УДК 330.3:332.2:332.3

М. Л. Шер, Д. В. Дудник, Е. Л. Опрышко

СКФ ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», Краснодар, e-mail: mlsher@yandex.ru

Л. В. Миронов

ФГБОУ ВО «Кубанский Государственный Технологический Университет», Краснодар, e-mail: leniamironoff@yandex.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Ключевые слова: земельные ресурсы, регулирование земельных отношений, управление земельными ресурсами, государственное регулирование.

В статье рассматриваются вопросы, связанные с государственным регулированием и управлением земельными ресурсами. Земля является главным достоянием и национальным богатством России, является важнейшим природным ресурсом, используемым человеком на протяжении всего его существования. Необходимость в ее сохранении и рациональном использовании является актуальной во все времена, как и решение проблем распределения земельных ресурсов. Кроме повышения эффективности управления земельным фондом также остро стоит вопрос мониторинга неиспользуемых земель. Всё это требует серьёзного пересмотра концепций развития земельной политики на федеральном и региональном уровнях, обновления нормативно-правовой базы, а также внедрения новых технологий и инновационных методов администрирования и управления земельными ресурсами, применения современных научных подходов к диагностике текущего состояния земельно-имущественного комплекса Российской Федерации, включая все существующие виды собственности. В статье приводятся выводы авторов о необходимости выработки определенных стратегий регулирования отношений в сфере использования земельных ресурсов государственными механизмами. Повышение эффективности их применения. Так же авторы затронули основные проблемы и их последствия, связанные с неэффективным использованием земельных ресурсов, экологизацией землепользования.

M. L. Sher, D. V. Dudnik, E. L. Opryshko

North Caucasian Branch of Federal State Budgetary Educational Institution Higher Education "Russian State University of Justice", Krasnodar, e-mail: mlsher@yandex.ru

L. V. Mironov

Federal Stare Budgetary Educational Institution of Higher Education "Kuban State Technological University", Krasnodar, e-mail: leniamironoff@yandex.ru

CURRENT ISSUES OF STATE LAND MANAGEMENT

Keywords: land resources, regulation of land relations, land management, state regulation.

The article deals with issues related to state regulation and land management. Land is the main property and national wealth of Russia, it is the most important natural resource used by man throughout his entire existence. The need for its conservation and rational use is relevant at all times, as is the solution to the problems of land resources distribution. In addition to improving the efficiency of land management, the issue of monitoring unused lands is also an acute issue. All this requires a serious revision of the concepts of land policy development at the federal and regional levels, updating the regulatory framework, as well as the introduction of new technologies and innovative methods of administration and land management, the use of modern scientific approaches to diagnosing the current state of the land and property complex of the Russian Federation, including all existing types of property. The article presents the conclusions of the authors on the need to develop certain strategies for regulating relations in the field of the use of land resources by state mechanisms. Improving the efficiency of their application. The authors also touched upon the main problems and their consequences associated with inefficient use of land resources, greening of land use.

«Человек, конечно, хозяин природы, но не в смысле ее эксплуататора, а как ее понимающий и несущий нравственную ответственность за сохранение и совершенствование в ней (а, следовательно, и в себе) всего живого и прекрасного»

А.С. Арсеньев

Введение

В современных условиях углубления мирового кризиса по всем направлениям роль земельного фактора повышается существенным образом. В последние годы происходящие процессы в экономике, политике, климате Земли выводит «земельный вопрос» на первое место.

Содержание и механизмы управления земельными ресурсами достаточно специфичны, поскольку функции и свойства земли многогранны, земля, по своей сути очень специфический объект в экономической структуре общества. Для рационального и эффективного использования, а также, что является очень актуальным – охраны земель и сохранения природных ресурсов в России необходимо не только создать систему управления, ориентированную как на обеспечение интересов государства и потребностей населения в земельных ресурсах, но и осуществлять контроль за ней. В последнее время руководство страны на всех уровнях уделяет пристальное внимание за сохранностью природных и земельных ресурсов, поскольку был период, к сожалению, когда отношение к одному из основных богатств России было поверхностное и нерациональное. Сельскохозяйственные земли выводятся из оборота, отдаются под застройку жилых микрорайонов, общее состояние земель ухудшается, сокращается количество лесов, что негативным образом отражается на экологической ситуации территорий.

В течении нескольких лет в РФ создавалась система управления земельными ресурсами страны, которая предназначена для кадастрового учета земельных участков и регистрации прав на них и представляет собой совокупность законодательных актов, технической инфраструктуры и процедур земельно-имущественных взаимоотношений между субъектами гражданского рынка. Ряд нормативных актов, принятых

в последнее время, должен привести к выравниванию ситуации в управлении и рациональном использовании природных и земельных ресурсов.

«Земля воспринимается не просто как один из видов ресурсов, который можно осваивать и использовать исключительно в экономических целях, но и как национальное достояние, которое необходимо сохранить и приумножить во имя благосостояния нынешнего и будущего поколений, как важная составляющая политической, социальной и культурной жизни и экологического баланса в мире» [1].

Создание комплекса мер по рациональному использованию земельных и природных ресурсов позволит создать социо-эколого-экономическую систему по эффективному управлению земельными ресурсами.

Цель исследования

Вопросы, связанные с земельными отношениями, всегда бывают сложными и неоднозначными, это связано со сложной экономической ситуацией, происходящей в последние несколько лет не только в нашей стране, но и во всем мире. «Земельный вопрос» всегда был и остается первым не только в экономике, но и социальной сфере, а также он является самым главным в политике, поэтому необходима самая достоверная информация и постоянный мониторинг системы управления земельно-имущественным комплексом. В частности, разведение федерального и регионального уровня, разделение властных полномочий, а также расширенное толкование основных функций, задач, особенностей, направлений и приоритетов работы.

Поскольку земля представляет собой сложный социально-эколого-экономический объект управления, то в силу специфики, все отношения в сфере пользования и владения землей и природными ресурсами имеют особый юридический статус. Они регулируются конституционными нормами, земельным и гражданским законодательством и ведомственными нормативными, правовыми актами. В статье 72 Конституции РФ говорится о совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ «...владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами» [2].

В современной литературе понятие «управление земельными ресурсами» проанализировано достаточно подробно, и обобщив можно заключить, что для наиболее эффективного управления всеми земельными и природными ресурсами, необходима целостная система землеустройства, осуществляющая учёт и оценку земель, организацию рационального использования земельного фонда, охрану, мониторинг земель и земельный контроль. Такая система сейчас и выстраивается постепенно в Российской Федерации. Долгое время было достаточно поверхностное, потребительское отношение к основному национальному богатству – земле, и то, что происходит смена парадигмы в земельно-имущественных отношениях, позволяет надеяться на построение законченной, целостной системы управления, сохранения и приумножения качеств земельных ресурсов.

«Земля как объект правового регулирования выполняет троякую роль. В эко*погическом* понимании – это природный объект, составная часть окружающей среды, взаимодействующая с другими объектами природы -лесами, недрами, водами, а в широком смысле – охватывающая все природные ресурсы. С экономической стороны земля выступает как объект хозяйственной и иной деятельности – является материальной базой всякого производства. Земля – источник (ресурс) для удовлетворения самых разнообразных потребностей человека. В социальном отношении земля – это объект собственности» [3].

Правовое регулирование земельных отношений обладает рядом особенностей и в силу того, что земля – это сложный хозяйственный объект, обладающий множеством различных свойств, и поскольку земельные отношения находятся в сфере деятельности различных отраслей права. Все земельное законодательство базируется на Земельном кодексе Российской Федерации, который представляет собой кодифицированный нормативно-правовой акт. В его структуре также находятся Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов РФ. В статьях 1 и 2 ЗК РФ прописаны основные принципы земельного законодательства и вопросы регулирования земельных отношений. «Земельное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Земельное законодательство состоит из настоящего Кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать настоящему Кодексу. Земельные отношения могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить настоящему Кодексу, федеральным законам» [4].

Руководство земельным фондом РФ представляет собой отдельную сферу государственного учета и управления, где предметом правового регулирования является вся система правоотношений в сфере рационального использования и охраны земель. Система земельных отношений представлена на рисунке 1.

«Целью государственного учета земель является получение систематизированных сведений о количестве, качественном состоянии и правовом положении земель в границах территорий, необходимых для принятия управленческих решений, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования земель» [5].

Залогом экономического и социального благополучия любого общества, как показывает практика, является грамотное, основанное на научном подходе, управление земельными ресурсами страны. «Земельные ресурсы обладают особенными природно-климатическими и хозяйственно — экономическими свойствами, наряду с этим они являются источником экономического роста общества и особым объектом как социально-экономических, так и общественно-политических отношений» [6].

Порядок использования и оборота земель в России всегда был и остается достаточно специфическим, что повлекло за собой изменения в земельном законодательстве, происходящие в течении последних лет.



 $Puc.\ 1.\ Cистема земельных отношений в <math>P\Phi$

Происходящие экономические процессы вскрывают различные правовые проблемы в земельной сфере, которые решаются, но остается еще достаточное количество вопросов.

Материал и методы исследования

Основная цель управления земельно-имущественным комплексом это обеспечение потребностей общества и на страже законности использования национального богатства — земли должно стоять государство, основываясь на нормах права. Государство в регулировании земельных отношений должно:

- определить регламент во взаимоотношениях субъектов земельного права;
- поддерживать рыночное регулирование на основе взаимодействия спроса и предложения на землю как объекта недвижимости в рамках существующей правовой базы;
- учитывать реальные условия производительного использования земельных участков [7].

Принципы администрирования земельных ресурсов, базируются на базовых идеях земельного права, земельной политики, земельного законодательства и опытики,

та государственного управления в целом. Они подразделяются на организационные, функциональные и инструментальные, в зависимости от особенностей внутренней организации, функционирования, способов достижения поставленных задач и социального назначения, определённых на законодательном уровне.

«Государственное управление в области землепользования нельзя смешивать с внутрихозяйственным управлением, выражающимся в организации использования земли самими сельскохозяйственными предприятиями и другими пользователями. Их юридическая сила обеспечивается самими владельцами (пользователями) земли. Нарушения названных правовых норм органы управления предприятия (хозяйства) пресекают, как правило, мерами дисциплинарного воздействия» [8].

Методы регулирования земельных отношений отражают специфику воздействия и обусловлены характером регулируемых отношений, для которых подбираются адекватные им приемы и способы правового воздействия, которые могут быть разнообразны с учетом обстановки, ситуации и особенностей.

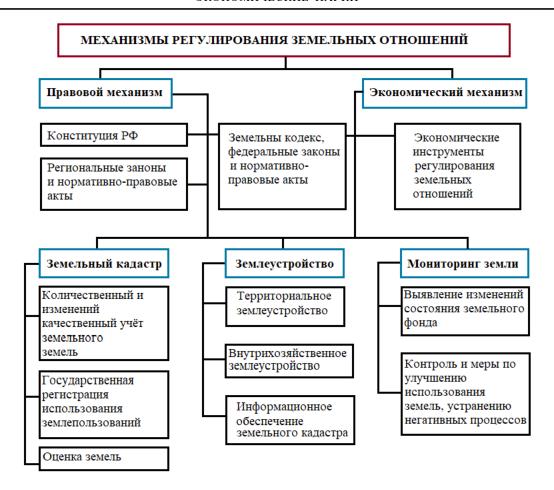


Рис. 2. Механизм регулирования земельно-имущественных отношений

На рисунке 2 представлен механизм регулирования земельно — имущественных отношений.

Специфика земельного права состоит в том, что он сочетает в себе властно-авторитарные черты (власть и подчинение) и автономные (юридическое равенство).

Результаты исследования и их обсуждение

Для расширения и строительства населенных пунктов из состава земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель населенных пунктов было переведено земельных участков площадью 57,6 тыс. га. Такими несельскохозяйственными угодьями являются земли под зданиями, сооружениями, внутрихозяйственными дорогами, лесными насаждениями, поверхностными водными объектами, а также земельными участками, предназначенными для обслуживания сельскохозяйственного производства. В состав угодий «под ле-

сом» и «под водой» данной категории включены земли, занятые участками леса, а также земли под поверхностными водными объектами, которые в установленном порядке не переведены в соответствующие категории земель [9]. В результате переводов площадь земель населенных пунктов на 1 января 2020 года увеличилась на 2010,8 га и составляет 47178,37 га.

Каждый год проводятся контрольноревизионные мероприятия по проверке исполнения земельного законодательства. По итогам 2017 года было выявлено 16 906 нарушений требований земельного законодательства на общей площади более 1 млн. га, что составляет 68 % от общего количества выявленных правонарушений. Указанное связано, как правило, с бездействием правообладателей земельных участков, выражающемся в несоблюдении установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель от зарастания,

а также их неиспользованием в целом. Значительную долю (13,6%) от установленных фактов нарушения требования земельного законодательства составили нарушения, связанные с самовольным снятием/перемещением плодородного слоя почвы, его уничтожением, порчей земель сельскохозяйственного назначения [9]. Все приводимы данные в различных аналитических отчетах разных уровней власти, мониторинге ведомств и организаций позволяют сделать вывод о том, что государство понимает важность проблем, существующих в сфере управления земельно-имущественным комплексом России. Государственное управление земельными ресурсами реализуется на праве территориального верховенства государства, как суверена и необходимости поддерживать баланс государственных и частных интересов в отношении земли, с учетом существующих правовых норм.

Деятельность государства в сфере управления и пользования землей представляет собой организацию рационального использования и воспроизводства земли и природных ресурсов, охрану окружающей среды и соблюдение режима законности в эколого-экономических отношениях. Управление происходит с помощью организационно-правовых методов (определение порядка изъятия и предоставления земельных участков, ведения кадастра земель, реестра прав, мониторинга земель и т.д.); экономических (реализация права собственности и аренды земельных участков, платность землепользования, возмещение потерь сельского хозяйства и убытков землепользователя при изъятии сельскохозяйственных угодий и т.д.) и административных (выдачу разрешений на использование земли, лицензирование и государственный контроль использования земли). Но нужно понимать, что оправданный административный метод управления отличается от обыкновенного администрирования, поскольку в его основе лежат экономические расчёты и прогнозы (нормативы, план, проект), а при «голом» администрировании преобладает произвол отдельных руководителей.

Кроме того, органы государственной власти не всегда объективно подходят к планированию и организации

рационального использования и охраны земли и природных ресурсов, зачастую происходит игнорирование властными структурами и бизнесом правил и норм землеустройства, что приводит, порой, к необратимым последствиям для земельно-имущественного комплекса. Если в результате безграмотного, «потребительского» отношения к природным ресурсам, будут утрачены основные функции, то сами земельные участки утратят и экономическую ценность как недвижимость, и привлекательность как объекты юридических прав.

Анализируя отечественный и международный опыт землепользования, становится понятным, что главная проблема — снижение роли управления земельными ресурсами, при осуществлении проводимой земельной политики

Заключение

Центральным местом в системе регулирования земельных отношений является землеустройство, обеспечивающее эффективное ведение сельскохозяйственного производства, упорядочение использования земель, повышение уровня плодородия почв. Очень важен экологический аспект земельных отношений, возможность самовосстановления и экологическая совместимость технологий производства со свойствами земель.

«Управление земельными ресурсами можно определить как осуществляемую посредством права (юридических средств) деятельность исполнительных органов государства и местного самоуправления (а в широком смысле – всех государственных и муниципальных органов), направленную на упорядочение общественных отношений, объектом которых выступают земельные ресурсы, в целях обеспечения устойчивого порядка их использования и охраны, необходимого для поддержания баланса частных и публичных интересов в обществе и эволюционного развития всех сфер человеческой жизнедеятельности» [10].

Землепользование должно базироваться как на нормах права, так и соответствовать современным требованиям не только с экономической точки зрения, но и с экологической, т.е. с точки зрения общей экономики и экономики природопользования землепользование

(землевладение) должно быть конкурентоспособным, а с точки зрения природообустройства и природоохранительной деятельности — экологизированным. Основой методологии экологически устойчивого землепользования является функционирование земли как природного комплекса и объекта эколого-экономических отношений. Центральным звеном является формирование и поддержание характеристик экологического каркаса территории и проводимая на этой базе оценка ландшафтноэкологических критериев и состояния использования земли [11].

«Государственная политика России в сфере земельно-имущественных отношений поворачивается в сторону рационального использования земельных

ресурсов и объектов недвижимости. Принимаемые в последние годы нормативно-правовые акты отражают то, что земельные ресурсы являются важнейшей составляющей национального богатства России» [12].

Основой системы управления земельно-имущественным комплексом нашей страны должны быть качественные критерии, способствующие обеспечению рационального использования земель. Необходимо их постоянно мониторить, чтобы все пользователи (собственники, землевладельцы, землепользователи и арендаторы, использующие землю) следили и сохраняли почвенный покров, не нарушали почвенный плодородный слой и соблюдали земельное законодательство.

Библиографический список

- 1. Комов Н.В., Чешев А.С. Комплексный подход к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов // Экономика и экология территориальных образований. 2018. №1 (4). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/kompleksnyy-podhod-k-planirovaniyu-i-ratsionalnomu-ispolzovaniyu-zemelnyh-resursov (дата обращения 20.09.2020).
- 2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс].URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/c6e42f15d1b028b04b556f3f9ca32433ae-2cc969/ (дата обращения 20.09.2020).
- 3. Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для вузов / под науч. ред. Л.Б. Братковской. 16-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 537 с.
- 4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 15.10.2020) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/3cf1f59ee3da4d665 5d2f968169c6cfcc2d4218c/ (дата обращения 22.09.2020).
- 5. Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году» [Электронный ресурс]. URL: https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/ (дата обращения 25.09.2020).
- 6. Бухтояров Н.И. Обоснование необходимости управления земельными ресурсами в современных условиях // Экономика и экология территориальных образований. 2018. Т. 2, № 4 (7). С. 17-23.
- 7. Шер М.Л., Опрышко Е.Л., Миронов Л.В. Направление совершенствования функций государственного управления земельными ресурсами // Colloquium-journal. 2020. №13 (65). [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/napravlenie-sovershenstvovaniya-funktsiy-gosudarstvennogo-upravleniya-zemelnymi-resursami (дата обращения 01.10.2020).
- 8. Шер М.Л. Шевченко О.П. Основные направления решения проблем государственного и муниципального управления в сфере использования земель // Теория и практика общественного развития. 2016. № 11. С. 51-53.
- 9. Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году» [Электронный ресурс]. URL:https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/ (дата обращения 25.09.2020).
- 10. Волкова Т.В. Понятие управления земельными ресурсами: основные подходы // Вестник СГЮА. 2017. №6 (119) [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-upravleniya-zemelnymi-resursami-osnovnye-podhody (дата обращения 28.08.2020).
- 11. Петрова И.А., Степкин Ю.А. Экологизация землепользования, как механизм охраны и рационального использования земельных ресурсов // МНИЖ. 2020. №2-1 (92). [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ekologizatsiya-zemlepolzovaniya-kak-mehanizm-ohrany-i-ratsionalnogo-ispolzovaniya-zemelnyh-resursov (дата обращения: 01.10.2020).
- 12. Шер М.Л. Земельная политика Российской Федерации: состояние, проблемы и пути реализации. В сборнике: Актуальные проблемы устойчивого экономического развития Российской Федерации: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Сборник статей. Ответственный редактор Д.В. Дудник. 2017. С. 60-65.