

На правах рукописи



Миллер Вячеслав Викторович

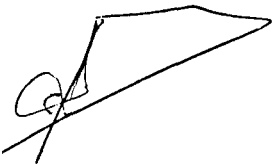
Землеустройство в системе управления сельскими территориями
Федеративной Республики Германии

*Специальность 08.00.05. – Экономика и управление народным хозяйством
(землеустройство)*

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени кандидата
экономических наук

23 СЕН 2010

Москва 2010



Работа выполнена в Государственном университете
по землеустройству

Научный руководитель: академик Россельхозакадемии,
доктор экономических наук, профессор С.Н. Волков

Официальные оппоненты:
доктор экономических наук, профессор В.В. Косинский
кандидат экономических наук А.И. Соловьев

Ведущая организация: ФГУП «Государственный проектно-изыскательский
институт земельно-кадастровых съемок» («Госземкадастрсъемка»
– ВИСХАГИ), г. Москва


Защита диссертации состоится «30» сентября 2010 г. в «11⁰⁰» часов на
заседании диссертационного совета Д.220.025.02 в Государственном уни-
верситете по землеустройству по адресу: 105064, Москва, ул. Казакова, 15.

Отзывы на автореферат просим присылать по адресу:
105064, Москва, Казакова, 15, ГУЗ. Ученый совет.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного
университета по землеустройству.

Автореферат разослан «27» августа 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат экономических наук,
доцент

 — М.М. Демидова

Общая характеристика диссертационной работы

Актуальность темы исследования. Напряженная ситуация в мире в сфере продовольственного обеспечения, поиск альтернативных источников энергии, сырья, сложные миграционные процессы и урбанизация территории, изменение климата, проблемы экономики и экологии вызывают необходимость изменения структуры и повышения эффективности сельскохозяйственного производства, требуют устойчивого развития и землеустройства сельских территорий.

В этих условиях изучение опыта экономически развитых стран в преодолении негативных факторов, происходящих в природе и обществе, имеет неоценимое значение для определения перспектив развития сельскохозяйственного производства в Российской Федерации, повышения эффективности экономики нашего государства в целом.

Федеративная Республика Германия является наиболее ярким представителем стран Европейского Союза, где происходят процессы активной реорганизации сельского хозяйства за счет применения комплекса мер по модернизации, повышению конкурентоспособности сельского хозяйства, улучшению окружающей природной среды и ландшафта, диверсификации сельской экономики и повышению качества жизни в сельском пространстве, устойчивому развитию и землеустройству сельских территорий, получению и применению возобновляемых источников энергии (биотоплива, биогаза).

Только за период с 2007 по апрель 2010 года из фонда Европейского Союза, национального бюджета и бюджетов федеральных земель Германии на вышеперечисленные мероприятия было выделено более 28,2 млрд. евро (1,12 трлн. руб.) государственных средств.

Это сказалось и на повышении эффективности сельскохозяйственного производства Германии, где в сельском хозяйстве создается ежегодно валовой продукт на сумму 48,5 млрд. евро, при урожайности зерновых в среднем 7-8 т/га, продуктивности коров – не менее 7000 л на корову в год.

В этой связи исследование вопросов управления сельскими территориями, планирования и организации рационального использования и охраны земель в сельской местности, совершенствования экономического механизма проведения землеустройства, регулирования аграрных и земельных отношений в странах Европейского Союза и, прежде всего, в Федеративной Республике Германии, является особо актуальным и значимым для

экономики и земельно-имущественного комплекса Российской Федерации.

Состояние изученности проблемы. Значительный вклад в разработку теоретических и практических вопросов устойчивого развития и землеустройства сельских территорий в странах с развитой экономикой внесли зарубежные ученые: Т. Вильямсон, Г. Гаттербауэр, Ф. Грайф, В. Зеддис, И. Кауфманн, Р. Макларен, Пауль Ван дер Молен, Я. Мауль, И. Рыбарски, Ф. Швегла и др., а также ученые из стран СНГ и Балтии: А. Асташкин, С. Аvezбаев, М. Гендельман, В. Калмыков, М. Спектор и др.

В Российской Федерации этой проблемой активно занимались академики Россельхозакадемии С.Н. Волков, Н.В. Комов, Э.Н. Крылатых, В.В. Милосердов, В.И. Назаренко, А.В. Петриков, Б.И. Пошкус, И.Г. Ушачев, В.Н. Хлыстун; члены-корреспонденты Россельхозакадемии А.А. Варламов, П.Ф. Лойко, А.П. Огарков; профессора, доктора экономических наук Г.Е. Быстров, В.А. Вашанов, В.В. Вершинин, С.А. Гальченко, Т.А. Емельянова, А.Э. Сагайдак, А.В. Севостьянов, О.Г. Строкова, Ю.А. Цыпкин и др. Большой вклад в исследование данных вопросов внесли также В.С. Кислов, А.Л. Оверчук, М.В. Андришин, А.Е. Гайдамака, Е.С. Киевская и др.

В то же время многие вопросы теоретического, методического и прикладного характера, в особенности, в период кризисных явлений в глобальной и национальных экономиках за последние годы, изменение Единой сельскохозяйственной политики Европейского Союза и основ землеустройства после 2005 года изучены недостаточно и требуют проведения дальнейших исследований.

Цели и задачи исследования. Цель исследования заключается в изучении теоретических, методических и практических положений устойчивого развития и землеустройства сельских территорий Европейского Союза и Германии и совершенствовании на этой основе порядка, методов проведения и эффективности землеустройства в Российской Федерации.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- изучить теоретические вопросы землеустройства и управления развитием сельских территорий в зарубежных странах;
- исследовать особенности планирования, организации и финансирования землеустройства в сельской местности Федеративной Республики Германии;
- проанализировать состояние и эффективность использования земель в сельскохозяйственных предприятиях Германии;

– изучить механизмы экономического регулирования земельных отношений и землеустройства на уровне Европейского Союза и на национальном уровне стран- участников ЕС;

– разработать предложения по совершенствованию государственного регулирования и методов проведения землеустройства сельских территорий Российской Федерации на основе изучения зарубежного опыта;

– оценить экономическую и социальную эффективность предложенных направлений совершенствования организации сельских территорий и сельскохозяйственного производства в Российской Федерации.

Предмет и объект исследования. Предметом настоящего исследования являются закономерности и механизмы регулирования устойчивого развития и землеустройства сельских территорий Германии.

Объектом исследования явились сельские территории ФРГ общей площадью 16,9 млн.га, где функционирует 346 тыс. сельскохозяйственных предприятий, а также система землеустройства этой страны, регулирующая использование земель в сельской местности.

Методология и методы исследования. Теоретической и методологической базой исследования послужили научные труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам регулирования землепользования и землеустройства в сельской местности. В диссертации изучены нормативные правовые акты, директивы Европейского Союза и Германии в области устойчивого развития и землеустройства сельских территорий, а также опубликованная по этим вопросам литература и инструктивно-методические указания.

В качестве исходной информации при проведении исследований использовались статистические данные международных экономических организаций и землеустроительных служб, а также данные Евростата, Министерства продовольствия, сельского хозяйства и защиты прав потребителей Германии. Изучение зарубежного опыта в области землеустройства проведено автором настоящей работы по итогам исследований за период 1995-2009 гг. непосредственно в Германии.

В диссертационной работе проанализированы рекомендации научно-исследовательских групп Мирового Банка в области земельного администрирования, ФАО, ряда комиссий ООН, международных общественных организаций в сфере устойчивого развития и землеустройства сельских территорий.

Для решения поставленных задач использовались следующие методы научного исследования: аналитический, монографический, системного анализа, экономико-статистический, балансовый. Применялся также метод

экспертных оценок.

Научная новизна диссертации состоит в следующем:

– выявлены особенности и установлены закономерности устойчивого развития и землеустройства сельских территорий в Германии, которые необходимо учитывать при рациональной организации территорий различных административно-территориальных образований в Российской Федерации;

– впервые в землеустроительной и аграрно-экономической науке обобщены зарубежные понятия и приведены определения управления земельными ресурсами сельских территорий и землеустройства в сельской местности, что позволило выработать единый понятийный аппарат, оценить сущность, содержание и дать предложения по совершенствованию теоретических основ землеустройства на современном этапе;

– исследованы основные направления, объемы и источники финансирования землеустроительных работ в Германии из средств Европейского фонда развития сельских территорий, из федерального бюджета, региональных и местных бюджетов, за счет землевладельцев и землепользователей, что позволяет изыскать и консолидировать финансовые и материальные ресурсы в нашей стране и оптимизировать их структуру;

– вскрыты положительные моменты и недостатки государственного регулирования и организации проведения землеустройства в странах Европейского Союза и Германии и на этой основе разработаны рекомендации по совершенствованию системы землеустройства в Российской Федерации;

– дана оценка экономической эффективности разработанных мероприятий по организации землеустроительных работ в сельской местности в стране на период 2011-2015 г.г.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

– теоретические положения управления земельными ресурсами в сельской местности в зарубежных странах (понятие, функции, механизмы);

– результаты анализа базовых индикаторов программ устойчивого развития и землеустройства сельских территорий Федеративной Республики Германии;

– методы и механизмы оптимизации планирования и организации устойчивого развития и землеустройства сельских территорий в Федеративной Республике Германии и Российской Федерации;

– основные положения государственного регулирования и результаты оценки экономической эффективности землеустройства сельских территорий Российской Федерации.

Практическая значимость работы заключается в возможности ис-

пользования ее результатов при выработке методов государственного регулирования проведения землеустройства и конкретных предложений по устойчивому развитию и землеустройству сельских территорий в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях страны.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы соискателя по диссертации нашли отражение в опубликованных научных работах. По материалам исследования опубликовано 5 научных работ общим объемом 4,2 печатных листа, в том числе выполненных лично соискателем 1,5 п.л.

Кроме того, автор выступал с докладами на юбилейных научных конференциях, проведенных в Государственном университете по землеустройству (2009, 2010 г.г.). Отдельные результаты исследований внедрены в ряде сельскохозяйственных организаций Орловской области и Краснодарского края.

Достоверность исследований. Достоверность исследований подтверждается их широкой апробацией, применяемыми методами сбора статистических данных, их обработки и оценки, репрезентативностью всех рассматриваемых в диссертации выборочных наблюдений и экспертными оценками ученых и специалистов, занимающихся вопросами экономики землеустройства.

Объем и структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, выводов и предложений, библиографии. Библиографический список состоит из 168 наименований, в том числе 81 – на иностранных языках. Диссертация изложена на 175 страницах машинописного текста, включает в себя 22 рисунка, 22 таблицы, 2 приложения.

В первой главе диссертации «Теоретические положения управления земельными ресурсами и землеустройства сельских территорий Германии» раскрывается понятие, устанавливаются функции и механизмы управления земельными ресурсами в сельской местности экономически развитых зарубежных стран. Определяется место землеустройства в системе управления земельными ресурсами Германии, дается анализ состояния и использования сельских территорий страны.

Во второй главе «Планирование и организация рационального использования и охраны земель сельских территорий Германии» обобщаются методы и результаты оптимизации использования земель в государственных программах устойчивого развития и землеустройства

сельских территорий Германии, показываются особенности регионального и местного планирования рационального использования и охраны земель, раскрывается содержание и оцениваются методы землеустройства в сельской местности.

В третьей главе «Совершенствование государственного регулирования проведения землеустройства сельских территорий Российской Федерации с учетом европейских тенденций управления земельными ресурсами» обосновывается необходимость государственного регулирования проведения землеустройства в России, даются предложения по его совершенствованию и оценивается эффективность рекомендуемых в диссертации мероприятий.

Основное содержание диссертации

В первой главе «Теоретические положения управления земельными ресурсами и землеустройства сельских территорий Германии» раскрывается понятие «Управления земельными ресурсами», наиболее часто используемое в научной и практической деятельности в развитых зарубежных странах, которое служит официальным и принятым Международной Федерацией Землемеров (FIG). Оно формулируется следующим образом: «Управление земельными ресурсами – это процесс определения, записи и применения информации о собственности, использовании и оценке земель, обеспечивающей осуществление политики в области землеустройства». В основе этого определения лежат исследования и соответствующая дефиниция ученых и специалистов Университета Дельфта (Delft University, Нидерланды) Пауля Ван дер Молена и Христиана Леммена.

Управление земельными ресурсами, при этом, рассматривается как часть земельной политики государств. Под *земельной политикой* понимается целый комплекс законодательных и социально-экономических мер, определяющих наилучшие пути использования земель.

Другое определение дано специалистами Мирового банка, которые считают, что «... земельная политика – это правила, обеспечивающие использование и распределение полезных свойств земли – одного из главных ресурсов экономики».

Земельная политика государства, по мнению иностранных ученых и специалистов, в настоящее время особенно важна по следующим причинам:

– земля – ключевой финансовый актив для сельского и городского на-

селения, особенно не имеющего свободных средств;

- земля создает основу для повышения деловой активности и функционирования рыночных и нерыночных структур, включая хозяйства населения и правительство;

- рациональное использование и доходы от земли влияют на экономический рост и преодоление бедности;

- земельный контроль является главным фактором политической стабильности и повышения занятости населения;

- систематическая деградация земли и расовая дискриминация приводят к конфликтам и насилию, что способствует социальным взрывам;

- деформированный земельный рынок требует обязательного регулирования.

В последние годы зарубежные ученые активно доказывают необходимость земельного администрирования (Land Administration, Land Governance – управления земельными ресурсами) и землеустройства (Land Use Planning, Land Management), как основы для претворения в жизнь земельной политики государства. При этом в работе установлено место этих регуляторов в базовой модели формирования земельной политики Европейского Союза (рис. 1).

В диссертации показано, что в процессе управления земельными ресурсами и землеустройства, как считают в экономически развитых зарубежных странах, достигаются следующие цели:

- экономический рост – за счет привлечения инвестиций, кредитов, увеличения продуктивности угодий;

- преодоление бедности – при поддержке фермерства, появлении излишков продукции на рынках, изменении статуса (доходов) населения;

- улучшение управления – в ходе демократизации общества, при отсутствии конфликтов и появлении социальной ответственности в обществе;

- достижение природоохранной стабильности – за счет эффективного использования земель и их охраны, проведения государственного землеустройства;

- устойчивое развитие агропромышленного производства и сельского хозяйства, эффективное жилищное строительство – в связи с проведением обоснованной земельной политики;

- социальная справедливость в процессе перераспределения и использования земли – за счет контроля за проведением земельных преобразований.

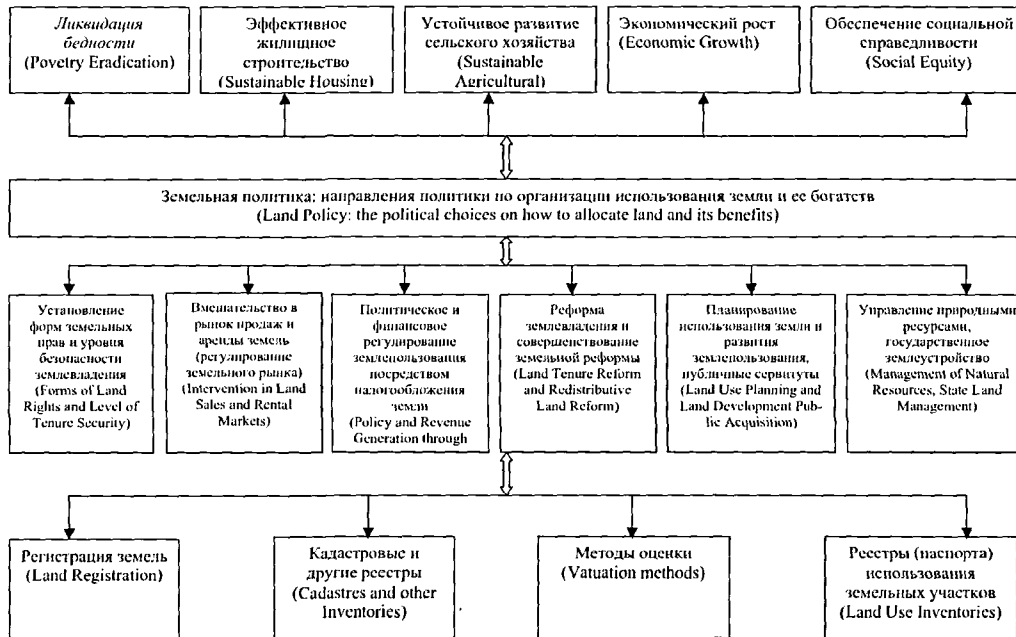


Рис. 1. Модель формирования земельной политики в зарубежных странах

Оценивая эффективность земельного администрирования, в зарубежной землеустроительной науке ученые различают инструментарий управления земельными ресурсами (instruments for land administration) и поддерживающие его средства (supportive land tools). В число инструментов земельного администрирования входят: государственное землеустройство, экономические и правовые методы государственного регулирования земельных отношений и земельного рынка; планирование развития землепользования, обеспечение гарантий и безопасности земельной собственности, землевладения и землепользования; налогообложение земли; проведение земельных реформ.

К поддерживающим средствам земельного администрирования относят: регистрацию прав на земельные участки, кадастры и реестры различного рода, мероприятия по оценке, учету использования и инвентаризации земель и др.

В диссертации показано, что в Европе системы управления земельными ресурсами (Land Administration Systems – LAS) подразделяют на три типа:

- классическую;
- переходного периода;
- комплексную многофункциональную.

Доказываются преимущества комплексных многофункциональных LAS, основанных на геоинформационных, земельно-информационных и информационно-коммуникационных технологиях.

Исследование зарубежного опыта управления земельными ресурсами позволило сделать в диссертации следующие выводы.

1. В отличие от современного опыта Российской Федерации, где в течение 1991–2010 годов происходит постепенный отказ государства от регулирования, организации и проведения землеустройства, в экономически развитых странах идут процессы усиления государственного воздействия на земельный строй и активного вмешательства в частную собственность с целью претворения в жизнь общественных интересов, прежде всего, в экологической и социально-экономической сферах методами землеустройства на основе государственного и частного партнерства.

2. Большинство цивилизованных стран с развитой экономикой постепенно централизуют функции управления земельными ресурсами в одном министерстве (ведомстве), устраняют исключительные ведомственные и частные интересы в области развития землевладения и землепользования, координируют землеустроительную деятельность. В нашей стране функ-

ции землеустройства и управления земельными ресурсами децентрализуются, а полномочия в сфере планирования и организации рационального использования земель и их охраны, – распыляются между различными министерствами и ведомствами, что не способствует эффективному развитию земельно-имущественного комплекса России.

3. Все страны Европейского Союза в течение длительного времени (более 60 лет) развивают свои земельные отношения эволюционным путем, способствуя созданию устойчивого землевладения и землепользования, предотвращая социальные потрясения и социальную несправедливость в ходе перераспределения земель. Государства, входящие в СНГ, используя методы «шоковой терапии» и революционные способы земельного реформирования, в одночасье разрушили существующий до этого земельный строй и создали серьезные проблемы в земельной собственности, особенно долевой.

4. Большая часть существующих высокоэффективных моделей землепользования и землеустройства экономически развитых зарубежных государств и их союзов была построена с учетом имевшегося в СССР опыта управления земельными ресурсами, планирования и организации рационального использования и охраны земель на больших территориях, учитывающего сочетание государственных, коллективных и личных (в меньшей степени) интересов в рассматриваемой сфере. Данный опыт, а также практика зарубежных стран в области управления земельными ресурсами должны быть использованы при совершенствовании земельного администрирования в Российской Федерации.

В целях развития экономики государства и сохранения традиционного уклада жизни населения, в Германии большое внимание уделяют сельским территориям. При этом руководствуются следующими принципами.

1. Устойчивое развитие сельских территорий в Германии рассматривается с социально-политических позиций и является частью земельной политики государства.

2. Развитие сельской местности (сельского пространства) и городских территорий являются по значимости равноценными политическими, социально-экономическими и экологическими задачами, обеспечивающими одинаковый уровень качества жизни населения, создание дополнительной стоимости и ценности земельного богатства.

3. Устойчивое развитие сельской местности основывается на установлении оптимальных пропорций и перспектив развития промышленности,

сельского хозяйства, рекреации, туризма, сохранении жизненного пространства и традиционного уклада жизни населения.

4. Землеустройство принимается как основной инструмент организации рационального использования и охраны земель, обновления деревень, улучшения сельской инфраструктуры и осуществления природоохранных мер по защите от наводнений, эрозии почв, создания и сохранения культурно-исторических ландшафтов.

5. Планирование развития землепользования и землеустройство в Германии не возможны без гражданских инициатив, осуществляющихся в виде содействия и вовлеченности жителей в качестве участников землеустройства в процесс организации рационального использования и охраны земель, а также контроля за развитием землепользования.

В связи с тем, что землеустройство в Германии рассматривается как важнейшая часть управления сельскими территориями, в диссертации показывается организация системы землеустройства на федеральном, региональном и местном уровнях, дается оценка нормативному правовому обеспечению землеустроительных работ, приводится порядок проведения землеустройства и контроля за его осуществлением. Особое внимание уделяется взаимодействию (партнерству) государственного и частного секторов в области землеустройства и кадастров.

В диссертационной работе оценивается состояние и использование сельских территорий и аграрного потенциала Германии.

Федеративная Республика Германия (ФРГ) – одно из самых высоко-развитых государств мира. Общая площадь страны 356954 км² (35,7 млн. га), в состав которой входят 16 федеральных земель.

Германия является одной из самых густонаселенных стран Европы. Население составляет 82,6 млн. человек (2008 г.).

Плотность населения здесь оценивается в 230 человек на квадратный километр. Землеобеспеченность – 0,43 га на 1 человека, в том числе 0,21 га сельскохозяйственных угодий и 0,14 га пашни.

Сельское хозяйство Германии является важнейшей составной частью агропромышленного комплекса страны. Оно обеспечивает розничную торговлю продуктами питания и работу 115 групп компаний в этой сфере с оборотом 158 млрд. евро, деятельность 1175 промышленных предприятий по первичной переработке сельскохозяйственной продукции с оборотом 65,4 млрд. евро в год; производство на 5800 предприятиях продуктов пита-

ния с годовым оборотом в 155 млрд. евро, а также работу 600 частных агроторговых фирм, 178 кооперативов с товарным бизнесом, 356 закупочно-сбытовых кооперативов.

Стоимость продукции сельского хозяйства в Германии оценивается специалистами в 43,0 млрд. евро, включая лесное хозяйство (свыше 3,0 млрд. евро и рыболовство (рыбоводство) – 0,4 млрд. евро.

Стоимость валовой продукции сельского хозяйства на единицу рабочей силы с 2002 по 2008 годы в среднем составляла 26750 евро и находилась на 50% выше среднего показателя стран Европейского Союза. Доля сельского хозяйства в валовой стоимости производства составляла в Германии за этот период 1% с учетом сильных региональных различий. Так, например в северо-восточной, северо-западной и частично Южной Германии эта доля превышала 6%.

Капиталовложения в сельское хозяйство исчислялись ежегодной суммой в 6,0 млрд. евро. Спрос на средства производства для сельского хозяйства и услуги составлял около 24 млрд. евро.

Основными производителями сельскохозяйственной продукции в Германии являются сельскохозяйственные предприятия (фермерские хозяйства). На начало 2009 года их число превышало 346 тысяч, где было занято 1,3 млн. человек, из которых 785 тыс. человек являлись членами семей владельцев предприятий.

В диссертации приводится характеристика динамики размеров и экономических показателей деятельности сельскохозяйственных предприятий Германии в разрезе федеральных земель по типам хозяйственной деятельности, дается оценка состояния и использования земель в них, а также эффективности отраслей растениеводства и животноводства, формулируются задачи землеустройства и устойчивого развития сельских территорий.

Во второй главе «Планирование и организация рационального использования и охраны земель сельских территорий Германии» показываются особенности планирования устойчивого развития и землеустройства сельских территорий Германии на основе Единой политики Европейского Союза в этой сфере, которая реализуется посредством соответствующих директив, концепций, национальных стратегий и государственных программ (рис. 2), а также программ и проектов федеральных земель и муниципалитетов (рис. 3).

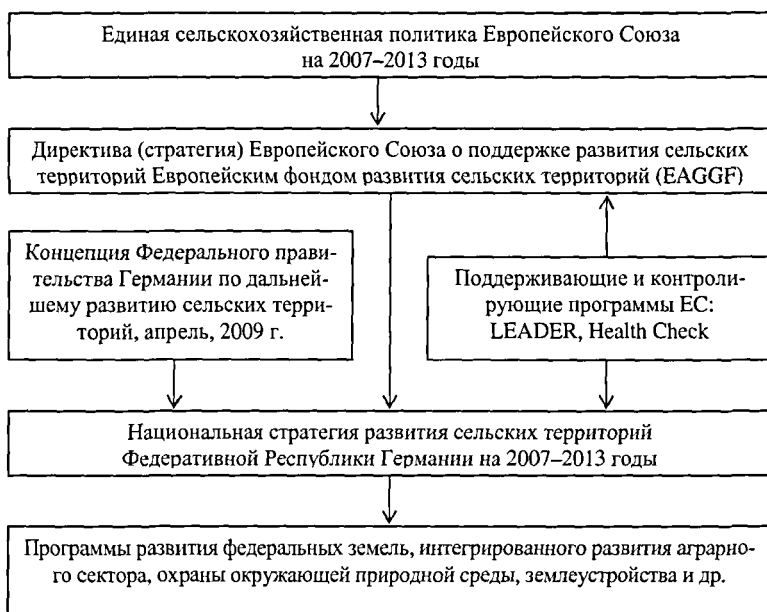


Рис. 2. Система мер по осуществлению единой сельскохозяйственной политики Европейского Союза

В диссертации оценивается распределение государственных средств, предусмотренных программами развития и землеустройства сельских территорий, по основным направлениям этого развития (табл. 1).

На основе этого устанавливаются следующие меры земельной политики Европейского Союза и Германии в отношении развития сельских территорий:

- повышение конкурентоспособности сельского хозяйства;
- государственное финансирование землеустроительных работ по консолидации и комассации земельных участков, улучшению и охране агроландшафтов, улучшению социальной и производственной инфраструктуры сельских территорий;
- применение мер экономического стимулирования рационального землепользования путем вознаграждения добровольных и выходящих за рамки законодательных требований мер в области защиты животного мира, экологии, охраны природной среды и ухода за ландшафтами;



Рис. 3. Система планирования и организации рационального использования и землеустройства сельских территорий в Баварии (ФРГ)

- компенсация затрат сельскохозяйственных предприятий на ведение сельскохозяйственного производства в сложных природных и экономических условиях, на обеспечение устойчивого хозяйственного использования земель при особых неблагоприятных факторах;
- дополнение поддержки сельского хозяйства мерами по развитию сельских регионов;
- обеспечение возможности (простора) для выбора и дифференциации мер по развитию и землеустройству сельских территорий на региональном уровне.

Таблица 1.

Распределение государственных средств, предусмотренных программами развития и землеустройства сельских территорий, по основным направлениям (по состоянию на 30.04.2009 г.)

Федеральные земли (округа)	Направления, %				Техническая помощь	Сумма, млн. евро
	I. Повышение конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства	II. Улучшение окружающей среды и ландшафтов	III. Повышение качества жизни в сельской местности и Диверсификация сельской экономики	IV. Поддержка региональных интегрированных стратегий развития сельских территорий		
Баден - Вюртемберг	27,4	58,9	9,8	3,2	0,7	1789,6
Бавария	21,3	59,1	15,7	3,6	0,4	3501,9
Бранденбург-Берлин	35,2	30,9	26,5	4,8	2,6	1385,0
Гамбург	62,4	15,9	16,9	3,2	1,5	71,3
Гессен	19,9	39,9	27,1	12,3	0,8	722,4
Мекленбург-Передняя Померания	27,5	23,9	41,7	6,2	0,8	1157,4
Нижняя Саксония - Бремен	55,1	19,3	19,4	4,6	1,6	2125,6
Северный Рейн - Вестфалия	26,6	53,7	15,2	3,8	0,7	808,6
Рейнланд - Пфальц	38,1	38,6	15,9	5,8	1,6	677,9
Саарланд	16,8	36,0	30,8	14,6	1,8	56,5
Саксония	22,1	31,8	39,7	4,7	1,7	1206,4
Саксония - Анхальт	33,7	23,4	35,4	4,2	3,3	1323,5
Шлезвиг - Гольштейн	29,0	27,9	30,9	11,6	0,6	493,5
Тюрингия	27,1	39,2	28,4	4,1	1,2	1073,7
Национальное объединение сельских территорий	-	-	-	-	100	6,8
Всего	30,7	39,6	23,5	4,9	1,3	16400,1

Исходя из этого в работе исследуются основные индикаторы программ устойчивого развития и землеустройства сельских территорий ФРГ (табл. 2) и делается вывод об успешном движении страны в этом направлении.

Таблица 2.

Основные индикаторы программ устойчивого развития и землеустройства сельских территорий ФРГ.

Базовые индикаторы	Ед. измерения	Исходные показатели, 2000-2006 г.г.	Существующие показатели, 2009 г.	Программные показатели 2013, г.
Индекс экономического развития (ВВП на человека по паритету покупательной способности)	%	110	111	> 110
Уровень занятости (доля занятых из всего населения в возрасте от 15 до 64 лет)	%	65,0	65,2	> 70
Уровень безработицы (по отношению к активному населению)	%	10,7	10,7	< 10,0
Производительность труда в сельском хозяйстве (валовая добавленная стоимость на одного занятого в сельском хозяйстве)	евро	23750	25745	28614
Валовой доход на 100 га земель с.-х. назначения	евро	71500	71800	73000
Размер хозяйства (EGE – европейская единица величины, равна 1200 евро доли покрытия издержек)	EGE	80,6	80,6	85,0
Рост производственной мощности с.-х. предприятий, которым оказывается поддержка (валовой доход в расчете на предприятие)	тыс. евро	469,9	475,0	540,0
Общая землеустраиваемая площадь (работы по консолидации земель)	тыс. га	1560,0	1816,4	2106,1
Повышение качества продукции: – доля новой продукции, поставленной на рынок, на с.-х. предприятиях, получающих поддержку – доля инновационных инвестиций	% %	53,4 9,0	55,4 10,1	60,0 12,5
Площадь земель, улучшаемых в рамках агроэкологических программ	млн. га	4,85	4,85	5,0
Размер территорий для производства экологически чистой продукции	млн. га	0,80	0,89	1,20
Индикатор устойчивости аграрной среды	%	66,9	73,0	92,6
Сельскохозяйственные и лесные угодья с высокой природной ценностью (биомногообразие)	млн. га	2,03	2,07	2,17
Охраняемые сельскохозяйственные и лесные угодья	млн. га	2,76	2,76	2,83
Производство возобновляемой энергии в сельском и лесном хозяйстве	ТОЕ	10487000	11221090	11669933

В диссертации показано, что землеустройство в сельской местности Германии проводят в следующих случаях:

– при необходимости образовать землевладения (землепользования) новых сельскохозяйственных предприятий, изменить их границы или устранить недостатки землепользования (много- и мелкополосицу, дальноземелье, мозаичное расположение, чересполосицу и др.);

– при улучшении ландшафтов и проектировании природоохранных мероприятий;

– при совершенствовании организации территории конкретных сельскохозяйственных предприятий, изменении их производственного типа, специализации, модернизации технологий производства и др.

В первом и втором случаях разрабатывают три основных вида проектов межхозяйственного землеустройства (по классификации проектов в Российской Федерации):

– проекты консолидации и комассации земельных участков сельскохозяйственных предприятий;

– проекты образования новых и упорядочения существующих землевладений сельскохозяйственных предприятий (организаций);

– проекты природоохранного (ландшафтного) землеустройства с изменением границ, структуры угодий и проектированием мероприятий по охране земель.

Как показали исследования, финансовые ресурсы на составление проектов выделяются одновременно из различных источников, а именно: из средств Европейского Фонда развития сельских территорий (EAGGF); по государственным и региональным программам, связанным с интегрированным развитием сельского хозяйства; из средств муниципалитетов и физических лиц- участников проектов.

Так например, только из средств Европейского фонда развития сельских территорий на 2007-2013 годы Германии на землеустроительные мероприятия выделяется: 722,1 млн. евро - для осуществления консолидации земель на площади 2407,1 тыс.га с общим числом земельных участков на этой территории 2,74 млн. ед. и средним размером-0,88 га; 650,0 млн. евро – на природоохранные проекты, связанные с улучшением окружающей среды и ландшафтов.

В диссертации приводятся примеры разработки различных схем (планов) и проектов землеустройства и оценивается их экологическая, эконо-

мическая и социальная эффективность.

В третьей главе «Совершенствование государственного регулирования проведения землеустройства сельских территорий Российской Федерации с учетом европейских тенденций управления земельными ресурсами», исходя из анализа состояния и использования земель в стране за 1990-2009 годы, в диссертации обоснована необходимость управления землями сельскохозяйственного назначения с применением механизма землеустройства. Показано, как система землеустройства в Российской Федерации была организована до 1990 г., и как европейские страны использовали опыт организации этой системы при планировании землепользования в Европейском Союзе с учетом местных природных и социально-экономических условий.

Исходя из основных функций управления земельными ресурсами, которые широко апробированы в странах Европейского Союза и, прежде всего, в Германии, в диссертации предложены следующие основные направления государственного регулирования проведения землеустройства в Российской Федерации:

- совершенствование институциональной системы государственного управления землями сельскохозяйственного назначения;
- установление порядка проведения землеустройства;
- организация и проведение землеустройства земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности;
- совершенствование нормативного правового регулирования отношений в сфере землеустройства и использования земель сельскохозяйственного назначения;
- государственная поддержка развития научно-технического прогресса в землеустройстве и сельскохозяйственном землепользовании;
- совершенствование финансового механизма проведения землеустройства;
- усиление контроля за проведением землеустройства и осуществлением землеустроительных мероприятий;
- улучшение информационного обеспечения землеустройства;
- регулирование рынка землеустроительных услуг;
- совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров по землеустройству;
- обеспечение международного сотрудничества в сфере сельскохозяйственного землепользования.

Для повышения эффективности управления землями сельскохозяйственного назначения в работе рекомендуется осуществить следующие пер-

воочередные организационные мероприятия:

- передать полномочия Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства от Министерства экономического развития Министерству сельского хозяйства;

- восстановить в составе Министерства сельского хозяйства страны землеустроительную службу;

- образовать Федеральный центр землеустройства с зональными филиалами (восстановить систему «РосНИИЗемпроект»);

- создать Государственный НИИ земельных ресурсов при Россельхозакадемии;

- усовершенствовать нормативную правовую базу в области землеустройства, установить порядок проведения землеустройства;

- разработать и осуществить ФЦП «Землеустройство на землях сельскохозяйственного назначения (2011-2015 годы)».

В составе землеустроительных мер необходимо:

- завершить разграничение государственной собственности на землю;
- провести землеустройство на землях, находящихся в федеральной собственности;

- оказать землеустроительную помощь сельскохозяйственным организациям, включенным в приоритетные национальные проекты и государственные программы, связанные с развитием сельского хозяйства;

- завершить межевание земель (установить на местности границы административно-территориальных образований, территорий с особыми природоохранными, рекреационными и заповедными режимами, сельских населенных пунктов, земельных участков граждан и юридических лиц);

- выявить земли сельскохозяйственного назначения, которые не используются землепользователями и в соответствии с законодательством принять меры по их перераспределению в порядке землеустройства;

- осуществить консервацию малопродуктивных и техногенно-загрязненных сельскохозяйственных угодий на основе проектов землеустройства;

- осуществить консолидацию земель запаса и фонда перераспределения в границах муниципальных образований с целью обеспечения их эффективного использования;

- организовать территорию сельскохозяйственных организаций и фермерских хозяйств, созданных в ходе земельной реформы;

- обеспечить землеустроительное обеспечение мер по сохранению и

повышению плодородия земель, защите почв от эрозии и др.;

- возобновить работы по почвенным, геоботаническим, агрохозяйственным обследованиям земель, а также провести комплексное обследование техногенно-загрязненных земель;

- провести землеустроительные работы по обследованию и определению состояния и использования: мелиорированных земель; пойменных земель; земель Крайнего Севера; аридных пастбищ, а также подготовить предложения по их эффективному использованию;

- приступить к разработке Генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации, схем землеустройства территорий Российской Федерации, схем землеустройства территорий муниципальных образований.

В диссертации дана оценка экономической эффективности намечаемых мероприятий. Показано, что при их осуществлении ежегодные поступления платежей в бюджеты всех уровней за период с 2006–2009 гг. по 2011–2015 гг., увеличатся с 11,52 до 23,06 млрд. руб., инвестиции в основной капитал возрастут на 205,68 млрд. руб.

Несмотря на то, что за рассматриваемый период ежегодные расходы совокупного бюджета на землеустроительные работы, содержание государственной и муниципальной собственности, административно-управленческого персонала увеличатся с 30,70 до 48,47 млрд. руб., индекс эффективности управления возрастет с 0,38 до 0,48, то есть на 26,3%, что говорит о целесообразности осуществления намеченных мер.

Выводы и предложения

Проведенные исследования позволили сделать следующие выводы и предложения.

1. Оценка зарубежных моделей управления земельными ресурсами и теоретическое обобщение исследований иностранных ученых в этом направлении показали, что сельские территории в Европейском Союзе и Германии являются самостоятельным объектом управления. Их развитие финансируется из бюджетов различных уровней (федерального, региональных, местных), из Европейского фонда развития сельских территорий. Государства планируют, организуют и контролируют использование этих земель на основе землеустроительной документации. Предоставление, изъятие, перераспределение, изменение целевого назначения и видов раз-

решенного использования земельных участков в сельской местности не допускается без наличия разработанных и утвержденных в установленном порядке планов (схем) и проектов землеустройства. В этой связи в диссертации определяются цели, задачи, функции управления сельскими территориями и доказывается необходимость проведения землеустройства для повышения эффективности их использования.

2. Устойчивое развитие и землеустройство сельских территорий в Европейском Союзе и Германии рассматривается с социально-политических, экономических и экологических позиций и является частью земельной и аграрной политики государств. При этом как сельская местность, так и городские территории принимаются по значимости равноценными, и должны обеспечить одинаковый уровень качества жизни населения, нормальную конкурентоспособную среду и экологическую обстановку. В этой связи основными направлениями повышения устойчивости сельских территорий в ЕС и Германии приняты: повышение конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства, улучшение окружающей среды и ландшафтов, повышение качества жизни в сельском пространстве и диверсификация сельской экономики, поддержка региональных программ интегрированного развития сельского хозяйства и землеустройства сельских территорий.

3. В диссертации показывается, что система землеустройства в ФРГ служит главным механизмом организации рационального использования и охраны земель, обновления деревень, улучшения сельской инфраструктуры и осуществления природоохранных мер по защите от наводнений, эрозии почв, создания устойчивых ландшафтов. Планирование развития землепользования и землеустройство в Германии не возможны без проявления гражданских инициатив, осуществляющихся в виде содействия и вовлеченности жителей в качестве участников землеустройства в процессы организации и контроля за развитием землепользования.

4. Проведенный в диссертации анализ показал, что сельские территории в целом по Германии занимают 30,8 млн. га (86,2%) всей площади страны. Здесь проживает около 60% населения. В сельском хозяйстве действует 346 тыс. сельскохозяйственных предприятий, из которых только 17,8% зарегистрированы как юридические лица, остальные хозяйства принадлежат физическим лицам (фермерам). Данные хозяйства представляют собой преимущественно семейные фермы, небольшие по земельной площади и поголовью скота. Так в 59%-х хозяйств, имеющих дойных коров,

содержится менее 30 голов, в 72%-х хозяйств по откорму свиней имеется менее 10 голов. Средний размер хозяйства составляет 45,3 га. Более 30% хозяйств имеет средний размер до 10 га.

Стоимость валовой продукции сельского хозяйства в Германии равняется 43 млрд. евро, что составляет 26,8 тыс. евро на единицу рабочей силы и на 50% выше среднего показателя стран-членов ЕС.

В диссертации сделан вывод, что, несмотря на высокую эффективность сельскохозяйственного производства в Германии, резервы его роста находятся в совершенствовании землепользования и поддержке устойчивого развития сельских территорий.

5. Основу устойчивого развития и землеустройства сельских территорий, как показано в диссертации, закладывает европейская подсистема планирования и организации рационального использования и охраны земель, являющаяся частью системы управления земельными ресурсами. Механизмом реализации управленческих решений в этой сфере является Европейский фонд развития сельских территорий, комплекс европейских, национальных, региональных и местных директив, регламентов и программ в области землепользования и землеустройства, разрабатываемых на основе землеустроительной документации. Только в соответствии с этими программами в 2008 году Германия получила средства Европейского Союза в размере 5,7 млрд. евро из 42,4 млрд. евро на упорядочение земельных отношений и на прямые пособия фермерам, а также часть средств из 10,8 млрд. евро, выделенных ЕС на развитие сельских территорий. Если учесть национальные средства и средства федеральных земель, то Германией направлено только на развитие и землеустройство сельских территорий 16,4 млрд. евро (примерно 650 млрд. руб.). В этой связи в диссертации предложены меры по совершенствованию планирования и организации рационального использования и охраны земель в Российской Федерации.

6. В диссертации изучен опыт землеустройства сельских территорий в Германии и практика разработки планов (схем) и проектов землеустройства в сельской местности. Анализ данных проектов показал, что преследуя первоначально чисто технические и юридические цели по межеванию земель, землеустройство в европейских странах за последние 20 лет переросло в сложный комплекс не только технико-правовых, но и организационно-хозяйственных, социально-экономических и экологических мероприятий, связанных с плодородием и местоположением земель, конфигурацией, соста-

вом угодий, непосредственно влияющих на экономику хозяйств.

В условиях, когда экономика вступает в противоречия с требованиями охраны природы, посредством осуществления землеустроительных действий находится необходимое решение по организации территории, удовлетворяющее как экологическим, так и социально-экономическим требованиям, что определяет необходимость обязательного проведения землеустройства в Российской Федерации при планировании и организации рационального использования земель сельских территорий.

7. Исходя из опыта Германии для оптимизации государственного регулирования проведения землеустройства, в диссертации предлагается сосредоточить функции по устойчивому развитию и землеустройству сельских территорий в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации с одновременным уточнением полномочий других органов федеральной исполнительной власти, разработать и осуществить Федеральную целевую программу «Землеустройство на землях сельскохозяйственного назначения (2011–2015 годы)», а также составить генеральную схему землеустройства территории Российской Федерации на 2025 год, схемы землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, схемы землеустройства (планы использования земель) муниципальных образований с зонированием и определением разрешенных видов использования сельских территорий.

8. Учитывая положительную практику западно-европейских государств, в работе рекомендуется также скорректировать методы, формы и способы государственного регулирования в области землепользования и землеустройства на основе предложенной землеустроительной документации. При этом намечается передать значительную часть функций и полномочий от федеральных государственных структур в ведение региональных и местных органов власти, а также саморегулируемых организаций, объединений собственников земли, землевладельцев, землепользователей и общественных союзов в сфере землепользования и землеустройства. Это позволит постепенно восстановить взаимное доверие государства, бизнеса, общества, граждан и установить эффективное частно-государственное партнерство, соответствующее требованиям профессионального, социального и нравственного порядка.

9. В системе мер по государственному регулированию и координации проведения землеустройства в сельской местности в целях повышения эффективности использования государственной собственности на землю и связанных с ней других объектов недвижимости необходимо предусмотреть

реть осуществление следующих землеустроительных мероприятий: завершение разграничения государственной собственности на землю; проведение землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности; оказание землеустроительной помощи хозяйствам, включенным в приоритетные национальные проекты и государственные программы по развитию сельского хозяйства, повышению плодородия почв, охране природы; возобновление работ по почвенным, геоботаническим, агрохозяйственным, аэрофотогеодезическим, топографо-геодезическим, почвенно-эрозионным обследованиям и изысканиям на сельских территориях; выявление земель сельскохозяйственного назначения, которые не используются в сельском хозяйстве, и их эффективное перераспределение; осуществление консервации малопродуктивных и техногенно-загрязненных сельскохозяйственных угодий и проведение землеустроительных мероприятий по защите почв от эрозии, дефляции и других негативных проявлений.

10. В работе показано, что осуществление планируемых управленческих решений по государственному регулированию проведения землеустройства в Российской Федерации, полученных на основании опыта ФРГ в этой сфере, требует оценки их экономической эффективности. Проведенные расчеты показывают, что за счет внедрения рекомендуемых в диссертации предложений, ежегодные поступления платежей в бюджеты всех уровней Российской Федерации в 2011–2015 гг. по сравнению с 2006–2009 гг. увеличатся на 11,54 млрд. руб. за счет роста земельного налога и арендной платы за землю, приватизации и продажи земельных участков, дополнительных отчислений от среднегодовых доходов физических лиц, полученных от сохраненных и вновь созданных рабочих мест. Несмотря на некоторое увеличение расходов совокупного бюджета, индекс эффективности управления земельными ресурсами по отношению к базовому периоду возрастет с 0,38 до 0,48. Благодаря комплексному развитию и землеустройству сельских территорий за счет проведенных мероприятий ожидается приток инвестиций за счет внебюджетных источников в развитие сельскохозяйственного производства в 2011–2015 годах в размере 205,68 млрд. руб. или не менее 41,14 млрд. руб. в год.

Список опубликованных соискателем работ:

1. Миллер, В.В. Землеустройство в Баварии [Текст] / В.В. Миллер // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2009. – №1. – с. 56-58.
2. Миллер, В.В. Проблемы землеустройства в Баварии [Текст] / В.В. Миллер // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2010.- №1, – с. 47-58.
3. Волков, С.Н. Функции и механизмы управления земельными ресурсами в зарубежных странах [Текст] / С.Н. Волков, Е.С. Киевская, В.В. Миллер // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2010. – №6. – с. 5-11.
4. Волков, С.Н. Задачи нормативного правового регулирования отношений при проведении землеустройства в сельской местности [Текст] / С.Н. Волков, Е.С. Киевская, В.В. Миллер // Роль и значение высшего землеустроительного образования и землеустроительной науки в развитии агропромышленного комплекса страны. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 175-летию высшего землеустроительного образования в России / Под ред. С.Н. Волкова, В.В. Вершинина. – М.: ГУЗ, 2010. – Том 1. –с. 255-262.
5. Правовое и техническое регулирование отношений при проведении землеустройства сельских территорий [Текст] : монография / В.В. Миллер (в соавторстве С.Н. Волков, Т.А. Емельянова, В.Ф. Спиридонов, Г.А. Карцев, Е.С. Киевская) ; под общ. ред. С.Н. Волкова. – М. : ГУЗ, 2010. – с. 9–108.

Редакционно-издательский отдел ГУЗ

Сдано в производство 30.07.2010. Подписано в печать 03.08.2010.

Формат 60 x 84 1/16. Объем 1 п.л. 0,7 уч.-изд.л.

Бумага офсетная. Тираж 100 экз. Заказ № 1.

Участок оперативной полиграфии ГУЗ

105064, г. Москва, ул. Казакова, 15