

SOME QUESTIONS OF MANAGEMENT BY EARTH OF MUNICIPAL DISTRICT

V. N. Grechikhin, M. Novikova

Keywords: *Town-planning documentation, Project of planning of territory, Project of межевания of territory, Town-planning activity.*

Adjusting of the landed relations and town-planning activity in municipal neighbourhoods was considerably complicated in connection with the territorial planning, that is limited to zoning, but not completed by a plan documentation. Межевание of lot lands is sent only to registration of rights on them. Burdens and limitations of rights do not register oneself on lot lands. The grant of lot lands is practiced on an engineer not prepared

УДК 332

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

*В.Н. Гречихин – кандидат экономических наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Ульяновская гсха им. П.А.Столыпина.
Тел. 8(8422)43 00 08,zem-kafedra44@yandex.ru*

Ключевые слова: *Прогнозы, Программы, Генеральные схемы, Планы социально-экономического развития, Схемы землеустройства и территориального планирования.*

В работе рассмотрены прогнозирование и планирования использования земель как функция государства, подтверждённая Законом. Несмотря на это прогнозы использования земель не разрабатывается, что сказывается на эффективности осуществляемых мероприятий по социально – экономическому развитию территорий.

В 40 и 50-ые годы прошлого столетия землеустройство показало свою необходимость как мероприятия по социально-экономическому развитию, как «проводник» научно-технического прогресса. Поэтому оно оказалось востребованным районной планировке, особенно сельскохозяйственной, развитие работ по которой началось с 60-ых годов. Проекты (Схемы) районной сельскохозяйственной планировки разрабатывались на территорию административного района и состояли из двух частей: первая - объекты капитального строительства и инженерной инфраструктуры и вторая – использование земельных ресурсов и развитие сельскохозяйственного производства. В первую очередь разрабатывалась вторая часть, а затем, используя показатель на перспективу по трудовым ресурсам, объёмам производства и переработки сельскохозяйственной продукции и другие показатели, на территории района размещались крупные объекты капитального строительства, дорожная сеть, инженерные коммуникации и все элементы, необходимые

для социального и экономического развития. При этом составлялись балансы трудовых ресурсов, производства и потребления различных товаров и др.

Работы по районной планировке областей и районов являлись, с одной стороны, развитием, а с другой, уточнением Генеральной схемы размещения и развития производительных сил страны, Генеральной схемы расселения на территории страны и других. Проекты районной планировки разрабатывались на 10-15 лет, а Генеральные схемы – на 20-25 лет. По срокам упреждения и глубине заложенных решений эти документы относились к прогнозам и использовались для планирования (пятилетние и текущие планы), а также для проектирования крупных объектов капитального строительства в части определения исходных данных, определяющих мощность, объёмы производства, хранения, обеспеченность сырьём, трудовыми ресурсами и т.д.

В 80-е годы XX века в силу больше политических, чем экономических причин актуальность работ по районной планировке стала понижаться. В итоге к началу 90-х годов на уровне субъектов РФ и районов работы по составлению проектов (Схем) были свёрнуты. Это означало, что экономика государства не могла ориентироваться на крупные капитальные вложения в строительство. Однако использование земельных ресурсов особенно в сельском хозяйстве всегда, при любых экономических условиях, нуждается в прогнозировании и планировании. Изменился уровень экономического развития общества и отдельного государства, меняются ориентиры, цели использования земельных ресурсов. Можно что-то не строить, что-то не развивать, но не использовать землю нельзя. Поэтому при сокращении работ по районной планировке землеустроительные органы сделали попытку «вывести» раздел районной сельскохозяйственной планировки в самостоятельный вид землеустроительной документации - Схему землеустройства. Конечно, теоретически необходимость этого была доказана рядом учёных.[1,2], изданы Методические указания по разработке Схем землеустройства районов [3]. Однако, в первые три года земельных преобразований (1991-1993г.г.) в России были завершены начатые ранее работы по Схемам землеустройства районов, а новые работы не проводились.

Земельная реформа 1992-1993 г.г., в результате которой землепользование по размерам и формам собственности было отброшено на позиции начала XX века, и которая не имела в своём основании землеустроительных проектов, явилась главным препятствием на пути развития прогнозирования и планирования использования земель сельскохозяйственного назначения. Более того, учёные и практики, выдвинувшие и доказавшие прогнозный характер Схемы землеустройства административного образования, не обеспечили её законодательного включения систему (структуру) прогнозной документации. До настоящего времени Схема землеустройства даже в Земельном кодексе РФ не упоминается как вид землеустроительной документации. В отраслевом Федеральном законе «О землеустройстве»[4] Схема упоминается как документ, но это не тот уровень, но это Закон не для всех отраслей хозяйства и органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

На сегодня прогнозирование и планирование социально-экономического развития страны, включая земельные ресурсы, имеет правовое обоснование в виде:

- *Конституции Российской Федерации;
- *Земельного кодекса РФ;
- * Градостроительного кодекса РФ;

*Федерального закона РФ «О государственном прогнозировании, программах социально-экономического развития в Российской Федерации» от 20 05 1995г. № 115 – ФЗ.

*Федерального закона «О землеустройстве» от 18 06 2001 г. № 78-ФЗ

Конституция РФ рассматривает землю как место проживания людей, как природный ресурс, без которого деятельность людей невозможна. Отсюда и за государством сохраняется функция управления земельными ресурсами в той части, что оно, как верховен власти, устанавливает порядок пользования и сохранения земли не зависимо от форм собственности на неё. Следовательно, государство рассчитывает на рациональное использование земельных ресурсов не только на современном этапе, но и в перспективе. При этом государство в своей собственности сохраняет огромные территории для обеспечения национальных целей, включая строительство различных объектов. Поэтому прогнозирование и планирование использования земель государством не исключается. Тому доказательство Закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития», принятый в 1995 году[5].

Закон определяет, что «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации – система научно-обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации на перспективу, основанную на законах рыночного хозяйствования и анализе сложившихся тенденций, факторов и условий функционирования экономики и общества»[5]. Прогноз непосредственно связан с Концепцией социально-экономического развития РФ, под которой этот же Закон определяет систему «представлений о стратегических целях и приоритетах в социально-экономической политике государства на долгосрочный период, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей».

Кроме Прогноза и Концепции Закон предусматривает разработку Программы социально-экономического развития РФ, представляющей собой комплексную систему «целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров». В целом же государственное прогнозирование социально-экономического развития, а на его основе планирование и проектирование, являются деятельностью «государственной власти Российской Федерации по разработке, утверждению, исполнению, корректировке указанных прогнозов и их использованию в управлении развитием экономики, её территориальных и отраслевых подсистем, предприятий и организаций»[5]. Несмотря на значимость прогнозирования, требования Закона правительством РФ выполняются слабо; подготовка Прогнозов и Концепций на долгосрочный период и Программ на среднесрочный период ведётся не постоянно, от случая к случаю.

Согласно п. 3. ст. 2 упомянутого Закона, Прогнозы разрабатываются в целом по РФ и её субъектам (регионам) на долгосрочную перспективу (15 лет) и на среднесрочную перспективу (на 3-5 лет). Концепции разрабатываются только на Российскую Федерацию и на долгосрочный период (15 лет). В мировой практике на срок 3-5 лет разрабатываются только планы, но не прогнозы.

Программы социально-экономического развития разрабатываются Правительством РФ на четыре года, т.е. Программа «привязывается» к президентскому сроку. Теперь же в связи с увеличением президентского срока в Закон видимо будут внесены изменения. Однако развитие отдельных отраслей хозяйства, строительство отдельных

крупных капитальных объектов может не укладываться в три или пять лет. Поэтому и Прогнозы и Программы социально-экономического развития не должны ограничиваться или увязываться с президентскими сроками.

Правительство РФ, кроме разработки Программы социально-экономического развития страны, полномочно определять необходимость и порядок разработки других Программ, в частности: Федеральных целевых программ и Программ развития государственного сектора экономики.

Таким образом, Федеральный закон от 20 05 1995 г. определяет только верхний «эшелон» прогнозной документации, устанавливает без всякого обоснования её временной горизонт от трёх до пятнадцати лет, что противоречит другим законодательным актам, а также не предполагает даже разработку подобной прогнозной документации для муниципальных образований. Более того Закон не акцентирует внимание на необходимости использования Прогнозов для планирования (хотя бы в государственном секторе экономики) и проектирования объектов национального значения. Возникает также вопрос: к Прогнозу, Концепции или программе следует относить, допустим, Генеральную схему развития и размещения производительных сил страны? Ответ на этот вопрос мог быть дан ещё в период подготовки Закона о прогнозировании. В этот период были разработаны:

- * генеральная схема расселения на территории РФ (утверждена Правительством РФ в 1995 г.);

- * схема территориального планирования РФ (1994 г.);

- * Концепция социально-экономического развития регионов РФ и др.

Основу всех прогнозов социально-экономического развития составляют природные ресурсы страны, национальные интересы и социально-экономическая политика. Среди природных ресурсов важнейшее место принадлежит земле, из чего вытекает необходимость организации использования земельных ресурсов с учётом экономического развития страны, т.е. прогнозирования их использования. Поэтому важно законодательно определить виды и место прогнозной документации по использованию земельных ресурсов с учётом её связи со строительными и социальными проблемами.

Следующей правовой основой прогнозирования и планирования является Земельный кодекс РФ, принятый в 2001 году [6]. Его статьи 9, 10, 11 относят к полномочиям Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления разработку и реализацию соответственно федеральных, региональных и муниципальных Программ использования и охраны земель, а не Схем землеустройства. Итак, Земельный кодекс РФ предусматривает разработку только Программ использования и охраны земель, т.е. такого документа, который согласно Закону № 115 от 20 05 1995 г. разрабатывается на срок 4 года – «президентский срок». Такой короткий срок Программы не позволяет определить реальные направления модернизации использования земельных ресурсов и не увязывается с целями и задачами модернизации всей экономики страны. И это является одной из причин того, что региональные и муниципальные органы власти не считают такие программы необходимыми. Известную неопределённость для органов власти вносит сам законодатель, не ранжируя свои документы. Если Земельный кодекс РФ по рангу выше Федерального закона, тогда никаких Прогнозов по земельным ресурсам не должно быть, а только Программы с периодом упреждения 4 года.

Ещё большую неопределённость вносит Градостроительный кодекс РФ [7]. Во-первых, в отличие от Земельного кодекса РФ Градостроительный кодекс РФ вне зависимости от Закона № 115 от 20 05 1995 г. вводит «новый» вид документации - Схема территориального планирования. Во-вторых, эта Схема разрабатывается на период упреждения 20 лет и только в исключительных случаях – на 10 лет. По содержанию такая Схема относится к группе Прогнозов, но сроки периода упреждения не соответствуют Закону от 20 05 1995 № 115. Однако, если Кодекс по рангу выше Закона, то необходимо вносить изменения в Закон с объяснениями того, что следует понимать под Прогнозом, Программой и т.д.

Таким образом, правовая база прогнозирования и планирования в целом и в частности в области земельных ресурсов подлежит уточнению и выстраиванию в строгой соподчинённости по видам и периодам упреждения. В области землеустройства важно во главу документации возводить Схемы землеустройства в следующей последовательности: Генеральная схема территории страны, Схема землеустройства субъекта РФ, Схема землеустройства административного района, Схема землеустройства городского (сельского) поселения. Разработка должна начинаться по принципу «от частного к общему», т.е. со Схемы землеустройства поселения. Это вызывается двумя факторами:

*необходимость консолидации мелкого по размерам частного и иного землепользования на землях сельскохозяйственного назначения;

*получения исходных данных для разработки схем территориального планирования.

Первый фактор обеспечит исправление негативных результатов земельной реформы 1992-1993 г.г., а второй - повысит качество и достоверность территориального планирования. В целом разработка таких взаимосвязанных прогнозов определит перспективы социально-экономического развития поселений, а в сумме - муниципальных районов. Конечно, можно отрицать необходимость такой прогнозной документации, ссылаясь на рыночные условия развития экономики. Однако капиталистические страны, экономика которых также основана на рыночных отношениях, осуществляют прогнозирование и планирование использования земель, которые по содержанию не отличаются от районной планировки.

Библиографический список:

1.Андрюшин М.В. Основные методические положения по разработке Генеральной схемы использования земельных ресурсов СССР на долгосрочную перспективу. «Колос», М., 1978 2.Кузнецов Г.А. Связь районной планировки с землеустройством. Теоретические и методические проблемы землеустройства на современном этапе. Тезисы докладов к Всесоюзной конференции (24-26 декабря 1974года). МСХ СССР, М.,1974. 3. Схема землеустройства административного района (Практическое пособие). Росземкадастр, М., 2002. 4.Федеральный закон «О землеустройстве» от 18 06 2001 г. № 78-ФЗ. 5.Федеральный закон РФ «О государственном прогнозировании, программах социально-экономического развития в Российской Федерации» от 20 05 1995г. № 115 –ФЗ. 6.Земельный кодекс РФ. ЭКСМО, М, 2012. 7. Градостроительный кодекс РФ. ЭКСМО,М. 2011

LEGAL FRAMEWORKS OF PROGNOSTICATION AND PLANNING OF THE USE OF THE LANDED RESOURCES

Grechikhin V.N. is a candidate of economic sciences, associate professor

Keywords: *Prognoses, Programs, General charts, Plans of socio-economic development, Chart of organization of the use of land and territorial planning.*

Prognostications and planning of the use of earth as the function of the state, confirmed by Law, are in-process considered. In spite of it prognoses of the use of earth not developed, that affects on efficiency of the carried out measures on socially - to economic development of territories.

УДК 332

ВОПРОСЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ПРИМЕРЕ ЛИЧНЫХ ПОДСОБНЫХ ХОЗЯЙСТВ

В.Н. Гречихин – кандидат экономических наук, доцент.

ФГБОУ ВПО «Ульяновская ГСХА им. П.А. Столыпина»

тел. 8(8422)43-00-08, zem-kafedra44@yandex.ru

А.С. Юрлина – студентка 4-го курса агрономического факультета

ФГБОУ ВПО «Ульяновская ГСХА им. П.А. Столыпина»

тел. 8(8422)43-00-08, zem-kafedra44@yandex.ru

Ключевые слова: *Земельные отношения, личное подсобное хозяйство, похозяйственная книга, крестьянское (фермерское) хозяйство.*

В статье рассмотрены земельные отношения, связанные с земельными участками ЛПХ; предлагается уточнить целевое назначение земельных участков, выделяемых в населённых пунктах для личного подсобного хозяйства, а также необходимость в похозяйственных книгах учёта личных подсобных хозяйств.

Земельные отношения - это совокупность отношений, возникающих между субъектами земельного права по поводу владения, пользования и распоряжения землей как ограниченного природного ресурса, как средства производства. Земельные отношения включают большой круг вопросов: формы собственности и хозяйствования, рынок земли, рента, налог на землю, управление земельными ресурсами и др. Являясь базисом производственных отношений, земельные отношения активно влияют на развитие производительных сил, ускоряют или замедляют процесс производства.

В настоящее время земельные отношения превратились в сложную проблему, разрешение которой государство осуществляет созданием нормальных условий для