* – значительное увеличение доходной части федерального, региональных и муниципальных бюджетов за счет операций, связанных с земельными участками и иными объектами недвижимости, контроль за субъектами и объектами земельных отношений при разумной экономии бюджетных средств, направляемых на осуществление функций управления.

При определении общехозяйственной значимости можно выделить глобальный и локальный критерии. *Глобальный критерий* – оценка эффективности системы управления земельными ресурсами с общехозяйственной (макроэкономической) точки зрения. *Локальный критерий* – оценка системы управления земельными ресурсами на уровне субъектов РФ, муниципальных образований.

По приоритету можно выделить главный и побочный критерии. *Главный критерий* – основная оценка эффективности системы управления земельными ресурсами. *Побочный (второстепенный) критерий* – сопутствующий главному критерию.

По виду расчета можно выделить затратный и доходный критерии и «затраты-доходы». *Затратный критерий* основан на минимизации затрат труда и средств для получения эффекта. *Доходный критерий* – максимум эффекта (конечных положительных результатов). Критерий «затраты-доходы» – это максимум эффекта (конечных положительных результатов) при оптимальных (или минимальных) затратах, направленных на достижение эффекта.

По виду результата целесообразно выделить следующие критерии:

– *рыночные* – соответствие основной и информационной стратегии развития системы управления потребностям земельного рынка, вероятность коммерческого успеха, вероятный объем продаж, общая емкость земельного рынка, эластичность цены на землю, необходимость маркетинговых исследований и рекламы для формирования земельного рынка и рынка услуг, оценка препятствий для формирования рынка и др.;

– *финансовые* – размеры инвестиций и стартовые затраты; потенциальная годовая прибыль; соответствие варианта системы управления земельной госсобственностью критериям эффективности капитальных вложений; срок окупаемости; возможности использования налоговых льгот; необходимость привлечения заемного капитала и его доли в инвестициях; финансовый риск, связанный с внедрением конкретного варианта системы управления;

– *внешние и экологические* – правовая обеспеченность, непротиворечивость проекта (варианта) действующему законодательству; реакция общественного мнения на его осуществление; снижение количества погрешностей в производственных процессах; воздействие на уровень загрязнения территории;

– *научно-технические* – перспективность используемых решений; возможность применения полученных результатов в процессах управления; положительное воздействие на другие проекты (варианты), представляющие государственный интерес;

– *социальные* – изменение числа рабочих мест; улучшение жилищных и культурно-бытовых условий работников; улучшение условий труда; влияние на структуру производственного персонала; надежность и своевремен-

ность снабжения населения отдельными видами информации; улучшение здоровья работников и населения; экономия свободного времени. Социальные результаты в большинстве случаев поддаются стоимостной оценке, и их включают в состав общих результатов эффективности управления собственностью;

– *производственные* – доступность сырья, материалов и дополнительного оборудования; новые технологии; характеристика производственного персонала по квалификации и численности; издержки производства;

– *региональные* – ресурсные возможности, степень социальной нестабильности.

Система показателей оценки экономической эффективности управления земельными ресурсами может быть разбита на три взаимосвязанные группы (см. таблицу).

Критерий эффективности целесообразно определять по схеме, показанной на рис. 10.

Система показателей оценки экономической эффективности управления земельными ресурсами

Конечные результаты деятельности	Рациональность организационной структуры	Содержание процесса управления земельными ресурсами
Собираемость земельных платежей % перечисления в федеральный бюджет Стоимость предотвращения ущерба от деградации земель Доля земельных платежей, определяемая вкладом системы управления	Уровень централизации функций; Число звеньев Нормы управляемости Сбалансированность прав и ответственности Уровень специализации и функциональной замкнутости подсистем	Производительность аппарата управления Непосредственные результаты деятельности Затраты управленческого труда; Текущие расходы на управление Стоимость технико-технологического комплекса

Студент для выполнения второго раздела расчетно-графической работы должен определить эффективность системы управления земельными ресурсами в субъектах РФ по приведенной выше методике.

Определение эффективности управления земельными ресурсами должно осуществляться в следующей последовательности;

- 1) определение вида эффективности и эффекта;
- 2) определение критерия эффективности;
- 3) выбор метода определения эффективности;
- 4) определение состава показателей;

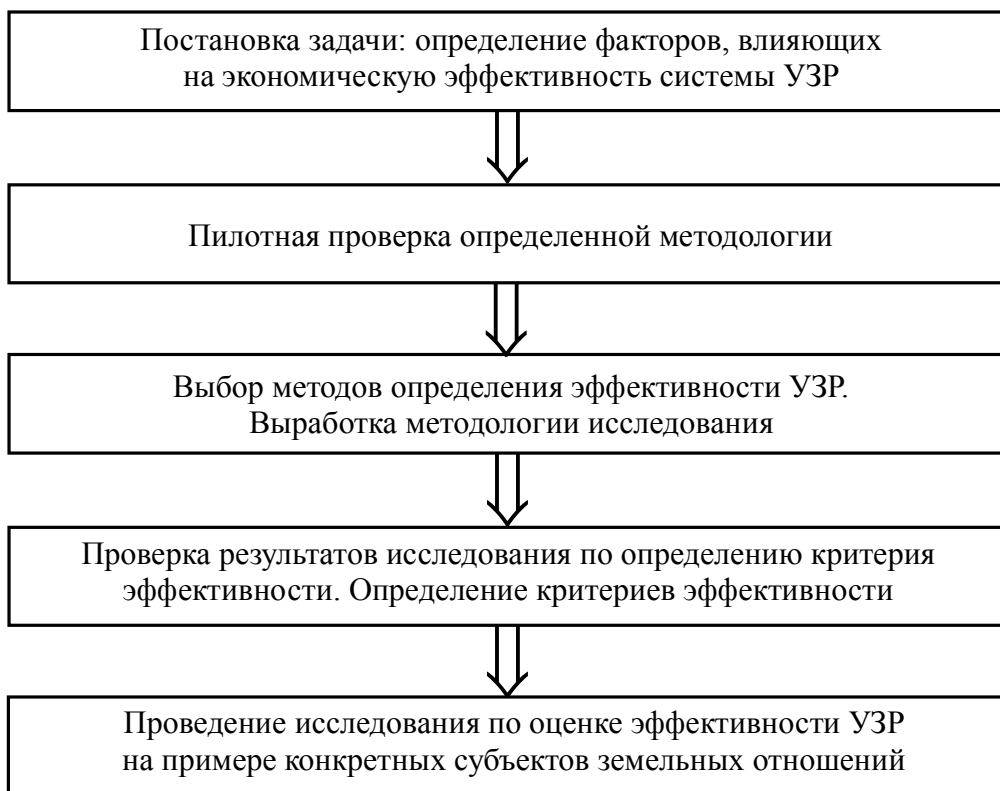


Рис. 10. Схема определения критерия эффективности системы управления земельными ресурсами

- 5) сбор и обработка информации;
- 6) определение перспективных направлений расчета эффекта;
- 7) разработка инструментария анализа;
- 8) определение факторов, оказывающих влияние на управление земельными ресурсами;
- 9) расчет величины эффекта и анализ полученных результатов;
- 10) уточнение системы показателей и/или метода исследований;
- 11) расчет и анализ вторичных результатов;
- 12) принятие управленческого решения.

Вопросы для контроля знаний

1. Понятия «эффект» и «эффективность».
2. Методы и приемы анализа системы управления земельными ресурсами.
3. Виды эффективности.
4. Экономическая эффективность системы управления земельными ресурсами.
5. Экологическая эффективность системы управления земельными ресурсами.

6. Социальная эффективность системы управления земельными ресурсами.
7. Организационно-технологическая эффективность системы управления земельными ресурсами.
8. Информационная эффективность системы управления земельными ресурсами
9. Классификация критериев эффективности системы управления земельными ресурсами.
10. Определение критерия эффективности системы управления земельными ресурсами.
11. Система показателей оценки экономической эффективности управления земельными ресурсами.
12. Последовательность определения эффективности системы управления земельными ресурсами.

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ТЕСТОВЫХ ВОПРОСОВ

1. Земельное законодательство состоит из:

- А. Земельного кодекса РФ, других федеральных законов и законов субъектов РФ.
- Б. Законов РФ, Указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ.
- В. Законов РФ, Указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и нормативных актов МО.

2. Объектами земельных отношений являются:

- А. Планета Земля.
- Б. Земельный фонд.
- В. Земельные участки.

3. Виды государственной собственности на землю:

- А. Федеральная.
- Б. Федеральная и субъектов Российской Федерации.
- В. Субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

4. К формам земельной собственности относятся:

- А. Государственная, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальная.
- Б. Государственная, частная и муниципальная.
- В. Частная, государственная, муниципальная и иные.

5. Правовые формы использования земельных участков – это:

- А. Постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение, аренда, безвозмездное срочное пользование.
- Б. Собственность, постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение, аренда, безвозмездное срочное пользование.
- В. Собственность, аренда, пользование, владение.

6. Землеустройство – это:

- А. Устройство земельных дамб.
- Б. Мероприятия по повышению плодородия почв.
- В. Мероприятия по установлению границ на местности и организации рационального использования земли гражданами и юридическими лицами.

7. Земельный участок на право пожизненного наследуемого владения:

- А. Можно получить в любое время.
- Б. Можно продать и совершать другие сделки.
- В. Можно передавать по наследству и приобрести в собственность, другие сделки запрещаются.

8. Государственный земельный кадастр – это:

- А. Реестр лиц, имеющих земельные участки на конкретной территории.
- Б. Количественный и качественный учёт земельных участков и субъектов права землепользования.
- В. Показатель стоимости земли.

9. Земельные участки на праве аренды могут иметь:

А. Только российские граждане.

Б. Российские физические и юридические лица, иностранные граждане и лица без гражданства.

В. Любые лица, достигшие 15-летнего возраста.

10. Земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, предоставляются в собственность физических и юридических лиц:

А. Только за плату.

Б. Бесплатно.

В. За плату и бесплатно.

11. Земельные участки в России могут находиться в собственности:

А. Только граждан России.

Б. Граждан России, а также иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц.

В. Только иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц.

12. Земельные участки могут быть приобретены в собственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц:

А. На всей территории Российской Федерации.

Б. В границах РФ за исключением приграничных территорий и иных особо установленных территорий.

В. В специально отведённых территориях.

13. Нормы (максимальные и минимальные) предоставления земельных участков для садоводства, огородничества, дачного строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности:

А. Не устанавливаются.

Б. Устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

В. Устанавливаются органами государственного и муниципального управления по заявлениям граждан.

14. Виды платы за землю, установленные законодательством:

А. Земельный налог и арендная плата.

Б. Земельный налог, арендная плата и нормативная цена земли.

В. Земельный налог, арендная плата, кадастровая стоимость, рыночная стоимость.

15. Земли сельскохозяйственного назначения находятся:

А. За границей населенных пунктов.

Б. Внутри населенных пунктов.

В. И внутри населенных пунктов, и за их границей.

16. Виды ответственности за земельные правонарушения:

А. Гражданско-правовая, административная, уголовная.

Б. Земельно-правовая.

В. Гражданско-правовая, дисциплинарная, административная, уголовная.

17. В земельном праве рассматривается:

А. Земля как природный объект и природный ресурс, земельные участки и их части.

Б. Сделки с земельными участками.

В. Общественные отношения по поводу охраны земель.

Г. Группа правоотношений, возникающих по поводу распределения, использования и охраны земель.

18. В какой собственности согласно Конституции РФ могут находиться земли:

А. Исключительно в государственной.

Б. Государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности.

В. Государственной и муниципальной.

Г. Государственной, муниципальной, частной.

19. На каком праве, согласно ЗК РФ, могут предоставляться земли:

А. Постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды, ограниченного пользования, безвозмездного срочного пользования, собственности.

Б. Пожизненного наследуемого владения, бессрочного пользования, аренды, собственности.

В. Краткосрочного пользования, долгосрочного пользования, бессрочного пользования.

20. На сколько категорий разделен земельный фонд в соответствии с ЗК РФ:

А. 10; **Б.** 5; **В.** 7; **Г.** Не выделяет категорий.

21. Какими правомочиями обладает арендатор:

А. Владения, пользования.

Б. Пользования, распоряжения.

В. Владения и распоряжения.

22. Функциональным органом в области использования и охраны земель является:

А. Правительство РФ.

Б. Федеральное Собрание РФ.

В. Росреестр.

Г. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

23. При предоставлении и изъятии земельных участков проводятся:

А. Землеустроительные работы.

Б. Мониторинг земель.

В. Межевание земель.

Г. Изменение границ земельных участков.

24. Изъятые из оборота земельные участки относятся к категории:

- А. Земель запаса.
- Б. Земель особо охраняемых территорий.
- В. Земель специального назначения.

25. Служебные земельные наделы предоставляются при:

- А. Поступлении на работу.
- Б. Совершении сделки.
- В. Объединении долей.
- Г. Покупке акций.

26. К землям транспорта относятся:

- А. Ж/д переезды.
- Б. Реки.
- В. Земли общего пользования.
- Г. Заводы гражданской авиации.

27. Разграничение государственной собственности на землю относится к ведению:

- А. Правительства РФ.
- Б. Представительных органов власти субъектов РФ.
- В. Росреестра.
- Г. Федеральной службы по надзору в сфере природопользования РФ.

28. Земельный участок является вещью:

- А. Делимой.
- Б. Неделимой.
- В. Может быть признан как делимой, так и неделимой.
- Г. Верный ответ отсутствует.

29. Из перечисленных ниже сделок выберите ту, которая не является основанием для возникновения права частной собственности на землю:

- А. Аренды.
- Б. Купли-продажи.
- В. Мены.
- Г. Дарения.

30. Что может быть основанием возникновения сервитута:

- А. Договор.
- Б. Приобретательная давность.
- В. Судебное решение.
- Г. Любое из перечисленных оснований.

31. Какой вид юридической ответственности определен законодательством за самовольное занятие земельного участка:

- А. Материальная.
- Б. Дисциплинарная.
- В. Административная.
- Г. Уголовная.

32. Система наблюдений (съёмки, обследования и измерения) за состоянием земель называется:

- А.** Мониторингом.
- Б.** Экологическим контролем.
- В.** Мелиорацией.
- Г.** Нет верного ответа.

33. Полная дееспособность граждан в земельном праве наступает:

- А.** 14 лет.
- Б.** 16 лет.
- В.** 18 лет.
- Г.** 21 год.

БЛОК-ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ

1. Классификация методов и видов управления
2. Объект, субъект и предмет управления земельными ресурсами (УЗР)
3. Принципиальная схема процесса УЗР
4. Основные задачи государственного УЗР
5. Функции, методы и принципы УЗР
6. Распределение земельного фонда по категориям земель
7. Распределение земельного фонда РФ по угодьям
8. Характеристика качественного состояния земель РФ (негативные процессы деградации почвенного покрова)
9. Распределение земель РФ по формам прав на землю
10. Основные методы управления земельными ресурсами
11. Государственный земельный кадастр и кадастр недвижимости: определение, цели, задачи
12. Землеустройство: объекты, причины для проведения и технологическая структура
13. Государственный мониторинг земель, задачи, методы проведения
14. Контроль за соблюдением земельного законодательства, охраной и использованием земель
15. Организационно-правовой механизм управления ЗР
16. Экономический механизм УЗР
17. Управление земельными ресурсами в МО
18. Определение эффективности системы УЗР

РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ

1. Роль земельного ресурса в формировании земельных отношений.
2. Исторические этапы и условия развития земельных отношений.
3. Рыночная экономика и государственное регулирование земельных отношений.
4. О системе платежей за землю.
5. Регулирование земельных отношений на современном этапе в РФ.
6. Виды и формы собственности на землю.
7. Проведение земельных аукционов.
8. Влияние дифференциации ставок земельного налога на УЗР.
9. Земельный фонд.....(на примере города, субъекта РФ).
10. Особенности земель Свердловской области.
11. Управление земельными ресурсами в ... (страна на выбор студента).
12. Стандартизация, сертификация и лицензирование для формирования системы УЗР.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Варламов А. А. Земельный кадастр [Текст]: в 6 т. Т.2. Управление земельными ресурсами: учебники и учебные пособия для студентов высш. учебных заведений. – М.: КолосС, 2004. – 527 с.
2. Варламов А. А. Земельный кадастр [Текст]: В 6 т. Т.1. Теоретические основы земельного кадастра: учебники и учебные пособия для студентов высш. учебных заведений. – М.: КолосС, 2004. – 464 с.
3. Варламов А. А., Хисмаулов О.Т. Эффективность системы государственного земельного кадастра: учебное пособие. – М.: ГУЗ, 2001. – 104 с.
4. Волков С.Н. Землеустройство: в 6 т. Т. 5. Экономика землеустройства: учебники и учебные пособия для студентов высших учебных заведений. – М.: КолосС, 2001. – 456 с.
5. Гальченко С.А. Эффективность системы государственного земельного кадастра различных административно-территориальных уровней: монография. – М.: МГИУ, 2003. – 157 с.
6. Государственное регулирование земельных отношений. [Текст]. / А.А. Варламов, Н.В. Комов, В.С. Шаманаев, В.Н. Хлыстун; под ред. А.А. Варламова, В.С. Шаманаева. – М.: КолосС, 1998. – 264 с.
7. Земельный кадастр: Теория, методика, практика: под ред. А.А. Варламова. – М.: ГУЗ, 2000. – 360 с.
8. Информационные технологии управления: учебное пособие для вузов. / под ред. Г. А. Титоренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 280 с.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Тематический план дисциплины	5
Краткий лекционный курс	6
Примерный перечень тестовых вопросов	54
Блок-вопросы к экзамену	59
Рекомендуемые темы рефератов	60
Рекомендуемая литература	61