ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ ECONOMY AND MANAGEMENT OF NATIONAL ECONOMY

УДК 631.565

DOI 10.23947/2413-1474-2018-2-1-6-21

Комплексный подход к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов

Н. В. Комов*, А. С. Чешев**

*Государственный университет по землеустройству, г. Москва, Российская Федерация

**Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

Integrated approach to the planning and management of land resources

N. V. Komov*, A. S. Cheshev**

*State University of land Use Planning, Moscow, Russian Federation

**Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation

Земельные ресурсы Российской Федерации являются ее главным богатством. Поэтому организация рационального и эффективного использования каждого гектара земельных угодий — одна из важнейших составных частей социально-экономического развития народного хозяйства. В условиях рыночных отношений важнейшим инструментом рационального использования земельных ресурсов является процесс планирования распределения земельного фонда по новым хозяйствующим субъектам и в соответствии с видами и формами земельной собственности, которые сложились и являются основой новых земельно-имущественных отношений. Планирование использования земельных ресурсов как в целом по стране и ее регионам, так и в муниципальных образованиях и непосредственно каждым землепользователем является важным направлением их полного, правильного и рационального использования, что в конечном итоге оказывает существенное влияние на уровень социально-экономического развития, как самого хозяйствующего субъекта, так и каждого гражданина, работающего на этой земле.

В процессе планирования использования земельных ресурсов важным аспектом выступает комплексный характер этого процесса, ис-

Land resources of the Russian Federation are its greatest wealth. That is why the organization of the sustainable and effective land use is estimated as one of the critical components for the national socio-economic development. In market conditions, an essential tool for the sustainable land use is the planning process of the resource allocation to new economic entities, according to types and forms of land ownership, which has created the foundations for the new land and property management. Land-use planning throughout the country, at a regional level, in municipalities and directly by each land-user is an important area of its full, proper and efficient use, that ultimately has a significant impact on the level of socio-economic development of both an economic entity and every citizen operating with the land. In the land-use planning process, the inclusive nature of it is another significant feature, which was sufficiently reflected in the proposed article.

следование которого в достаточной степени нашло отражение в предлагаемой работе.

Ключевые слова: земельные ресурсы, использование, комплексность, планирование, эффективность, формы хозяйствования, формы собственности на землю, территориальный аспект.

Образец для цитирования: Комов, Н. В. Комплексный подход к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов / Н. В. Комов, А. С. Чешев // Экономика и экология территориальных образований. — 2018. — Т. 2, № 1. — С. 6–21.

Keywords: land resources, use, complexity, planning, efficiency, forms of management, forms of land ownership, territorial dimension.

For citation: N. V. Komov, A. S. Cheshev. Integrated approach to the planning and management of land resources. Economy and ecology of territorial formations. — 2018, V. 2, no.1, pp. 6–21.

Введение. Изучение современных тенденций, методов, технологий и приоритетных направлений деятельности многих развитых стран показывает исключительную важность и необходимость комплексного подхода к планированию, рациональному использованию их главного богатства — земли. Обусловлено это беспрецедентным демографическим давлением на земельные ресурсы и огромным спросом общества на них, а также усиливающейся деградацией и снижением уровня стабильности и сопротивляемости экосистем. Все эти глобальные тенденции связаны с ростом населенных пунктов и инфраструктуры, интенсификацией сельского хозяйства и вовлечением в сельскохозяйственный оборот малопродуктивных земель [1]. В результате возникают многочисленные конфликты, связанные с доступом к земельным ресурсам и правами на них, нарушается экологическое равновесие, ухудшается благосостояние огромного количества людей. Чтобы избежать этих негативных явлений, необходимо применять комплексный подход к анализу и планированию использования земельно-ресурсного потенциала. Авторы статьи анализируют инструментарий для формирования комплексного подхода к планированию рационального и эффективного использования земельных ресурсов на различных уровнях с целью создания научно обоснованной базы, призванной обеспечить активное использование землесберегающих технологий. В статье также рассматривается сфера государственного управления землей и недвижимостью нашего соседа Китая.

Комплексный подход к анализу и планированию использования земельно-ресурсного потенциала. Ухудшение земельных ресурсов уже в ближайшее время станет одним из важнейших факторов глобального изменения экосистем. Данные Всемирного института ресурсов (ВИР) свидетельствуют о том, что изменение природных экосистем происходит сегодня в более широких масштабах, чем когда-либо, охватывая огромные регионы нашей планеты.

Масштабы этих ландшафтных изменений, а также высокие темпы урбанизации, развития промышленного и сельскохозяйственного производства вызывают изменения глобальных систем и циклов, которые лежат в основе функционирования экосистем. Эти изменения таят в себе сильную и чреватую серьезными последствиями угрозу для окружающей среды и крайне негативно влияют на состояние земельных ресурсов.

По оценкам Международного справочно-информационного центра почвоведения (МСИЦП) и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), деградацией земель охвачены примерно 2 млрд гектаров, более 2/3 из них средне и сильно деградированы.

Все это сказывается на наличии ресурсов пресной воды и ее качестве, изменяет гидрологические режимы рек и водотоков, характер пополнения подземных вод и режим затопления, что

приводит к заилению водохранилищ, снижению уровня подземных и просачиванию соленых вод в водоносные пласты, загрязнению водных ресурсов взвешенными частицами и засолению [2].

Поэтому изменения характера землепользования во многих странах изучаются в качестве одного из важных элементов глобального изменения климата наряду с сопутствующим сокращением биологического разнообразия и изменением состава атмосферы и климата. Международная программа изучения геосферы-биосферы (МПГБ), учрежденная Международным советом по науке (МСНС), и Глобальная система наблюдения за сушей (ГСНС) обеспечивают наблюдение за изменениями количественного и качественного состояния земельных ресурсов.

В этих же целях международное сообщество разрабатывает критерии и показатели устойчивого развития государств, для чего создано несколько специальных международных тематических рабочих групп.

Углубление знаний о земельных ресурсах и лучшее понимание экологических и социальных проблем, связанных с землепользованием, способствуют все большему осознанию политиками, государственными деятелями и отдельными гражданами необходимости более рационального использования земельных ресурсов. Земля воспринимается не просто как один из видов ресурсов, который можно осваивать и использовать исключительно в экономических целях, но и как национальное достояние, которое необходимо сохранить и приумножить во имя благосостояния нынешнего и будущего поколений, как важная составляющая политической, социальной и культурной жизни и экологического баланса в мире.

Во многих странах политика обеспечения устойчивого землепользования отличается фрагментарностью и незавершенностью, главным образом ввиду существования институциональных барьеров, конфликта полномочий и не оправдавшей себя приоритетности экономических целей по сравнению с социальными и экологическими, а также приоритетности целей краткосрочного развития над целями охраны земель в долгосрочной перспективе [3].

В мире существуют два основных подхода к принятию решений по эффективному управлению земельными ресурсами как одной из главных составляющих общей стратегии устойчивого развития: на местном уровне с широким участием общественности и централизованного управления с частичным делегированием полномочий местным властям. Какие здесь плюсы и минусы? Децентрализация часто является источником конфликтов между различными ведомствами на местном, региональном и национальном уровне, особенно когда речь идет о планах, осуществляемых в рамках совместного финансирования из различных источников. Поэтому, несмотря на те преимущества, которые дает передача полномочий от центральных органов на места, многие страны в значительной степени сохраняют централизованный характер процедуры принятия решений по вопросам землепользования. Лишь немногие страны делегировали на места большой объем полномочий в отношении принятия решений по вопросам землепользования (например, полномочия были делегированы землям — в Германии, провинциям — в Канаде, штатам — в Соединенных Штатах Америки), сохранив при этом за государством непосредственную ответственность за принятие решений по отдельным, наиболее ценным земельным ресурсам. Ответственность за осуществление мониторинга и контроля также часто носит централизованный характер. Определенная централизация власти также необходима при решении проблем, связанных с воздействием землепользования, выходящим за пределы конкретной территории. Поскольку объекты рационального использования природных ресурсов, такие как водосборы, бассейны рек и другие зоны, требующие повышенного внимания и защиты, зачастую не укладываются в рамки административных границ, и часто приходится вести диалог и принимать решения на более высоком уровне [4].

В некоторых случаях децентрализация породила конфликты между центральными государственными органами и местными, что тормозит процесс осуществления государственных и частных инвестиций и реализацию проектов и программ, это во многом относится и к России.

Важную роль также играет реформирование самой системы землепользования и создание современных наиболее эффективных институтов управления земельными ресурсами. Но и здесь имеются серьезные проблемы. Отдельные страны, в том числе и Россия, пошли по неправильному пути создания единой системы кадастра и регистрации прав, при этом, не понимая, что правовой характер землепользования обеспечивает рациональное использование земельных ресурсов, но это далеко не так, проблема состоит не только в обеспечении гарантированного землепользования, но и в создании для самих землепользователей возможности использовать свои права землепользования таким образом, чтобы участвовать в комплексном развитии сельских и городских территорий. Реформирование и развитие системы землепользования составляют только незначительную часть всего процесса эффективного землепользования. Но без землеустройства оно невозможно. А его сегодня нет.

Все это привело к ухудшению качества земель. Земля, территория и человек функционируют сегодня в отрыве от устойчивого развития страны и ее регионов. Поэтому систему управления земельными ресурсами надо создавать заново и включать ее в качестве важнейшего фактора устойчивого развития России в нынешней очень сложной глобальной системе мирового развития. Другого пути у нас нет.

В развитие комплексного подхода к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов в последние годы принят ряд международных соглашений и планов действий для решения вопросов, связанных с различными аспектами использования земельных ресурсов на устойчивой и справедливой основе.

Эти соглашения послужили стимулом для разработки на международном и национальном уровне земельной политики и программ, способствующих комплексному планированию землепользования и рациональному использованию и управлению земельными ресурсами. Политика и программы в этой области способствуют не только обмену информацией и глобальному мониторингу, но и созданию необходимых условий для:

- осуществления долгосрочной государственной земельной политики, направленной на активное участие населения в решении земельных проблем и расширение демократических процессов при принятии решений;

- упорядочения законодательства в области землепользования в целях безопасности и справедливости землепользования при одновременном развитии эффективных и устойчивых земельных рынков, включая разработку земельного законодательства и систем управления землей, признающих права и законные интересы не только граждан, но и государства в целом. Это очень важно.

Что касается систем управления земельными ресурсами, то международные организации в сотрудничестве с учреждениями Организации Объединенных Наций провели многочисленные семинары, посвященные этим вопросам, в целях обеспечения устойчивого развития и обозначили основные направления, связанные с использованием земельных ресурсов, их оценкой, созданием и рынка земли, и систем землеустройства, а также кадастровых и регистрационных систем [5].

В них предусматривается в первоочередном порядке ликвидировать угрозу в отношении земельных ресурсов, представляющих наибольшую ценность для развития сельского и лесного хозяйства, туризма, сохранения биологического разнообразия и охраны окружающей среды. Планирование землепользования, зонирование и регулирование использования земли должны обеспечить необходимые средства контроля и не допустить потери ценных, а часто и уникальных земельных территорий. Для обеспечения защиты находящихся под угрозой земельных ресурсов для нынешнего и будущих поколений намечены меры по бережному отношению к земле и эффективному управлению земельными ресурсами, как со стороны государства, так и его граждан.

При определении приоритетов в отношении планирования и рационального использования земельных ресурсов целесообразно определить и оценить «горячие точки» деградации земель в качестве основного объекта приложения имеющихся средств. Концентрация на основных пробле-

мах, на тех районах, в которых перенаселенность вызывает деградацию земель и конфликты, и на важнейших стыках или границах участков, используемых для разных целей, необходима для того, чтобы избежать невосполнимого ущерба и серьезных социально-экономических проблем. Из разнообразных вопросов, нашедших отражение в повестке дня на XXI век и смежных конвенциях, к числу важнейших областей, которые являются проблемными и приоритетными для планирования и рационального использования земельных ресурсов в будущем, можно отнести сельскохозяйственные земли, лесные земли, особо охраняемые территории, городские и природные земли.

Для эффективной защиты земельных ресурсов и рационального управления ими необходимо иметь всеобъемлющие, точные данные о нынешнем состоянии земельных ресурсов и наметившихся тенденциях, в том числе об их использовании, владении и деградации, и включить их в географические информационные системы (ГИС), которые являются легко доступными для использования их данных.

Необходимо четко распределить институциональную ответственность за различные аспекты планирования и рационального использования земельных ресурсов и создать механизмы преодоления институциональных препятствий, существующих между центральными ведомствами и на местном уровне. Следует определить государственное ведомство, которое будет нести общую ответственность за определение политики и координацию с другими участвующими учреждениями, а также конкретные дополнительные функции и механизмы координации и процедуры, предусматривающие участие общественности, для обеспечения координации, сотрудничества и участия на всех уровнях решения земельных проблем в границах страны.

При наличии этих базовых институциональных структур необходимо провести реформирование государственной политики в области землепользования, согласовать кодексы и положения, регулирующие землепользование, разработать фискальные и другие инструменты этой политики в создании устойчивого землепользования и комплексной системы планирования и рационального использования земельных ресурсов.

При этом следует детально изучить системы прав собственности и землевладения с точки зрения экологически устойчивого землепользования. При необходимости следует осуществить программы в целях реализации хорошо продуманных и реально осуществимых прав собственности, усовершенствовать системы административного управления землей и рынка земельной недвижимости и обеспечить доступ граждан к использованию земли и владению ею.

Из изложенного вытекает главный вывод, что ни одна цивилизация и высокоразвитая страна в мире не может обеспечить для своего народа социальную стабильность и устойчивое экономическое развитие без признания земли как источника богатства и ключевого элемента эффективного управления не только земельными ресурсами, но государством в целом. Прочная взаимосвязь между народом и землей имеет решающее значение для существования человека. В этой связи целесообразно привести высказывание известного английского юриста Чарльза Фортеस्कью Брикдейла (1913): «Земля является местом нахождения всех городов, поселков, деревень и домов. Она источник продовольствия, строительных материалов и производства, угля, газа, нефти, ручьев, рек и других, необходимых для жизни ресурсов. Неразрушимая и недвижимая, она является основой всей человеческой деятельности. Дома и заводы, леса и фермы, реки, дороги и железные дороги, шахты и водоемы — все основываются на земле. Она предлагает бесконечные возможности для развития и открытий. Она является единственным источником богатства».

Найдется ли в мире хоть один человек, чтобы опровергнуть это или возразить. Думается, что нет. Но для того чтобы реально использовать земельные богатства, необходимо иметь эффективную систему землеустройства, земельного кадастра и регистрации прав, объективную оценку земли, которые содействуют развитию земельного рынка и производительному землепользованию. Эти системы используются для целей управления землей, налогообложения, устойчивого развития, получения рыночной информации и приведения законодательства в соответствие с международными нормами.

Создание эффективных систем управления земельными ресурсами обеспечивает:

- гарантии права собственности и землевладения;
- основу земельного и имущественного налогообложения;
- гарантии при кредитовании;
- гарантии результатов судебных разбирательств, связанных с правами на землю;
- уменьшение числа земельных споров;
- развитие земельных рынков и контроль за ними;
- защиту государственных земель;
- содействие проведению земельной реформы;
- улучшение качества земли и строений;
- улучшение городской планировки и содействие развитию инфраструктуры;
- поддержку природоохранной деятельности;
- получение статистических данных как основы социально-экономического развития территорий [6,7].

Следует отметить, что современные конституции признают и поощряют права частных лиц на землю. Однако даже в странах, где эти права являются широкими и четко определены, государство сохраняет за собой безусловное право на принудительный выкуп в тех случаях, когда этого требуют интересы населения, т.е. общественные интересы.

В обществах, в которых высоко ценятся личные свободы и права, правительство пользуется этим правом лишь на основе закона с обеспечением надлежащей финансовой компенсации.

Благодаря праву собственности на свою землю зарегистрированные собственники могут пользоваться другими правами в отношении прилегающей земли, например, правом на проезд или на обслуживание.

В отношении их земли может распространяться право на сдачу в краткосрочную аренду, она может быть обременена правом обеспечивать выгоды их соседям. Правами на имущество могут обладать и другие лица, не являющиеся владельцами и не занимающие соседней земли, например, прежний собственник, который в момент продажи земли установил ограничения в отношении ее использования. Важным элементом является возможность требования закладной для обеспечения возврата причитающегося долга или денег до продажи собственником имущества. В некоторых юрисдикциях возможна регистрация в имущественном реестре других требований в отношении земли или активов собственника отдельными лицами, государственными учреждениями или судами в целях защиты их потенциальных или фактических интересов.

В целях обеспечения более крупных выгод обществу государство сохраняет за собой права, которые могут затрагивать права частных землевладельцев. Землеустройство, земельные кадастры, инвентаризация земли, государственная регистрация и недвижимости, оценка земли обеспечивают создание земельной информационной системы, предоставляющей быстрый и широкий доступ к информации. Положение государства как собственника земли не отличается от положения других частных собственников. Это предусмотрено и нашей Конституцией. Установленные государством ограничения в отношении использования земли имеют большое значение для выполнения планов землепользования и обеспечения стабильности развития территорий. В России же сегодня основное внимание уделяется оформлению частной собственности и практически забыты огромные территории с государственной земельной собственностью (92% территории страны), что и привело к огромным безобразиям, которое творятся на российской земле.

Для надежного функционирования финансового сектора система кадастра и регистрации права на землю и недвижимость должна быть не желательной, а обязательной, что позволяет быстро и надежно осуществлять оформление и обеспечение ипотеки, успешное функционирование финансового сектора страны, обеспечивающего дополнительные инвестиции. Это объясняется тем, что банки и кредитные учреждения могут обеспечить все свои кредитные и инвестиционные операции благодаря индивидуальной регистрации ипотечных залогов на множество отдельных

видов недвижимости, принадлежащих многочисленным частным собственникам и предприятиям. Доступ к ипотечному финансированию открывает возможности для развития и диверсификации крупных и малых предприятий и тем самым способствует оживлению коммерческой деятельности, направленной на удовлетворение спроса, существующего на внутреннем и внешнем рынках. Благодаря ему расширяются масштабы внутренних инвестиций. Большое значение имеет появление в результате этой деятельности дополнительных рабочих мест. Доступ к финансированию позволяет расширять и повышать качество собственности, способствует росту ее капитализации.

Одной из важнейших составных частей эффективного управления земельными ресурсами является государственный учет земельных ресурсов страны. Благодаря ему государство может создать эффективную и справедливую базу для налогообложения лиц, владеющих землей и имуществом или использующих их. Система такого рода позволяет государству получать доход и направлять его на предоставление важнейших видов услуг членам общества. Важным элементом систем землепользования является наличие достоверной информации об использовании земли и отличительных свойствах всех индивидуальных земельных участков не только в целях создания основы для оценки ценности земли, но и для проведения более широкой земельной политики, включая осуществление природоохранной деятельности. Создание информации об использовании и оценке земли с другими компонентами комплексной и доступной системы управления земельными ресурсами способствует принятию разумных решений в интересах граждан, общества и государства и устойчивому развитию страны в целом [8].

Соответствующая информация о земле имеет очень большое значение для рационального землепользования как для устойчивого развития сельских территорий и управления быстрым ростом городов, так и для защиты окружающей среды. Для эффективного функционирования в составе ведомства по управлению земельными ресурсами создаются единые государственные учреждения по кадастру и регистрации прав с независимым софинансированием за счет платных услуг и других источников. В основные обязанности этого учреждения входят предоставление информации в целях обеспечения правовых гарантий, создание информационных систем о земле и недвижимости, осуществление землеустроительных проектов, поддержание национальной государственной геодезической сети, создание крупномасштабных карт и рыночная деятельность. Структура управления, как правило, соответствует административному устройству страны. Юристы занимаются регистрацией документов, а землеустроители — формированием новых и упорядочиванием существующих земельных участков. В этом же учреждении осуществляется ведение архивов землеустроительных дел и учетных ресурсов и копий договоров купли-продажи. Доступ к архивной информации платный.

Интересна во многих странах и эффективная система землеустройства. Она включает в себя два вида: межевание земельных участков и само землеустройство, представляющее собой процесс пространственного планирования, которое на различных уровнях управления страной делится на национальную пространственную политику, региональное зонирование и местное планирование землепользования, включающее в себя и градостроительные требования. Если межевание выполняют только землеустроители, то в землеустройстве, как процессе пространственного планирования, участвуют ещё и другие ведомства, муниципалитеты и общественность. Пространственное планирование (землеустройство) рассматривает территорию государства как единое целое. Представляет интерес осуществление сделок с землей и недвижимостью в целях упрощения процедур и сокращения сроков оформления при межевании земельных участков.

Рассматривая осуществление сделок с землей, при переходе прав различают сделки, связанные с передачей прав, как на участок, так и на его часть. В случае передачи прав на участок, границы которого учтены в кадастровой системе, повторной съемки границ участка не проводится [9,10].

В случаях передачи прав на часть земельного участка в процессе осуществления сделок возникает новый участник — землеустроитель. В отличие от Российской Федерации, где зарожда-

ется рынок частных землеустроительных услуг, в большинстве стран эти работы проводятся служащими госучреждения на платной основе. На такую систему следует перейти и в России.

Юридическое признание права на новый земельный участок происходит в момент занесения информации о возникновении нового участка в регистр правовых документов. При этом на кадастровую карту без проведения съемки в полевых условиях наносятся условные границы, возникшим земельным участкам присваиваются предварительные кадастровые номера. Таким образом, государство признает право на новый земельный участок, еще не зная точного местоположения его границ, что заметно упрощает саму процедуру передачи прав.

При этом государство не интересуют отношения, которые возникли или могут возникнуть между продавцом и покупателем земельного участка, если те договорились о том, что границы выставленного на продажу земельного участка будут позднее уточнены. Государство заинтересовано в поддержании гарантий прав собственности на землю, являющихся ключевым элементом сбора налога на землю и недвижимость. Поэтому в момент, когда регистратор присвоил новому земельному участку предварительный кадастровый номер и нажал на своем компьютере клавишу, происходит не только передача сообщения нотариусу о регистрации сделки как факте перехода права, но и автоматическая генерация технического задания для государственного землеустроителя о проведении межевания вновь возникших земельных участков с уточнением границ на местности.

Установление новой границы между двумя вновь образованными земельными участками требует обязательного присутствия сторон состоявшейся сделки. Землеустроитель оповещает их о необходимости прибыть в «поле» для согласования и установления новой границы.

В полевых условиях в присутствии землемера продавец и покупатель показывают, где, по их мнению, проходит новая граница. При этом государственный землеустроитель обязан установить границу так, как ему будет показано, что предполагает возможность некоторого уточнения и изменения положения границы по сравнению с тем, как это было отражено в документах о сделке, поданных на регистрацию. На основе измерений составляются планы новых земельных участков, вносятся изменения в кадастровую карту и вычисляется площадь участков. После этого в кадастр вносятся окончательные кадастровые номера вновь сформированных земельных участков. Информация об обновлении кадастрового реестра передается продавцу и покупателю. Такая система крайне необходима и России. Внедрив ее, страна получит огромные дополнительные средства в местные бюджеты. А это стране гораздо важнее, чем сегодняшние приостановки и отказы по причинам, зачастую придуманных и надуманных кадастровыми работниками и регистраторами [11].

Следует отметить, что при осуществлении сделок с дорогой недвижимостью составление подробного плана вновь формируемого земельного участка чаще предшествует регистрации права. Государственные землеустроители предоставляют свои услуги по утвержденным тарифам, стоимость работ по межеванию входит в стоимость сделки с земельным участком.

Основным документом на местном (муниципальном) уровне является, как правило, план землепользования, который разрабатывается и осуществляется на основе, как национального закона, так и местных правил и регламентов. На местном уровне пространственное планирование позволяет отвести территории, необходимые для осуществления комплексного развития, жилой застройки, ведения сельского хозяйства и сохранения природной среды. Основными составляющими плана землепользования являются регламентация условий строительства жилья, развития бизнеса, создание социальной инфраструктуры, а также обеспечение недопустимости использования сельскохозяйственных земель для иных целей. В ряде стран отсутствует разделение планирования землепользования на городское и сельское, что позволяет формировать гармоничную среду для обитания человека.

Фактически план землепользования является единственным механизмом, значительно ограничивающим права собственности на землю. Ограничение прав реализуется в результате описания видов разрешенного использования для существующих земельных участков. Как правило,

основными установленными категориями землепользования являются использование земель в жилищных, промышленных, общественных, торговых или коммерческих целях. В различных муниципалитетах степень градации видов разрешенного использования земельных участков может различаться. В графическом виде планы землепользования исполняются в масштабе 1:10 000 или 1:5 000. Ограничения по использованию могут накладываться и с точки зрения влияния, оказываемого какими-либо действиями собственников на соседей и окружающую среду. Собственник вправе свободно использовать свой участок в установленных рамках и в соответствии с законом.

Дополнительно к плану землепользования появляются градостроительные регламенты. Они принимаются на муниципальном уровне и могут включать в себя ограничения по проценту застройки конкретного земельного участка по отношению ко всей его площади, этажности застройки, типу возводимых на участке строений, наличию или отсутствию заборов и ограждений, материалу стен, форме крыши и т.п. В совокупности с планами землепользования градостроительные регламенты определяют условия застройки земельных участков, а также формируют внешний вид городов и населенных пунктов страны [12].

Выполнение функций пространственного планирования на местном уровне возложено на исполнительный аппарат муниципалитетов. Получение разрешения на застройку участка предусматривает тщательную проверку соответствия заявки на строительство плану землепользования и градостроительным регламентам, которая осуществляется служащими муниципалитета.

Процесс согласования проекта включает в себя анализ с технической, правовой и природоохранной точек зрения. При рассмотрении заявки критериями оценки служат соответствие разрешенному функциональному использованию в конкретной зоне, а также физические характеристики проектируемого здания, его высота, глубина земельного участка от красной линии, используемые строительные материалы и т. п. Следует отметить, что некоторые критерии оценки могут носить субъективный характер. Например, на усмотрение служащего муниципалитета оставляется суждение о соответствии проекта окружающей среде.

В случаях отказа в выдаче разрешения на застройку участка заявитель имеет право обратиться к муниципалитету с просьбой пересмотреть план землепользования. При этом должны быть указаны причины отказа, и у заявителя появляется право отстаивать свои права в суде. Если служащий муниципалитета соглашается с предложением застройщика изменить целевое использование земельного участка, то разрешение на изменение плана землепользования принимается на региональном уровне. В процессе принятия решения участвует инспектор по пространственному планированию. Его роль состоит в соблюдении национальных интересов при внесении изменений в план землепользования на местном уровне. Инспектор имеет право просить вышестоящие власти пересмотреть их решения. При возникновении конфликтных ситуаций в сфере землепользования правовая система оберегает интересы общества. Собственники, использующие свои объекты в нарушение принятых планов землепользования и регламентов, облагаются штрафами, а также принуждаются к оплате расходов на корректировку, как самих планов землепользования, так и тех объектов инфраструктуры, которые на основании принятых регламентов должны соответствовать этому использованию. Придание плану статуса закона не позволяет органам исполнительной власти различных уровней менять его по своему усмотрению, что определяет стабильность и устойчивость землепользования. Уголовно наказуемым преступлением является выдача разрешения на застройку земельного участка, к которому не подведены подъездные пути, системы электро-, водоснабжения и канализации. Строительство без разрешения на застройку карается штрафом или заключением. Таким образом, за видимой красотой и благоустройством городов и населенных пунктов во многих странах скрывается жесткая система ограничений прав частной собственности на землю [13].

Часто сами муниципалитеты выступают в роли девелоперов отводимых ими под застройку земельных массивов. При этом муниципалитеты скупают земельные участки, сносят старые здания, формируют новый ландшафт, подводят дороги и коммуникации, строят объекты социальной

инфраструктуры, включая школы, больницы, парки и зоны отдыха, формируют земельные участки и с прибылью для себя продают или сдают их в аренду застройщикам или гражданам. Прибыль от подобных операций с недвижимостью является источником бюджетных доходов муниципалитетов. В случае убытков разница между затратами и прибылью покрывается за счет субсидий, предусмотренных в рамках национальной политики в области пространственного планирования.

В последнее время развитие получает практика непосредственного долевого участия муниципалитетов в бизнес-проектах, осуществляемых частным сектором в рамках утвержденных планов землепользования, что позволяет им в большей степени контролировать комплексное развитие территории.

В качестве примера комплексного подхода к управлению земельными ресурсами, планированию и рациональному использованию земли, который имеет чрезвычайно важное значение и для России, приводится опыт нашего ближайшего соседа, с которым нас связывают давние дружеские отношения — Китайской Народной Республики.

Придавая особое значение земле как главной базовой составляющей стабильного развития страны, в Китае еще в 1998 году приняли закон об управлении землями (в 1999 году он вступил в силу). Его цель — усиление управления землями, защита и развитие земельных ресурсов, правильное использование земли, эффективная защита возделываемых земель, стимулирование устойчивого развития общества и экономики.

Для реализации установленных законодательных мер власти всех уровней составляют генеральные планы использования земли, усиливают контроль и улучшают земельные ресурсы, а также предотвращают незаконное занятие и использование земель.

Государство применяет систему жесткого контроля за использованием земель. В Китае три категории земель: для сельского хозяйства, для строительства и прочие земли. Главный критерий — целевое назначение каждого земельного участка, предусмотренное генеральными планами, всенародно обсуждаемыми, законодательно утверждаемыми и подлежащими обязательному исполнению всеми ветвями власти и землепользователями. Жестко ограничен перевод земель, намеренных для сельского хозяйства, в земли под строительство [14].

Земли для сельского хозяйства — это земли, непосредственно используемые для сельскохозяйственного производства, включая пашни, луга, орошаемые земли и водохранилища, а также водные поверхности под аквакультуру. Земли для строительства — земли для строительства зданий и других строений, включая земли для городской и сельской жилой застройки, для коммунального хозяйства, для промышленности и добычи полезных ископаемых, для средств связи и водохранилищ, для туризма и военных объектов. Прочие земли — земли, не включенные в сельское хозяйство и строительство.

Для реализации данного закона в 1998 году было создано мощное министерство земельных ресурсов КНР. Министерство отвечает за единое управление и надзор за всеми землями страны, а также за недвижимость, недра и водные ресурсы. Министерство входит в структуру Госсовета Китая.

Структура управления земельными ресурсами Китая функционально представляет собой четкую вертикаль, находящуюся в строгой зависимости от административного деления страны. Основные полномочия министерств в сфере управления земельными ресурсами:

- подготовка законов и постановлений по государственному регулированию земельных отношений;
- реализация долгосрочной политики эффективного управления, рационального использования и охраны земель;
- формулировка основных критериев, правил и стандартов по использованию земель;
- составление национальных планов использования земель, генпланов использования земель и других специальных планов;

- проверка и согласование генпланов городов, представляемых на рассмотрение в Государственный совет КНР;
- организация работ по съемкам и картографированию земной поверхности, глобальному мониторингу, оценке земель;
- надзор и контроль за соблюдением земельного законодательства и реализацией планов использования земель на всех административных уровнях;
- защита законных прав и интересов землепользователей;
- защита сельскохозяйственных земель, контроль за их использованием, учет и контроль неиспользуемых земель;
- ведение кадастра недвижимости, классификация земель и земельные титулы;
- регулирование процессов передачи, аренды, перевода, сделок и государственной продажи прав на использование земель;
- управление оценкой земель;
- исчисление земельной ренты и контроль за ее расходованием;
- согласование и лицензирование прав на недропользование;
- согласование проектов зарубежного инвестирования.

В систему управления земельными ресурсами входят:

- институт развития землепользования;
- институт землеустройства;
- институт межевания и планирования;
- институт развития управления недвижимостью;
- центр развития образования.

Всего в Китае насчитывается около 200 тыс. специалистов-земельщиков в составе 6 тыс. организаций. При этом только 20 тыс. человек (10%) работают за счет госбюджета, а остальные — за счет оказания услуг, включая кадастр и регистрацию прав. Земельная служба Китая высококвалифицированная, хорошо оснащенная и эффективно функционирующая.

Планирование использования земель в Китае осуществляется на основе генеральных планов использования земель, разрабатываемых с учетом требований планов экономического и социального развития страны и регионов. Генпланы использования земель разрабатываются в соответствии со следующими принципами:

- защита и сохранение сельскохозяйственных земель;
- увеличение процента используемых земель;
- всестороннее планирование использования земель для различных целей и на различных площадях;
- защита и улучшение природной среды;
- поддержание баланса между площадью используемых и неиспользуемых земель.

В соответствии с генпланами все земли в городах и сельской местности зонируются с определением их целевого назначения и условий, при которых они могут использоваться. Эти сведения являются открытыми для общественности в специальной информационной системе.

Планы использования и развития водных объектов согласуются с генпланами использования земель. В пределах территории рек, озер, водохранилищ и плотин земля должна использоваться в соответствии с генпланами использования и развития водных объектов и с учетом требований защиты земель от затоплений и подтоплений, создания резервуаров водохранилищ с возможностью передачи воды из них в реки и озера.

Государство организует систему земельной статистики. Бюро по управлению землей и недвижимостью и статистические департаменты органов власти, находящиеся на уровне или выше уровня графства, работают вместе при составлении планов статистических обследований, в соответствии с законом готовят земельную статистику и с регулярными интервалами публикуют мате-

риалы земельной статистики. Собственники и пользователи земли своевременно предоставляют соответствующие материалы.

Статистика по земельным площадям, публикуемая совместно департаментами по управлению земельными ресурсами и департаментами по статистике, служит основой для генеральных планов использования земли,готавливаемых органами власти всех уровней.

Государство организует национальную информационную сеть по управлению земельными ресурсами с целью мониторинга развития и использования земель.

Критерии рациональности использования земель в городах КНР следующие:

- минимальная площадь застройки при ее высокой плотности;
- соблюдение удельного веса отраслей экономики в землепользовании в пропорции к их удельному весу в национальной экономике (т. е. создание такой ситуации, когда предприятие, относящееся к убыточной или мало доходной отрасли экономики, не занимает большой площади на территории города; таким образом, достигается максимально эффективное использование городских территорий).

В связи с тем, что в Китае управление осуществляется землями и недвижимостью, ведется единый по всей стране кадастр недвижимости как составная часть государственной системы планирования использования земель. Для ведения кадастра созданы кадастровые центры. В их функцию входит и регистрация прав на землю.

В Китае существует строгая система защиты сельскохозяйственных земель. При предоставлении земель для строительных нужд или других несельскохозяйственных целей взамен должны быть освоены земли такой же площади и качества. Если условий для такого освоения не существует или осваиваемые земли не соответствуют по качеству установленным требованиям, то предприятия возмещают расходы на освоение новых земель в соответствии с утвержденными правительством провинции, автономного региона или муниципалитета нормативами. Эти средства используются исключительно на освоение новых земель [15].

При предоставлении сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных целей особое внимание уделяется экономической и экологической целесообразности предоставления земель.

Всем юридическим лицам и гражданам запрещено не использовать землю или захламлять ее. Сельскохозяйственные земли, которые на основании специальных обследований и согласований были предоставлены для несельскохозяйственных нужд, но в течение одного года используются для выращивания урожая, а не для предоставленных целей, передаются первоначальным сельскохозяйственным предприятиям или другим землепользователям. Если в течение года никакого строительства не начато, то затраты за неиспользование земли возмещаются. Если земля не используется в течение двух лет, то права на землю прекращаются без компенсации. При этом, если такие земли первоначально принадлежали крестьянским хозяйствам, то они возвращаются им же для возобновления обработки.

При захламлении земель в течение двух лет, пользование которыми осуществляется на основании договора, такой договор расторгается, и земли возвращаются первоначальному собственнику.

Неиспользуемые земли подлежат освоению на основании научных методов и оценок, использование земель внутри осваиваемой площади должно соответствовать генплану. Запрещено освоение сельскохозяйственных земель за счет лесов, полей, рек и их прибрежных полос.

Землепользователи, нарушающие земли в результате разработки полезных ископаемых и т. п., обязаны их рекультивировать. Там, где условия не позволяют осуществить такую рекультивацию или рекультивация не отвечает установленным требованиям, пользователи должны заплатить компенсацию за восстановление нарушенных земель. Рекультивированные земли в первую очередь должны использоваться для сельского хозяйства.

Земли для строительства являются в Китае отдельным видом земельных ресурсов. Всем юридическим лицам и гражданам, нуждающимся в таких землях, предоставляются государственные земли, за исключением законно принадлежащих крестьянским хозяйствам и используемых ими для собственных нужд для строительства зданий и сооружений.

В КНР предусматривается компенсация землепользователям затрат, причиненных изъятием земель, на восстановление производства упущенной выгоды исходя из средней урожайности за последние три года.

Обязательно подлежит согласованию с правительством предоставление земель для следующих видов строительства:

- военного;
- инфраструктуры и общественного благоустройства;
- объектов энергетики, коммуникаций, водохранилищ, других инфраструктурных проектов, поддерживаемых государством.

Государственные и сельскохозяйственные земли могут предоставляться во временное пользование для целей строительства или геологоразведки. При этом временные землепользователи не имеют права возводить на таких землях капитальные здания и сооружения. Срок временного пользования не может превышать двух лет.

Прекращение прав на использование государственных земель производится министерством земельных ресурсов по согласованию с правительством в случаях:

- изъятия земель для общественных нужд;
- изъятия земель для реконструкции территории городов в соответствии с генпланами их развития;
- истечения срока пользования землей;
- порчи и уничтожения плодородного слоя почвы;
- строительства железных и автомобильных дорог, аэропортов.

Земельные инспекторы министерства земельных ресурсов осуществляют надзор и inspectируют соблюдение законов и правил по охране и использованию земель. Они обязаны хорошо знать земельное, природоохранное и иное законодательство, свои обязанности и беспристрастно следить за соблюдением законности в сфере земельных отношений.

Во исполнение своих обязанностей они имеют право:

- требовать от граждан и юридических лиц необходимые материалы и документы, устанавливающие права на землю, ответы на вопросы, касающиеся отношений собственности и прав на землю;
- обследовать земельные участки, используемые незаконно;
- требовать устранения нарушений земельного законодательства.

Если предприятия или учреждения незаконно передают землю путем продажи, покупки или других способов, то их незаконный доход будет конфискован бюро по управлению землей и недвижимостью народных властей, находящихся на уровне или выше уровня графства. Если предприятия или граждане в нарушение генерального плана использования земли переводят сельскохозяйственные земли в земли под строительство и строят на них, то они в ограниченное время снесут строения и другие сооружения на незаконно переведенной земле и вернут землю в ее исходное состояние.

Строительные предприятия или граждане, которым в установленный срок приказано снести строения или иные постройки, возведенные на незаконно используемой земле, обязаны немедленно остановить строительство и сами осуществить снос. В отношении тех, кто продолжает строительство, орган, решивший применить к ним наказание, имеет право их остановить. Там, где строительные предприятия или граждане отказываются принять административное решение о сносе строений или других построек, они могут подать иск в суд в течение пятнадцати дней после получения решения. Если они не подают иск либо не производят сноса до завершения установ-

ленного времени, то принявший решение о наказании орган в соответствии с законом подает иск в суд о принудительном выполнении решения, причем все издержки будет нести нарушитель.

Земельные инспекторы, небрежно относящиеся к своим обязанностям, превышающие свои полномочия или выполняющие действия в интересах личной наживы (если нарушения составляют преступление), могут привлекаться к уголовной ответственности, если нарушения недостаточно серьезны, чтобы составлять преступление, то в соответствии с законом к ним применяются административные санкции.

Присвоение и незаконная растрата средств, полученных от штрафов и компенсаций за незаконное использование земли, считается уголовным преступлением и подлежит расследованию в соответствии с уголовным законодательством.

Заключение. Проведенный в статье анализ позволяет сделать вывод о том, что сформированный инструментарий по формированию комплексного подхода к планированию рационального и эффективного использования земельных ресурсов на различных уровнях с учетом проведения и внедрения мероприятий по его совершенствованию поможет создать достаточно прочную научно обоснованную базу, которая призвана обеспечить каждому землепользователю возможности вести свое хозяйство на землесберегающей и высокоэффективной основе.

Такое осмысление достаточно наглядно подтверждается опытом нашего соседа Китая. Нарботанная в этой стране практика в сфере государственного управления землей и недвижимостью не только интересна, но и во многом полезна для России. Ее следовало бы детально изучить и с учетом российских особенностей и приоритетов максимально применять у себя. Это будут конкретные действия государства по выводу нашей великой земельной державы на передовые мировые рубежи, где наш многонациональный народ станет хозяином земли и на этой основе сохранит любовь и уважение к своей Родине и Отечеству, обретет веру в добро и справедливость. А это сегодня самое главное для каждого россиянина и государства в целом.

Библиографический список

1. Государственное регулирование земельных отношений / А. А. Варламов [и др.]. — Москва : Колос, 2000. — 264 с.
2. Вехи российского землеустройства: время, события, люди / Сост. С. Н. Волков. — Москва : ГУЗ, 2000. — 224 с.
3. Волков, С. Н. Как достичь эффективного управления земельными ресурсами в Российской Федерации / С. Н. Волков, Н. В. Комов, В. Н. Хлыстун // Международный сельскохозяйственный журнал. — 2015. — № 3. — С. 3–7.
4. Дебаты о земле в Государственной Думе (1994–2000 гг.). Документы и материалы (в двух книгах) / под общ. ред. академика РАСХН В. И. Черноиванова. — Москва : ГОСНИТИ, 2000. — 862 с.
5. Земельная реформа в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — 2012. — № 37 (480). — 126 с.
6. Комов, Н. В. Земельные отношения и землеустройство в России / Н. В. Комов, А. З. Родин, В. В. Алакоз. — Москва : Русслит, 1995. — 509 с.
7. Комов, Н. В. Российская модель землепользования и землеустройства / Н. В. Комов. — Москва : Институт оценки природных ресурсов, 2001. — 620 с.
8. Комов, Н. В. Эффективное управление земельными ресурсами — неотложная задача государства / Н. В. Комов, С. А. Шарипов // АПК: экономика, управление. — 2016. — № 4. — С. 24–31.
9. Комов, Н. В. Управление земельными ресурсами в новой России / Н. В. Комов. — Казань : РИВЦ, 2011. — 566 с.

10. Комов, Н. В. Эффективность использования земли в аграрном секторе Республики Татарстан / Н. В. Комов, Н. М. Якушкин, С. А. Шарипов // АПК: экономика, управление. — 2016. — № 6. — С.69–76.
11. Научная основа стратегии устойчивого развития Российской Федерации / под ред. А. М. Шелехова. — Москва : Издательство Государственной Думы ФС РФ. — 2002. — 161 с.
12. Романенко, Г. А. Земельные ресурсы России, эффективность их использования / Г. А. Романенко, Н. В. Комов, А. И. Тютюнников. — Москва: Россельхозакадемия, 1996. — 306 с.
13. Строев, Е. С. Земельный вопрос в России в начале XXI века (проблемы и решения) / Е. С. Строев, С. Н. Волков. — Москва : ГУЗ, 2001. — 55 с.
14. Струков, Д. Б. Столыпин / Д. Б. Струков. — Москва : Вече, 2012. — 564 с.
15. Комов, Н. В. Земельные ресурсы в стратегии устойчивого развития России / Н. В. Комов, С. А. Шарипов. — Казань : Бриг, 2017.

References:

1. Varlamov, A. A. Gosudarstvennoe regulirovanie zemel'nyh otnoshenij. [Public policy in the regulation of land management.] Moscow: Kolos, 2000, pp. 264 (in Russian).
2. Volkov, S. N. Vekhi rossijskogo zemleustrojstva: vremya, sobytiya, lyudi. [Milestones in the Russian land use: time, events, people.] Moscow: GUZ, 2000, pp. 224 (in Russian).
3. Volkov, S. N. Kak dostich' ehffektivnogo upravleniya zemel'nymi resursami v Rossii. [How to achieve the sustainable land management in Russia.] S. N. Volkov, N. V. Komov, V. N. Hlystun. Mezhdunarodnyj sel'skohozyajstvennyj zhurnal. [International agricultural magazine.] 2015, no.3, pp. 3–7 (in Russian).
4. Chernoiyanov, V. I. Debaty o zemle v Gosudarstvennoj Dume (1994–2000 gg.). Dokumenty i materialy. [Land debate in the State Duma (1994-2000). Documents and materials.] Moscow: GOSNITI, 2000, pp. 862 (in Russian).
5. Zemel'naya reforma v Rossijskoj Federacii: problemy i perspektivy. [Land reform in the Russian Federation: problems and results.] Analiticheskij vestnik Soveta Federacii Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii. [Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation Bulletin.], 2012, № 37 (480), pp. 126 (in Russian).
6. Komov, N. V., Rodzin A. Z., Alakoz, V. V. Zemel'nye otnosheniya i zemleustrojstvo v Rossii. [Land relations and land management in Russia.] Moscow: Russlit, 1995, pp. 509 (in Russian).
7. Komov, N. V., Rossijskaya model' zemlepol'zovaniya i zemleustrojstva. [Russian model of the land use and land management.] Moscow: Institut ocenki prirodnyh resursov, 2001, pp. 620 (in Russian).
8. Komov, N. V., Sharipov, S. A. Effektivnoe upravlenie zemel'nymi resursami — neotlozhnaya zadacha gosudarstva. [Sustainable land use as an urgent priority for the State.] APK: ehkonomika, upravlenie, 2016, no. 4, pp. 24–31 (in Russian).
9. Komov, N. V. Upravlenie zemel'nymi resursami v novoj Rossii. [Land management in new Russia.] Kazan: RIVC, 2011, pp.566 (in Russian).
10. Komov, N. V., Yakushkin, N. M., Sharipov, S. A. Effektivnost' ispol'zovaniya zemli v agrarnom sektore Respubliki Tatarstan. [The efficient land use in the agricultural sector of the Republic of Tatarstan.] APK: ehkonomika, upravlenie, 2016, no. 6, pp. 69–76 (in Russian).
11. Shelekhov, A. M. Nauchnaya osnova strategii ustojchivogo razvitiya Rossijskoj Federacii. [The scientific basis of a strategy for the sustainable development of the Russian Federation.] Moscow: Izdatel'stvo Gosudarstvennoj Dumy FS RF, 2002, pp. 161 (in Russian).
12. Romanenko, G. A., Komov, N. V., Tyutyunnikov, A. I. Zemel'nye resursy Rossii, ehffektivnost' ih ispol'zovaniya. [Land resources of Russia and the efficiency of land use.] Moscow: Rossel'ho-zakademiya, 1996, pp. 306 (in Russian).
13. Stroeve, E. S., Volkov, S. N. Zemel'nyj vopros v Rossii v nachale XXI veka (problemy i resh-eniya). [Land issue in Russia in the early XXI century (problems and solutions).] Moscow: GUZ, 2001,

pp.55 (in Russian).

14. Strukov, D. B. Stolypin. Moscow: Veche, 2012, pp. 564 (in Russian).

15. Komov, N. V., Sharipov, S. A. Zemel'nye resursy v strategii ustojchivogo razvitiya Rossii. [Land resources in the sustainable development strategy of Russia.] Kazan: Brig, 2017 (in Russian).

Поступила в редакцию 25.12.2017

Сдана в редакцию 25.12.2017

Запланирована в номер 29.01.2018

Received 25.12.2017

Submitted 25.12.2017

Scheduled in the issue 29.01.2018

Об авторах:

Комов Николай Васильевич,

академик Российской Академии наук, Председатель Совета МОО «Национальный союз землепользователей», профессор Государственного университета по землеустройству (РФ, 105064, г. Москва, ул. Казакова, д.15), доктор экономических наук, профессор, vt789@mail.ru

Чешев Анатолий Степанович,

профессор кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (РФ, 344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), доктор экономических наук, профессор ekomagazine@yandex.ru

Authors:

Komov, Nikolay V.,

member of the Russian Academy of Sciences, President of the Council of an interregional voluntary organization «National Land-users Union», professor of the State University of land Use Planning (RF, 105064, Moscow, ul. Kazakova, 15), doctor of economics, professor, vt789@mail.ru

Cheshev, Anatoly S.,

professor of the Environmental Economics and Cadastre Department, Don State Technical University (RF, 344000, Rostov-on-Don, Gagarin sq., 1), doctor of economics, professor, ekomagazine@yandex.ru