ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ ПО ИМУЩЕСТВУ

РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Учреждение образования

 «БЕЛОРУССКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ»

**В. А. Свитин**

**СОСТАВ ФУНЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО И ЭКОЛОГИчеСКИ БЕЗОПАСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ**

**сельскохозяйственноГО НАЗНАЧЕНИЯ**

*Рекомендации для руководителей и специалистов в области регулирования использования и охраны земель, научных сотрудников, преподавателей,*

*аспирантов, магистрантов, студентов высших и средних учебных заведений, обеспечивающих подготовку кадров по специальностям «Землеустройство»*

 *и «Земельный кадастр»*

Минск - Горки

2016

УДК 332.54:631.152

ББК 65.32-5 я73
С 24

Одобрено Научно-техническим советом Государственного Комитета по имуществу Республики Беларусь 25.02.2016 г. (Постановление № 1)

Автор кандидат экономических наук, доцент *В.А.Свитин*

Рецензенты:

ученый секретарь ГНУ «Научно-исследовательский экономический институт» Министерства экономики Республики Беларусь кандидат сельскохозяйственных наук, *Н.В.Радченко;*

профессор кафедры статистики и экономического анализа, кандидат сельскохозяйственных наук, *Б.М.Шундалов*

Свитин В.А.

С24 Состав функцийгосударственного управления для обеспечения устойчивого и экологически безопасного использования земель сельскохозяйственного назначения : рекомендации / В.А.Свитин. – Горки: БГСХА, 2016. – 25 с.

Изложены основные методологические положения и раскрыто содержание основных функций управления земельными ресурсами. Для руководителей для руководителей и специалистов в области регулирования использования и охраны земель, научных сотрудников, преподавателей, аспирантов, магистрантов, студентов высших и средних учебных заведений.

УДК 332.54:631.1

 ББК 65.32-5 я73

© Свитин В.А., 2016

© УО «Белорусская государственная сельскохозяйственная академия», 2016

**Введение**

Содержание управления земельными ресурсами раскрывается в процессе осуществления этой специфической деятельности в определенных функциях***.*** Функция управления – это реальное, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление или объект, отношение, состояние, которое они воспринимают и на которое реагируют*.* К функциям государственного управления относят конкретные виды управляющих воздействий государства, отличающиеся друг от друга по предмету, содержанию, способам поддержания жизнедеятельности и сохранения управляемых объектов. Система функций управления государственных органов определяется, с одной стороны, вертикальным и горизонтальным построением органов исполнительной власти, а с другой – особенностями целей, компетенцией и содержанием деятельности этих органов в отношении управляемых объектов.

Функция управления земельными ресурсами, в общем виде, представляет собой конкретный вид управленческой деятельности в области регулирования земельных отношений, который осуществляется специальными приемами и способами. Обоснование их состава и содержания представляется, по сути, центральным вопросом теории и практики управления земельными ресурсами.

Вопрос о функциях традиционно является одним из центральных вопросов теории и практики управления земельными ресурсами. Состав и структура функций управления земельными ресурсами регулируется национальным законодательством и в каждой стране имеет свое соответствующее нормативно-правовое обеспечение, равно как и характерные особенности в содержании и практическом осуществлении.

Сравнительный анализ мировой практики регулирования землепользования, отраженной в ряде нормативных актах и научных работах разных авторов [2,3,5,7, 11-22, 27-31], позволяет констатировать, что с помощью какой-либо одной функции невозможно представить весь процесс управления. Общее число таких функций в разных странах колеблется от нескольких основных (4 – 10) до множества вспомогательных, насчитывающих около трех десятков. В числе наиболее важных и обязательных функций чаще всего отмечается землеустройство, кадастр, земельный контроль, мониторинг. Неоднозначно воспринимается выделение отдельными авторами в качестве самостоятельных таких функций, как мелиорация земель, информационное обеспечение и подготовка кадров, изъятие земельных участков.

При выделении функций следует исходить, прежде всего, из целей и задач, которые ставятся государством перед компетентными органами в области регулирования земельных экономических отношений. Действующим законодательством достаточно подробно обозначен круг всех возможных поручений, которыми наделяет центральный орган государственного управления, обеспечивающий регулирование всей государственной собственностью на территории страны. Согласно Постановлению Совета Министров Республики Беларусь № 958 от 29.07.2006 г. Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь (Госкомимущество) является республиканским органом государственного управления и выполняет вполне определенный и достаточно большой перечень специальных поручений, которые определены в названном постановлении в целях проведения в жизнь земельной политики. Перечень и количество видов деятельности (всего законодательством однозначно выделено в настоящее время 66 специальных компетенций), очевидно, обусловлено стремлением не оставить вне управляющего воздействия каких-либо реально существующих вопросов и частных задач в области регулирования земельных и имущественных отношений. Все они, несомненно, важны и требуют своего разрешения, каждый из них должен постоянно находиться в поле зрения органов государственного управления. Однако многие из них нельзя определить как отдельные функции управления, поскольку функции управления, если исходить из общей теории управления и менеджмента [4,6,8,10,23] *−* это относительно обособленные направления (виды) управленческой деятельности, позволяющие в совокупности осуществлять необходимое управляющее воздействие. В теории управления весь управленческий цикл состоит из нескольких этапов, соответствующих основным функциям управления. Этапы в свою очередь подразделяются на стадии, объединяю­щие относительно самостоятельные и вместе с тем взаимосвя­занные операции по реализации той или иной функции. При­чем каждая последующая стадия должна быть необходимой и достаточной предпосылкой последующей, что и обеспечивает целостность, логическое развитие процесса управления. В данном случае, имеет место подмена процедур и этапов управления отдельными функциями управления недвижимостью. Например, одной из функций Госкомимущества является осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель, что включает множество отдельных этапов и процедур. В то же время, специально уполномоченный орган организует работы по слежению за деформацией земной поверхности, что является одной из частных процедур геодезической деятельности. Такое смешение общих и частных понятий при определении конкретных функций управления землей и недвижимостью происходит в нормотворчестве последних лет достаточно часто. Это можно объяснить следующими причинами:

во-первых, отсутствует четкое, однозначное определение самого понятия «функция управления земельными ресурсами, недвижимым имуществом»;

во-вторых, за выделенными функциями не закреплены в полной мере конкретные определенные направления, виды деятельности;

и, в-третьих, нет единого подхода в структуризации каждой функции управления, которая позволила бы логически стройно и технологически обоснованно делить их на отдельные составные части, процедуры и элементы

Цель рекомендаций – определение состава основных функций управления земельными ресурсами, на основе и с помощью которых обеспечивается эффективное и устойчивое использование земель. Основное внимание уделено функциям управления землями сельскохозяйственного назначения.

**1. Сущность структуризации функций управления земельными ресурсами**

Для выяснения возможности структуризации и классификации функций управления в сфере регулирования земельных отношений в отношении земель сельскохозяйственного назначения приемлемо их деление в общем виде на учетную, плановую, распределительную, обеспечительную (обеспечения надлежащего использования земель), контрольную и охранительную. Эти функции следует рассматривать как основные, вытекающие из общей теории управления сложными социально-экономическими системами, к которым, несомненно, относятся система земельно-имущественных отношений и система землепользования.

*Учетная функция* является базовой для остальных функций государственного регулирования земельных отношений, поскольку от точности знаний о наличии и состоянии земельных ресурсов зависит в конечном итоге законность, правильность и эффективность использования земель. Выделяют экологическую учетную функцию (мониторинг земель) и экономическую учетную функцию (кадастр земель).

*Плановая функция* (функция планирования использования и охраны земель) вытекает из потребности рационального и эффективного землепользования на основе государственных (санкционированных и финансируемых государством) программ и планов.

*Распорядительная (распорядительно-перераспределительная) функция*  выражается в проведении необходимых землеустроительных и других мероприятий, направленных на размещение и территориальное устройство земель (земельных участков), их изъятие, предоставление, структурное преобразование с учетом изменения целевого назначения и регламентов использования.

*Функция обеспечения надлежащего использования земель*  выражается в применении государством организационных и нормативных мер по исполнению всеми землевладельцами и землепользователями своих прав и обязанностей. Она осуществляется посредством землеустройства, мелиорации и рекультивации земель, применением мер экономического стимулирования, налогообложения и другими видами деятельности.

*Функция контроля за использованием и охраной земель*  призвана обеспечить соблюдение всеми субъектами земельных отношений требований земельного законодательства.

*Охранительная функция* управления в широком понимании представляет собой совокупность мероприятий «по обеспечению надлежащего земельного правопорядка», и включает комплекс мер по охране земель и разрешению земельных споров.

Каждая из названных общих функций представляет собой характерный вид деятельности, с помощью которой реализуется та или иная частная задача управления землями сельскохозяйственного назначения. Все вместе, в совокупности они позволяют обеспечить организацию рационального использования и охраны земель в общегосударственном масштабе с учетом интересов всех собственников, владельцев и пользователей.

Все виды деятельности в области использования и охраны земель несомненно важны. В свою очередь, необходимо все эти вопросы, задачи, поручения и специальные компетенции системно структурировать по отдельным кластерам (блокам) или отдельным управляющим функциям.

При структуризации функций управления следует учитывать, что в настоящее время Госкомитет по имуществу осуществляет функции государственного управления в нескольких сферах общественных отношений, каждая из которых регулируется самостоятельным разделом законодательства. Кроме собственно земельных отношений в сферу ведения Госкомимущества входят природоресурсные отношения по использованию и охране земель, отношения в области геодезии и картографии, отношения по регистрации недвижимого имущества, а также отношения по распоряжению государственным имуществом. Все они имеют собственную специфику и регулируются специальным законодательством, в котором определены цели и направления государственного регулирования этих отношений, однако с точки зрения управления недвижимым имуществом целесообразно эти разные функции рассматривать в тесной взаимосвязи, комплексно.

Чтобы определить общее число и содержание функций для целей управления земельными ресурсами необходимо:

во-первых, дать четкое, однозначное определение самого понятия «функция управления земельными ресурсами, недвижимым имуществом»;

во-вторых, однозначно закрепить за каждой из них определенные направления, виды деятельности;

и, в-третьих, определить единый подход в структуризации каждой функции управления, которая позволила бы логически стройно и технологически обоснованно делить их на отдельные составные части, отдельные процедуры и элементы.

**2. Состав функций управления земельными ресурсами**

К функциям государственного управления земельными ресурсами относят ***конкретные виды управляющих воздействий специально уполномоченных государственных органов, отличающихся друг от друга по содержанию и способу влияния на состояние и характер использования земли в сфере социально-экономических отношений.*** Каждая из функций в отдельности, и все в совокупности должны обеспечить сохранение и устойчивое развитие ресурсов в заданных параметрах состояния.

В обобщенном виде, для управления землей (земельными ресурсами) необходимо:

во-первых, знать общее целевое назначение и правовой режим использования земель, установить принципы и правила их использования и охраны, т.е. определить общую направленность использования земельных ресурсов (земельного фонда всей страны и отдельных территориальных образований внутри ее) или осуществлять *планирование землепользования (в рамках территориального планирования)*;

во-вторых, иметь как можно более полную, всестороннюю и достоверную базу данных об объекте управления – земельных ресурсах, систематически уточнять и пополнять сведения о них, т.е. вести *земельный кадастр;*

в-третьих, сформировать земельный участок как объект недвижимости, создать необходимые территориальные условия для эффективного использования и охраны земель, т.е. провести *землеустройство;*

в-четвертых, систематически следить за изменением состояния земельных ресурсов под влиянием различных факторов в целях предотвращения негативного на них воздействия, вести *мониторинг земель;*

в-пятых, осуществлять конкретные меры по поддержанию определенного качества земель (земельных участков), проводить *земельные улучшения, мелиорацию земель;*

в-шестых, обеспечивать сохранность установленного правового режима земель, природного и достигнутого экономического их потенциала*,– охрану земель;*

в-седьмых, контролировать соблюдение установленных правил и процедур использования земель (земельных участков), т.е. осуществлять  *государственный контроль за использованием и охраной земель;*

в-восьмых, предотвращать возможные и устранять реально существующие конфликтные ситуации в области регулирования земельных отношений, *разрешать земельные споры;*

в-девятых, создать технико-информационную инфраструктуру для выполнения всех необходимых работ по регулированию земельно-имущественных отношений с использованием *геодезических, картографических и современных геоинформационных* (земельно-информационных) средств, технологий и систем – *геоинформационное обеспечение управления.*

Одновременно следует учитывать, что имеется целый ряд задач и поручений, отнесенных к компетенции специального государственного органа управления, которые невозможно однозначно отнести к какой-либо из перечисленных выше функций. Так, например, в числе видов деятельности, осуществляемых Госкомимуществом, называются следующие: разработка предложений о приоритетных направлениях государственной политики в области совершенствования земельных отношений, принятие технических нормативных правовых актов. Специальный республиканский орган государственного управления осуществляет также методическое обеспечение процессов разгосударствления и приватизации имущества, проведение государственной кадровой политики, выдачу лицензий на осуществление отдельных видов деятельности и другие. В свою очередь, в числе основных задач местных органов государственной власти (землеустроительной службы местных исполнительных комитетов) являются: реализация единой государственной политики в сфере земельных отношений, рассмотрение материалов по изъятию и предоставлению земельных участков, по переводу земель из одной категории и видов в другие, отнесению земель к определенным видам. Служба также согласовывает программы, схемы, проекты и планы социально-экономического развития территории, осуществляет изучение, обобщение и распространение положительного опыта работы, и ряд других действий (выявление пустующих земельных участков в населенных пунктах, подготовка и проведение семинаров, правовое консультирование). Как видно, в числе этих видов деятельности, имеются ряд общих организационных функций, которые характерны для деятельности любого органа государственного управления, и которые невозможно, строго говоря, отнести к названным выше функциям управления земельными ресурсами.

Этот специфический вид деятельности, в общем виде, связан с обеспечением надлежащего использования земель и выражается в применении полномочными государственными органами конкретных организационных мер по исполнению всеми землевладельцами и землепользователями своих прав и обязанностей.

Эту дополнительную к названным выше функциям управления следует определить как *«организационно-правовое урегулирование решения общих вопросов земельно-имущественных отношений»* и назвать в более сокращенном виде *«Общее организационное урегулирование»*. Она включает все те виды управляющего воздействия, которые не вписываются в традиционно сложившийся состав функций, но вполне соответствуют реалиям современного уровня государственного управления землей и иной, тесно связанной с ней, недвижимостью. По своей общей направленности эта функция связана с налаживанием практического осуществления наиболее актуальных вопросов государственной политики в области регулирования земельно-иму-щественных отношений в рамках оперативного управления. В настоящее время уполномоченным государственным органам и службам приходится активно разрабатывать предложения о новых направлениях земельной политики, развивать лицензирование, подготовку необходимых данных для проведения аукционов, распоряжаться акциями, осуществлять подготовку кадров по новым направлениям деятельности и другие виды управления. Органами государственного управления все шире используется консалтинг (деятельность по консультированию юридических и физических лиц в области регулирования земельных отношений), маркетинг (деятельность, направленная на удовлетворение потребностей и услуг), а также осуществляется инновационная деятельность – поиск новых форм организации производства, внедрение или вложение средств в новые технологии.

#### В обобщенном виде все основные возможные функции управления земельными ресурсами представлены в следующей таблице.

#### Таблица ‒ Определение и общее содержание функций системы

#### управления земельными ресурсами

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Функция | Определение функции | Назначение функции |
| 1 | 2 | 3 |
| Общее организационное урегулирование | Налаживание практического осуществления текущих вопросов государственной политики в области регулирования земельно-имущественных отношений в рамках оперативного управления | Совершенствование управленческих функций в соответствии с достижениями науки и практики, создание условий и предпосылок формирования рынка земли, а также технологий, товаров и услуг в сфере землепользования, адаптированных к рыночным условиям |
| Планирование землепользования  | Регламентация целевого назначения, распределения и хозяйственного использования земель в соответствии с перспективами развития экономики в рамках системы территориального планирования | Разработка планов и прогнозов использования и охраны земель, как составной части развития экономики и использования природных ресурсов конкретных территорий |
| Кадастр земель | Систематизированный свод документированных сведений о местоположении, целевом назначении, правовом положении и ценности земельных участков  | Информационное обеспечение всех функций управления земельными ресурсами, база экономических механизмов и методов регулирования земельно-имущественных отношений |
| Землеустройство | Система мероприятий по изучению состояния, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих земельных участков и установлению их границ на местности  | Создание территориальных предпосылок для рационального использования, прежде всего, земель сельскохозяйственного назначения |
|  Мониторинг земель | Система мероприятий по наблюдению за изменением состояния земель, оценке и прогнозированию их возможного состояния в будущем | Получение своевременной информации о существующем и прогнозном состоянии земель для предотвращения и устранения негативных процессов в их использовании |
| Земельные улучшения, мелиорация земель | Земельные улучшения – изменение качественных характеристик земель (земельного участка) вследствие строительства новых объектов, мелиоративных систем, создания насаждений и растительности, а также в результате проведения определенного вида работ (изменение рельефа, улучшение почв и т. п.). Мелиорация – система мер по улучшению состояния земель путем изменения отдельных параметров их свойств.  | Разработка и реализация целевых программ по поддержанию и воспроизводству плодородия земель, а также сохранности земельного фонда |
| Охрана земель | Система мер по рациональному использованию, сохранению правового режима, количественного и качественного состояния земель, защите их от негативного природного и антропогенного воздействия | Обеспечение надлежащего количественного и качественного состояния земельного фонда |
| Государственный контроль за использованием и охраной земель | Обеспечение системой предупредительных, стимулирующих и санкционированных правовых мер соблюдения всеми субъектами земельных отношений действующих законодательных норм и требований  | Соблюдение всеми гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами установленного порядка пользования землями, земельными участками, а также иных правил и норм, предусмотренных законодательством об охране и использовании земель. |
| Разрешение земельных споров | Устранение конфликтных ситуаций в области земельных отношений правовыми методами  | Регламентация порядка разрешения земельных конфликтов на основе исполнительного (включая судебного) решения специально уполномоченных органов с учетом целевого назначения земель, а также технических, экономических и иных параметров состояния земельных участков |
| Геодезическая, геоинформационная и картографическая деятельность | Комплекс работ по получению первичных данных о свойствах земельных участков и представлению этих данных в соответствующих формах для различных целей управления | Обеспечение получения исходных физических данных о земле с последующим отображением результатов управленческих действий |

Включение в состав системы управления земельными ресурсами тех или иных функций определяется национальным законодательством с учетом уже имеющегося исторического опыта регулирования земельных отношений, актуальности и остроты разрешения накопленных социально-экономических проблем в этой сфере, возможностей создания соответствующей инфраструктуры, включающей научный, технологический и кадровый потенциал.

**3.Особенности осуществления и развития функций управления**

Управление земельными ресурсами направлено не только на поддержание порядка, условий и параметров функционирования существующей, созданной системы землепользования, но и включает процессы формирования, конструирования новых элементов этой системы, и даже прогнозирование возможного состояния ее в будущем. Общая принципиальная схема взаимодействия функций, методов и механизмов в системе управления земельными ресурсами с учетом временного фактора представлена на рисунке.

Причем воздействие должно осуществляться в рамках законодательных нормативных процедур, а степень экономических или экологических обременения на пользователей и владельцев также должно находиться в рамках разумного нормативного регулирования. Идеальный вариант осуществления управления в отношении физических и юридических лиц (субъектов землепользования) – все они обращается в специально уполномоченный государственный орган (земельную, землеустроительную или иную службу, работающую по принципу одного окна) один раз за установлением правового статуса и технических параметров земельного участка.

участок в прошлом

существующий участок

участок в будущем

Мониторинг земель

Землеустройство

Планирование землепользования

Кадастр земель

Организация и урегулирование

Охрана земель

Разрешение земельных споров

Земельные улучшения

Контроль за использованием и охраной земель

Геодезия и геоинформатика

**Рисунок -** Схема взаимодействия функций, методов и механизмов в системе управления земельными ресурсами

В дальнейшем, в процессе использования участка (на протяжении всего жизненного цикла его существования) каждый субъект земельных отношений, взаимодействует с этой службой в автоматическом режиме. Естественно, такие контакты могут быть и более «тесными», если происходит развитие участка, изменение или прекращение права землепользования, нарушение установленных требований и в других случаях, предусмотренных земельным законодательством.

Структурно любая функция может быть представлена своими составными частями и отдельными элементами. Такое деление вытекает из сущности государственного управления, где обязательно присутствует определенный набор организационных, материально-техни-ческих, контрольных и других юридически значимых действий, ограниченных по объему и времени (срокам) осуществления. Четкое выделение составных частей и элементов каждой функции управления направлено на обеспечение эффективного исполнения намечаемых действий. Наличие составных частей, их структурирование с выделением системообразующих элементов должно вытекать из логики назначения и содержания конкретной функции и подтверждаться имеющимся опытом ее осуществления или реализации. При этом важно учесть как национальный опыт (опыт конкретной страны), так и опыт целого ряда стран, (а при решении наиболее важных проблем и мировой опыт), регулирования земельных отношений. Дело в том, что на определенном этапе развития и регулирования земельных отношений, роль отдельно взятых конкретных функций управления неодинаковая, и соответственно, отдельные из них либо выступают на первый план, либо будут востребованы в полном объеме позже при определенных обстоятельствах и предпосылках. Например, в ходе осуществления земельных реформ, в первую очередь востребованы такие функции управления как землеустройство, планирование землепользования, кадастр. Именно для реализации этих функций необходимо соответствующее нормативно-правовое, технологическое и кадровое обеспечение выполнения масштабных и объемных работ, дополнительное выделение финансовых и материальных средств, как из государственного, так и местного бюджетов. Затем, на последующих этапах реализации земельной реформы требуется усиление роли охраны земель, государственного контроля за использованием и охраной земель, разрешения земельных споров и других функций управления. Таким образом, каждая из функций в общей системе управления земельными ресурсами раскрывает свое предназначение и потенциал исходя из задач, которые стоят перед обществом и государством на определенном этапе развития и совершенствования земельных отношений.

В настоящее время сохраняется проблема определения состава и структуризации функций управления земельными ресурсами. Пока еще нет единой, общепринятой точки зрения среди ученых и специалистов-практиков о месте и роли каждой функции в системе государственного управления земельными ресурсами.

Одним из принципиальных вопросов при установлении состава функций является выяснение роли и места землеустройства в этой системе управления как особого вида деятельности. С одной стороны, имеет место недопонимание со стороны государственных органов значения специальных землеустроительных разработок, количество и объем которых объективно в сравнении с советским периодом снизился, и большая часть из них в прежнем виде не востребована. С другой стороны, оптимальных способов решения имеющихся проблем в сфере регулирования земельных отношений на основе усиления роли только землеустроительной службы (равно как и других уполномоченных государственных органов и служб) пока не найдено. Традиционно землеустройство в составе всех функций управления земельными ресурсами всегда занимало и продолжает занимать центральное место. В Республике Беларусь (как и в большинстве стран СНГ) название специального уполномоченного органа по регулированию земельных отношений до последнего времени в той или иной степени совпадало с названием этой функции. Однако не следует чрезмерно преувеличивать в общеметодологическом, нормативно-правовом или содержательном плане роль какой-либо одной функции управления. Каждая из них должна выполнять свою предназначенную ей роль в системе управления, при этом целесообразно исключить возможности дублирования воздействия, равно как и неоправданного объединения близких по названию, но разных по содержанию функций.

В частности, следует различать между собой две разные функции управления земельными ресурсами «планирование землепользование» и «землеустройство». Первая функция предшествует второй, она призвана определить стратегию использования и охраны земель на ближайшую и отдаленную перспективу, установить целеполагание для каждого выделенного участка земель в границах административно-территориальной и территориальной единицы, т.е. установить правовой режим и возможные варианты разрешенного их использования. Результативные, итоговые документы этой функции – перспективные и прогнозные разработки в виде схем организации территории (схем использования и охраны земель, прогнозов и программ использования земель, схем землеустройства и других документов). Лишь определив намерение (общую направленность, план действий, маршрут, «дорожную карту») в развитии землепользования для конкретной территории, желательно в рамках принятой или уточненной до этого времени системы административно-территориального деления, можно и нужно приступать к реализации собственно землеустроительной функции управления. Землеустройство, в отличие от планирования землепользования, представляет собой систему конкретных действий по формированию объекта недвижимости ‒ земельного участка, его структурных частей или иных системных территориальных образований (землепользований, земельных массивов, специальных зон). Итог землеустроительных действий ‒ утвержденный в установленном порядке и готовый к реализации проект организации и устройства территории, включающий точное описание границ, ресурсного состава земель, местоположения необходимых для целевого использования участка иных недвижимых объектов (зданий, сооружений, лесных насаждений и др.). Готовность к реализации проекта означает, что участок сформирован на законных основаниях, в расходных частях бюджета предусмотрены (или будут предусмотрены в обязательном порядке) соответствующие инвестиции на освоение и мелиорацию земель, строительство или реконструкцию ферм, местных дорог, противоэрозионных сооружений и т.д. Реализация названных двух функций (планирования землепользования и землеустройства) учитывает общую логику процесса управления: сначала необходимо решать общие вопросы организации территории, взвесив и оценив возможные варианты регионального или местного развития, а затем приступить к частным вопросам конкретного устройства территории на локальном уровне. Другими словами, различие между этими функциями состоит в том, что при планировании землепользования обосновывается лишь предположение о возможном развитии земли (земельных участков, других связанных с землей объектов недвижимости или их совокупности на территории), а в проекте землеустройства дается конкретное решение по объекту недвижимости с точной привязкой ко времени и ресурсам. Отсюда вытекает и состав документов для этих функций управления земельными ресурсами: в первом случае речь идет о перспективных, прогнозных планах (схемах организации территории), во втором – о детально разработанных с технико-экономических позиций проектах устройства территории.

При структуризации функций управления следует также учитывать их различие по содержанию экономико-регулирующего конечного воздействия на сам объект управления – земельные ресурсы. Дело в том, что отдельные функции (например, такие как кадастр, мониторинг, государственный контроль) в процессе их осуществления лишь опосредованно воздействуют на количественное и качественное состояние земель (земельных участков) и в большей степени ориентированы на субъекты землепользования. Усилия или управляющие воздействия органов управления способны изменить лишь форму представления об объекте (чаще всего речь идет об информационных формах представления: стоимости объекта недвижимости, степени загрязнения почвы, наличии или отсутствии факта нарушения законодательства и т.д.). В свою очередь, существуют ряд функций управления (такие например, как земельные улучшения, мелиорация земель, ряд почвозащитных мероприятий), осуществление которых непосредственно влияют на состояние объекта управления, существенным образом изменяют его количественные и качественные параметры. Реализация функции, в таком случае, предполагает ведение хозяйственной деятельности (капитальное или мелиоративное строительство), наличие собственной инфраструктуры управления (хозяйствующие субъекты, ресурсное обеспечение, материальное снабжение и т.д.). Это пример функции, когда управленческая (направляющая, руководящая) деятельность непосредственно сливается с преобразовательной деятельностью по отношению к объекту управления – конкретными земельными улучшениями. Применение этих функций в управлении земельными ресурсами обусловлено сложным соподчинением в системе органов государственного управления и требуют дополнительного согласования по различным аспектам компетенций. Например, в Республике Беларусь мелиоративная деятельность находится в ведении Министерства сельского хозяйства и продовольствия, а основная строительная деятельность ‒ Министерства строительства и архитектуры. Экологические аспекты землепользования объективно переплетаются с решением ряда проблем управления природопользованием, которое осуществляет Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, а осуществление земельных улучшений с помощью лесной мелиорации предполагает взаимодействие с организациями и предприятиями, подчиненными Министерству лесного хозяйства.

Таким образом, реальная практика регулирования землепользования свидетельствует о том, что полностью сосредоточить все необходимые и возможные функции управления земельными ресурсами в руках только одного специально уполномоченного республиканского органа управления в Республике Беларусь пока не удается. Хотя основные функции (включая геодезию и картографию) в ходе осуществления земельной реформы и становления нынешних земельных отношений по решению Президента и Совета Министров (в том числе благодаря усилиям ученых и специалистов) в настоящее время сосредоточены в Госкомимуществе. И только отдельные функции управления, в силу их отраслевого происхождения и родства, реализовываются на принципах межведомственного согласования и взаимодействия. Так, обоснование необходимости, объемов и очередности проведения работ по освоению, мелиорации или рекультивации земель дается в документах планирования землепользования и землеустройства (осуществляется в УП «Проектный институт Белгипрозем», подчиненном Госкомимуществу). В свою очередь, ГПО «Белмелиоводхоз» Департамента по мелиорации и водному хозяйству Министерства сельского хозяйства и продовольствия, выполняя функции государственного заказчика на водохозяйственные, мелиоративные и гидротехнические работы, составляет проекты на конкретные объекты строительства и реализовывает их.

Для земель сельскохозяйственного назначения характерно, прежде всего, управление качеством земель или земельными улучшениями. Процесс управления основан на учете величины дифференциальной земельной ренты. Обобщая результаты исследований природы земельной ренты в аграрном секторе экономики, следует подчеркнуть объективно существующую неоднородность качества земельных участков и тесную зависимость производительности земли как фактора производства от ее плодоро­дия и местоположения. Ранжирование земельных участков может вестись и по местополо­жению по отношению к рынку сбыта сельскохозяйственной продукции. В таком случае учитывается дифференциальная земельная рента по местоположению*.* Механизм ее образования связан с величиной средних издержек, которые определяются место­положением по отношению к рынку сбыта, и, следовательно, неодина­ковыми транспортными затратами. Поскольку кадастр земель (в широком смысле кадастр недвижимости) основан, главным образом, на определении величины названной дифференциальной ренты, с ее помощью можно установить объективную, реальную цену земли как капитального актива. В условиях рыночной экономики потенциальный владелец или пользователь земельного участка стремится приобрести его не только из-за наличия плодородной почвы, а ради той ренты или постоянного ежегодного дохода, который приносит земля. Речь идет о приобретении права на получение регу­лярного дохода в течение неопределенно долгого периода времени.

Поэтому очень важно в процессе управления земельными ресурсами, и прежде всего в сфере АПК, выстраивать механизмы регулирования земельных отношений на основе учета величины объективно существующей ренты. Следует последовательно соблюдать в процессе управления исходный постулат экономической теории, в соответствии с которым качество и количество земельных ре­сурсов, являющихся основным средством производства, объектом социально-эко­номических связей и пространственным базисом, определяет предел экономического роста. Стоимость и цена земельных ресурсов превращаются в объективный индикатор их экономического состояния и, поскольку величина земельной ренты кладется в основу кадастровой оценки земельных ресурсов, важно при оценке сельскохозяйственных земель учитывать пропор­ции между материальными и трудовыми затратами в производстве. Чем более производительно исполь­зуются ресурсы, тем выше их стоимость и интенсивнее экономический рост. Изменение фактического и потенциального размера ренты (главным образом, дифференциальной ранты II) в зависимости от роста (или падения) производительной возможности земли предопределяет необходимость ее оценки. Именно через кадастровую стоимость земли определяется сравнительная ее доходность, поскольку в ней (доходности) концентрированно оцениваются все основные факторы хозяйственной деятельности. В свою очередь, опираясь на результаты кадастровой оценки (в процессе управления, очевидно, ее следует проводить систематически и повторно, по мере изменения величины ренты) можно разрабатывать и предлагать соответствующие модели рент­ного регулирования. Всякие же попытки не экономического (чисто административного) способа решения проблем землепользования не позволяют объективно оценить структуру сравнительных доходов и издержек, искажают показатели эффективности управления с точки зрения определения оптимальной специализации, допустимых уровней концентрации и кооперации в производственной деятельности.

Управление земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения напрямую связано с формированием устойчивой в эколого-экономическом содержании сельской местности. К основным приоритетным направлениям в области государственного регулирования экологической составляющей земельных отношений в сельской местности относятся:

перераспределение территориальной антропогенной нагрузки и снижение доли экологически опасных производств;

 повышение доли собственных средств землепользователей и землевладельцев в финансировании природоохранных затрат, переход от финансирования очистных производств к финансированию экологически чистых технологий в хозяйственной деятельности;

предъявление единых экологических требований ко всем землепользователям не зависимо от форм собственности, проведение обязательной всесторонней экологической экспертизы при приватизации потенциально опасных предприятий;

государственная поддержка, сельскохозяйственных и других предприятий (включая фермерские хозяйства), переходящих на выпуск с использованием ресурсного потенциала земель экологически чистой продукции;

реализация программ по лесоразведению, борьбе с эрозией и техногенным загрязнением окружающей среды в сельской местности;

ужесточение законодательства по охране земель и окружающей среды, усиление контроля за его выполнением.

**Заключение**

Таким образом, по результатам исследований функций управления земельными ресурсами можно сделать следующие выводы и конкретные предложения.

1. При выделении функций управления следует исходить, прежде всего, из целей и задач, которые ставятся государством перед компетентными органами в области регулирования земельно-имущественных и экономических отношений. Все функции имеют собственную специфику и содержание, регулируются соответствующими нормативными актами и их целесообразно рассматривать в тесной взаимосвязи, комплексно. Структуризация функций предполагает системно объединять все вопросы, задачи, поручения и специальные компетенции органов управления в отдельные кластеры (блоки).
2. На нынешнем этапе регулирования земельно-имущественных отношений и на ближайшую перспективу в Республике Беларусь целесообразно выделить и осуществлять следующие десять основных функций управления земельными ресурсами: планирование землепользования, земельный кадастр, землеустройство, мониторинг земель, земельные улучшения ( мелиорация земель), охрану земель, государственный контроль за использованием и охраной земель, разрешение земельных споров, геодезическое (геоинформационное) обеспечение управления, а также общее организационное урегулирование управленческой деятельности.
3. Новую функцию организационного урегулирования управленческой деятельности предлагается выделить в качестве самостоятельной функции, учитывая наличие специфического вида деятельности органов управления, связанного с обеспечением надлежащего использования земель и в применении полномочными государственными органами конкретных организационных мер по исполнению всеми землевладельцами и землепользователями своих прав и обязанностей.
4. Принципиальная схема взаимодействия функций, методов и механизмов в системе управления земельными ресурсами связана как с поддержанием порядка, условий и параметров функционирования существующей, уже созданной системы землепользования, так и включает процессы формирования, конструирования новых элементов этой системы, и даже прогнозирование возможного состояния ее в будущем.
5. Роль и значение каждой функции управления на определенном этапе развития и регулирования земельных отношений неодинаковая, и соответственно, отдельные из них либо выступают на первый план, либо будут востребованы в полном объеме позже при определенных обстоятельствах и предпосылках. Так, на начальном этапе осуществления земельных реформ, в основном востребованы землеустройство, планирование землепользования, кадастр. На последующих этапах реализации земельной реформы требуется усиление роли охраны земель, государственного контроля за использованием и охраной земель, разрешения земельных споров и других функций управления. Таким образом, каждая из функций в общей системе управления земельными ресурсами раскрывает свое предназначение и потенциал исходя из задач, которые стоят перед обществом и государством на определенном этапе развития и совершенствования земельных отношений.
6. Реализация ряда функций управления (земельные улучшения, мелиорация земель, почвозащитные меры), непосредственно влияющих на состояние объекта управления и существенным образом изменяют его количественные и качественные параметры, предполагает ведение хозяйственной деятельности и наличие собственной инфраструктуры управления (хозяйствующие субъекты, ресурсное обеспечение, материальное снабжение и т.д.). Применение этих функций в управлении земельными ресурсами обусловлено сложным соподчинением в системе органов государственного управления и требуют дополнительного согласования по различным аспектам компетенций.
7. Для земель сельскохозяйственного назначения характерно, прежде всего, управление качеством земель или земельными улучшениями. Процесс управления основан на учете величины дифференциальной земельной ренты. Именно через кадастровую стоимость земли определяется сравнительная ее доходность, поскольку в ней (доходности) концентрированно оцениваются все основные факторы хозяйственной деятельности. В свою очередь, опираясь на результаты кадастровой оценки (в процессе управления, очевидно, ее следует проводить систематически и повторно) можно разрабатывать и предлагать соответствующие модели рент­ного регулирования.
8. К основным приоритетным направлениям в области управления экологической составляющей земельных отношений в сельской местности следует отнести следующие: повышение доли собственных средств землепользователей и землевладельцев в финансирование природоохранных затрат и внедрение экологически чистых технологий, проведение обязательной экологической экспертизы в ходе приватизации потенциально опасных предприятий, государственная поддержка предприятий (включая фермерские хозяйства), переходящих на выпуск с использованием ресурсного потенциала земель экологически чистой продукции.

**Литература**

1. Кодекс Республики Беларусь о земле: принят Палатой представителей 17 июня 2008г.: одобрен Советом Республики 28 июня 2008г./ НРПА РБ, №48, 2/1522.
2. Аратский, Д. Б. Механизмы управления земельными ресурсами на региональном уровне : автореф. дис. … доктора экон. наук : 08.00.27 / Д.Б. Аратский ; Гос. ун-т по землеустройству. – М., 1999. − 32 с.
3. Варламов, А. А. Земельный кадастр: в 6 т. / А. А. Варламов. – М.: КолосС, 2003–2006.− Т.2: Управление земельными ресурсами, 2004. – 527 с.
4. Виханский, О.С. Стратегическое управление: учебник / О. С. Вихан-ский. – 2-е изд. – М.: Гардарика, 1998. – 296 с.
5. Волков, С.Н. Как достичь эффективного управления земельными ресурсами в России? / С.Н.Волков, Н. Комов, В.Н.Хлыстун // Московский экономический журнал. – 2015. – №3. – С. 6-15.
6. Друкер, П. Ф. Энциклопедия менеджмента / П. Ф. Друкер, Издательский дом «Вильямс» [Электронный ресурс]. – 2004. – Режим доступа : http://fa4you.ru/component /option,com\_jdownloads /task,view.download/cid,192/.– Дата доступа : 14.12.2009.
7. Запрудская, Т. А. Совершенствование экономического механизма системы управления земельными ресурсами : автореф. дис. …канд. экон. наук : 08.0005 / Т. А. Запрудская; Институт системных исследований в АПК Национальной академии наук Беларуси. ‒ Минск, 2012. ‒ 30 с.
8. Иванов, В.В. Управление недвижимостью / В.В. Иванов, О.К. Хан. – М.: [ИНФРА-М](http://lit.by/books/publisher/%D0%98%D0%9D%D0%A4%D0%A0%D0%90-%D0%9C/), 2007. – 446 с.
9. Киевская, Е. С. Научные исследования в области управления земельными ресурсами в зарубежных странах / Е. С. Киевская// Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2009. – №1. – С.54–55.
10. Кнорринг, В. И. Теория, практика и искусство управления: учебник для вузов / В. И. Кнорринг. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА), 2001. − 528 с.
11. Комов, Н. В. Управление земельными ресурсами России: Российская модель землепользования и землевладения / Н. Комов. – М.: РУССЛИТ, 1995. – 302 с.
12. Кухтин, П. В. Управление земельными ресурсами / П. В. Кухтин [и др.]: учебное пособие. 2-е изд. – СПб.: Питер, 2006. – 448 с.
13. Помелов, А. С. Структурирование земельных ресурсов и регулирование землепользования в Беларуси / А. С. Помелов. ‒ Минск : РУП «БелНИЦзем», 2013. ‒ 528 с.
14. Руководящие принципы по единицам недвижимого имущества и их идентификаторам, а также их значение для обеспечения эффективного административного управления землей и землеустройства на государственном уровне. − Нью-Йорк, Женева: ЕЭК ООН, 2004. – 144 с.
15. Свитин, В. А. Модель информационного обеспечения использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения / В. Свитин // Вестник БГСХА. − 2010. − № 3. – С.111–116.
16. Свитин, В. Перспективная модель управления земельными ресурсами сельской местности / В. Свитин // Аграрная экономика.− 2011. − № 3. – С.33–38.
17. Свитин, В. А. Структура функций государственного управления земельными ресурсами / В. А. Свитин // Земля Беларуси. – 2005. – №1. – С. 13–17.
18. Свитин, В.А. Теоретические основы формирования эффективной системы управления земельными ресурсами : моногр. / В. А. Свитин. – Горки : Белорусская государственная сельскохозяйственная академия, 2009. – 340 с.
19. Свитин, В. А. Функции и методы управления земельными ресурсами (концептуальные основы совершенствования государственной земельной службы на принципах устойчивого развития в Республике Беларусь): моногр. / В. А. Свитин. – Горки: Белорусская государственная сельскохозяйственная академия, 2005. – 320 с.
20. Свитин, В. А. Экономико-правовые и организационно-территориальные основы управления земельными ресурсами : моногр. / В. А. Свитин, В. В. Матасева. ‒ Горки : БГСХА, 2012. ‒ 346 с.
21. Тарасов, А. С. Методологические основы формирования организационно-экономической системы управления земельными ресурсами : автореф. дис. … д. экон. наук : 08.00.05 / А. С. Тарасов ; Новочеркасский гос. ун-т. ‒ Новочеркасск, 2008. – 46 с.
22. Ткачук, С. А.. Управление земельными ресурсами: автореф. дис. ... доктора экон. наук: 08.00.27 / С. А. Ткачук ; Московский институт инженеров землеустройства. – М.: МИИЗ, 1989. – 31 с.
23. Уколов, В. Ф. Теория управления: учебник / В. Ф. Уколов, А. М. Масс, И. К. Быстряков. – М.2003. – 576 с.
24. Управление земельными ресурсами : учебно-практическое пособие / А. А. Алпатов [др.] ; под общ. ред. Л. И  Кошкина. ‒ М.: ВШПП, 2004. – 520 с.
25. Управление земельными ресурсами, земельный кадастр, землеустройство и оценка земель (зарубежный опыт) / Под ред. С. Н. Волкова и В. С. Кислова. ‒ М.: Технология ЦД, 2003. – 157 с.
26. Хлыстун, В. Н. Принципы и содержание управления земельным фондом СССР / В. Н. Хлыстун // Совершенствование управления земельным фондом: науч. тр. МИИЗ. − М., 1984. – С.10–15.
27. Шавров, С. Управление недвижимостью: перспективные направления научных исследований для Беларуси / С. Шавров, О. Бурдыко // Земля Беларуси. – 2013. – №1. – С. 22–27.
28. Karki, S. ISO Land Administration Domain Model and LandXML in the Development of Digital Survey Plan Lodgement for 3D Cadastre in Australia / S.  Karki, R. Thompson, N. Cumerford, P. Van Osterom  [Electronic resource]. – The Hague, 2005–2011. – Mode of access : http: // [3dcadastres2011.nl/ documents/005.pdf](http://3dcadastres2011.nl/documents/005.pdf)  – Date of access : 04.01.2011.
29. Land administration in the UNECE Region. Development trends and main principles. UNITED NATIONS New York and Geneva, Economic Commission for Europe.‒ Geneva, 2005 [Электронный ресурс]. ‒ 2012. ‒ Режим доступа : http://www. unece.org . ‒ Дата доступа : 20.02.2012.
30. Feder, G. Land Administration Reform: Economic Rationale and Social Considerations / G. Feder [Electronic resource]. – The Hague, 2006–2012. – Mode of access : http: [citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/downl.](http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.40.2975&rep=rep1&type=pdf) – Date of access : 04.02.2012.
31. Williamson, I. Land Administration for sustainable development / I. Williamson, , S. Enemark, J. Wallace, A. Rajabifard [Electronic resource]. – The Hague, 2010. – Mode of access : http: // fig.net/pub/fig2010/papers/ts03. – Date of access : 04.02.2012.

Содержание

|  |  |
| --- | --- |
| Введение | 3 |
| 1. | Сущность структуризации функций управления земельными ресурсами | 5 |
| 2. | Состав функций управления земельными ресурсами | 7 |
| 3. | Особенности осуществления и развития функций управления | 12 |
| Заключение | 20 |
| Литература | 22 |

Производственно-практическое издание

Свитин Василий Андреевич

СОСТАВ ФУНЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО И ЭКОЛОГИчеСКИ БЕЗОПАСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

сельскохозяйственноГО НАЗНАЧЕНИЯ

Рекомендации

Редактор *Е. Г. Бутова*

Технический редактор *Н. Л. Якубовская*

 Корректор

Подписано в печать . Формат 60×841/16. Бумага офисная.

Ризография. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. . Уч.-изд. л.

Тираж 50 экз. Заказ .

Отпечатано в «Белорусская государственная сельскохозяйственная академия».

Свидетельство о ГРИИРПИ № 1/52 от 09.10.2016.

Ул. Студенческая, 13, 213407, г. Горки