ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ ПО ИМУЩЕСТВУ

РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Учреждение образования

«БЕЛОРУССКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ»

*В. А. Свитин*

**СИСТЕМА МЕТОДОВ управлениЯ земЕЛЬНЫМИ**

**РЕСУРСАМИ**

*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 332.54:631.1

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:

заведующая кафедрой математического моделирования экономических систем АПК, доктор экономических наук, профессор *Р.К.Ленькова*;

доцент кафедры почвоведения и земельных информационных систем БГУ, кандидат экономических наук, *Д.А.Чиж*;

Свитин В.А.

С24 Система методов управления земельными ресурсами : рекомендации / В.А.Свитин. – Горки: БГСХА, 2016. – 25 с.

Изложены основные предпосылки, методологические положения и раскрыто содержание методов 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**

На нынешнем этапе становления и развития экономических отношений в Республике Беларусь важно использовать наиболее эффективные методы и механизмы вовлечения земельных ресурсов в рыночный оборот. Способы и механизмы государственного регулирования земельных и имущественных отношений в различных странах заметно различаются по условиям определения размеров и форм платы за землю, методик её расчета, по применяемым мерам государственной поддержки оборота земель, по правовым гарантиям прав собственников, владельцев и арендаторов. В этих целях представляет интерес анализ различных научных подходов и существующей практики применения тех или иных методов в системе государственного управления земельными ресурсами.

Управленческая деятельность в любой сфере деятельности общем виде в содержательном плане включает выполнение следующих видов работ или процедур:

* аналитико-конструктивную (анализ существующего положения, проектирование решений: разработка планов, проектов, нормативов и т.д.);
* организационно-административную (доведение принятых решений до исполнителей, координация и контроль деятельности различных подразделений, проверка результатов работы и т.д.).
* информационно-техническую(документирование информации, учет и согласование всех элементов деятельности, производства др.).

Такая классификация работ и процедур в системе управления характерна, прежде всего, в управлении социальными системами. Проблема управления в области регулирования земельно-имущественных отношений, где объектами, субъектами и предметами управленческой деятельности одновременно выступают как социально-экономические, так и природные, экологические системы, заключается в особом рассмотрении названных процедур управления. Это касается несомненно содержания самих процедур, а также рассмотрения наиболее эффективных способов управления земельными ресурсами – главным национальным достоянием любой страны.

Управление земельными ресурсами объективно рассматривается как разновидность государственного управления в сфере экономики и природопользования. При этом органы государственного управления обладают самыми широкими правами и возможностями по применению властных полномочий в этой сфере. Властность государственного управления объясняется необходимостью оперативного решения государственных задач, а также потребностью соблюдать всеми норм действующего законодательства по вопросам землепользования. Однако в практике регулирования земельных отношений государственное управление осуществляется не только исключительно путем издания правовых актов и применения принуждения. Известны и другие методы решения существующих проблем и вопросов в области землепользования.

Выполненные автором исследования на основе анализа различных научных и нормативно-правовых источников по определению методов управления земельными ресурсами позволяет констатировать, что в литературе пока нет однозначного толкования названного термина («метод управления земельными ресурсами»). Часто авторами не устанавливаются четкие различия между общими и частными методами управления, а также между методами и механизмами управления, с помощью которых следует регулировать земельные отношения. Практически отсутствуют исследования методов и механизмов управления земельными ресурсами применительно к условиям формирования рыночной экономики в Республике Беларусь.

Цель рекомендаций – однозначное определение состава общих и частных методов управления земельными ресурсами, установление соответствия методов и механизмов управления между собой с учетом решения конкретных задач землепользования.

1. **Анализ сущности и содержания методов**

**управления земельными ресурсами**

В теории и практике управления земельными ресурсами наиболее часто используется *экономический метод*. Он, как отмечает А.А.Варламов, реализуется через соблюдение экономических интересов государства, землевладельцев и землепользователей и базируется на использовании земельной ренты в качестве основы для формирования системы экономических регуляторов [4].

В работе Д.Б. Аратского [2] исследованы *организационно-правовые методы управления*, связанные, в частности, с осуществлением государственного контроля за охраной и использованием земель как отдельной функции управления землепользованием. Методы совершенствования этой функции связываются автором с внедрением производственного и общественного земельного контроля, установлением санкций за нарушение земельного законодательства, упорядочением финансирования земельного контроля как формы регулирования земельных отношений. Им также предложены организационные методы, направленные на повышение уровня профессионального образования специалистов и укрепления структуры кадров по приоритетным специальностям, определяемым спецификой регулирования земельных отношений в рыночной экономике.

М.Д. Воронина [5] в своей работе делает акцент на исследование *правовых методов*управления земельными ресурсами. Она отмечает, что прямое организующее начало в формировании и регулировании земельных отношений всегда должно принадлежать государству, а рыночный механизм должен формироваться в рамках существующего законодательства и в интересах населения.

П.В. Кухтин и другие авторы учебного пособия по управлению земельными ресурсами [8], отмечают наличие *частных методов* кадастровой оценки и прогнозирования использования земельных ресурсов, а землеустройство определяют как механизм управления земельными ресурсами, хотя общепринято считать землеустройство одной из важнейших функций государственной системы управления земельными ресурсами.

Л.И. Кошкин по совокупности признаков, выделяет две основные группы методов управления земельными ресурсами: *административно-правовые и экономические*. Не давая строгого научного определения этих методов, автор отмечает, что административно-правовые методы «представляют собой совокупность организационных и правовых актов и мер воздействия», а в качестве «важнейшей составляющей экономических методов следует выделять рыночные регуляторы, оказывающие непосредственное влияние на формирование и функционирование земельного рынка» [18, с.12-13]. В свою очередь, А.М. Попов [13] *экономические методы* управления земельными ресурсами городских территорий рассматривает через призму осуществления землеустройства, ведения государственного земельного кадастра, использования земельно-кадастровой документации. При этом он не делает существенных различий между методами и механизмами управления.

Исследуя механизмы управления земельными ресурсами, многие авторы отмечают, что все шире следует применять механизмыипотеки, кредитования, формирования инвестиционных фондов, проведения аукционов и страхования недвижимого имущества, что составляет систему земельно-ипотечного кредитования.

Построение системы управления земельными ресурсами Р.Т.Нагаев [10]. Связывает с формированием инфраструктуры земельного рынка, состоящей из нормативно-правовой базы, экономических методов регулирования и ряда административных структур, обеспечивающих функционирование земельного рынка в регионах. Он определил, что основными направлениями формирования и развития земельного рынка (при обязательном государственном регулировании) являются: развитие рыночного оборота земли и недвижимости; совершенствование системы платежей за землю; проведение оценки земель; развитие ипотечного кредитования; вовлечение земли в хозяйственный оборот посредством введения в обращение ценных бумаг; информационное обеспечение.

Как утверждает Т.Г. Корнева [7], применение *экономических методов* управления земельными ресурсами в аграрном секторе экономики имеет целый ряд специфических особенностей. Их цель ‒ скорейшая адаптация сельскохозяйственных товаропроизводителей к качественно новым экономическим условиям, а также обеспечить сведение к минимуму негативных процессов, ухудшающих возможности использования земель. По ее мнению, методы управления должны быть приспособлены к региональным условиям, а в состав основных методов включает дифференциацию земельных платежей в зависимости от качества земель, местоположения, вида использования и состава земель. Кроме того, она предполагает установление штрафов за потерю почвенного плодородия, развитие эрозии, нарушение земельного и природоохранного законодательства.

Исследуя *организационно-экономические* методы и механизмы управления земельными ресурсами Л.П. Подболотова [12] обращает внимание на особенности формирование организационных действий в самой системе государственного управления на примере региона. Здесь важно создание областной интегрированной земельной информационной системы, анализ финансового состояния государственных землеустроительных предприятий и оценка экономической эффективности управления земельными ресурсами.

Г.А. Калабухов в своей работе [6] сущность *организационно-экономических методов* управления земельными ресурсами на региональном уровне раскрывает преимущественно средствами государственного земельного кадастра и государственного контроля за использованием и охраной земель. Он полагает, что для эффективного управления земельными ресурсами целесообразно создавать службу по принципу «одного окна» и сосредоточить в одном государственном органе с численностью областного аппарата 20-25 человек и районных 4-6 человек.

Для выяснения сущности методов управления земельными ресурсами важно проанализировать также наличие и особенности использования их в процессе управления всем недвижимым имуществом. Нет сомнения, что управление землепользованием, особенно в населенных пунктах, тесно взаимосвязано с управлением тех объектов, которые находятся на земельном участке. Поэтому справедливо, что ряд авторов, наряду с административно-правовым и экономическим, выделяют здесь технический метод управления. Сущность технического метода управления недвижимостью заключается в содержании объекта недвижимости в соответствии с его функциональным назначением и непосредственно выражается в управлении системами жилой и нежилой недвижимостью, организации строительства и обслуживания различных объектов, их ремонте. Основной метод управления недвижимостью, ‒ внедрение комплексной оценки объектов недвижимости, что позволяет решать задачи оптимального управления недвижимостью на всех этапах жизненного цикла здания (приобретение объекта недвижимости, эксплуатация и продажа объекта недвижимости).

В исследовании методов управления земельными ресурсами представляет интерес работы, в которых изложены общие основы ленд-девелопмента как особой услуги и комплекса мер по улучшению потребительских свойств земельных участков, способствующих повышению их рыночной стоимости [3,16, 19]. Ленд-девелопмент, достаточно распространенный во многих зарубежных странах и пока не имеющий научного и практического применения в Беларуси, можно рассматривать в качестве специфического метода управления земельными ресурсами, имеющего своей целью содействовать осуществлению инвестиционных проектов по повышению ликвидности и инвестиционной привлекательности земельных участков. Девелопмент земельных участков по сути ‒ это особый метод в системе управления земельными ресурсами (объединяющий в себе элементы экономического и технико-технологического методов), учитывающий развитость различных сегментов рынка недвижимости (как жилой, так и коммерческой), обеспечивающий формирование земельных участков с заданными технико-экономическими параметрами и подготовку этих участков к эксплуатации (реализации).

О.И.Лебедева в своей работе [9] отмечает, что наряду с правовым и экономическим регулированием рынка недвижимости следует учитывать наличие инфраструктурного обеспечения деятельности на рынке недвижимости: учет имущества, регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, нотариат, лицензирование профессиональной деятельности, судебный контроль и арбитраж, функциональное и правовое зонирование территории.

Основы экономического метода управления недвижимостью выражаются, как отмечает В.З.Черняк [19], с помощью планирования, ценообразования, финансирования, кредитования, специальных фондов экономического стимулирования, учета и отчетности. Автор в своей работе при исследовании методов управления делает упор на особую роль методов экономической оценки объектов недвижимости (основные, вспомогательные, укрупненные, оценки инвестиционных издержек). Что касается механизмов управления недвижимостью, то, по мнению В.З. Черняка, в практике бизнес-планирования развития застроенных территорий, наиболее эффективным может быть механизм управления инновационными рисками в строительном комплексе.

Основными предпосылками разработки усовершенствованной модели методов и механизмов управления земельными ресурсами являются:

* устранение разного толкования понятий и создание единой системы однозначных определений и терминов в этой области регулирования земельно-имущественных отношений;
* необходимость учета реально складывающихся экономических и социально-политических отношений в области землепользования, когда наряду с методами и механизмами рыночного регулирования приходится использовать способы государственного воздействия (администрирования);
* обеспечение правовой защиты и экономической поддержки отдельных групп субъектов землепользования в условиях несовершенной конкуренции при ведении агробизнеса, в случаях предоставления и использования участков для жилья, реализации других естественно и социально обусловленных земельных потребностей (нужд);
* актуализация апробированных в мировой практике методов и механизмов управления с учетом возможности использования некоторых из них при разработке перспективной модели управления земельными ресурсами в Республике Беларусь.

**2. Система методов управления земельными ресурсами**

Применительно к исследуемой проблеме ***метод управления земельными ресурсами*** целесообразно определить как особый *способ воздействия и влияния* *на участников земельно-имущественных отношений, посредством которого достигаются приемлемые параметры состояния и использования земель как важнейшего фактора социально-экономического развития страны (региона или территории).* Нами сознательно сделан упор именно на субъекты землепользования (физические и юридические лица как правообладатели в процессе использования и аренды земельных участков, компетентные исполнительные и распорядительные органы как осуществляющие управляющее воздействие), поскольку управляемые объекты при любом методе управления всегда зависят от замысла, интересов, компетенции участников самого процесса управления.

В отличие от методов управления, механизмы в системе регулирования земельно-имущественных отношений следует рассматривать как совокупность средств, инструментов и рычагов воздействия на субъекты и объекты землепользования, применяемых компетентными органами власти и самоуправления для достижения наиболее эффективного использования земельных участков и иного недвижимого имущества [17].

Состав конкретных (частных, отдельных) методов управления земельными ресурсами нами определен на основе соответствующих нормативных положений Кодекса о земле [1], а также с учетом опыта правоприменительной практики управления в области регулирования земельных и имущественных отношений в Беларуси.

В отличие от принятой в менеджменте классификации методов управления система методов управления земельными ресурсами имеет свою специфику, и как нами установлено, должна включать в себя следующие основные методы: экономический, административно-правовой, политический, технико-технологический, организационно-распорядительный и социально-психологический.

Функционирование предлагаемой системы методов основано на иерархической взаимосвязи структурных составных частей, объединяющий и рассматривающий весь процесс управления в единстве с необходимыми для этих целей механизмами и функциями (рисунок).

**Государственное управление. Общественное самоуправление**

**Система методов управления земельными ресурсами**

Экономический

Административно-правовой

Организационно-распорядительный

Технико-технологический

Социально-психологический

Земельные

ресурсы (участки)

и другие объекты

недвижимости

Субъекты

земельных

отношений

Решения, нормативные и технические акты, программы,

планы, проекты и мероприятия по организации

использования и охране земель

**Механизмы управления**

**Функции управления**

Экономико-технологический

(девелопмент недвижимости)

Политический

**Рисунок –** Системная взаимосвязь методов, механизмов и функций управления земельными ресурсами

Предлагаемый подход в классификации методов управления земельными ресурсами заключается в создании общей, унифицированной системы способов регулирования земельно-имущественных отношений. С помощью такой системы методов предлагается обеспечить управляющее комплексное воздействие на субъекты и объекты землепользования в ходе решения имеющихся организационно-правовых, социально-экономических, экологических и территориально-технологических проблем использования и охраны земель.

В качестве основных (существенно более важных в сравнении с другими методами, отражающими иерархическое построение всей системы управления земельными ресурсами), определяются и выделяются на первый план экономический и административно-правовой методы. В свою очередь, ряд других, также несомненно значимых и незаменимых в общей системе управления, ‒ политический, организационно-распо-рядительный, технико-технологический и социально-психологический, ‒ составляют вспомогательную группу методов управления, поскольку зависят от первых двух, базируются на них, конкретизируют и расширяют возможности управляющего воздействия на земельные ресурсы и субъекты землепользования.

В качестве самостоятельного метода управления земельными ресурсами предлагается использовать экономико-технологический (девелопмент недвижимости), выступающий в современных условиях одним из актуально-необходимых способов регулирования земельно-имуще-ственных отношений.

Каждый из обозначенных методов, на основании проведенных нами исследований, получил научное системное понятие и определение, для всех их впервые выявлены конкретные цель и назначение в системе управления (таблица).

Таблица – Определение методов управления земельными ресурсами

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Метод | Определение понятия | Роль метода в системе управления земельными ресурсами |
|  |  |  |
| Экономический | Система способов воздействия на материальные и имущественные интересы субъектов землепользования, направленные на эффективное использование и сбережение ресурсного потенциала земель с применением инструментов рентной их оценки, соизмерения затрат и результатов в процессе стимулирования активной и более производительной хозяйственной и иной деятельности на земле. В основе метода находятся объективные экономические законы, а также специфические законы рыночного социально ориентированного регулирования.  Метод включает возможность реализации платности землепользования, финансирования земельных улучшений и нормирования землепользования, развития ипотеки и кредитования, возмещения потерь и убытков. | Является, наряду с административно-правовым, приоритетным в рыночной экономике. Обеспечивает формирование и реализацию государственной земельной политики, объединяет механизмы кредитного, финансового и налогового государственного регулирования, образует основу экономических механизмов ведения агробизнеса, а также хозяйствования в других сферах деятельности. |
| Административно-правовой | Способ воздействия на субъектов землепользования путем правовой регламентации, подчиненности и властности, средство практического решения уполномоченными органами исполнительной власти вопросов земельного регулирования в сфере их компетенции. Выра­жается в сочетании и определенном соотношении средств предписания, запрета и дозволения. | Выра­жается в обязательном (властном) воздействии, адресованном субъектам землеполь­зования (при установлении земельного налога, при ведении государ­ственной регистрации и контроля, установлении экологических требований и т. п.). |
| Политический | Способ прямого и (или) косвенного воздействия на поведение и деятельность субъектов землепользования на основе функционирова­ния и взаимодействия органов государственной власти, местного управления и общественного са­моуправления с помощью политических инструментов(реализация прав и свобод граждан, выборность и сменяемость органов власти, проведение референдумов и общественных слушаний и т.п.)при обязательным достижении в процессе и по результатам управления баланса между принуждением и убеждением. | Обеспечивает включение всего спектра общественных и личных интересов в регулируемый процесс земельно-имущественных отношений в условиях становления правового государства, развития самоорганизации общества и институтов самоуправления. Особенность его проявления заключается в своевременности реагирования на возникающие проблемы землепользования. |
| Технико-технологический | Совокупность мер, звеньев и элементов управляющего воздействия, определяющих технологические способы и приемы формирования земельных участков, условия их использования, улучшения и охраны, а также получения в связи с этим специальной продукции (выполнения услуг) с помощью системно организованных разнообразных технических, коммуникационных, и информационных средств, необходимого оборудования (приборов и инструментов). | Обеспечивает привязку всех способов управления к вещественно-материальным средствам и ресурсам хозяйствования на земле, организует территорию как обязательное условие реализации управляющего воздействия в конкретном месте и определенное время. |
| Экономико-технологический  (девелопмент  недвижимости) | Специфический метод управления, представляющий собой симбиоз экономического и технико-технологического способов, обеспечивающий оказание специальных услуг и осуществление мер по улучшению потребительских свойств земельных участков, а также подготовку этих участков к эксплуатации (реализации), способствующий тем самым повышению их рыночной стоимости на основе достижения заданных технико-экономических и экологических параметров. | Обеспечивает формирование, использование и дальнейшее развитие недвижимого имущества, способствует увеличению его эколого-экономического потенциала и капитализации в условиях рыночного оборота. |
| Организационно-распорядительный | Деятельность по координации органов управления, аппарата и структурных их подразделений, специальных служб и организаций в системе управления земельными ресурсами, обеспечивающая взаимодействие всех функций и участников управления в рамках трудового законодательства и дисциплинарной ответственности. | Непременный из арсенала менеджмента способ обязательного, однозначного воздействия, (выступающий, как правило, в форме приказа или распоряжения), позволяющий неукоснительно соблюдать требования собственника имущества либо руководителя организации. |
| Социально-психологический | Комплекс приемов и способов воздействия на процесс формирования у всех субъектов землепользования и участников управления (земельного администрирования) позитивных интересов и стимулов на основе сознательного исполнения норм действующего законодательства, обеспечения рационального использования земельных ресурсов и бережного их сохранения с применением морально-этических норм и культурно-исторических ценностных ориентиров, а также средств и инструментов общественного мнения и массовой коммуникации. | Вспомогательный (безвластный) метод воздействия на субъекты земельных отношений, способствующий реализации всех других методов управления, отвечающих задачам реализации земельной политики в области формирования, становления и устойчивого развития землепользования. |

В таблице методы управления определены в единственном числе, что, однако это не исключает возможность выделения внутри каждого из них множества (группы) частных методов управления, например, экономических.

Целесообразно тесно взаимосвязанные между собой административные и правовые методы регулирования земельных отношений целесообразно рассматривать в качестве единого, общего *административно-правового метода*управления земельными ресурсами. В основе этого метода (широко апробированного в практике регулирования земельных отношений в Беларуси и многих стран мира) лежит способ и средствовоздействия на субъекты землепользования путем правовой регламентации, подчиненности и властности.

В свою очередь, *экономический метод*управления землепользованием определяется нами как совокупность средств, с помощью которых изменяется, прежде всего, экономический потенциал и ресурсное состояние земель. На основе и с помощью этого метода создаются предпосылки для эффективного регулирования всей экономики в целом, принимая во внимание особую роль земельных ресурсов как средства, условия и фактора производства, пространственного и территориального базиса размещения отраслей хозяйственной и иной деятельности.

Необходимость применения экономического и административно-правового методов управления в практике в теории и практике управления земельными ресурсами достаточно убедительно доказано многими авторами и, полагаем, для них не требуется дополнительной аргументации. Что касается других методов, включаемых нами в общую систему способов регулирования земельно-имущественных отношений, то каждый из них нуждается в соответствующем научном обосновании, поскольку возможность их использования в решении проблем землепользования не является однозначно очевидной и доказанной.

**3. Особенности применения различных методов управления**

В частности, *организационно-распорядительный метод*управления земельными ресурсами целесообразно рассматривать в качестве самостоятельного в общей системе методов, поскольку он имеет свою методологию и отличается от административно-правового и других методов управления по следующему ряду признаков:

* регулирует специфические организационные отношения, которые возникают с момента формирования органов управления и подконтрольных им структурных образований (организаций, предприятий, фирм, временных трудовых коллективов, частных предпринимателей и др.), выполняющих виды работ, необходимых для решения конкретные вопросов землепользования;
* имеет комплексный характер воздействия, сочетающий организационно-стабилизирующие, распорядительные и дисциплинарные меры, которые, в свою очередь, предполагают моменты регламентирования, нормирования, организационно-методического инструктирования и проектирования;
* выполняет распорядительную функцию управления, посредством которой осуществляется координация управляющих воздействий, подготовка, принятие и организация выполнения принятых решений, а также предполагает осуществление контроля за осуществлением ранее принятых решений;
* обеспечивая регулирующее воздействие на всю систему субъектов и объектов землепользования он, в свою очередь, регламентируется преимущественно нормами трудового и хозяйственного законодательства;
* предусматривает принятие конкретных решений органа управления по всем вопросам землепользования в рамках своей компетенции (планирование землепользования, проектирование отвода участков, регламентация застройки территории и др.) с учетом имеющихся ресурсов, сроков выполнения, кадрового обеспечения и других условий.

*Технико-технологической метод* управления земельными ресурсами определяется нами как способ воздействия на количественное, качественное и информационное состояние земель (земельных участков), обеспечивающий их функционирование в заданных параметрах.

Технико-технологической метод управления включает в себя совокупность звеньев и элементов управляющего воздействия, определяющих технологические способы и приемы формирования земельных участков, условия их использования, улучшения и охраны, а также получения в связи с этим специальной продукции (выполнения услуг) с помощью системно организованных разнообразных технических, коммуникационных, и информационных средств, необходимого оборудования (приборов и инструментов).

Технико-технологической метод управления земельными ресурсами имеет ряд особенностей, которые, как нами выявлено, заключаются в следующем:

* основывается на технико-технологическом решении (техническом проекте: застройки, организации территории, мелиорации земель, реконструкции объекта недвижимости и т.д.), которое должно быть принято компетентным органом и в установленном законом порядке;
* устанавливает наличие на земельном участке недвижимых объектов как обязательного атрибута для разрешенного вида его использования с учетом жизненного цикла недвижимости (создание, развитие, прекращение существования), условий ее технической эксплуатации и улучшения (реконструкции, восстановления, реставрации и др.);
* определяет способы и технологию реализации принятого технического решения, номенклатуру и количество технических средств, профессиональный состав управленческих кадров и специалистов в сфере производственной деятельности для государственной земельной службы, а также состав и виды работ, выполнение которых возможно на коммерческой основе;
* включает в обязательном порядке информационный аспект, который предполагает участие в системе управления технических информационных средств, оптимальные способы их использования для получения, объединяющей процессы создания, хранения, выдачи,распространения и использования информациио земельных ресурсах, широкий доступ к ней;
* учитывает степень развития технологического уклада жизни людей и общества, ядром которого являются микроэлектроника, компьютерная техника и телекоммуникации, что позволяет обеспечивать создание необходимой для эффективного управления инфраструктуры коммуникационных систем, программное обеспечение земельного администрирования, сервисное обслуживание потребителей услуг и др.;
* формирует инновационную составляющую технико-технологического ресурса и потенциала управленческой деятельности в области регулирования земельно-имущественных отношений, прежде всего, предприятий, организаций и служб, выполняющих землеустроительные, кадастровые, геодезические и другие виды работ;
* отражает достигнутый уровень и определяет перспективы развития землеустроительного, кадастрового, геодезического и иного производства с точки зрения особенностей используемых технических средств, инженерных и информационных технологий;
* предполагает согласование процессов управления земельными ресурсами с технико-технологическими аспектами охраны окружающей среды и природопользования (пространственной организацией размещения экологически опасных объектов, предприятий, осуществляющих производство по принципу безотходности, охраняемых и особо охраняемых территорий и др.).

С использованием этого метода в Беларуси с 2013 года создан и функционирует геопортал земельно-информационной системы (ЗИС), который обеспечивает широкий доступ граждан, организаций и органов власти к пространственным данным в целях их эффективного использования в своей деятельности. Пространственные данные земельно-информационных систем посредством геопортала позволяет проводить комплексный многофункциональный анализ состояния и перспектив территориального развития. Есть возможность с его помощью вести кадастровый учет, оказывать информационную поддержку выполнения работ по землеустройству, мониторингу, мелиорации и охране земель.

*Политический метод*управления земельными ресурсами рассматривается нами в качестве одного из возможных векторов решения современных научно-практических проблем регулирования земельно-имущественных отношений, находящегося на стыке экономики, регионального управления и политологии. Необходимость выделения и определения этого метода как необходимой составной части общей системы методов управления земельными ресурсами обусловлена следующими предпосылками:

* управление земельными ресурсами осуществляется в рамках реализации государственной земельной политики, разрабатываемой и проводимой не только органами исполнительной власти, но и других ветвей власти (прежде всего, законодательной и судебной) при участии органов местного самоуправления;
* принятие решений в области регулирования земельных отношений осуществляется (или может осуществляться) с использованием целого спектра политических инструментов и технологий (проведение референдумов и социологических опросов, парламентских, общественных и научно-производственных дискуссий и дебатов; деятельности депутатских комиссий, парламентских групп и оппозиции; практики депутатских запросов, парламентских слушаний и др.);
* активизация решений по различным вопросам землепользования (равно как и замедление хода их решения), предполагающая включение (подключение, исключение) различных механизмов и методов управления, происходит при непосредственном политическом влиянии и воздействии, что, в свою очередь, обусловливает установление на определенном этапе регулирования соответствующей организационной структуры управления на всех иерархических уровнях, т.е. политическое решение фактически сливается с экономико-правовым;
* требуется определенная политическая воля и целый комплекс политических решений для разрешения целого ряда проблем в области землепользования, пока недостаточно урегулированных в правовом отношении и имеющих важные социально-экономические последствия. Это касается проблем, связанных в частности, с наличием коррупционных схем в предоставлении участков и осуществлении купли-продажи объектов недвижимости, лоббированием интересов в ходе принятия решений исполнительными и распорядительными органами, проявлением последствий несовершенной конкуренции и монополизма в отдельных отраслях деятельности и др.;
* косвенное воздействие на решения органов управления по различным вопросам землепользования оказывают средства массовой информации, научное сообщество, соответствующие инициативы гражданского общества и политических партий, деятельность которых регулируются общепринятыми нормами политических отношений.

Обозначенные выше предпосылки позволяют считать политический метод управления земельными ресурсами незаменимым и достаточно важным способом регулирования складывающихся земельно-имущественных отношений, способным объединить и при необходимости сгладить противоречия использования других методов в решении земельных вопросов (в случаях проявления субъективизма и голого администрирования). Однако главным условием использования этого метода следует считать непременный учет апробированных в мировой практике общих закономерностей развития экономики, сочетание социально ориентированных и рыночных подходов в решении проблем землепользования.

*Социально-психологический метод*управления в системе управления земельными ресурсами пока не нашел достаточного научного отражения в специальной литературе. Он преимущественно рассматривается применительно к управлению персоналом и традиционно входит в общепризнанную классификационную группу методов менеджмента по характеру воздействия (наряду с экономическим и административным) и всегда их дополняет. Сущность социально-психо-логического метода состоит в том, чтобы путем воздействия на разнообразные (как экономические, так и неэкономические интересы участников деятельности в сфере использования и охраны земель) в процессе управления сформировать и задействовать наиболее эффективные механизмы осуществления этой деятельности. Этот метод основывается на мотивации потребностей и интересов личности, коллектива, на их профессиональных связях и общении, инициируют творческую и профессиональную активность. Очевидно, что в сфере регулирования земельно-имущественных отношений использование социально-психо-логического метода управления оправдано с точки зрения поиска наиболее эффективных способов воздействия на большое число землевладельцев и землепользователей, результаты деятельности которых непосредственно влияют на уровень развития экономики, благосостояния людей и всего общества.

Необходимость применения социально-психологического метода управления в общей системе методов УЗР обусловлено следующими факторами и предпосылками:

* воздействие на субъектов землепользования (людей, граждан, физических лиц, руководителей организаций и их подразделений) путем воспитания сознательного отноше­ния к использованию земельных ресурсов обусловлено необходимостью соблюдать нормы действующего земельного законодательства (равно как и нормы других отраслей права), что определяет формирование системы законопослушных и грамотных в правовом отношении владельцев, пользователей и арендаторов недвижимого имущества;
* рациональное использование и бережное сохранение земли (находящейся как в частной собственности, так и в общем пользовании) определяется не только потому, что это предусмотрено нормами права, что существуют ограничивающие или поощряющие материально-экономические стимулы, но и в силу воспитанных у людей морально-этических, культурных и нравственно-исторических ценностей;
* в процессе управления важно обеспечить бла­гоприятный морально-психологический климат среди пользователей земли, учитывая, что воздействие здесь испытывают самые разнообразные объекты управления: трудовые коллективы сельскохозяйственных организаций и мотивы рационального использования предоставленных им земель; личностные характеристики владельцев и пользователей участками в населенных пунктах, в садоводческих товариществах и дачных поселках; система морального стимулирования пользователей и владельцев участков и другие;
* социально-психологическое воздействие испытывают непосредственные участники процесса управления земельными ресурсами в организациях, учреждениях, службах, трудовых коллективах при выполнении своих профессиональных обязанностей (землеустроители, геодезисты, регистраторы, оценщики и др.);
* процесс землепользования связан с раскрытием и применением социальных и психологических свойств конкретных субъектов – личностей, которые своим поведением, примером, жизненным опытом и отношением к земле и другому имуществу создают атмосферу, микроклимат, где эффективно реализуются и другие методы управления.

На практике выбор методов и их комбинаций зависит от конкретных ситуаций и задач управле­ния. Пока не существует общего, универсального алгоритма последовательности включения (или подключения) тех или иных методов решения управленческих проблем и задач в области регулирования земельных отношений. В качестве научного предложения можно сформулировать ряд отдельных методологических обобщений, которые позволяют, как мы полагаем, приблизиться к разработке подобного алгоритма.

Во-первых, принятию конкретного акта управления (решению компетентного органа исполнительной власти) чаще всего предшествует политическое решение, которое принимается на основе соответствующей аналитической работы (обобщение положительного опыта и имеющихся недостатков в организации использования и охраны земель, исследование земельно-ресурсных аспектов перспективных направлений социально-экономического развития страны и т.п.). Политический метод управления играет роль пусковой кнопки, обозначающий начало (старт) всего процесса управления, после чего в этот процесс подключаются остальные методы. Даже на стадии подготовки проекта указа Президента, либо постановления Совета Министров (где активно задействован аппарат специально уполномоченного органа государственного управления) необходима политическая воля. Поэтому просматривается следующая логическая цепочка последовательного подключения методов управления: политический ‒ административно-правовой ‒ экономический и затем остальные в тесной взаимосвязи и по мере необходимости.

Во-вторых, содержательную основу управляющего воздействия по регулированию земельных отношений формируют экономический и административно-правовой методы, так как с использованием их определяются цели, задачи и принципы управления земельными ресурсами. Дальнейшая детализация и налаживание управления осуществляется с применением других способов (технико-технологического, экономико-технологического, организационно-распорядительного), что позволяет придать его процессу логическую последовательность, комплексный охват и завершенность.

В-третьих, в тех случаях, когда возникает типовая для данного уровня управления задача, а система управления в целом отлажена (экономичес­кий и другие механизмы успешно выполняют возложенные на них функ­ции, среди владельцев, пользователей земельными участками и органами власти не возникает проблем), ведущее место обычно принадлежит организационно-распоряди­тельным методам. Основная задача для органов управления в этом случае заключается в выборе наиболее эффективных методов организационно-распоря­ди-тельного регулирования и практическому использованию соответствующих социально-психоло­гических методов управляющего воздействия на субъекты землепользования.

**Заключение**

Исследования на основе анализа различных научных и нормативно-правовых источников по определению методов управления земельными ресурсами позволяет констатировать, что в литературе пока нет однозначного толкования названного термина. Часто авторами не устанавливаются различия между общими и частными методами управления, а также между методами и механизмами управления, с помощью которых следует регулировать земельные отношения. Практически отсутствуют исследования методов и механизмов управления земельными ресурсами применительно к условиям формирования рыночной экономики в Республике Беларусь.

Основными предпосылками разработки усовершенствованной системы методов управления земельными ресурсами являются, прежде всего, устранение разного толкования понятий и создание единой системы однозначных определений и терминов в этой области регулирования земельно-имущественных отношений и необходимость учета реально складывающихся социально-экономических отношений в области землепользования. Очевидно, что система предполагает наряду с методами и механизмами рыночного регулирования использовать способы государственного воздействия (администрирования). Все методы в своей совокупности направлены на обеспечение правовой защиты и экономической поддержки различных групп субъектов землепользования в условиях реализации других естественно и социально обусловленных земельных потребностей. Еще одной важной предпосылкой совершенствования существующих методов управления земельными ресурсами является актуализация апробированных в мировой практике методов и механизмов управления с учетом возможности использования их применительно к условиям Республике Беларусь.

Можно по результатам исследования в обобщенном виде констатировать следующее.

1. Метод управления земельными ресурсами– особый способ воздействия и влияния на участников земельно-имущественных отношений, посредством которого достигаются приемлемые параметры состояния и использования земель как важнейшего фактора социально-экономического развития страны (региона или территории). Систему методов управления земельными ресурсами целесообразно определить на основе как действующих нормативно-правовых документов и опыта правоприменительной практики управления в области регулирования земельных и имущественных отношений в Республике Беларусь, так и с учетом опыта управления землепользованием в ряде зарубежных стран.
2. В качестве наиболее важных в сравнении с другими методами управления, определяются и выделяются на первый план экономический и административно-правовой методы. В свою очередь, ряд других методов ‒ политический, организационно-распорядительный, технико-технологический и социально-психологический, ‒ составляют вспомогательную группу методов управления, поскольку зависят от первых двух, базируются на них, конкретизируют и расширяют возможности управляющего воздействия на земельные ресурсы и субъекты землепользования.
3. В основе административно-правового методауправления земельными ресурсами лежат способы и средствавоздействия на субъекты землепользования путем правовой регламентации, подчиненности и властности. Этот метод является широко апробированным в практике регулирования земельных отношений в Беларуси и многих стран мира, и остается достаточно эффективным как в настоящее время, так и на ближайшую перспективу.
4. Экономический методуправления землепользованием определяется как совокупность средств, с помощью которых изменяется, прежде всего, экономический потенциал и ресурсное состояние земель. На основе и с помощью этого метода создаются предпосылки для эффективного регулирования всей экономики в целом, принимая во внимание особую роль земельных ресурсов как средства, условия и фактора производства, пространственного и территориального базиса размещения отраслей хозяйственной и иной деятельности.
5. Организационно-распорядительный методуправления земельными ресурсами рассматривается в качестве самостоятельного в общей системе методов, поскольку он имеет свою методологию, особенные задачи и практику использования. Он в общем виде регулирует специфические организационные отношения, которые возникают с момента формирования органов управления и системы субъектов землепользования (физических лиц, организаций, предприятий, временных трудовых коллективов, частных предпринимателей и др.). Этот метод имеет комплексный характер воздействия, сочетающий организационно-стабилизирующие, распорядительные и дисциплинарные меры, выполняет распорядительную функцию управления, посредством которой осуществляется координация всего процесса управления, подготовка, принятие и организация выполнения принятых решений, а также предполагает осуществление контроля за осуществлением ранее принятых решений.
6. Технико-технологической метод управления включает в себя совокупность звеньев и элементов управляющего воздействия, определяющих организационно-территориальные способы и приемы формирования земельных участков, условия их использования, улучшения и охраны. Одновременно, он обеспечивает получение специальной продукции (выполнение и оказание услуг) с помощью системно организованных разнообразных технических, коммуникационных, и информационных средств, необходимого оборудования (приборов и инструментов). Этот метод характеризует инновационную составляющую управленческой деятельности в области регулирования земельно-имущественных отношений, прежде всего, предприятий, организаций и служб, выполняющих землеустроительные, кадастровые, геодезические и другие виды работ, отражает достигнутый уровень и определяет перспективы развития этих работ.
7. Политический метод управления земельными ресурсами является незаменимым и достаточно важным способом регулирования складывающихся земельно-имущественных отношений, способным объединить и при необходимости сгладить противоречия использования других методов в решении земельных вопросов. Суть его заключается в участии всего спектра общественных и личных интересов в регулировании земельно-имущественных отношений в условиях становления и развития правового государства, всего общества и институтов самоуправления. Особенность проявления этого метода заключается в своевременности реагирования на возникающие проблемы землепользования, а главным условием использования этого метода следует считать непременный учет апробированных в мировой практике общих закономерностей развития экономики, сочетание социально ориентированных и рыночных подходов в решении проблем землепользования.
8. Социально-психологический методуправления в системе управления земельными ресурсами состоит в том, чтобы путем воздействия на разнообразные (как экономические, так и неэкономические интересы участников деятельности в сфере использования и охраны земель) в процессе управления сформировать и задействовать наиболее эффективные механизмы осуществления этой деятельности. Этот метод предполагает стимулирование и мотивацию потребностей и интересов личности, коллектива, гармонизацию профессиональных связей и отношений, инициирование творческой и профессиональной активности всех субъектов землепользования.

В качестве научного предложения можно предложить следующий алгоритм последовательности включения (или подключения) тех или иных методов решения управленческих проблем и задач в области регулирования земельных отношений. Принятию конкретного акта управления (решению компетентного органа исполнительной власти) чаще всего предшествует политическое решение, которое принимается на основе соответствующей аналитической работы (обобщение положительного опыта и имеющихся недостатков в организации использования и охраны земель, исследование земельно-ресурсных аспектов перспективных направлений социально-экономического развития страны и т.п.). Просматривается следующая логическая цепочка последовательного подключения методов управления: политический ‒ административно-правовой ‒ экономический и затем остальные в тесной взаимосвязи и по мере необходимости. В тех случаях, когда система управления в целом отлажена (экономичес­кий и другие механизмы успешно выполнили возложенные на них функ­ции, среди владельцев, пользователей земельными участками и органами власти не возникает проблем), ведущее место обычно принадлежит организационно-распоряди­тельным и социально-психоло­гическим методам управляющего воздействия на субъектов землепользования.

**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. Асаул, А.Н. [Экономика недвижимости](http://www.aup.ru/books/m76/): учебное пособие / А. Н. [Асаул](file:///F:\Рекомендации%20-%20Методы%20%20УЗР\Асаул), А. В. Карасев. – М.: МИКХиС, 2001. [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: <http://www>. aup.ru/ uthors/asaul/. – Дата доступа: 24.03.2009.
4. Варламов, А. А. Земельный кадастр: в 6 т. / А. А. Варламов. – М.: КолосС, 2003–2006.− Т.2: Управление земельными ресурсами, 2004. – 527 с.
5. Воронина, М.Д. Конституционно-правовые основы государственного управления в области использования и охраны земель в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юр. наук : 12.00.02 / М.Д. Воронина ; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. – М., 2010. − 29 с.
6. Калабухов, Г.А. Совершенствование организационно-экономических методов управления земельными ресурсами в условиях становления новых земельных отношений : на примере Воронежской области / Г.А.Калабухов [Электронный ресурс]. ‒ 2011. ‒ Режим доступа : <http://www.dissercat>. com/content /sovershenstvovanie-organizatsionno-ekonomicheskikh-metodov-upravleniya-zemelnymi-resursami-v?\_openstat=cmVmZXJ1bi5jb207bm9kZ . ‒ Дата доступа : 20.10.2011.
7. Корнева, Т.Г. Экономические методы совершенствования управления земельными ресурсами АПК : на примере Республики Бурятия : автореф. дис. … канд. экон. наук : 08.00.05 / Т.Г.Корнева ; Санкт-Петербургская с-х. академия. ‒ Пушкин Санкт-Петербург – Пушкин, 2007. ‒ 26 с.
8. Кухтин, П. В. Управление земельными ресурсами / П. В. Кухтин [и др.]: учебное пособие. 2-е изд. – СПб.: Питер, 2006. – 448 с.
9. Лебедева, О.И. Формы и методы государственного регулирования рынка недвижимости в Российской экономике / О.И. Лебедева // Управление экономическими системами. ‒ 2012. ‒ № 4. [Электронный ресурс]. ‒ 2013. ‒ Режим доступа : <http://uecs.ru/uecs40-402012/item/1284-2012-04-25-06-37-47> . ‒ Дата доступа : 10.02.2013.

# Нагаев, Р.Т. Управление земельными ресурсами в городах Республики Татарстан : теория, методика, практика. : автореф. дис. …доктора экон. наук : 08.00.27; / Р.Т. Нагаев ; Гос. ун-т по землеустройству. – М., 2000. − 42 с.

1. Овчинникова, Н. Г.. Разработка методологии социоэколого-экономического управления земельными ресурсами в сфере сельскохозяйственного производства : автореф. дис. ... д-ра эк. наук : 08.00.05 / О. Н. Овчинникова ; Рост. гос. строительный ун-т . – Ростов-на-Дону, 2012. – 44 с.
2. Подболотова, Л.П. Формирование организационно-экономического механизма управления земельными ресурсами региона : на материалах Тверской области автореф. дис… канд. эк. наук: 08.00.27/ Л. П. Подболотова ; Гос.ун-т по земл-тву. − М.ГУЗ, 2004 – 25 с. [Электронный ресурс]. ‒ 2011. ‒ Режим доступа : http://www.dissercat.com /content/formirovanie-organizatsionno-ekonomicheskogo-mekhanizma-upravleniya-zemelny mi -resursami-regi?\_openstat=cmVmZXJ1bi5jb207bm9kZTthZDE7 . ‒ Дата доступа : 20.08.2011.
3. Попов, А.М. Совершенствование методов управления земельными ресурсами городов : на примере г. Тюмени : автореф. дис. … канд. техн. наук : 05.24.04 / А.М.Попов ; Новосибирский гос. ун-т. ‒ Новосибирск, 2000. – 26 с.
4. Свитин, В. А. Система методов управления земельными ресурсами / В. А. Свитин // Вестник БГСХА. − 2014. − № 1. – С. 144–152.
5. Свитин, В.А. Современные методы управления земельными ресурсами /В. А. Свитин *//*  Настоящи изследвания и развитие : материалы за X Междунар. науч.-практич. конф. 17-25 янв. 2014 г. Том 6. Икономики / Бял ГРАД-БГ ООД ; – София, 2014. –  С. 41– 44.
6. Свитин, В.А. Девелопмент недвижимости в системе управления земельными ресурсами / В. А. Свитин // Moderni vymozenosti vedy – 2014**:** Materialy X mezinarodni vedecko - prakticka conference 27 ledna - 05 unora 2014 roku. Dil 36. Vystavba a architektura / Publishing House «Education and Science» ; – Praha, 2014. –  С. 62– 65.
7. Свитин, В.А. Теоретические основы формирования эффективной системы управления земельными ресурсами : моногр. / В. А. Свитин. – Горки : Белорусская государственная сельскохозяйственная академия, 2009. – 340 с.
8. Управление земельными ресурсами : учебно-практическое пособие / А. А. Алпатов [др.] ; под общ. ред. Л. И  Кошкина. ‒ М.: ВШПП, 2004. – 520 с.
9. Черняк, В. З. Управление недвижимостью / В. З. Черняк. М.: Изда­тельство «Экзамен», 2006. − 319 с.

Содержание

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Введение ……………………………………………………………………………. | | 3 |
| 1. | Анализ сущности и содержания методов управления земельными ресурсами …………………………………………………………………………… | 4 |
| 2. | Система методов управления земельными ресурсами ……………………. | 9 |
| 3. | Особенности применения различных методов управления …………….. | 14 |
| Заключение …………………………………………………………………………. | | 21 |
| Литература ………………………………………………………………………….. | | 25 |

Производственно-практическое издание

**Свитин** Василий Андреевич

СИСТЕМА МЕТОДОВ управлениЯ земЕЛЬНЫМИ

РЕСУРСАМИ

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