

Основы формирования системы организации землепользования

О. С. Музыка^{1}*

¹ Казахский агротехнический университет им. С. Сефуллина
г. Астана, Республика Казахстан
*e-mail: ya_solnce8@mail.ru

Аннотация. В статье обосновывается система организации землепользования с учетом законов развития, самосохранения, равновесия, наименьших синергии. Кроме того, центральными знаниями принимается методология «организация управления», что позволяет сконцентрировать «колесообразную структуру землепользования».

Ключевые слова: организация, землепользование, система, «земля-природа», земельный участок, землеустройство, факторы экономики, управление, формы организации

Fundamentals of the formation of the land use organization system

O. S. Muzyka^{1}*

¹Kazakh Agrotechnical University named after S. Seifullin
Astana, Kazakhstan
*e-mail: ya_solnce8@mail.ru

Annotation. The article discusses how the system of land use organization is justified taking into account the laws of development, self-preservation, equilibrium, least, synergy. In addition, the methodology of "management organization" is adopted by the central knowledge, which makes it possible to construct an appropriate structure of land use.

Keywords: Organization, land use, system, "land-nature", land plot, land management, economic factors, management, forms of organization.

Одна из древнейших форм распоряжения землей с целью извлечения из земли полезных свойств или дохода является система землепользования. Она складывалась и совершенствовалась под влиянием различных факторов.

Любая современная цивилизация сохраняет в себе черты (дух) предыдущих этапов цивилизации. Например, землепользование современного Казахстана сохранило элементы кочевого землепользования, особенно на территории пастбищ. В любом случае, следует иметь в виду, что современное землепользование развивается, опираясь на приоритет не материального, а человеческого капитала, базирующегося на уровне современного знания [1].

Современное знание показало, что землепользование должно развиваться в оптимальном сочетании экономики и экологии на уровне устойчивого человеческого развития. Для этого необходимо учитывать существующие, действующие объективно, законы развития «земли-природы»:

- отсутствие, или невозможность развития системы землепользования определяется не только недостатком, но и избытком любого фактора, составляющего систему.

- землепользования, как целое, всегда имеет специфические свойства, которых нет у его частей.

- нужен всегда необходимый уровень разнообразия, чтобы не было абсолютно подобных составных элементов.

- всегда происходит неравномерное развитие частей системы землепользования.

- должен быть всегда максимум возможной информации (60-70%).

- система землепользования всегда развивается за счет окружающей среды (природы).

- земельные ресурсы непрерывно сокращаются [2].

Следует отметить, что эти законы выведены наукой давно, но в реальном процессе землепользования они никогда не учитывались, тем более, что в научном отношении само понятие землепользования до сих пор не определено.

Таким образом, понятие «землепользование», как процесс пользования землей, не является устоявшимся понятием, особенно в теории. В практике советского периода земельных отношений это понятие было сугубо государственным. Его функции выполняла широко разветвлённая служба, именуемая «землепользование и землеустройство». Однако в науке и практике это мероприятие называлось «землеустройство», которое подразделялось на стационарное (управленческое) и проектно-изыскательское (гипроземы)[3].

Эта тенденция сохранилась до сих пор – вузы не готовят менеджеров земельных отношений и в этой сфере работают функционеры любых специальностей.

Научное направление земельных отношений сформировалось в сфере землеустройства, из состава которого выделился земельный кадастр, а затем – управление земельными ресурсами. Землепользование осталось на обочине научных исследований. Оно упоминается, как минимум, в шести значениях: земельный участок, зафиксированный границей, площадью и местоположением; процесс использования земли, как фактора производства; рациональное использование земельных ресурсов при их воспроизводстве и охране; освоение, использование, воспроизводство и охрана земли определённой территории; освоение и использование земли в локальном и мировом масштабах; несистематизированные научные знания, связанные с любой деятельностью по использованию земли.

Все эти шесть значений можно объединить одним понятием: «процесс пользования землей»[4].

Поэтому к экономической деятельности относится не только сама экономика, но и сопутствующие (обслуживающие) сферы деятельности, как то: менеджмент, управление, маркетинг, логистика, таможенное дело и др. Исходя из этого, есть ряд ошибочных трактовок дисциплин, таких как: «Экономика природопользования», «Экономика землеустройства», «Экономика градостроительства». Все это по своей сути управленческие дисциплины, ядром которых является функция организации. Но в тоже же время организация, как наука, является самостоятельной, т.е. она не составная часть управления, она – организация

управления. Организация является фундаментальной наукой, т.к. имеет свои законы, которые в процессе управления детализируются причинами, тенденциями, закономерностями. Землеустройство и градостроительство также являются управленческими дисциплинами, т.к. она получают и планируют использование земли (территории), т.е. выполняют две первых функции управления [5].

Отождествление экономики и управления не единственная ошибка вышеизложенных научных направлений (типа экономики природопользования). Дело в том, что экономическая теория (экономика) вышла на новый рубеж своего развития, разработав важнейшие проблемы экологии через свою призму методологического решения задач, сформировав на смену рыночной экономики, экологическую (зеленую) экономику, где найден оптимум решения взаимодействия экономической и экологической теории, выражаемые категорией «нулевая экономическая прибыль»[6].

Организация, выражающая взаимосвязи между частями целого, должна иметь многоцелевую организационную структуру.

Если организация отражает внутреннюю упорядоченность частей целого, обусловленную его строением, то здесь применима дивизиональная система.

И многомерная, и дивизиональная системы применяются внутри землепользователей совместного труда. Например, многомерная оргструктура хороша в растениеводстве, а дивизиональная – в животноводстве.

Если рассматривать землепользование в границах всей страны, или в рамках административного деления, то организация всех бюрократических структур традиционно является пирамидальной [7,8].

Еще более подробно проблемы землепользования отражает Экологический Кодекс в статье 216 «Экологические требования по оптимальному землепользованию»: [14].

- Научное обоснование и прогнозирование последствий предлагаемых земельных преобразований и перераспределений земель;
- Обоснование и реализация единой государственной политики в планировании и организации рационального использования;
- Обеспечение целевого использования земель и сохранение данных земель в сельскохозяйственном производстве;
- Формирование и размещение экологически обоснованных компактных и оптимальных по площади земельных участков;
- Разработка комплекса мер по улучшению сельскохозяйственных угодий, повышению плодородия почв, поддержанию устойчивых ландшафтов и охрана земель;
- Разработка мероприятий по рациональному использованию и охране земель;
- Проведение инвентаризации земель и выявление неиспользуемых, нерационально используемых, используемых не по целевому назначению земель;
- Сокращение и усиление средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-эпидемиологических, оздоровительных и иных полезных природных

свойств лесов, с целью повышения продуктивности земель и в интересах охраны здоровья человека;

- Сохранение биологического разнообразия;
- Предоставление земельных участков для зданий и сооружений с учетом охраны окружающей среды на землях низкоплодородных.

Оптимальное землепользование, обеспечивающее равное положение экономики и экологии ошибочно именуется часто устойчивые. Разберем это несоответствие более подробно [9].

Следует отметить, что понятие землепользование заново вышло на арену всеобщего обсуждения после общемирового признания категории «устойчивое развитие». Появилась масса публикации, особенно в сельскохозяйственной печати при обязательном участии этого «модного» понятия примерно в следующих редакциях: устойчивость земельных ресурсов, устойчивость малого скотоводства, устойчивое сельскохозяйственное землепользование, устойчивое животноводство, устойчивое растениеводство и так далее. При этом часто забываются фундаментальные положения категории устойчивые развития, напомним эти положения: гармоничное слияние человека с природой; экология - неотъемлемая компонента развития; оптимальное сочетание потребления и сохранение ресурсов; уменьшение разрыва в уровне жизни; минимум отрицательных; сохранение расширенного воспроизводства.

Кроме того, следует напомнить принципы устойчивого развития:

- Ответственность за трансграничное загрязнение.
- Баланс потребностей нынешнего и будущего поколений.
- Оптимальное единство экономики и экологии.
- Всемирное партнёрство по восстановлению экосистемы Земли.
- Исключение модели «максимум производства и потребления».
- Межгосударственное сотрудничество в рамках «устойчивое развитие» (всеобщая кооперация).
- Компенсация причинённого ущерба.
- Оценка воздействия на окружающую среду [10].

Что же имеем по отношению к искусственному «устойчивому» землепользованию? Не делаются балансы потребностей нынешнего и будущего поколений; не рассматриваются оптимум между экологией и экономикой; не исключается модель «максимум производства и потребления»; не рассчитывается компенсация причинённого ущерба; нет мер по борьбе с отрицательными экстерналиями; не изменяется структура бухгалтерской отчётности с включением экологических показателей.

Кроме того никто не ссылается на достигнутые успехи теории экологической экономики и методы изменения системы национального счетоводства. Общим принципом публикации по устойчивости является отнесение к «устойчивости» любого случая улучшения существующих показателей.

Эту ситуацию можно объяснить осуществлением общей теории землепользования, не разработанностью структуры этой системы знаний: объекта, объективного предмета, предмета, метода, факта и теории.

Чтобы выработать структуру знаний нужно построить саму систему землепользования. Ранее выяснили, что в основе системы землепользования находится категория «организация», которая по определению всегда устойчива благодаря внутренней упорядоченности, согласованности взаимодействия, которые «на выходе» даёт устойчивую эффективность. То есть, если система организации сконцентрирована, то организация всегда устойчива.

Поэтому понятие «устойчивое землепользование» – некорректно. Устойчивое развитие относится к обществу. А в рыночной среде устойчивость – это оптимальное сочетание экономики и экологии.

Чтобы подтвердить неоднородность термина «устойчивое землепользование», сконструируем систему организации землепользования.

Для этого воспользуемся методологией кибернетических систем, которая говорит о необходимости обоснования «входа» в системный процесс (в данном случае «землепользование»). И если процесс составлен из взаимосвязанных элементов, то их анализ позволяет сформировывать сущность «выхода», а выход – цель системы [11].

Входными элементами системы землепользования являются такие, которые обеспечивают максимум информации для функционирования внутренних элементов организации, тесно связанных между собой и формирующих единое целое по отношению к цели системы. Целью организации управления является рациональность принимаемых управленческих решений. Рациональность обеспечивается максимумом информации «на выходе».

I. Входные элементы системы:

- Геофизические и картографические материалы в цифровом исполнении.
- Государственная статистическая отчетность.
- Земельный кодекс и его подзаконные акты, Гражданский кодекс.
- Инструктивно-методические материалы по распределению и перераспределению земель.
- Экологический кодекс и его подзаконные акты;
- Различные виды зонирования земель.
- Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны.
- Схемы градостроительного развития макрорегионов.
- Комплексные и межрегиональные схемы территориального развития макрорегионов, административных областей.
- Государственные программы территориального развития страны и регионов.
- Материалы инвентаризации земель.
- Паспорты сельских округов, сел и округов.
- Государственный мониторинг земель.
- Государственный градостроительный кадастр.
- Государственный кадастр отходов.
- Государственный лесной кадастр.
- Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий.

<ul style="list-style-type: none"> - Государственный земельный кадастр. - Материалы государственного контроля за использованием и охраной земель. - Государственный экологический мониторинг. - Мониторинг окружающей среды и природных ресурсов. - Постановления Правительства по вопросам землепользования. - Материалы государственного уполномоченного органа по земельным отношениям.
<p>II. Системные элементы, взаимосвязей землепользования, определяющие характер управления процессами землепользования.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Организация права землепользования (ОПЗ). - Организация категорий земель (ОКЗ). - Организация охраны земель (ООЗ). - Организация землеустройства и градостроительства (ОЗГ). - Управление Правительства (УП). - Управление центрального уполномоченного органа (УЦУО). - Управление уполномоченных органов административных подразделений (УУОАП) - Управление местных представительных органов и органов местного самоуправления (УМПОМС). - Управление районного исполнительного органа (УРИО). - Управление акимов городов, поселков и сельских округов (УАГПС) - Организация права землепользования. - Управление центрального уполномоченного органа. - Управления Правительства. - Управление уполномоченных органов административных подразделений. - Управление местных представительных органов и органов местного самоуправления. - Управление районного исполнительного органа. - Управление акимов городов, поселков и сельских округов. - Организация охраны земель. - Организация категорий земель. - Организация землеустройства и градостроительства.
<p>III. Выходные элементы системы:</p>
<p>1. Цель – рациональное землепользование.</p> <p>2. Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Обоснованность преобразования системы земельных отношений. - Обоснование дифференциации и интеграции земельных участков. - Формулировка принципа отбора, как механизма устойчивости процесса организации землепользования. - Обоснование процесса самоорганизации системы земельных отношений. - Выявление взаимосвязи государственного регулирования и саморегулирования рынка недвижимости в составе рынка капитала. - Переложение общей цели на конкретные цели элементов системы.

- Установление согласованности критериев оценки элементов системы.
- Улучшение формирования системы управления для повышения компетентности специалистов и руководства.
- Совершенствование структуры системы управления.
- Разработка новых методов, программ и алгоритмов по функциям управления.
- Внедрение высокопроизводительных операций и процессов обработки информации, документооборота.
- Установление научно обоснованного режима труда управленцев, рост культуры управления.
- Стимулирование самоорганизации при минимуме воздействия извне (самоуправление) при слиянии субъекта и объекта управления в единое целое.

Таким образом, сформировали основные положения конструирования системы «землепользование» с помощью методологии «организация управления», которую графически можно выразить следующим образом (таблица 1). При этом принимаем «колесообразную структуру», в которой стержнем являются законы организации, а центром системы определена «организация управления».

«Организация управления» в данном случае понимается и трактуется в таком аспекте: есть пять функций управления: «изучение объекта, его планирование, организация, стимулирование, контроль».

«Организация» в данном случае организует и черчение, и планирование, и стимулирование, и контроль, т.е. всю систему управления.

Построив (сконструировав) систему организации землепользования, имеем возможность уточнить структуру науки «землепользование» на основе сформулированного нами выше объекта: земля – фактор экономики.

В экономической теории земля является фактором производства. Продуктом производства является товар. Поэтому в полной мере, земля, как фактор производства, функционирует только в сельском хозяйстве и в горно-добывающей промышленности. Во всех других отраслях земля выполняет функцию производства, как базис (фундамент), а также создает транспортные условия связи.

Но помимо производства в экономике есть другие сферы – распределения, обмена и потребления, где земля также принимает участие: в распределении – посредством распределения ренты, в обмене (торговле) посредством транспортной логистики (дорожной сетке) и в потреблении – посредством потребления пространственного базиса (местоположения). Отсюда следует, что земля не только фактор производства, но фактор экономики вообще.

Этот реально существующий объект в сфере научных исследований имеет свою модель – объективный предмет в виде ГИС модели земли. Предметом исследований объективного предмета является цель: рациональное и эффективное использование земель. Рациональность определяется в сфере организации управления, а эффективность – в сфере производства, распределения, обмена и потребления. Ведущим методом землепользования является системно-целевой анализ, а ведущим фактом – структура системы земельных отношений. Главной теорией является теория организации управления земельными отношениям [12].

Таблица 1. Система организации землепользования

Вход	<p>Кодексы: гражданский, экологический, земельный</p> <p>Кадастры: земельный, градостроительный, отходов, лесной, ОООТ</p> <p>Мониторинги: инвентаризация земель, экологический, ресурсов, геодезические, картографические, статистические материалы</p> <p>Зонирование земель, схемы районных планировок, гос. программы территориального развития страны, паспорта.</p> <p>Госконтроль и охрана земли, Постановления Правительства, материалы гос. уполномоченного органа</p> <p>Инструктивно-методические материалы по распределению и перераспределению земель.</p> <p>Подзаконные акты кодексов: земельного, экологического, гражданского, градостроительного</p>
Организация	<p style="text-align: center;">П р а в а з е м л е п о л ь з о в а н и я</p> <p style="text-align: center;">К а т е г о р и й з е м е л ь</p> <p style="text-align: center;">О х р а н ы з е м е л ь</p> <p style="text-align: center;">З е м л е у с т р о й с т в а и г р а д о с т р о и т е л ь с т в а</p>
Законы	<p>1)развития 2)самосохранение 3)равновесия</p> <p>4)наименьших и механизм устойчивости 5)синергии</p>
Центр	Организация управления
Управление	<p>Правительства</p> <p>Центрального уполномоченного органа</p> <p>Уполномоченных органов административных подразделений</p> <p>Местных представительных органов и органов местного самоуправления</p> <p>Районного исполнительного органа</p> <p>Акимов городов, поселков и сельских округов</p>
Выход	<p>Цель – рациональное землепользование при эффективном использовании земли</p> <p>Задачи – преобразование земельных отношений, принцип отбора, самоорганизация, регулирование и саморегулирование, совершенствование структуры системы управления</p>

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Ибн Хальдун Мукаддима: введение в историю. Год издания: 2015 Издательство: Издательство Принстонского университета.
2. Н.Ж. Тюрго Избранные экономические произведения. Пер. с франц. Ред.-сост., авт. вступ. статьи. с 3-26, и примеч. д-р экон. наук И. С. Бак. М., Соцэкгиз, 1961.
3. Горелов А.А. Экология. – М.:Центр, 1998 – 240 с.
- 4.Шеметов П.В. Теория организации. – М.:ИНФРА-М, 2004.
5. Гвишиани Д.М. Организация и управление. – М.:Наука, 1992.
6. Системный анализ в экономике и организации производства. - Л.:Политехника, 1991.
7. Богданов А.А. Тектология: Всеобщая организационная наука. – М.:Экономика, 1989.
8. Мильнер Б.З. Теория организаций. – М.:ИНФРА-М, 1998

9. Гендельман М.А., Крыкбаев Ж.К. Научные основы землеустройства и кадастра: Учебник. – Астана: Фолиант, 2004 - 172 с.
10. Незамайкин В.Н. «Комплексное управление природными ресурсами территорий» - М.:Экзамен, 2006 - 191с.
11. Лидовский В.В. Теория информации. М., 2002.
12. Акимов В.В. и др. Теоретические и практические аспекты современного землепользования и его значение в системе научных знаний. – Ж.: Вестник науки, №9 (18) Том 4, сентябрь 2019.
13. Ключниченко В.Н., Киселева А.О. Об использовании земель сельскохозяйственного назначения // Сборник материалов национальной научно-практической конференции. Регулирование земельно-имущественных отношений в России: правовое и геопространственное обеспечение, оценка недвижимости, экология, технологические решения. Новосибирск СГУГиТ 2018.
14. Экологический Кодекс РК от 2 января 2021 года № 400-VI .

© О. С. Музыка, 2023