



УЧЕБНЫЕ ИЗДАНИЯ ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

М. П. Буров

**ПЛАНИРОВАНИЕ
И ОРГАНИЗАЦИЯ
ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЙ
И КАДАСТРОВОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

УЧЕБНИК



УДК 528.4
ББК 26.1
Б91

Автор:

М. П. Буров — доктор экономических наук, профессор.

Рецензенты:

В. В. Косинский — профессор кафедры землеустройства Государственного университета по землеустройству, главный редактор журнала «Землеустройство, кадастр и мониторинг земель», доктор экономических наук, профессор, действительный член РАЕН, заслуженный работник культуры РФ;

П. Ф. Лойко — профессор-консультант учебно-научного центра «Земля» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, действительный член РАЕН, заслуженный деятель науки РФ;

Е. А. Наумов — заместитель директора Института природно-технических систем РАН, вице-президент Международной академии инноватики ГЛОБЕЛИКС-Р, кандидат экономических наук, профессор кафедры экономической политики и экономических измерений Государственного университета управления, действительный член РАЕН.

Буров М. П.

Б91

Планирование и организация землеустроительной и кадастровой деятельности: Учебник для бакалавров / М. П. Буров. — 3-е изд., доп. и перераб. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2020. — 336 с.

ISBN 978-5-394-03768-9

В учебнике, подготовленном в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования, рассмотрены теоретические положения организации и организационно-экономические особенности землеустроительной и кадастровой деятельности. Большое внимание уделено содержанию, качеству и эффективности землеустроительных и кадастровых работ, современным методам планирования и организации землеустроительного и кадастрового производства. Раскрыты принципы и формы оплаты труда в землеустроительной и кадастровой деятельности, а также основы управления землеустроительным и кадастровым производством.

Для студентов бакалавриата и магистратуры, обучающихся по направлениям подготовки «Землеустройство и кадастры», «Государственное и муниципальное управление» и другим экономическим направлениям и специальностям, а также для аспирантов, кадастровых инженеров, работников производства в области землеустройства и кадастров.

ISBN 978-5-394-03768-9

© Буров М. П., 2017

© Буров М. П., 2020, с изменениями

© ООО «ИТК «Дашков и К°», 2017

© ООО «ИТК «Дашков и К°», 2020, с изменениями

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
----------------------	----------

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЙ И КАДАСТРОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	29
--	-----------

1.1. Особенности национальных хозяйственных систем в мировом экономическом пространстве	29
--	----

1.2. Землеустроительная и кадастровая деятельность как основа государственности, упорядочения территорий и социально-экономического развития страны	39
---	----

1.3. Организационно-экономические особенности землеустроительного и кадастрового производства	66
--	----

1.4. Общие социально-экономические принципы организации землеустроительного и кадастрового производства	81
---	----

1.5. Задачи и организационная структура землеустроительных и кадастровых предприятий.....	85
--	----

1.6. Производственный процесс в землеустройстве. Землеустроительная документация	98
---	----

1.7. Кадастровые отношения и содержание кадастровых работ	108
--	-----

Вопросы для самопроверки.....	115
-------------------------------	-----

Глава 2. КАЧЕСТВО И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫХ И КАДАСТРОВЫХ РАБОТ	118
2.1. Основные понятия и определения. Факторы, влияющие на качество землеустроительных и кадастровых работ	118
2.2. Организация управления качеством землеустроительного производства	123
2.3. Качество кадастровой информации и кадастровых работ	126
Вопросы для самопроверки	131
Глава 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАУЧНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА В ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОМ И КАДАСТРОВОМ ПРОИЗВОДСТВЕ.....	133
3.1. Сущность и задачи научной организации труда	133
3.2. Эффективность поощрений и наказаний.....	144
Вопросы для самопроверки	147
Глава 4. НОРМИРОВАНИЕ ТРУДА НА РАБОТАХ ПО ЗЕМЕЛЬНОМУ КАДАСТРУ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВУ	148
4.1. Сущность, значение и принципы нормирования труда	148
4.2. Особенности нормирования работ по землеустройству и земельному кадастру	163
Вопросы для самопроверки	169
Глава 5. ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА В РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ, ПРИНЦИПЫ И ФОРМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА В ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОМ И КАДАСТРОВОМ ПРОИЗВОДСТВЕ.....	171
5.1. Сущность и функции заработной платы	171

5.2. Принципы и формы организации заработной платы ...	180
5.3. Стимулирование труда в зарубежных предприятиях (фирмах)	191
Вопросы для самопроверки	197

Глава 6. ПЛАНИРОВАНИЕ В ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОМ И КАДАСТРОВОМ ПРОИЗВОДСТВЕ..... 199

6.1. Сущность, задачи и принципы прогнозирования, планирования и проектирования	199
6.2. Прогнозирование использования земельных ресурсов в субъекте Российской Федерации (регионе)	220
6.3. Планирование работ звеньев, бригад, отрядов, партий и землеустроительных предприятий в целом	232
6.4. Хозрасчет в рыночных условиях. Особенности организации хозрасчета в землеустроительном и кадастровом производстве. Самоокупаемость и самофинансирование работ	253
6.5. Учет и отчетность. Их роль в управлении землеустроительным и кадастровым производством	259
6.6. Сущность и задачи экономического анализа в производственно-хозяйственной деятельности предприятия	261
Вопросы для самопроверки	266

Глава 7. ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫМ И КАДАСТРОВЫМ ПРОИЗВОДСТВОМ 268

7.1. Информация. Информационная система. Информационные ресурсы	268
7.2. Характер управленческого труда. Системы и функции управления	277

7.3. Подходы и методы управления в землеустроительном и кадастровом производстве. Этапы разработки управленческих решений	284
7.4. Организация управленческого труда при производстве землеустроительных и кадастровых работ.....	304
7.5. Труд руководителя и его значение в системе управления землеустроительным и кадастровым производством.....	308
7.6. О концепции достойного труда и путях его достижения.....	323
Вопросы для самопроверки.....	326
ЛИТЕРАТУРА	328

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЙ И КАДАСТРОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1.1. Особенности национальных хозяйственных систем в мировом экономическом пространстве

Национальные хозяйственные системы в регионах мира различаются множеством особенностей и принципов функционирования, позволяющих сформировать разные их типы. Под *типом национальной хозяйственной системы* следует понимать такую форму или же модель ее организации, которая характеризуется наиболее существенными признаками и особенностями ее функционирования и взаимодействия с другими, отличающимися от данного, типами хозяйственных систем, совокупность которых образует мировую систему хозяйства.

Семантика термина “*система*” определяется в соответствии с одним из двух подходов: дескриптивным либо конструктивным. В первом случае система определяется через категории совокупности, взаимосвязи и целого. Авторы *дескриптивных* определений могут делать акцент на составе элементов системы; взаимодействии между ними; факторах активности элементов системы; наборе свойств, которыми обладает система и др. *Конструктивный* подход к определению системы предполагает указание признаков, позволяющих выделить систему из окружающей среды (входов — ресурсов, выходов — результатов, выполняемой функции или цели), ее связей с внешней средой, а также движущих сил, которые заставляют систему эволюционировать.

Экономическая система — это одна из подсистем жизни общества, которая состоит:

- из хозяйствующих субъектов, принимающих ограниченно рациональные решения по вопросам организации управления;

- самих экономических процессов производства, распределения, обмена и потребления благ и функций, связанных с их регулированием;

- материальных, информационных и энергетических потоков, представляющих входы и выходы системы;

- информационной среды, обеспечивающей циркуляцию информации между хозяйствующими субъектами. При этом информация выступает ресурсом, т. е. входом системы, а сама информационная среда является частью процессора системы, без которой принятие экономических решений становится невозможным;

- институциональных рамок формального типа, задающих формы хозяйственного порядка;

- мотивационного механизма, представляющего собой совокупность неформальных институтов, которые оказывают влияние на принимаемые решения.

Экономическая система обладает универсальными свойствами целостности и структурности, автономности и самоуправляемости, иерархичности, целенаправленности, многоаспектности и интегрированности. Ее функцией является рациональное распределение ограниченных благ и ресурсов. Цели могут различаться в зависимости от субъекта целеполагания и уровня иерархии экономической системы.

Экономическая система является не только одной из универсальных базовых категорий экономической науки, но и объектом многокритериального эмпирического анализа. Можно выделить три направления такого анализа:

- 1) сопоставление ресурсной, технологической и инфраструктурной обеспеченности систем, например ресурсного потенциала или отраслевой структуры национальных экономик;

- 2) сопоставление различных реальных экономических систем, а также концептуальных типов систем. В данном случае сравниваемые реальные системы отличаются частичными порядками (например, порядком собственности, рыночным порядком, внешнеэ-

кономическим порядком и др.), а теоретические типы могут сравниваться между собой (концептуальное сравнение систем) или по отношению к реально функционирующим системам того же типа (имманентное сравнение систем);

3) сопоставление не самих систем с различной организацией, а результатов их функционирования. Данный аналитический срез является высшей точкой сравнительного анализа.

В основе *типологии* национальных хозяйственных систем лежит метод их расчленения и группировки по определенным наиболее существенным признакам, структура которых позволяет сформировать их обобщенные модели или же типы. Это необходимо для сравнительного выявления и исследования наиболее существенных признаков, связей, функций, организационно-экономических отношений, уровней и форм организации хозяйственных объектов, выработки правил и норм поведения хозяйствующих субъектов, целевых ориентиров социально-экономического развития, обеспечения эффективного функционирования и устойчивого позиционирования в мировом экономическом пространстве.

Основополагающим признаком типологии национальных экономических систем и моделей управления их развитием является принцип построения государственного устройства страны, централизации и децентрализации государственной власти, как правило, закрепленный в конституции. По этому признаку различают следующие модели государственного устройства стран мировой экономики: *абсолютная монархия, конституционная монархия, парламентская республика, президентская республика, федеративное государство и конфедеративное государство. Модель государственного устройства страны является федеральной, если:*

1) два уровня управления осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории и одного и того же населения;

2) каждый уровень управления имеет по крайней мере одну сферу, в которой он является автономным;

3) имеются определенные конституционные гарантии автономности каждого уровня правления в своей собственной сфере [54].

В настоящее время экономическая теория *по методам и механизмам государственного воздействия* на объекты и субъекты

национальной экономики различает командную модель экономики, рыночную, смешанную и традиционную.

Командная экономика — это такой способ организации экономической системы, при которой материальные ресурсы составляют государственную собственность, а управление и координация экономической деятельности осуществляются на основе централизованного планирования и выработки управляющих воздействий из единого центра.

Рыночная экономика — это такой способ организации национального хозяйства, при котором основным механизмом производства, распределения, обмена и потребления ресурсов, товаров, услуг, труда и капитала являются решения и действия их собственников. В рыночной системе все образующие экономику рынки продуктов и ресурсов, а также действующие между ними связи формируются на основе механизма спроса и предложения, позволяющего складывающимся на этих рынках ценам распределять редкие экономические ресурсы, обеспечивать информацию о решениях, принимаемых потребителями, фирмами и поставщиками ресурсов, и согласовывать эти решения на взаимовыгодных и приемлемых условиях. При этом способе организации национального хозяйства только решения самих потребителей, поставщиков ресурсов и частных фирм определяют структуру их распределения.

Рыночная модель хозяйствования может быть капиталистической, социалистической и смешанной. В основе их разграничения лежит принцип принадлежности прав собственности.

Экономики, в которых средства производства принадлежат частным лицам, а их использование и распределение осуществляется на основе спроса и предложения, являются *капиталистическими*.

Капиталистическая модель хозяйствования характеризуется частной собственностью на экономические ресурсы и свободой предпринимательства, когда собственники заводов или другого капитала нанимают работников для производства товаров и услуг.

В данной системе каждый свободен использовать экономические ресурсы, чтобы начать свой бизнес и, продавая продукт на рынке, получать прибыль. В чисто капиталистической экономи-

ке роль государства и правительства сильно ограничена, а развитие экономики основывается на стремлении извлечь прибыль от продажи товаров и услуг. Безудержное стремление к этому обуславливает возникновение многих противоречий и провалов в социально-экономическом развитии национальных хозяйств. Рынку часто не удастся обеспечить потребителей общественными благами, хотя выигрыш от этого вполне возможен. Производство или потребление товаров или услуг часто приводит к затратам либо выгодам для людей, не являющихся покупателями и продавцами этих товаров и услуг. Так, природные ресурсы могут использоваться с целью получения личной выгоды, связанной с загрязнением окружающей среды. Это налагает издержки на потребителей воды, рыболовов, отдыхающих, ограничивая возможности удовлетворения потребностей отдельных групп населения и формируя условия для негативных внешних эффектов. Существуют и другие проблемы использования рыночной модели управления: недостаточная и несовершенная конкуренция, неравенство доходов и бедность, нестабильность экономического развития и циклические кризисы. Поэтому в большинстве развитых стран государство вынуждено контролировать распределение многих видов ресурсов и использовать для управления социально-экономическим развитием страны смешанные модели, сочетающие в своей структуре принципы рыночной капиталистической, социалистической и других типов моделей национальных хозяйств.

Государство в лице федерального и региональных правительств и местных органов власти взимают налоги с предприятий и домашних хозяйств с целью финансировать обеспечение населения общественными благами и услугами. Оно также берет займы, чтобы осуществить эти функции. Наконец, указанные органы управления могут вмешиваться в решения, принимаемые фирмами и домашними хозяйствами, стремясь защитить окружающую среду, предотвратить ограничения в развитии конкуренции, скомпенсировать неспособность рыночного ценообразования учитывать интересы и права третьих лиц, нарушаемых рыночными транзакциями.

Государственные органы приобретают ресурсы для предоставления услуг в области здравоохранения, образования, соци-

ально незащищенных слоев населения, пенсионного обеспечения, охраны прав и свобод граждан, поддерживает цены на некоторые сельскохозяйственные продукты, посредством налогов воздействует на цены на табак, бензин, алкоголь и т. п. Они также устанавливают юридические нормы, правила и процедуры совершения сделок, обеспечения гарантий их надежности, поддержания деловой и трудовой активности и др.

Рыночный социализм — экономическая система, при которой материальные ресурсы являются государственной собственностью, а рынки и цены используются для направления и координации экономической деятельности.

Классический социализм характеризуется не только единственной формой собственности на средства производства, но также и единственным принципом распределения результатов производства и потребления материальных благ и услуг, сущность которого состоит в централизованном плановом их распределении.

Смешанная экономика — экономика, в которой и правительственные, и частные решения определяют структуру распределения ресурсов.

Традиционная экономика — экономическая система, в которой традиции и обычаи определяют практику использования редких ресурсов.

В условиях постоянных трансформаций под воздействием различных факторов, обострения конкуренции все чаще многие товары, работы и услуги и прежде всего их новые виды создаются на основе проектного подхода.

Проектная экономика — особый вид социально-экономической системы, функционирующий исключительно на основе договоров и соглашений, в которой возникает уникальный замысел по производству уникального продукта, и экономическая деятельность осуществляется преимущественно посредством проектов, программ, портфелей проектов и программ.

Попытки развития и реализации проектной экономики показали, что главным дефицитом не только в России, но и в мире, является отсутствие уникальных замыслов и проектов, а не капитала. Короче говоря, проектная экономика является важнейшим механизмом, рождающим системно мыслящих специалистов.

В СССР такими специалистами были Александров, Келдыш, Королев, Курчатов, Туполев и др. Сейчас эта старая система, к сожалению, потеряна, и поколение “мировых имен” потихонечку исчезает, хотя в последнее время принимаются определенные меры по воспитанию правильной молодежи.

По форме либерализации экономической деятельности и возможностям взаимодействия с национальными хозяйственными системами других государств различают национальные хозяйства открытого и закрытого типов.

По степени вовлеченности в процессы интеграции и глобализации мирового хозяйства могут быть выделены интегрирующиеся и глобализирующиеся типы хозяйств: высокоинтегрированные, среднеинтегрированные, слабоинтегрированные.

По структуре хозяйства бывают сырьевые, аграрные, индустриальные, аграрно-индустриальные и индустриально-аграрные типы национальных экономических систем.

По стадиям и уровням развития существуют страны с развитой экономикой (высокоразвитые); страны с переходной экономикой; развивающиеся страны догоняющего типа; слаборазвитые страны.

По этнографическому признаку выделяются национальные типы хозяйств, соответствующие историческим особенностям их расселения и национально-этнического состава проживающего населения.

По размещенческо-географическому признаку принадлежности экономики соответствующей страны к георегиону Земли различают Северную Америку, Африку и т. п.

По зависимости национальной экономики данной страны от других государств существуют независимый, колониальный, полуколониальный типы хозяйств.

Из изложенного видно, что количество признаков, которые могут быть положены в основу типологизации национальных хозяйств, достаточно много. Наиболее существенными из этих признаков являются: способ организации национального хозяйства и механизм его функционирования, степень открытости и либерализации, структура экономики, масштаб ресурсов, вовлеченных во внутринациональный оборот, и степень воздействия данного на-

ционального хозяйства на мировую хозяйственную систему. Следует отметить, что влияние указанных факторов на состояние и перспективы развития национальных хозяйств разных типов до настоящего времени экономической наукой исследовано недостаточно. В частности, экономическая теория пока еще не дает однозначных и правильных ответов на вопрос о том, какова должна быть степень участия государства в национальных экономиках разных масштабов и уровней развития, но построенных по примерно аналогичным или же по унифицированным способам организации функционирования и моделям выработки и реализации механизмов воздействия на управляемые объекты.

Особенности современного развития национальных хозяйственных систем заключаются в постепенном размытии их традиционных границ, определяемых географическим пространством страны; в превращении общественного сознания в особый товар путем применения различных методов воздействия на него с целью его трансформации в нужном направлении и капитализации, т. е. превращения общественного сознания в объект воздействия предпринимательской деятельности хозяйствующих субъектов.

В последние десятилетия у ряда национальных образований, входящих в состав многонациональных государств, сформировалась тенденция к установлению своей независимости. Стремление к обретению экономической и политической свободы проявляется в разных формах и характерно для стран многих регионов мира, включая и постсоветское пространство, на котором уже в наши дни статус государственности приобрели республики Абхазия и Южная Осетия. Объективные и субъективные предпосылки и факторы к продолжению указанной тенденции на пространстве бывшего СССР сохраняются и у ряда других республик, являющихся в настоящее время субъектами Федерации, а также в других регионах мирового и национальных экономических пространств.

Таким образом, можно констатировать, что *в современных условиях сформировался процесс выделения новых объектов и субъектов экономической деятельности, функционирование и развитие которых обуславливает структурные трансформации в экономике ряда многонациональных государств и спо-*

способствует пересмотру и изменению функций, а следовательно, и механизмов их макроэкономического регулирования.

Как известно, до последнего времени макроэкономическая теория как в нашей стране, так и за рубежом уделяла недостаточно внимания этому аспекту исследования направлений своего развития. Действующие модели государственного управления рассматривают, как правило, национальную экономику любой страны в целом, в агрегированном виде, без необходимого учета многообразия факторов, формирующих ее структуру и накладывающих ограничения на состояние экономического пространства. Методологическое обеспечение анализа и прогнозирования состояния этого пространства недостаточно разработано. Неадекватны реалиям и механизмы государственного регулирования национальных хозяйств, особенно в условиях неопределенности и кризисных ситуаций.

Обретение и поддержание государственной независимости, как известно, накладывает определенные требования на органы государственной власти, аппарат управления и механизмы государственного регулирования. В частности, необходимо, чтобы вновь образованное государство обладало соответствующим социально-экономическим и природно-ресурсным потенциалом, использование которого позволяет выполнять конституционные обязанности и обеспечивать статус независимого государства. Однако, как показывает анализ уже имеющихся примеров в данной области, это условие в реальной действительности многими вновь образованными государствами не может быть выполнено по разным причинам. Негативные последствия несовершенства действующих моделей государственного управления в настоящее время проявляются не только в России, но и во многих других странах мира. В связи с этим в настоящее время перед экономической наукой стоит задача переосмысливания существующих теоретических положений, определяющих роль государства в развитии общества, поиска новых подходов к созданию более эффективных моделей государственного устройства, адаптированных к действующим реалиям социально-экономического развития в условиях глобализации и усиления взаимодействий между национальными хозяйственными системами, формирующими мировую экономику.

Вместе с типами хозяйственных систем существуют определенные модели систем национальной экономики.

Основными моделями национальных хозяйственных систем являются:

1) *американская*, исходящая из поощрения и развития предпринимательской активности. В ее структуре существует четкая диспропорция между наиболее богатой и бедной частями населения. Уравнивание уровня доходов не ставится главной целью государства, а ставка делается на личную экономическую активность хозяйствующих субъектов;

2) *японская*, исходящая из большого различия между ростом производительности труда и уровнем оплаты труда. Это позволяет сделать товары, производимые в национальной экономике, конкурентоспособными на мировом рынке за счет низкой цены. Она возможна только при специфических культурных, религиозных и психологических особенностях населения, которые имеются, например, в Японии;

3) *шведская*, исходящая из активной социальной политики, проводимой государством, целью которой является снижение разницы в уровне жизни населения. Для этого используется налоговая система, позволяющая эффективно перераспределять ресурсы внутри экономики;

4) *немецкая*, исходящая из достижения устойчивого экономического развития за счет совмещения всех форм хозяйственной деятельности. Государство проводит активную социальную политику, а акцент делается на развитие мелкого предпринимательства;

5) *китайская* модель экономики не является чисто рыночной, однако она направлена на ускорение темпов развития страны, что принесло определенный успех. К примеру, государство управляет всеми финансовыми инструментами, здесь работают исключительно местные банки, приветствуется конвертация валюты в юани, а обратная операция затруднена, как и вывоз валюты за пределы государства. Получить доллары можно только переводом из-за рубежа, их можно держать в банке или обменять на юани. Модель экономики Китая носит открытый характер, отличается большой долей государства (около 60 %), поощрением развития частного предпринимательства, ориентированностью на экспорт, завоеванием мирового и роста внутреннего рынка.

Россия находится в промежуточном состоянии, которое не позволяет отнести ее ни к одному из рассмотренных типов хозяйственной системы. Одновременное совмещение элементов всех типов делает экономику переходной, находящейся в стадии становления.

1.2. Землеустроительная и кадастровая деятельность как основа государственности, упорядочения территорий и социально-экономического развития страны

Первые познания “землемерия”, изучающего пространственные формы, их измерение и взаимное расположение, поначалу подчинялись обычаям, складывались и рождались в процессе самобытной межевой практики и выражали податные отношения. В Египте кадастровые съемки проводились еще в третьем тысячелетии до н. э. Факты свидетельствуют, что межевое дело в России возникло одновременно с появлением государства.

Для создания системы земельного кадастра были нужны точные сведения о количественной, качественной и экономической оценке природных ресурсов территорий. В проблеме деления общей территории и земель сельскохозяйственного назначения межевание стало активно использоваться в связи с возникновением первых понятий земельного кадастра во времена Древней Руси и Великих княжеств в X–XV вв.

Начало разделения земли в России, межевание восходит к Рюрику. Княгиня Ольга после усмирения древлян на пути в Новгород разделила земли на погосты или волости и разложила подати по землям.

В начале XI в. зарождаются первые законы о пользовании и регулировании проведения “кадастрового учета” владений в России, а также первое упоминание о частных межах приводится в “Пространной Русской Правде”, изданной детьми Ярослава между 1054 и 1068 гг. В ней приводятся сведения о граничных знаках и межах, об определении площадей земельных участков, необходимых для взимания налогов. Вводится наказание за унич-

тожение межи — 12 гривен пени. Следовательно, частное межевание появилось раньше 1054 г.

Межевание как одна из главных частей землеустройства — это комплекс работ по установлению, восстановлению и закреплению на местности границ определенных землевладений, землепользований, земельных участков, зон, непосредственно территорий и их частей с выдачей документов, удостоверяющих юридические права на землю, с установлением ее местоположения и площади.

С царствования Ивана III (1462–1505) начинается новый этап в организации межевания, связанный с введением поместной системы землевладения, т. е. когда была введена система оплаты государственной службы земельными наделами. Были начаты работы по созданию писцовых книг (около 1500 г.), определялись способы установления и описания меж, закрепленных грамотами (межевыми, купчими, жалованными и др.).

В особо широких размерах практиковалась раздача поместий за службу при Иване IV (Грозном) (1547–1584). С этого времени межевание стало занимать центральное место в хозяйственной жизни страны.

Наведение порядка в использовании земель потребовало от государства проведения специальных землеустроительных работ, т. е. системы мероприятий, регулирующих эксплуатацию земель, которые в то время получили название “писцовые описания” и “писцовые межевания”. Ведал ими Поместный приказ — специальное административное учреждение центрального управления, образованное в царствование Ивана IV (до середины 60-х гг. XVI в. он именовался Поместной избой). Поместный приказ объединял межевые, кадастровые и крепостные работы по описанию земель. Писцовые книги использовались в XIV — середине XVII вв. и содержали юридические и финансово-экономические вопросы (оценка имущества, размеры налогообложения, показатели статистики землевладений, классификация земель по качеству). Кроме писцовых велись окладные, полевые, дозорные и другие книги. Преимущественно вся собираемая информация использовалась для управления территориями.

Большое значение имело Соборное уложение царя Алексея Михайловича 1649 г., где впервые в истории России был дан *свод*

межевых законов. Этот документ представлял собой свиток, состоявший из 960 складок длиной 309 метров и весом 12 фунтов, он был подписан 315 представителями разных слоев и групп населения. На основании Соборного уложения различались три вида вотчин: наследственные, выслуженные и купленные. Уложением были названы два основных вида межевых действий: спорное и бесспорное межевание земель, еще не межеванных писцами, и спорное и бесспорное восстановление межевых знаков.

Во время писцовых межеваний XVI–XVII вв. развивается начальная *государственная система земельного кадастра*, но специального управления и организации межевания еще не было. В этот период осуществлялось так называемое верстание — зачисление дворян, боярских детей и городских казаков на службу с одновременным назначением им земельного надела (поместья) и денежного жалованья.

Если в XVII в. писцы должны были обладать элементарными навыками измерения длин и вычисления площадей при относительно серьезном знакомстве с комплексом имущественно-правовых актов и приемами сельскохозяйственной таксации (прежде всего приемами “квантования” пашни на земли “добрые, середине и худые”), то в следующем столетии удельная составляющая их математических знаний вырастает весьма ощутимо и не может быть освоена без специального обучения.

К 1643 г. относится начало создания межевых книг, в которых фиксировались границы территорий и землевладений. В 1673 г. создаются межевые книги с описанием границ уездов по “природным рубежам”. С этого же года начали применять долговечные межевые знаки.

Пиком достижений в *кадастровом поместном описании* стали валовые межевания (1680–1686), которые выполняли целый ряд функций: юридическую, административную, хозяйственную, политическую и экономическую, что способствовало развитию землеустройства в России. Этому способствовали четкая продуманность всей технологии межевания, различные уложения, наказы и межевые книги.

В конце XVII — середине XVIII вв. происходит *изменение основных положений земельного кадастра* в период царствования Петра I и становления Российской империи. К числу успеш-

ных дел в межевании в этот период можно отнести образование “условных владений”, межевание по частным просьбам, лесоустроительные работы, гидрографические исследования, экспедиционные поиски минеральных ресурсов и т. д.

Указ “О единонаследии” от 23 марта 1714 г. полностью ликвидировал различие между вотчинами и поместьями, объединив их под общим названием “*недвижимая собственность*”. К этому времени относится ликвидация Поместного приказа и создание на его базе Вотчинной коллегии. Этому учреждению передавались права производства межеваний по указаниям Сената, правительства, частных лиц, а также все дела по оформлению недвижимого имущества и операциям с ним.

Разрушение поместной системы привело к исключению необходимости валовых межеваний, по крайней мере в той форме, в которой они проходили. Происходит упадок межевания и в XVIII в. вплоть до 1765 г., постепенно обостряются противоречия в порядке пользования землей, т. е. в области землепользования. Новый уровень развития в землепользовании не был обеспечен законами и соответствующими межевыми документами.

В результате уже в последние годы правления Петра I, Анны Иоанновны и Елизаветы Петровны вновь возник вопрос о необходимости проведения сплошного (валового) межевания, которое было начато в царствование Елизаветы Петровны (1741–1761). В мае 1754 г. была утверждена “Инструкция межевщикам”. С этой инструкцией связано и возникновение в России первых специализированных учреждений, занимающихся исключительно межеванием. При Сенате была образована *Главная межевая канцелярия*, на которую возлагалось руководство межеванием. Инструкция давала межевщику неограниченную власть. Межевщик рассматривал и утверждал право на землю, определял границы имений и закреплял их на местности, продавал оставшиеся за наделами примерные земли, при доносах об умышленной порче меж, он сам проводил розыск и без суда брал с виновных штраф по 100 руб. за каждый испорченный граничный знак. При сопротивлении межеванию он являлся в поместье с вооруженной командой от ближайших полков и самовластно наказывал и штрафовал виновных. За убийство межевщика была предусмотрена смертная казнь. Однако межевщики — служащие исполнитель-

ной власти — в то время в большинстве своем не имели специального образования, необходимого багажа юридических знаний и опыта. В результате елизаветинское межевание 1754–1764 гг. потерпело неудачу, не обеспечило решения поставленных задач и заставило правительство радикальным образом изменить подход к этим работам.

Очередной подъем в государственном межевании, необыкновенный по своим масштабам, начинается с юридической основы земельной реформы, получившей название “*Генеральное межевание*”, чем явился Манифест Екатерины II о Генеральном межевании от 19 сентября 1765 г. Этому документу предшествовал Указ Екатерины II от 20 февраля 1765 г. об утверждении особой комиссии по государственному межеванию.

Для реализации этого грандиозного мероприятия был организован государственный аппарат (*Межевая экспедиция* при Сенате — высший специальный орган по проведению генерального межевания и последняя (высшая) инстанция по спорным судебнo-межевым делам; межевые канцелярии, земельные партии).

В Москве с 1754 по 1763 г., а затем с 1765 г. работала Московская губернская **Межевая канцелярия**. Впоследствии она стала центральным учреждением по генеральному межеванию в России и второй инстанцией межевого суда. Возникновение губернской межевой части относится к 1775 г., когда в каждую губернию был назначен губернский, а в каждый уезд — уездный землемер.

В 1766 г. были созданы две межевые инструкции, определявшие организацию и порядок производства генерального межевания: одна — для землемеров, другая — для межевых учреждений.

Генеральное межевание проводилось по инициативе государства и носило обязательный для всех землевладельцев характер. Все границы в день 19 сентября 1765 г. стали считаться бесспорными. Переворот, произведенный екатерининским межевым законом, был поразителен. В одно лето было обмежевано 2710 дач с количеством земель 1 020 153 десятины, т. е. почти в 18 раз по площади больше, чем в течение 10 лет при Елизавете. В целом генеральное межевание длилось почти 100 лет (1766–1861). В среднем в год межевые работы проводились на площади 4,5–4,6 млн га и включали в себя 4900–5000 дач. Если население за период правления Екатерины II почти удвоилось, то сумма государственных

доходов учетверилась. Определенную роль в этом сыграло генеральное межевание.

Работы по генеральному межеванию в России выявили очевидную нехватку землеустроительных кадров. В 1796 г. вышло постановление Сената о составлении атласов по всем губерниям России. Первоначальное количество землемеров было незначительным — 101 человек. Поэтому с 1766 г. из гарнизонных школ были набраны “землемерные ученики”, которых передавали на обучение опытным землемерам. Но этого было крайне недостаточно, и в связи с этим 25 мая 1779 г. (14 мая по старому стилю) была открыта Константиновская землемерная школа в Москве. Сообщение об этом было опубликовано в газете “Московские ведомости” за 18 мая 1779 г.: “Сего мая 14 числа, яко в день торжества для его императорского высочества, великого князя Константина Павловича, в Межевой канцелярии по призыванию в помощь всевышнего, открыто новое землемерное училище, которое в честь его императорского высочества и названо Константиновским”.

Промышленная революция в России (1830–1850), подъем хозяйственно-производственной активности на внутреннем рынке сказались на постановке, организации и объеме топографо-геодезических работ в целом, в особенности в межевании, где происходил необычайный подъем.

Во время производства работ землемер был обязан вести *полевой журнал*, *межевые книги*, составлять *межевой план*, *черновые планы (брульоны)*. В полном объеме *земельный кадастр* в России начал производиться с конца 30-х гг. XVIII в. Квалификация и звание “межевой инженер” появились в 1850 г. Все *межевые* и *кадастровые работы* во второй половине XIX в. выполняли землеустроительные партии, состоявшие из старших и младших землеустроителей, копииста, канцеляриста и команды (около 10 человек).

В периоды ярких “взлетов” в истории межевания в России создается ряд учебных заведений по подготовке землеустроительных кадров. Так, в 1819 г. Константиновская землемерная школа переименовывается в Константиновское землемерное училище, а в 1835 г. происходит преобразование Константиновского землемерного училища в Константиновский межевой институт. В 1832 г. организуется школа межевщиков при Лесном институте, в после-

дующем ставшей школой межевых топографов, начальником которой с 1860 г. был А. Л. Апухтин. С 1838 г. в России учреждается Корпус гражданских топографов, а в 1840 г. организуется офицерский класс гражданских топографов. В 1845 г. открываются Марьинское и Московское межевые училища, а также уездные училища с дополнительными классами элементарного землемерия в 15 губерниях. В 1846 г. открывается школа кавказских межевщиков. Далее при возраставших объемах межевания открываются землемерные училища в Пскове (1874), Пензе (1875), Курске (1876), Оренбурге (1877), Уфе (1879), Тифлисе (1889), Полтаве (1909), Красноярске (1909), Чите (1910), Костроме (1911), Новочеркасске (1911), Омске (1911), Екатеринославле (1912), Житомире (1912), Симбирске (1912). В каждом училище в то время обучалось от 122 до 199 учащихся.

В 1861 г. отмена крепостного права также привела к земельным реформам, вызвавшим увеличение объема межевых работ. Исследуя условия отмены крепостного права, видный экономист-аграрник П. Н. Першин впервые в литературе осветил принудительные выселения помещиками крестьян с их старых усадеб, показал социальное значение, размеры и районы распространения при разрастании помещичьих и крестьянских угодий в 1863–1865 гг. [65]. Изменившая весь уклад крестьянской жизни реформа 19 февраля 1861 г. была так сложна и обширна, что не привела к решению вопроса об отдельном владении каждого крестьянина. Повсеместно земля отводилась не лично отдельному крестьянину, а сельским обществам. Эти значительные по площади участки земли, отведенные в надел обществу, всегда оказывались разного качества и располагались и вблизи, и в отдалении от селения. Для соблюдения справедливости община разбивала всю землю на участки примерно равного качества и удаленности, и в каждом участке назначала долю — полосу каждому отдельному двору. Вследствие этого дробность наделов достигала иногда 100 полос на хозяина.

Со временем в связи с истощенностью почвы и ростом населения земля дробилась на все более узкие полосы, ширина которых измерялась уже не в саженьях или аршинах, а “ступнями”. Разделяющие полосы — межкики — зарастали сорной травой и вели к фактическому выводу из хозяйственного оборота до 1/7 части полевой земли. Экономическое положение русского крестьянства

после крестьянской реформы 1861 г. оставалось тяжелым. Земледельческое население 50 губерний Европейской России, составлявшее в 1860-х гг. около 50 млн человек, возросло к 1900 г. до 86 млн, вследствие чего земельные наделы крестьян, составлявшие в 1860-х гг. в среднем 4,8 десятины на душу мужского населения, сократились к концу XIX столетия в среднем до 2,8 десятины. При этом производительность труда крестьян в Российской империи была крайне низкой. Причиной низкой производительности крестьянского труда была сама система сельского хозяйства. Прежде всего это были устаревшие трехполье и чересполосица, при которых треть пахотной земли “гуляла” под паром, а крестьянин обрабатывал узкие полоски земли, находившиеся на расстоянии друг от друга.

Поворотной датой в истории российского межевания и, как следствие, *землеустройства* оказался 1906 г. Из, казалось бы, узкой специальной области межевое дело выдвинулось наступившими событиями на самый первый план социально-экономической и общественно-политической жизни страны. Централизованным указом о земле 1906 г., естественно, является закон от 9 марта хотя и с весьма невыразительным названием — “О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования”. Именно этот закон, несколько переработанный, одобренный Думой и окончательно утвержденный Императором 14 июня 1910 г. под названием “Об изменении и дополнении некоторых постановлений о крестьянском землевладении”, чаще именуют “*столыпинской реформой*”.

Технический порядок проведения в жизнь земельно-аграрной реформы Столыпина — выдел земель, разверстание отрубных участков, устранение чересполосицы, раздел угодий, находящихся в общем пользовании — определялся “*Положением о землеустройстве*”, подписанным Императором 29 мая 1911 г. Реформа разворачивалась в нескольких направлениях:

- 1) повышение качества прав собственности крестьян на землю, состоявшее прежде всего в замене коллективной и ограниченной собственности на землю сельских обществ полноценной частной собственностью отдельных крестьян-домохозяев. Мероприятия в этом направлении носили административно-правовой характер;

2) искоренение устаревших сословных гражданско-правовых ограничений, препятствовавших эффективной хозяйственной деятельности крестьян;

3) повышение эффективности крестьянского сельского хозяйства. Правительственные мероприятия состояли в поощрении выделения крестьянам-собственникам участков “к одному месту” (отруба, хутора), что требовало проведения государством большого объема сложных и дорогостоящих землеустроительных работ по разверстанию чересполосных общинных земель;

4) поощрение покупки частновладельческих (прежде всего помещичьих) земель крестьянами через Крестьянский банк. Вводилось льготное кредитование. П. А. Столыпин считал, что таким образом государство берет на себя обязательства по улучшению жизни крестьян, а не перекладывает их на плечи немногочисленного класса помещиков;

5) поощрение наращивания оборотных средств крестьянских хозяйств через кредитование во всех формах (банковское кредитование под залог земли, ссуды членам кооперативов и товариществ);

6) расширение прямого субсидирования мероприятий так называемой агрономической помощи (агрономическое консультирование, просветительные мероприятия, содержание опытных и образцовых хозяйств, торговля современным оборудованием и удобрениями);

7) поддержка кооперативов и товариществ крестьян.

Земельно-аграрные реформы П. А. Столыпина (1906–1916) осуществили крупный подъем в межевании. В это время особое обострение приняла классовая борьба на селе, обнищание крестьянства и хронические голодовки усиливались большими долгами крестьян банку за покупку земли, а также высокими арендными платежами. По данным ЦСУ СССР, эта сумма составляла 700 млн золотых рублей. По расчетам академика П. Н. Першина, эта сумма была значительно большей и составляла 740 млн золотых рублей [65].

Перед первой империалистической войной крестьянство европейской России должно было ежегодно платить за аренду 35 млн десятин земли, приблизительно 525 млн рублей золотом. Долг кре-