

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«КАЗАНСКИЙ (ПРИВОЛЖСКИЙ) ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ЭКОЛОГИИ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
КАФЕДРА ЛАНДШАФТНОЙ ЭКОЛОГИИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ
ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Курс лекций

Казань – 2020

УДК 332.363

*Печатается по рекомендации
Учебно-методической комиссии института
экологии и природопользования КФУ
Протокол №1 от 28 января 2020 г.*

Авторы-составители

канд. географ. наук, доц. Г.Р.Сафина
канд. географ. наук, доц. В.А.Федорова,

Рецензент

доктор географ. наук, проф. О.П.Ермолаев

Сафина Г.Р., Федорова В.А.

Государственное управление и охрана земельных ресурсов России на современном этапе: курс лекций. Часть 1. Управление в области охраны земель. Деградация почв и земель. / Г.Р. Сафина, В.А. Федорова.– Казань: Казан. ун-т, 2020. – 106 с.

Курс лекций по дисциплине «Государственное управление в области охраны земельных ресурсов» предназначен для магистров, обучающихся по направлению «Землеустройство и кадастры» (Оценка и мониторинг земель). Первая часть пособия знакомит студентов с особенностями государственного управления земельными ресурсами и их охраной: теоретическими основами и организационным механизмом управления земельными ресурсами на различных уровнях, эффективностью системы управления земельными ресурсами и государственным контролем за рациональным использованием и охраной земель.

УДК 911.5

© Сафина Г.Р., 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Тема 1. Основные теоретические положения системы управления.....	5
Тема 2. Теоретические основы управления земельными ресурсами....	10
Тема 3. Организационный механизм управления земельными ресурсами	20
Тема 4. Управление земельными ресурсами субъектов Российской Федерации.....	24
Тема 5. Управление земельными ресурсами в муниципальных образованиях.....	29
Тема 6. Определение эффективности системы управления земельными ресурсами.....	39
Тема 7. Государственный контроль рационального использования и охраны земель.....	49
Тема 8. Охрана и рациональное использование земель.....	72
Тема 9. Деградация почв и земель.....	82
Примерный перечень тестовых вопросов	92
Рекомендуемые темы рефератов	104
Рекомендуемая литература	105

ВВЕДЕНИЕ

Учебная дисциплина «Государственное управление в области охраны земельных ресурсов» включена в основную профессиональную образовательную программу 21.04.02 "Землеустройство и кадастры (Оценка и мониторинг земель)" и относится к дисциплинам по выбору вариативной части.

Целью курса является знакомство студентов с особенностями государственного управления земельными ресурсами, деградацией почв и земель, их охраной и мелиорацией.

Данные методические указания – это краткое изложение основного курса дисциплины «Государственное управление в области охраны земельных ресурсов».

Первая часть пособия знакомит студентов с особенностями государственного управления земельными ресурсами и их охраной: теоретическими основами и организационным механизмом управления земельными ресурсами на различных уровнях, эффективностью системы управления земельными ресурсами и государственным контролем за рациональным использованием и охраной земель, деградации почв и земель.

В конце методических указаний представлены вопросы для тестирования по дисциплине «Государственное управление в области охраны земельных ресурсов».

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 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 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 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 управления любой системы 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).

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.



Рис. 1. Основные функции системы управления

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.

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

Социально-психологические методы управления основаны на

формировании и развитии общественного мнения относительно общественно-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:

- Классификация систем управления.
- Свойства сложных систем.
- Понятие «система управления».
- Объект и субъект управления.
- Принципы системы управления.
- Законы системы управления.
- Основные функции системы управления.
- Методы управления.

ТЕМА 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Управление земельными ресурсами (УЗР) 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-политиче-

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

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

– *вспомогательные*, включающие обслуживающие процессы общего 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 нормативов использования земли.

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:

- приоритет государственного управления земельными ресурсами;
- дифференцированный подход к управлению землями разных категорий и регионов;
- принцип рационального использования земель;
- единство управления земельными ресурсами и управления территориями;
- организационная согласованность использования земель и управления территориями;
- систематическое совершенствование функций и методов управления земельными ресурсами;
- экономически эффективное сочетание государственного,

регионального и муниципального управления земельными ресурсами;

- разграничение функций по управлению ресурсами между органами исполнительной и представительной власти одного административно-территориального уровня;
- разделение функций между различными ведомствами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- правовая обеспеченность управления земельными ресурсами;
- 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, рациональную 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.

Вопросы для контроля знаний

- Понятие «система управления земельными ресурсами».
- Объект и субъект, предмет управления земельными ресурсами.
- Цели и задачи управления земельными ресурсами.

- Виды управления земельными ресурсами.
- Основные этапы принятия решений по управлению земельными ресурсами.
- Методы реализации управленческих решений по управлению земельными ресурсами.
- Общие принципы управления земельными ресурсами.
- Частные принципы управления земельными ресурсами.

ТЕМА 3. ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ 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:

- целостность – устойчивость функционирования организационной системы при ее минимальной структурной сложности и минимально необходимых ресурсах;
- обособленность – относительная изолированность, автономность организационных систем или их подсистем, проявляющаяся в разделении полномочий, формировании границ экономической, организационной,

политической и хозяйственной самостоятельности предприятий, регионов, отраслей;

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

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

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

- 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;

- мультипликативность – возможность умножения положительных или отрицательных эффектов системы;

- неопределенность данных – отсутствие точных значений характеристик процесса управления;

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

- стохастичность – отсутствие однозначных результатов реализации управленческих решений;

- 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.

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.

Вопросы для контроля знаний

- Организационно-структурные блоки системы управления земельными ресурсами.
- Функции органов управления земельными ресурсами.

- Дублирование функций управления земельными ресурсами.
- Структура территориальных органов Росреестра.

ТЕМА 4. 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 85 субъектов.

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

ном 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.

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

- Понятие «субъект РФ».
- Цели управления земельными ресурсами субъекта РФ.
- Задачи управления земельными ресурсами субъекта РФ.
- Объект и предмет управления земельными ресурсами субъекта РФ.
- Субъекты управления земельными ресурсами субъекта РФ.
- Понятие «система управления земельными ресурсами регионов».
- Задачи земельной политики на региональном уровне.
- Особенности управления земельными ресурсами регионов.
- Основные принципы эффективности государственной земельной политики на региональном уровне.
- Факторы, оказывающие влияние на систему управления земельными ресурсами региона.
- Основные характеристики земельных ресурсов, находящихся в государственной собственности субъектов РФ.

ТЕМА 5. 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 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 муниципальные 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. Исключение 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, экономию 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 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 внутрихозяйственного управления земельными участками – собственники, землепользователи, арендаторы в

лице граждан и юридические лица.

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

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:

- 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;
- учитывают долгосрочные перспективы развития муниципального образования, сообщества муниципальных образований, а также интересы соседних территорий, органов власти субъекта Федерации и федерального центра;
- анализируют основные направления развития муниципального образования: экономическое, социально-культурное, градостроительное, экологическое и пр.;
- оценивают примерную стоимость программ, ожидаемый эффект;
- определяют конкретных разработчиков и исполнителей;
- 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

- Понятие «муниципальное образование».
- Параметры, характеризующие территорию муниципального образования.
- Критерии формирования муниципальных образований.
- Классификация муниципальных образований.
- Объект и субъект управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях.
- Предмет управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях.
- Функции управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях.

- Факторы, влияющие на систему управления муниципальными землями.
- Последовательность разработки системы управления земельными ресурсами муниципального образования.
- Роль земельно-информационной системы в процессе управления земельными ресурсами муниципального образования.
- Основные мероприятия системы управления землями муниципального образования.

ТЕМА 6. 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.

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.

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

обобщающего показателя.

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

Метод цепных подстановок заключается в получении ряда скорректированных значений обобщающего показателя путем последовательной замены базисных значений факторов-сомножителей фактическими.

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

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

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).

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

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 рисунке 3.

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

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.



Рис. 3. Виды эффективности системы управления земельными ресурсами

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 культурно-бытовых условий работников; улучшение условий труда; влияние на структуру производственного персонала; надежность и своевременность 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 (табл. 1).

Таблица 1

Система показателей оценки экономической эффективности управления земельными ресурсами

Конечные результаты деятельности	Рациональность организационной структуры	Содержание процесса управления земельными ресурсами
Собираемость земельных платежей. Процент пересисления 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-экономического комплекса.

Вопросы для контроля знаний

- Понятия «эффект» и «эффективность».
- Методы и приемы анализа системы управления земельными ресурсами.
- Виды эффективности.
- Экономическая эффективность системы управления земельными

ресурсами.

- Экологическая эффективность системы управления земельными ресурсами.
- Социальная эффективность системы управления земельными ресурсами.
- Организационно-технологическая эффективность системы управления земельными ресурсами.
- Информационная эффективность системы управления земельными ресурсами
- Классификация критериев эффективности системы управления земельными ресурсами.
- Определение критерия эффективности системы управления земельными ресурсами.
- Система показателей оценки экономической эффективности управления земельными ресурсами.
- Последовательность определения эффективности системы управления земельными ресурсами.

ТЕМА 7. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ДЕГРАДИРОВАННЫХ ПОЧВ И ЗЕМЕЛЬ

Роль и место государственного земельного контроля, в том числе и за деградационными процессами, в России всегда определялись масштабами и глубиной земельных преобразований. Все крупные земельные преобразования в России проводились по инициативе государства и

носили обязательный для всех землепользователей характер.

В советское время при государственной собственности на землю уделялось большое внимание проблемам государственного земельного контроля. В 1968 г. Верховным Советом СССР были утверждены «Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик». В соответствии с ними Совет Министров СССР в 1970 г. утвердил «Положение о государственном контроле за использованием земель». Положение определило задачи государственного контроля за использованием всех земель и систему органов, ведущих государственный контроль с введением новых должностей — главных государственных инспекторов по использованию и охране земель СССР: союзной республики, автономной республики, края, области и района.

Земельные кодексы РСФСР 1970 и 1991 гг. также определили задачи и систему органов государственного контроля за использованием и охраной земель. В главе IX земельного кодекса РСФСР 1970 г. в статье 40 задачи государственного контроля за использованием и охраной земель (с изм. и доп., внесенными Указом Президиума ВС РСФСР от 12.03.1980) определены следующим образом: «Государственный контроль за использованием и охраной всех земель имеет своей задачей обеспечить соблюдение министерствами, государственными комитетами и ведомствами, государственными, кооперативными, общественными предприятиями, организациями и учреждениями, а также гражданами земельного законодательства, порядка пользования землей, правильности ведения земельного кадастра и землеустройства в целях рационального, эффективного использования и охраны земель».

В статье 41, где определены органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, записано «Государственный контроль за использованием и охраной всех земель осуществляется Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами, а также специально уполномоченными на то государственными органами в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР». В разделе X Земельного кодекса РСФСР 1991 г. (утвержден ВС РСФСР 25.04.1991 г. № 1103–1; новая редакция. от 24.12.1993 г.) в статьях 107, 108 прописаны те же задачи с некоторыми поправками относительно названия новых ведомств (Государственный комитет РСФСР по земельной реформе, Совет Министров РСФСР), ответственных за осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель.

В 90-е годы, на первом этапе земельных преобразований, Верховный Совет РСФСР принял законы «О земельной реформе», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства». Совет Министров РСФСР принял постановление «О республиканской программе проведения земельной реформы на территории РСФСР». Для реализации этих документов был принят целый ряд постановлений Верховного Совета РСФСР, Совета Министров РСФСР и Указов Президента РФ.

Программой проведения земельной реформы было предусмотрено организационное, правовое и инструктивно-методическое, землеустроительное, информационное (включая ведение кадастра),

кадровое и материально-техническое обеспечение реформы.

Был создан Государственный комитет РСФСР по земельной реформе, Российское научно-исследовательское и проектно-изыскательское объединение по использованию земельных ресурсов (РосНИИземпроект), Российский центр по научному обеспечению земельных реформ (РосНИЦ «Земля»), Российский институт мониторинга земель и экосистем (РосИМЗ), из Всесоюзного во Всероссийский был переименован институт аэрофотогеодезических изысканий (ВИСХАГИ), а на базе Московского института инженеров землеустройства был создан Государственный университет по землеустройству.

Таким образом, понадобились значительные усилия государства для того, чтобы в новой России конца 90-х годов появились полные собственники земельных участков в лице садоводов, дачников и других категорий граждан, а в ходе реорганизации колхозов и совхозов осуществлена передача земли в собственность крестьян по варианту раздела земли между членами сельскохозяйственных предприятий на условные земельные доли (не выделенные в действительности).

Новым в развитии нормативно-правовой базы по управлению земельными ресурсами стало принятие 20 сентября 2001 г. Земельного кодекса России, в котором приоритет в земельных отношениях отдан земле как природному ресурсу и как важнейшему компоненту окружающей среды и средства производства (статья 1).

В современной России правовую основу осуществления государственного земельного контроля составляют Земельный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» (02.01.2000 г. № 28-ФЗ),

Федеральный закон «О землеустройстве» (18.06.2001 г. № 78-ФЗ), Положение о государственном земельном контроле, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 21.04.2010 г. № 268, Указ Президента Российской Федерации от 25.12.2008 г. № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии», постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии».

В области охраны земель Кодекс (статья 12) продекларировал, что «целями охраны земель являются предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель». Содержание мероприятий по охране земель приведено в статье 13 Кодекса.

Различные правовые нормы в сфере осуществления государственного земельного контроля изложены в других законодательных актах (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации и т.д.).

Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает ответственность в виде изъятия земельного участка в случаях, когда он не используется в соответствии с его назначением (статья 284) либо используется с нарушением действующего законодательства (статья 285).

Статьей 9 Земельного кодекса к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений отнесено государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства и ведения государственного земельного кадастра. Однако в Земельном кодексе нет четкого определения понятия государственного земельного контроля.

В статье 71 Земельного кодекса РФ определено, что государственный земельный контроль осуществляется специально уполномоченными государственными органами за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами. Порядок его ведения определяется правительством России.

Кроме государственного земельного контроля в Земельном кодексе (статья 72) дано определение муниципального и общественного и земельного контроля.

Муниципальный земельный контроль осуществляется на территории муниципального образования органами местного самоуправления или уполномоченными органами в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), гражданами за порядком подготовки и принятия исполнительным органом государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права и законные интересы юридических лиц и граждан по

вопросам земельных отношений.

Государственный земельный контроль – это система организационных мероприятий, правовых и экономических мер, осуществляемых от имени государства специально уполномоченными органами и включающих: выявление нарушений земельного законодательства, применение штрафных санкций по выявленным нарушениям, контроль устранения выявленных нарушений и их предотвращение с целью дальнейшего эффективного использования земельных ресурсов.

В соответствии с вышеуказанным определением и целью государственный земельный контроль включает следующие задачи:

- организация проверок земельных участков, находящихся в собственности, владении, пользовании и аренде юридических и физических лиц;
- проведение экологической экспертизы изменения качественного состояния земель;
- осуществление контроля за устранением собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами земельных участков нарушений земельного законодательства;
- согласование градостроительной и землеустроительной документации;
- участие в работе комиссий по приемке рекультивированных и других земель, а также объектов, сооруженных в целях охраны земель;
- участие в подготовке нормативных и законодательных актов, касающихся использования и охраны земель;
- информирование федеральных органов исполнительной власти,

органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и населения о качественном и количественном состоянии земельного фонда и принимаемых мерах по охране и улучшению использования земель.

Содержание документа государственного земельного контроля соответствует его задачам и проявляется в конкретных, обоснованных и правомерных действиях специально уполномоченных органов, осуществляющих контроль использованием и охраной земель. Его можно подразделить на два вида действия:

- контрольные действия целевого характера;
- контрольные действия специального (узкого) характера.

К контрольным действиям целевого характера можно отнести плановые и комплексные проверки состояния использования земель в объектах земельных отношений. В этих случаях проверке подлежит соблюдение целого комплекса земельно-правовых норм: правомерность пользования землей, соответствие целевому назначению и выявление других нарушений, установление признаков бесхозяйственности, возможностей скорейшего их устранения средствами самого землепользователя и т. д.

К контрольным действиям специального (узкого) характера относятся эпизодические проверки с конкретной целью выявления каких-либо нарушений, проверки сигналов органов государственной власти всех уровней, общественности, связанные с особенностью правонарушений на данном объекте земельных отношений (самовольное строительство объектов, не предусмотренных на данном земельном участке, изменение целевого назначения использования участка, заболачивание и засоление

земель, эрозия почв, невыполнение мер по рекультивации нарушенных земель и т.д.).

Решение поставленных перед контролем задач осуществляется на основе системы функций:

- контрольной;
- предупредительной;
- правоохранительной.

Контрольная функция выполняет следующие задачи:

– подконтрольность нормативным актам органов исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законодательным актам Российской Федерации в части использования и охраны земель;

– независимость специально уполномоченных органов, осуществляющих контроль, от хозяйственной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления в вопросах сбора, обобщения, анализа и оценки информации о состоянии подконтрольных объектов земельных отношений и передача ее органам государственного управления для принятия, обеспечения реализации или корректировки управленческих решений, а также организациям, общественным объединениям и гражданам для обеспечения соблюдения их законных прав и интересов;

– соблюдение законности и гласности, всеобщности (универсальности) контроля, охватывающего все категории земель и всех землепользователей;

– участие общественности в осуществлении контроля.

Предупредительная функция состоит в проверке соблюдения

юридических норм и правил землепользования на тех стадиях деятельности, где может присутствовать потенциальная опасность нарушения закона (предоставление земли, ее приватизация, землеустройство, геодезические и кадастровые работы, планирование и т.д.).

Правоохранительная функция состоит в восстановлении нарушенных прав субъектов земельных правоотношений и применении норм юридической ответственности за нарушение действующего земельного законодательства.

Функции различаются, они могут:

- основываться на суверенной власти государства по отношению ко всем земельным ресурсам независимо от форм собственности на землю и ее целевого использования;

- проявляться как часть организационно-хозяйственной деятельности государства – собственника земли – по отношению к землям, находящимся в федеральной собственности;

- состоять в действиях субъектов земельных правоотношений по внутри производственному контролю (самоконтролю) за состоянием и использованием земли;

- выражаться в правах и обязанностях контрагентов по договору аренды земли (контрагентский, договорной контроль);

- заключаться в правомочиях отраслевых органов исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в части внутриотраслевого (внутриведомственного) контроля за использованием и охраной земель, находящихся в их ведении;

- состоять в аудиторских проверках независимых аудиторов, деятельность которых организуется на коммерческой основе;
- находить свое отражение в правах общественных организаций в области общественного контроля использования и охраны земель.

Формы контроля в зависимости от характера их последовательного применения подразделяются на три основных вида:

- информационное обеспечение контроля;
- принятие решений по результатам контроля;
- исполнение решений контрольных органов.

Исходя из вышеперечисленного, можно отметить ряд общих характерных черт контроля:

- Всеобщность (универсальность). Охват всех категорий земель, видов земельных угодий и объектов земельных правоотношений без каких-либо исключений.

- Постоянство. Постоянный характер контроля, не ограничиваемый сроками и компаниями, проводимый повседневно, систематически.

- Общественность. Участие общественности, которая содействует органам государственного контроля в выявлении правонарушений в области использования и охраны земель.

- Результативность (эффективность) и деловитость, т.е. не формальное проведение обследований и проверок, ревизий, а целенаправленное, с расчетом на получение полезных для дела результатов.

- Гласность. Результаты контроля, т.е. принятые по ним правовые и экономические меры должны быть доведены до сведения трудовых коллективов, отдельных собственников и других землепользователей.

Все указанные характерные черты контроля позволяют своевременно и обстоятельно выявлять, предупреждать и пресекать случаи неправильного использования земли, добиваться восстановления прав как государства, так и землепользователей, принятия неотложных мер по охране земель; недопущению их порчи, самовольного захвата и других нарушений, установленных действующим законодательством порядка землепользования.

Государственный земельный контроль в Российской Федерации возложен на несколько федеральных органов исполнительной власти: Росреестр (до 1 марта 2009 г. — Роснедвижимость), Россельхознадзор, Росприроднадзор и др. Функции указанных органов по многим направлениям нечетко разделены и дублируют друг друга.

Задачей государственного земельного контроля является обеспечение соблюдения организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель.

Росреестр и его территориальные органы осуществляют контроль за:

а) выполнением требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольным обменом земельными участками и использованием земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности;

б) порядком переуступки права пользования землей;

в) выполнением требований земельного законодательства об

использовании земель по целевому назначению и выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

г) выполнением требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков;

д) порядком предоставления сведений о состоянии земель;

е) исполнением предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений;

ж) выполнением иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Россельхознадзор и его территориальные органы осуществляют на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений контроль за соблюдением:

а) выполнения в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (N101-ФЗ 16.07.1998, ред. от 05.04.2016) мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли;

б) выполнения требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и

окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

в) выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Росприроднадзор и его территориальные органы осуществляют контроль за соблюдением:

а) выполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутривозвращенных или собственных надобностей;

б) выполнения требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

в) выполнения требований законодательства Российской Федерации о недопущении использования участков лесного фонда для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков;

г) режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов;

д) выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Государственный земельный контроль осуществляется в форме проверок, проводимых в соответствии с планами, утверждаемыми в порядке, установленном специально уполномоченными органами, а также внеплановых проверок с соблюдением прав и законных интересов организаций и граждан.

Внеплановые проверки проводятся:

- для проверки исполнения предписаний об устранении ранее выявленных нарушений земельного законодательства;
- в случае получения от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан документов и иных доказательств, свидетельствующих о наличии признаков нарушений земельного законодательства.

Мероприятия по государственному земельному контролю в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводятся в соответствии с требованиями Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области организации и осуществления государственного земельного контроля, порядок организации и проведения проверок, взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного земельного контроля при организации и проведении проверок, и т.д.

Основные функции государственного контроля за рациональным использованием деградированных почв и земель и их охраной включают:

1. Выявление и учет площадей деградированных почв и земель.

Этот учет должен осуществляться применительно к каждому виду и степени деградации по специальным формам земельно-кадастровой документации. Учет должен проводиться на всех территориальных уровнях — от отдельных землепользований до страны в целом.

2. Выявление тенденций и темпов изменений площадей деградированных почв и земель (в пространстве и времени). Эта работа также должна осуществляться применительно к каждому виду деградации и на всех территориальных уровнях.

3. Оценку изменений уровня плодородия деградированных почв и земель по сравнению с условно недеградированными. Эта оценка должна осуществляться с учетом региональных почвенно-экологических особенностей территории, применительно к видам угодий, а на пашне — с учетом наборов возделываемых сельскохозяйственных культур.

Зарубежный опыт (США, страны ЕС, Англия, страны Восточной Европы, Китай и др.) свидетельствует, что какие-либо контрольные действия в отношении землепользователей невозможны без постоянного наблюдения за состоянием земельных ресурсов (Овсищер, Кулакова и др., 1992). Кроме того, слова «земельный контроль» и «мониторинг земель» рассматриваются как слова - синонимы. Регулярно работающие в развитых странах мира на базе современных геоинформационных технологий, технологий глобального позиционирования и дистанционных методов зондирования системы мониторинга земель (почв) обеспечивают эффективное исполнение контрольных функций за использованием и охраной земель со стороны административных органов разного уровня. Это происходит потому, что штрафные санкции за рубежом — крайняя мера. Упор делается на профилактическую работу, оказание платной

методической помощи в повышении эффективности использования и охраны земель.

Прямых аналогов созданной в нашей стране системы государственного земельного контроля и надзора в мире нет.

Государственный учет деградированных почв и земель и контроль изменения их площадей

Важная роль в осуществлении мер по выявлению деградационных процессов на землях Российской Федерации и их предотвращению отводится государственному учету деградированных земель, контролю их использования и охраны.

Государственный учет деградированных почв и земель до конца 90-х годов прошлого столетия осуществлялся на различных уровнях — государственном (федеральном, субъектов федерации) и местном (административные районы, землепользования), это выполнялось Роснедвижимостью. Площади деградированных почв и земель различных видов и различной степени деградации отражались в специальных формах учета земель.

На уровне субъектов Российской Федерации площади деградированных почв и земель учитывались для этих субъектов в целом по административным районам.

На местном уровне площади учитывались по административным районам в целом и для землепользований, входящих в состав этих районов.

Площади деградированных почв и земель учитывались отдельно:

- для сельскохозяйственных угодий: пашни, многолетних насаждений, сенокосов, пастбищ, залежей;

- для лесных угодий;
- для территорий городов и других населенных пунктов.

Учет площадей деградированных почв и земель проводился на основе имеющихся картографических и других материалов.

При повторных почвенных обследованиях (корректировках почвенных карт) устанавливались изменения в площадях деградированных почв и земель. При этом выявлялись причины роста площадей деградированных почв и земель — как объективные, так субъективные, являющиеся следствием нерационального использования земель.

В настоящее время в связи с ликвидацией единой земельной службы в стране, прекращением работ по почвенным и геоботаническим обследованиям, отсутствием постоянно действующей полноценной системы государственного мониторинга земель государственный учет деградированных земель практически не ведется — в Государственных (национальных) докладах о состоянии и использовании земель в Российской Федерации Росреестром (ранее Роснедвижимость) из года в год представляется одна и та же, с небольшими вариациями, информация о деградированных землях.

Приказом Министра сельского хозяйства Российской Федерации от 6 июля 2017 г. N 325 утвержден порядок государственного учета показателей плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Государственный учет показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения включает в себя сбор и обобщение результатов почвенного, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения.

Учет показателей проводится для:

а) обеспечения органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, заинтересованных граждан и юридических лиц информацией о состоянии плодородия указанных земель;

б) формирования полной и достоверной информации о состоянии и динамике плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

в) выявления отрицательных результатов хозяйственной деятельности на землях сельскохозяйственного назначения;

г) выявления резервов обеспечения устойчивости сельскохозяйственного производства;

д) обеспечения формирования государственного информационного ресурса о состоянии земель сельскохозяйственного назначения в части показателей их плодородия.

Учет показателей проводится федеральными государственными учреждениями – центрами сельскохозяйственной радиологии, химизации и станциями агрохимической службы, подведомственными Минсельхозу России, на основе учетных данных, полученных при проведении обследований.

Учет показателей проводится в соответствии со следующими критериям:

а) общие показатели (1 раз в 15 лет):

- название почвы, включая почвообразующую породу;
- мощность гумусового горизонта, см;
- уклоны поверхности, градусы;

б) физические и химические показатели:

- содержание органического вещества в пахотном горизонте, % (1 раз в 5 лет);
- кислотность–щелочность (рН КСl (1 раз в 5 лет);
- кислотность–щелочность (рН Н₂О) (1 раз в 5 лет);
- гидролитическая кислотность, мг-экв/100 г почвы, для почв с рН Н₂О < 7 (1 раз в 5 лет);
- содержание подвижного фосфора, мг/кг почвы (1 раз в 5 лет);
- содержание обменного калия, мг/кг почвы (1 раз в 5 лет);
- содержание минеральных форм азота, мг/кг почвы (1 раз в 5 лет);
- содержание макро- и микроэлементов (Са, Mg, Zn, Cu, Мо, S, В), мг/кг почвы (1 раз в 5 лет);
- содержание водорастворимых солей (% токсичных солей в зависимости от типа засоления), для засоленных почв и территорий с опасностью засоления (1 раз в 5 лет);
- содержание обменного Na (% от ЕКО) для солонцового горизонта (1 раз в 5 лет);
- емкость катионного обмена (ЕКО — мг-экв/100 г почвы) (1 раз в 15 лет);
- степень насыщенности основаниями, %, для почв с рН Н₂О < 6 (1 раз в 15 лет);
- гранулометрический состав, % ила (частицы <0,001 мм), % физической глины (частицы <0,01 мм) (1 раз в 15 лет);
- агрегированность, % (1 раз в 15 лет);
- предельная полевая (наименьшая) влагоемкость, объемные проценты (1 раз в 15 лет);

– равновесная плотность почвы по основным горизонтам до 1 м, г/см³ (1 раз в 15 лет);

в) показатели загрязнения почв (1 раз в 5 лет):

– содержание подвижных форм тяжелых металлов (Cd, Pb, Hg, As), мг/кг;

– содержание остаточных количеств пестицидов, мг/кг;

– содержание нефти и нефтепродуктов, мг/кг;

– мощность экспозиционной дозы, мкР/ч; содержание Cs¹³⁷ и Sr⁹⁰, Бк/кг;

– плотность загрязнения Cs¹³⁷, Sr⁹⁰, кБк/м² (Ки/км²);

г) показатели негативных процессов (1 раз в 15 лет):

– доля эродированных почв с учетом распределения по категориям, %;

– доля засоленных почв с учетом распределения по категориям степени и глубины засоления, %;

– доля солонцов и солонцеватых почв с учетом распределения по категориям, %;

– доля переувлажненных почв с учетом распределения по категориям глубины залегания уровня грунтовых вод, %;

– каменистость, % покрытия поверхности почвы камнями размером ≥ 5 см;

– мощность мелкозема (см) для горных и предгорных районов с залеганием плотных пород на глубине менее 2 м;

д) дополнительные показатели для почв неиспользуемых земель (1 раз в 5 лет):

- заустаренность, %;
- залесенность, %;
- зарастание сорняками, %;

е) биологическая активность: определение микробиологической активности (1 раз в 5 лет).

«Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. № 1292-Р, включает задачу формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 г. При этом подчеркивается, что данные о почвах и их свойствах, а также информация о плодородии почв являются частью государственных информационных ресурсов о сельскохозяйственных и иных землях в их составе.

В настоящее время в России отсутствует Единый государственный реестр почвенных ресурсов, который был бы законодательной базой для государственного учета и оценки почв. По этой причине оценки качества почв и ущерба почвам не имеют юридического основания и часто оспариваются в судебных инстанциях. Применяемая в стране «Классификация и диагностика почв СССР», принятая в 1977 г., устарела. Документ составлялся для территории СССР и включает Белоруссию, Украину, Казахстан, а также страны Средней Азии и всего Кавказа. Кроме того, упомянутая «Классификация...» не охватывает большие площади таких интенсивно осваиваемых сегодня регионов, как Сибирь, Север,

Дальний Восток.

Почвенным институтом им. В.В. Докучаева разработан Единый государственный реестр почвенных ресурсов (<http://egrpr.esoil.ru/content/2поч.html>), предназначенный для государственного учета почв России, которые наряду с пространством, рельефом, растительностью, животным миром, недрами и водами являются частью земли, т.е. частью окружающей природной среды (Федеральный закон от 10.01.2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Предлагаемый Единый государственный реестр почвенных ресурсов содержит следующие сведения:

1. Название (номенклатура) почв. Реестр включает 206 почвенных разновидностей, 70 комплексов почв, 5 непочвенных образований, а также 30 вариантов гранулометрического и петрографического состава почвообразующих пород. Номенклатура почв представлена поликлассификационным форматом, включающим помимо принятого в стране наименования почв их названия по международным системам Продовольственной и Сельскохозяйственной Организации Объединенных Наций (FAO) и Глобальных почвенных справочных данных (WRB). Это обеспечивает полную совместимость Единого государственного реестра почвенных ресурсов России с современными международными стандартами, документами, принятыми Европейским Союзом и Мировой Торговой Организацией (ВТО).

2. Описание и диагностика почв. Каждая почва реестра сопровождается диагностическим описанием, которое является эталонным и позволяет однозначно определить почву.

3. *Морфо-аналитическая характеристика качества почв.* Каждая почва реестра имеет характеристики морфологического строения почв, включая мощность почвенно-генетических горизонтов, их гранулометрический состав, кислотность, содержание гумуса и др. Кроме того, почвы реестра имеют аналитические характеристики, определяющие экологические функции почв, а также показатели их плодородия.

4. *Пространственное размещение почв.* Объединение почвенных данных в Едином государственном реестре почвенных ресурсов осуществляется средствами геоинформационных технологий в мультипространственной среде, включающей контуры электронной почвенной карты, полигоны границ карты административно-территориального деления РФ, полигоны карты почвенно-экологического районирования и точки — места заложения типичных почвенных разрезов с их географической привязкой. Это обеспечивает формирование разноуровневой почвенно-ресурсной и природоохранной информации по схеме: государство – субъект федерации – муниципальное образование/район – хозяйствующий субъект.

Разработка и сопровождение Единого государственного реестра почвенных ресурсов осуществляются на основе Почвенно-географической базы данных России, созданной Почвенным институтом им. В.В. Докучаева Россельхозакадемии совместно с Московским государственным университетом им. М.В. Ломоносова и другими научными учреждениями и отдельными учеными страны.

Мировая практика свидетельствует о том, что в большинстве стран сохранению земель, и в первую очередь сельскохозяйственных, уделяется особое внимание. Земельные участки продуктивных земель

зафиксированы в национальных реестрах, их отвод для несельскохозяйственных нужд запрещен и ограничен строгими процедурами, а развитие на них деградационных процессов фиксируется крайне редко.

В связи с прогрессирующей в нашей стране антропогенной нагрузкой на землю коридор экологических регламентов, в пределах которого реализуется свобода хозяйственной деятельности субъектов землепользования, должен постоянно пересматриваться, сужаться и ужесточаться, а государственный и общественный контроль за их соблюдением – усиливаться.

Одной из важных мер по строгому учету и сохранности ценных продуктивных земель является создание и ведение Общероссийского реестра наиболее ценных сельскохозяйственных земель, сформированного в рамках Единого государственного реестра почвенных ресурсов на базе региональных и федерального реестров. Эти земли должны быть объектом особо пристального внимания со стороны органов земельного контроля.

Земельным кодексом РФ (статья 100) предусмотрено выделение особо ценных земель — земель, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций).

На собственников и иных пользователей особо ценных земель возлагаются обязанности по их сохранению, по предотвращению

необратимого изменения состояния данных земель. Сведения об особо ценных землях указываются в документах государственного земельного кадастра, документах государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и иных удостоверяющих права на землю документах.

В то же время особо ценные земли не включают значительные площади наиболее продуктивных сельскохозяйственных земель различных собственников, пользователей и арендаторов с почвенным покровом, обладающим высоким потенциальным и эффективным плодородием, расположенных в благоприятных условиях рельефа, климата и практически не подвергающихся (или подвергающихся в слабой степени) различным деградационным процессам, требующих минимальных капитальных затрат на производство сельскохозяйственной продукции. Таким образом, не учитывается со всей строгостью главный неисчерпаемый капитал страны, основа ее продовольственной безопасности — наиболее плодородные почвы, имеющие ограниченный ресурс, способные бесконечно долго кормить не одно поколение наших людей, существенно сократить непомерно высокий импорт сельскохозяйственных продуктов. В этой связи необходимо провести инвентаризацию всех сельскохозяйственных земель, установить перечень сельскохозяйственных земель, которые, в соответствии с выработанными критериями, относятся к ценным землям, провести их идентификацию на основе материалов классификации земель сельскохозяйственного назначения, разработать порядок их почвоохранного использования и подготовить необходимые изменения и дополнения в законодательные акты Российской Федерации для придания им особого статуса.

Земли, отнесенные к ценным, в обязательном порядке должны иметь на местности фиксированные границы, т.е. в каждом случае они должны быть определены территориально. При этом основным источником информации была и остается почвенная карта с подробной характеристикой свойств и вещественного состава почв, которая является основой любых операций с земельными ресурсами — от проектирования севооборотов до отвода земельных участков. Для ценных земель необходимо установить специальный правовой режим. Вопросы отвода этих земель, изменения их целевого назначения должны решаться исключительно постановлениями Правительства Российской Федерации.

Реестр ценных земель формируется на трех уровнях: региональном (земли субъектов Российской Федерации), федеральном (земли федеральной собственности) и общероссийском (все земли Российской Федерации).

Реестр ценных земель регионального и федерального уровней должен представлять собой построенную на единых методологических и программно-технических принципах систему сведений о земельных участках, включая их фиксированные границы на местности, вид земельного угодья с указанием мелиоративного состояния, характеристику природных условий (рельеф, климат, геологическое строение и почвообразующие породы, растительность, характер хозяйственного использования в историческом аспекте), почвенного покрова, морфологических, физико-химических свойств и вещественного состава почв, их агроэкологической и кадастровой оценки земель, рекомендуемого хозяйственного использования.

В региональный реестр ценных земель будут входить земельные

участки лучшего качества, принадлежащие субъектам Российской Федерации (включая земли административных районов и муниципальных образований) и выделенные в соответствии с критериями регионального уровня.

Федеральный реестр ценных сельскохозяйственных земель будет включать участки лучшего качества, выделенные по критериям регионального уровня на землях федеральной собственности.

Общероссийский реестр ценных сельскохозяйственных земель предлагается формировать из участков лучшего качества регионального и федерального реестров, выделенных в соответствии с критериями общероссийского уровня. Таким образом, основу общероссийского реестра составят земельные участки с лучшими в масштабе страны почвенно-экологическими показателями (отсутствие или слабая деградация), уровнем плодородия, расположенные на небольших уклонах поверхности, в условиях относительно благоприятного климата, и участки мелиорированных земель (орошаемых, осушенных) удовлетворительного качества. Состав почвенного покрова общероссийского реестра будет представлен лучшими почвами страны: черноземами, лугово-черноземными почвами, луговыми почвами степей, темно-серыми лесными и др. Региональный и федеральный реестры ценных сельскохозяйственных земель будут включать помимо участков, вошедших в общероссийский реестр, участки с относительно лучшими для отдельных природно-сельскохозяйственных регионов показателями почв, рельефа, климата, мелиоративного состояния, продуктивности и т.д., отвечающими критериям регионального уровня.

ТЕМА 8. ОХРАНА И РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ

Российское земельное законодательство, в том числе в области охраны земельных ресурсов, основывается на следующих принципах (статья 1 ЗК РФ):

1) учет значения земли как основы жизни и использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

2) приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде;

3) приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат;

4) участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством;

5) единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами;

6) приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами.

7) платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

8) деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства;

9) разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами;

10) дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы;

11) сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Охрана земель – это совокупность предусмотренных нормами права организационных, экологических, экономических и иных мер, направленных на **сохранение, восстановление и улучшение качества земель** всех категорий как составной и неотъемлемой части окружающей среды в интересах обеспечения ее благоприятного состояния.

Согласно статьи 12 ЗК РФ целями **охраны земель** являются предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации,

порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель.

Статья 13 ЗК РФ гласит, что:

1. Охрана земель представляет собой деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленную на сохранение земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса.

2. В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

1) воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

2) защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия;

3) защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, сохранению достигнутого уровня мелиорации.

Рациональное использование земли – это ее использование, отвечающее совокупным интересам общества, собственников и пользователей земли, обеспечивающее наиболее целесообразное и экономически выгодное использование полезных свойств земли в

процессе производства, оптимальное взаимодействие с окружающей средой, охрану и воспроизводство земельных ресурсов.

Рациональным может считаться использование земли, при котором:

- осуществляются охрана и воспроизводство продуктивных и иных полезных свойств земли;
- наиболее полно учитываются природные и экономические условия и свойства конкретных земельных участков;
- достигается высокая эффективность производственной и иной деятельности;
- обеспечивается оптимальное сочетание общественных, коллективных и личных интересов в использовании земли.

Таким образом, **рациональное использование земли** – это ее использование, отвечающее совокупным интересам общества, собственников и пользователей земли, обеспечивающее наиболее целесообразное и экономически выгодное использование полезных свойств земли в процессе производства, оптимальное взаимодействие с окружающей средой, охрану и воспроизводство земельных ресурсов.

При нерациональном использовании земли в зависимости от природных условий и характера хозяйственной деятельности пользователей возникают разнообразные формы ее деградации:

- водная, ветровая, ирригационная эрозия и другие ее виды;
- вторичное засоление орошаемых земель;
- загрязнение сельскохозяйственных и лесных угодий отходами промышленного и аграрного производства, минеральными удобрениями и пестицидами;

- иссушение территории при мелиорации и добыче минерального сырья и топлива;
- подтопление земель при гидроэнергетическом строительстве и орошении;
- нарушение земель при тофрных работах и строительстве;
- переуплотнение почв ходовыми частями машин и механизмов.

ТЕМА 9. ДЕГРАДАЦИЯ ПОЧВ И ЗЕМЕЛЬ

Определение понятия «деградация почв»

Термин «деградация» происходит от латинского слова *degradatio*, буквально означающего «снижение». В «Большой Советской энциклопедии» (1972) деградация определяется как «движение назад, постепенное ухудшение, упадок, снижение качества», а именно «деградация почвы — процесс, приводящий к частичной потере почвой накопленных ранее органических веществ, обменных щелочноземельных катионов и илистой фракции».

В «Энциклопедическом словаре географических терминов» (1968) под термином «деградация почвы» понимается «постепенное ухудшение свойств почв, вызванное изменением условий почвообразования или хозяйственной деятельностью человека. Деградация почв сопровождается уменьшением количества гумуса, разрушением почвенной структуры и снижением плодородия».

В «Большой Российской энциклопедии» (2007) деградация почв определяется как «изменение свойств и режимов почв, приводящие к снижению их плодородия». Термин «деградация земель» отсутствует.

Термин «деградация почв» имеет широкий диапазон понятий. Как правило, определения деградации почв и деградации земель четко не различаются даже в нормативных документах современного периода, хотя эти различия имеются и рассмотрены ниже.

Развернутое определение этого понятия дает Н.Б. Хитров (1998): «Деградация почвы — это вызванный человеком процесс ухудшения и/или утраты свойств и качеств почвы (в пределах элементарного почвенного ареала), результат которого способствует увеличению затрат различного ряда ресурсов (энергетических, сырьевых, информационных и прочих) для достижения получаемого количества и качества продукции и/или увеличению ограничений на дальнейшую деятельность человека».

Согласно «Методике определения размеров ущерба от деградации почв земель» (1994) «Деградация почв и земель представляет собой совокупность природных и антропогенных процессов, приводящих к изменению функций почв, количественному и качественному ухудшению их состава и свойств, снижению природно-хозяйственной ценности земель».

В «Методических рекомендациях по выявлению деградированных и загрязненных земель» (1995) дается следующее определение: «Деградация почв представляет собой совокупность процессов, приводящих к изменению функций почвы как элемента природной среды, количественному и качественному ухудшению ее свойств и режимов, снижению природно-хозяйственной значимости земель».

«Деградация почвы – это процессы и результаты изменений комплекса свойств и режимов почв, в совокупности приводящие к изменению (нарушению) функций почвы как элемента экологической

системы, снижению почвенного плодородия и хозяйственной ценности почвы» (Карманов, 1997).

Четыре последние определения, очень близкие по содержанию, в наибольшей степени отвечают понятию «деградация почв».

В этих определениях отсутствует прямое упоминание об увеличении затрат ресурсов и ограничений на дальнейшую деятельность человека. Однако такие формулировки, как «снижение почвенного плодородия», «природно-хозяйственной (хозяйственной) ценности почв» подразумевают и вопросы затрат ресурсов и ограничений на дальнейшую деятельность человека. При совершенствовании и уточнении термина «деградация почв» возможно более четкое указание на увеличение затрат и ограничение деятельности человека.

Как было сказано выше четкого определения понятия «деградации земель» не существовало. Это было связано с тем, что подавляющее большинство земель имеет почвенный покров, и поэтому деградация почв одновременно является и деградацией земель. Земли, не имеющие почвенного покрова (пески, выходы пород, скальные образования и т.п.), естественно, не могут подвергаться деградации почв. При этом для таких земель не подходит использование понятий «снижение почвенного плодородия», «снижение хозяйственной ценности» и т.п. Поэтому в работах по деградации почв нередко для одного и того же понятия употребляют термины «деградация почв» и «деградация земель» или «деградация почв (земель)».

Однако в 1994 г. Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в статье 1 (часть 1) «Употребление терминов» установила, что термин «деградация земель» означает «снижение или потерю биологической и

экономической продуктивности» богарных и орошаемых пахотных земель или пастбищ засушливых, полузасушливых и сухих субгумидных районах в результате землепользования или действия одного или нескольких процессов, в том числе связанных с деятельностью человека: ветровая и/или водная эрозия; ухудшение физических, химических и биологических или экономических свойств почв; долгосрочная потеря естественного растительного покрова (Конвенция..., 1994).

В настоящем издании мы будем придерживаться следующего определения: *деградация почв представляет собой совокупность природных и антропогенных процессов, приводящих к изменению функции почв, количественному и качественному ухудшению их состава, свойств и режимов, природно-хозяйственной значимости земель.*

Факторы деградации

Деградация почв может быть обусловлена большим количеством различных факторов — как *природных, так и антропогенных*. Природные факторы деградации, исключая катастрофические явления, проявляются локально, на ограниченных площадях и не приводят к существенным изменениям свойств почв. Вместе с тем во многих случаях деградация почв происходит при комбинированном участии природных и антропогенных факторов. Причем, антропогенное воздействие обычно провоцирует активизацию природных процессов, которые до воздействия человека отсутствовали или были в подавленном состоянии. Например, распашка почв на склонах резко активизирует их смыв, неумеренный выпас скота на легких почвах в пустынно-степной зоне — ветровую эрозию, возделывание пропашных культур активизирует минерализацию гумуса, нарушает его баланс в почве и т.д.

Часто бывает сложно различить природные и антропогенные факторы деградации, поскольку и те, и другие вызывают сходные процессы. Например, процессы вторичного засоления почв имеют небольшие особенности только в самом начале своего развития и ничем не отличаются от естественных процессов засоления почв в развитой форме. В результате надежное суждение о вторичном засолении почвы конкретного участка возможно только на основе длительного мониторингового наблюдения. Аналогичные примеры могут быть приведены по отношению к водной и ветровой эрозии, вторичному осолонцеванию, переувлажнению и заболачиванию.

Категории деградации

Под категорией деградации понимается направление того или иного процесса, являющегося причиной изменения свойств почв и земель.

Выделяют четыре основных категории, которые во многом взаимно влияют друг на друга и, как правило, проявляются совместно:

1. Физическая и механическая деградация почв;
2. Химическая и физико-химическая деградация почв;
3. Биологическая и биохимическая деградация почв;
4. Гидрологическая деградация почв и земель.

Физическая и механическая деградация почв и земель включает нарушения сложения почв, их плотности, агрегатного состояния, ухудшения водно-физических свойств и режимов, а также процессы механического нарушения или удаления почвенного материала (часто с изменением его гранулометрического состава), в том числе процессы водной и ветровой эрозии.

Физическая и механическая деградация может проявляться в деформации ландшафта из-за овражно-балочной эрозии, запечатывания почв, широкомасштабных перемещений земель, которые практически являются либо необратимыми, либо трудно восстанавливаемыми. В Европейском Сообществе предлагают различать две категории процессов подобной деградации почв: перемещение почвенного материала (например, эрозия почв под воздействием силы воды или ветра) и ухудшение почв *in situ*, подразумевающее физическую деградацию почв.

Химическая и физико-химическая деградация почв включает процессы негативных изменений почвенного поглощающего комплекса, кислотнo-щелочных свойств почв, окислительно-восстановительного потенциала, содержания макро- и микроэлементов, в том числе элементов питания растений, приводящих к уменьшению содержания гумуса, засолению, солонцеватости, агроистощению, почвоутомлению, подкислению, загрязнению.

Биологическая и биохимическая деградация почв включает негативные изменения количественного и качественного состава почвенных организмов, загрязнение почв патогенными микроорганизмами, ухудшение санитарно-эпидемиологических показателей. К биохимической (микробиологической) деградации также относят трансформацию химических веществ в результате перестройки в составе органического вещества и его разложения.

Гидрологическая деградация почв и земель обусловлена неблагоприятной трансформацией водного режима почв, вызванной неадекватным применением гидротехнических, мелиоративных, дорожно-

строительных и других индустриальных мероприятий, и выражается в переувлажнении, заболачивании, подтоплении почв и земель.

Виды деградации

Виды деградации — это конкретные формы ее проявления, оказывающие существенное влияние на свойства и режимы почв и их природную и хозяйственную ценность.

Выделяют следующие основные виды деградации:

- *эрозия водная и ветровая эрозия (дефляция),*
- *переуплотнение и потеря агрегатного состояния,*
- *переувлажнение,*
- *заболачивание,*
- *подтопление,*
- *вторичное засоление,*
- *загрязнение почв (тяжелыми металлами, органическими соединениями, радионуклидами и другими поллютантами),*
- *опустынивание.*

Ряд исследователей выделяет также вторичное осолонцевание, подкисление, подщелачивание, агроистощение (обеднение элементами питания растений) и др.

Отдельные виды деградации почв могут проявляться как самостоятельно, так и совместно с другими видами. Некоторые последствия специфических антропогенных воздействий сходны с перечисленными видами деградации (например, снятие верхнего слоя почвы при планировочных работах последствиями эрозионной деградации почв и т.п.). Подробная характеристика возникновения и развития разных видов деградации, зонально-провинциальных особенностей их

распространения, проблемы классификационного положения и картографирования деградированных почв (земель), методов определения степени и интенсивности проявления деградационных процессов и мер по их предотвращению даны при описании отдельных видов деградации почв (земель).

Качество почвы характеризуется химическими, физическими и биологическими свойствами, а также тем, как они распределены по профилю. При этом используется множество показателей, описывающих качество почвы: рН, содержание органического вещества, доступных для растений питательных элементов, пористость, гранулометрический состав, водопроницаемость и объем влагозадержания, глубина пахотного слоя, присутствие токсичных для растений химических элементов и т.д. Эти свойства меняются как вертикально, в пределах почвенного профиля, так и горизонтально, от участка к участку. Также эти свойства взаимодействуют друг с другом. Поэтому, качество почвы не может быть описано какой-либо одной переменной или показателем. Урожай культур сам по себе также не может служить универсальным показателем качества, так как он зависит от степени обеспеченности влагой, удобрениями, от сорта культуры, используемых технологий, учитывающих качество почвы. Однако изменения урожайности культур могут показать тенденции в изменении качества почв. Продолжительная сельскохозяйственная деятельность заметно влияет на характеристики почвы. Например, фермеры, на почвах с низким плодородием в гумидном климате, как правило, стремятся улучшить их плодородие путем внесения навоза, или удобрений; уменьшения кислотности путем добавления извести; оптимизировать влагообеспеченность путем дренажа или орошения.

Степень деградации

Все виды деградации могут проявляться в различной степени – от очень слабой до очень сильной. Степень деградации характеризуется величиной отклонения параметров почвы от ее аналога, принимаемого в качестве недеградированной почвы. Степень деградации может выражаться как с помощью количественных параметров, так и на основе качественных показателей (в том числе косвенных). Выделяются следующие степени деградации: отсутствие деградации, слабая, средняя, сильная, очень сильная.

Интенсивность процессов деградации

Интенсивность процессов деградации определяется темпами изменений свойств почв, величиной негативных изменений параметров деградированных почв за определенный отрезок времени. Интенсивность деградации (в отличие от ее степени) выявляется при повторных обследованиях того же объекта. Наиболее объективно интенсивность деградации устанавливается в тех случаях, когда степень деградации выражается непосредственно с помощью количественных параметров (например, достоверное снижение содержания гумуса на пашне может быть зафиксировано при повторном обследовании уже через 5–7 лет).

Текущая и потенциальная деградация почв

Для планирования мероприятий по охране и использованию земель, также для создания информационных ресурсов об их состоянии, включая их картографирование, на совещании экспертов в Риме (FAO Soils Bulletin 34, 1977) было предложено различать текущую и потенциальную деградацию почв. Под *текущей (или актуальной) деградацией* почв понимается действие деградационных процессов в настоящий момент

времени, в результате которых сформировались и формируются деградированные почвы. Под *потенциальной деградацией почв* предложено понимать максимальную естественную чувствительность к деградации почв, подразумевая, что почва не защищена от деградационных процессов. Например, в случае с эрозией предполагается, что отсутствует растительность и на территории не применяются противоэрозионные мероприятия. Таким образом, оценка потенциальной деградации почв обычно оказывается существенно выше оценки текущей деградации. Получение этих двух разных оценок позволяет дифференцировать территорию по ее чувствительности к деградации и на этой основе планировать и проектировать мероприятия по использованию и охране земель. С практической точки зрения целесообразно вместо понятия «потенциальная деградация почв» использовать близкое к нему, но не идентичное понятие «потенциальная опасность развития деградации почв».

Потенциальная опасность развития деградации почв и земель

Потенциальная опасность развития деградации почв и земель — это еще нереализованная угроза возникновения и развития процессов деградации, связанная с наличием природных и/или антропогенных предпосылок на территории ландшафта, которые в сочетании с некоторыми дополнительными воздействиями могут вызывать деградацию. В качестве природных и/или антропогенных предпосылок могут выступать состав, строение природных или природно-антропогенных геосистем, процессы их функционирования, также воздействия на геосистемы в целом или на отдельные их компоненты.

Так, потенциальная опасность развития водной эрозии почв существует в условиях расчлененного ландшафта на склонах в регионах с

ливневым характером выпадения осадков, и реализуется она на пашне при механической обработке почв без соблюдения противоэрозионной агротехники, а на пастбищных угодьях — при нарушении сплошного растительного покрова вследствие перегрузки их скотом, образования незащищенных растительностью скотобойных троп и участков с выбитым травостоем. В регионах с потенциальной опасностью развития ветровой эрозии в аналогичных условиях создаются предпосылки для возникновения дефляционных процессов.

В регионах с потенциальной опасностью развития ветровой эрозии при определенных условиях (несоразмерных антропогенных воздействиях) создаются предпосылки для возникновения дефляционных процессов.

Большая потенциальная опасность развития деградационных процессов: переувлажнения, заболачивания, засоления – существует на территории оросительных мелиоративных систем при несоблюдении специальной агротехники, рациональных норм и способов полива, приводящих к подъему уровня минерализованных грунтовых вод.

Устойчивость почв к деградации

Устойчивость почв к деградации — способность почв противостоять действию разных видов деградационных процессов. Устойчивость почв к деградации зависит в первую очередь от особенностей их морфологического строения, физико-химических свойств и вещественного состава, состояния почвы, т.е. наличия (или отсутствия) факторов, защищающих почвы от деградации (характер растительного покрова, динамика влажности верхнего слоя, положение в рельефе местности и т. д.), интенсивности природно-антропогенных воздействий и др.

Устойчивость почвы является в целом величиной динамической и во многом зависит от налагающихся друг на друга циклов состояния почвы. Эти циклы могут быть как продолжительными (почва длительное время находится под естественной травянистой или лесной растительностью), так и короткими (чередование в севообороте многолетних трав пропашных культур, увлажнение почвы весной и иссушение летом и т.д.).

Деградация и экологические функции почв

Почва, являясь элементом ландшафта, находится на протяжении многих лет в динамическом равновесии с другими компонентами биосферы, поэтому любое нарушение этого равновесия (как правило, это связано с нерациональной деятельностью человека, разрывающего природные связи внутри компонентов биосферы) приводит к потере почвой своих основных свойств, что становится причиной их деградации. Иными словами, деградация нарушает экологические функции почв в биогеоценозе.

Если почва не подверглась процессам деградации, она сама влияет не только на элементы ландшафта, биогеоценоза, но и на литосферу, атмосферу, гидросферу и биосферу природной экосистемы.

Под экологическими функциями почв понимаются такие их свойства, которые влияют на условия жизни на Земле во всем ее видовом разнообразии (Добровольский, Никитин, 2006). В наземных экосистемах почва выполняет многочисленные и разнообразные функции. Важно представить себе сначала почвенные биогеоценозические функции, имея в виду участие почвы в жизни элементарных единиц биосферы — биогеоценозов, представляющих собой единство живых организмов и

среды их обитания на небольших однородных территориях (Никитин, 2010).

К почвенным *биогеоценотическим функциям* относятся: функции жизненного пространства, жилища, механической опоры живых организмов; функция источника элементов питания, депо влаги, элементов питания и энергии, катализатора и ингибитора ряда биохимических процессов; функция адсорбента тонкодисперсного вещества, поступающего из атмосферы и с боковым или грунтовым водными потоками; функция адсорбента микроорганизмов; функция сигнала для ряда сезонных биологических процессов; функцию пускового механизма некоторых сукцессий; функция трансформатора вещества энергии, находящихся или поступающих в биогеоценоз; функция буферного защитного биогеоценотического экрана, являющегося фактором эволюции организмов, условием существования жизни на суше Земли.

Взаимодействие почв с компонентами биосферы в общепланетарном масштабе осуществляется различными ее функциями, среди которых можно выделить категории и виды, помимо биогеоценотических, рассмотренных выше.

Литосферные — биохимическое преобразование верхних слоев литосферы; источник вещества для образования минералов и пород; передача аккумулированной солнечной энергии в глубокие части литосферы; защита литосферы от чрезмерной эрозии; условие нормального развития литосферы.

Гидроатмосферные — трансформация поверхностных вод в грунтовые; регулирование речного стока, фактор биопродуктивности водоемов; поглощение и отражение солнечной радиации; регулирование

влагооборота, газового режима состава атмосферы; источник твердого вещества и микроорганизмов атмосферы.

Общебиосферные и этносферные — среда обитания, источник вещества для организмов суши, фактор биологической эволюции и этногенеза; условие нормального функционирования биосферы и этносферы, планетарный узел связей; обеспечение воспроизводства сельскохозяйственного и лесохозяйственного сырья; фактор формирования полезных ископаемых и энергетических ресурсов; место для поселений, промышленных и дорожных объектов, рекреационная функция.

Изучение экологических функций почвы направлено прежде всего на гармонизацию взаимодействия в системе общество – природа. Однако часто нарушение каких-либо функций может приводить к необратимым последствиям. Так, ослабление защиты почв способствует развитию процессов эрозии и, по своей сути, является нарушением литосферной функции почв. В качестве подтверждения достаточно вспомнить 1960–1970-е годы, когда в результате массовой распашки целинных земель на Северном Кавказе, в Сибири, Казахстане проявилась ветровая эрозия в виде катастрофических пыльных бурь. Или, например, нарушение гидросферных функций почв в формировании ландшафта Аральского моря привело к его исчезновению, и как следствие, разрушению этносферной функции почв.

При этом приходится констатировать, что функции описаны лишь на качественном уровне, в то время как зависимости должны иметь количественные параметры, и это является, по существу, научным «вызовом» XXI в.

Обратимость деградации

Под обратимостью деградации понимается реальная возможность восстановления свойств почв, измененных (утраченных) в процессе деградации. Обратимость зависит от вида и степени деградации почвы, а также от буферных свойств конкретных почв, особенностей агрофитоценозов, ландшафтов, от внешних условий, от проявления других видов деградации. Для некоторых видов (подкисление, обеднение подвижными формами элементов питания растений, слабое засоление при условии обеспеченности дренажа и т.п.) можно в короткие сроки и без крупных затрат добиться практически полного восстановления свойств, характерных для недеградированной почвы. Для ряда других видов деградации почвы (водной и ветровой эрозии, деградации физических свойств почв при нерациональном орошении, значительной потере гумуса черноземными почвами и т.п.) устранение последствий крайне сложно или практически невозможно в полном объеме и в обозримые сроки. Особенно это касается высоких степеней деградации. Некоторые виды деградации сложно направить в противоположную сторону. Например, разрушение ландшафта из-за овражно-балочной эрозии является практически необратимым видом деградации. В данном случае необратимость определяется как невозможность восстановления свойств почв естественными силами или техническими средствами даже на протяжении 100 лет, что равно четырем поколениям людей.

В то же время отрицательный баланс питательных веществ или уплотнение поверхности и образование на ней корки могут быть компенсированы рациональными антропогенными мероприятиями. Эффекты водостока могут включать в себя заиление водоемов, сток

питательных веществ, что вызывает эвтрофикацию, сток пестицидов. В некоторых местах выдувание почвы может повлечь за собой ущерб на больших территориях. Разрушение органического вещества почвы также влечет за собой попадание в атмосферу CO_2 и CH_4 , что способствует глобальному потеплению.

Выделяют 5 категорий степени обратимости деградации: 1) легкая обратимость, требующая простейших агротехнических мероприятий или снятия определенной нагрузки; 2) средняя обратимость, требующая специальных, более дорогостоящих мероприятий, существенной смены характера использования почв; 3) затрудненная обратимость, при которой необходимо проведение комплекса сложных и длительных мероприятий по рекультивации, строительству капитальных сооружений и даже принципиальной смены системы использования почвы, что не всегда возможно; 4) тяжелая обратимость, при которой восстановить свойства исходной почвы невозможно, но можно создать искусственную почву, обладающую плодородием; 5) необратимость деградации почв.

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ТЕСТОВЫХ ВОПРОСОВ

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.

Объектами земельных отношений являются:

А. Планета Земля.

Б. Земельный фонд.

В. Земельные участки.

Виды государственной собственности на землю:

А. Федеральная.

Б. Федеральная и субъектов Российской Федерации.

В. Субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

К формам земельной собственности относятся:

А. Государственная, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальная.

Б. Государственная, частная и муниципальная.

В. Частная, государственная, муниципальная и иные.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

Земли сельскохозяйственного назначения находятся:

- А.** За границей населенных пунктов.
- Б.** Внутри населенных пунктов.
- В.** И внутри населенных пунктов, и за их границей.

Виды ответственности за земельные правонарушения:

- А.** Гражданско-правовая, административная, уголовная.

Б. Земельно-правовая.

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

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.

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.

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.

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.

При предоставлении и изъятии земельных участков проводятся:

А. Землеустроительные работы.

Б. Мониторинг земель.

В. Межевание земель.

Г. Изменение границ земельных участков.

Изъятые из оборота земельные участки относятся к категории:

А. Земель запаса.

Б. Земель особо охраняемых территорий.

В. Земель специального назначения.

К землям транспорта относятся:

А. Ж/д переезды.

Б. Реки.

В. Земли общего пользования.

Г. Заводы гражданской авиации.

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.

Земельный участок является вещью:

А. Делимой.

Б. Неделимой.

В. Может быть признан как делимой, так и неделимой.

Г. Верный ответ отсутствует.

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.

Что может быть основанием возникновения сервитута:

А. Договор.

Б. Приобретательная давность.

В. Судебное решение.

Г. Любое из перечисленных оснований.

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

А. Материальная.

Б. Дисциплинарная.

В. Административная.

Г. Уголовная.

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 Республики Татарстан.
11. Управление земельными ресурсами в ... (страна на выбор студента).
12. Стандартизация, сертификация и лицензирование для формирования системы УЗР.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Большая Советская Энциклопедия. Деградация почв. М.: Советская энциклопедия, Т. 8. 1972.
2. 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.
3. 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.
4. Варламов А. А., Хисмаулов О.Т. Эффективность системы государственного земельного кадастра: учебное пособие. – М.: ГУЗ, 2001. – 104 с.
5. 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.
6. Гальченко С.А. Эффективность системы государственного земельного кадастра различных административно-территориальных уровней: монография. – М.: МГИУ, 2003. – 157 с.
7. 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.
8. Земельный кадастр: Теория, методика, практика: под ред. А.А. Варламова. – М.: ГУЗ, 2000. – 360 с.
9. Информационные технологии управления: учебное пособие для вузов. / под ред. Г. А. Титоренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 280 с.

- 10.** Карманов И.И., Булгаков Д.С. Ландшафтно-сельскохозяйственная типизация территории. М., 1997.
- 11.** Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают засуху и/или опустынивание. UN General Assembly. A/AC.241/27. 12 September 1994. RUSSIAN. Original: ENGLISH. [http.unccd.int/convention/text/pdf/conv-rus.pdf](http://unccd.int/convention/text/pdf/conv-rus.pdf). 66 с.
- 12.** Методика определения размеров ущерба от деградации почв и земель. М., 1994 (Утверждена Минприроды России и Роскомземом).
- 13.** Хитров Н.Б. Деградация почвы и почвенного покрова: понятия и подходы к получению оценок // Антропогенная деградация почвенного покрова и меры ее предупреждения. М., 1998. Т.1.
- 14.** Энциклопедический словарь географических терминов. Деградация почвы. М.: Советская энциклопедия, 1968.