

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

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

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

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

Ю.Шестопалова – студентка 4-го курса агрономического факультета

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

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

Ключевые слова: Полномочия, требования законодательства, органы управления, прогнозы, проектная документация.

В статье на примере недостатков в использовании земель отмечены факты не исполнения органами исполнительной власти установленных им полномочий в части разработки прогнозной и проектной по землеустройству.

Анализ законодательной базы по использованию земель сельскохозяйственного назначения и фактическое использование этих земель в Ульяновской области показал, что определённые законодательством полномочия органов системы управления использованием земель всех уровней не исполняются. Причины этого, по нашему мнению, делятся на три группы:

- несоблюдение собственниками земель требований законодательства по рациональному использованию земель;
- отсутствие программной и проектной документации, как основы для осуществления эффективного управления земельными ресурсами;
- неподготовленность административно-управленческого аппарата самостоятельно при отсутствии разработанных документов профессионально решать проблемы ведения сельскохозяйственного производства.

Земля является особым видом недвижимости, поскольку, как и все иные природные объекты, она — не рукотворный объект, а объект естественного, природного происхождения. Поэтому земля есть объект недвижимости, объект земельных прав и обязанностей государства, юридических лиц и граждан. В принципах земельного законодательства РФ [1] государство подчёркивает, что земля должна использоваться и сохраняться как основа жизни и деятельности общества, народов, проживающих на ней. Более того, в Конституции РФ определено, что «владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц» [2]

По результатам Земельной реформы 1990-1993 гг. и последующего развития оборота земельной собственности в сфере сельскохозяйственного производства на базе общей долевой и частной собственности сложилась новая группа хозяйствующих субъектов. Основная часть земель общей долевой собственности собственниками долей первоначально была передана в аренду сельскохозяйственным производственным кооперати-

вам; другая часть была выделена из долевой собственности, затем продана или передана в хозяйственные товарищества и общества; ещё часть земель была передана в аренду крестьянским (фермерским) хозяйствам (КФХ), а некоторые собственники земельных участков, выделенных в счёт земельных долей из долевой собственности, стали индивидуальными предпринимателями и т.д. Если в Ульяновской области в 1990 году действовало 533 хозяйства, занимающихся сельскохозяйственным производством, при средней площади земель 4626 га, то в 2012 году их было 586 при средней площади до 2804 га. Это свидетельствует, с одной стороны, о значительном сокращении площади используемых (выпадении) сельскохозяйственных земель, а с другой, - о дроблении площади земель в использовании. Такой результат связан с недостаточным осуществлением государственными органами правомочий при исполнении Земельной реформы, а также с правомочиями собственников земельных участков.

Согласно Республиканской программе проведения земельной реформы на территории РСФСР необходимо было «...провести инвентаризацию земель по всем категориям землевладений и землепользований; составить в 1991-1992 гг. схемы землеустройства ...»[3]. Это означало, что реорганизация колхозов и совхозов должна была проводиться на основе землеустроительных проектов. Проекты не были разработаны, органы государственной и муниципальной власти не исполнили правомочия по контролю за исполнением этого требования закона.

Как известно, право собственности на землю складывается из трех правомочий:

- права владения, то есть фактической принадлежности участка данному лицу;
- права пользования, заключающегося в возможности извлечения доходов из данного участка;
- права распоряжения (купли-продажи, залога, дарения и т. п.) участком по усмотрению земельного собственника.

В соответствии с названными правомочиями собственники земельных долей на первом этапе сдали доли в СПК и не получив реальных доходов, стали выделять их из общей долевой собственности. Площади таких участков составляли в основном 10-50 га. Использование таких участков до настоящего времени затруднено не только удалённостью их от населённых пунктов, но и отсутствием в их границах производственных или животноводческих построек. Не имея возможности вести производство, собственники выделенных в счёт земельных долей земельных участков перешли к извлечению доходов путём передачи участков в аренду (но не СПК). Земельные участки, как правило, передаются в аренду предпринимателям на 11 месяцев (без регистрации договоров аренды) или продаются. Предприниматели, могут образовывать Товарищества, ООО или также передавать земли в аренду. Крупные арендаторы и общества также как и собственники земельных участков, не имея в своём большинстве производственных баз, допускают фактически «хищническое» использование плодородия почв: не вводят севообороты, не развивают животноводство, «накачивают» землю и растения удобрениями и т.д. В этом случае установленные законодательством требования для всех собственников земель использовать земли с учётом сохранения земель для будущих поколений, сохранения плодородия земель и производства экологически чистой продукции не выполняются.

Государственные и муниципальные органы наделены также полномочиями по обеспечению прогнозирования и планирования использования земель и необходимо-

стью осуществлять землеустройство, как государственное мероприятие. Полномочия Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления в области земельных отношений определены ст. 9,10 и 11 Земельного кодекса РФ далее (ЗК РФ). В под.п.2 п. 1 ст.9 ЗК РФ записано, что к полномочиям РФ относится «установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков ...»[1]. Описанные выше формы и факты использования земель появившимися в результате Земельной реформы собственниками земельных участков, по нашему мнению, требуют конкретных ограничений. В соответствии с под. п.1 ст.9 ЗК РФ установление таких ограничений отнесено к Российской Федерации. Фактически ограничения в земельном законодательстве имеются, но «разбросаны» по многим актам и носят общий характер и трудно применимы на практике. Поэтому они и не применяются.

Установление ограничений и устранение негативных последствий Земельной реформы связаны с разработкой программ и проектной документации по использованию земель. Ст 9,10 и 11 ЗК РФ наделяют все три уровня власти полномочиями разрабатывать и реализовывать федеральные, региональные и местные программы использования и охраны земель. Под программами имеются ввиду документы прогнозного характера: Схема землеустройства страны, Схемы землеустройства субъектов и муниципальных образований и др. Необходимость программ определена Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 07 1995г. №115-ФЗ [4]. Государственное прогнозирование — это система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития страны, основанных на законах рыночного хозяйствования. Прогнозы социально-экономического развития основываются на системе экологических, научно-технических, внешнеэкономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозов. При такой значимости прогнозов, например в Ульяновской области за 20 лет, как и в большинстве других субъектов, не разработано ни одной Схемы землеустройства - прогноза использования земель.

Прогнозы - Схемы землеустройства, разрабатываемые на 10-20 лет важны, так как:

- *определяют конкретные действия по переходу от сложившихся хозяйственных форм использования земель к наиболее эффективным землепользованиям, обеспечивающих ведение производства на основе достижений научно-технического прогресса. Определение таких действий позволит целенаправленно устранить недостатки Земельной реформы;

- *в схемах землеустройства: перераспределяется земельный фонд по категориям, землепользователям и формам собственности; обосновывается система расселения; устанавливаются показатели по производству сельскохозяйственной продукции; составляется баланс трудовых ресурсов и др.;

- *расчёты, производимые в схеме землеустройства, составляют основу для разработки: планов социально-экономического развития конкретного муниципального или другого административно-территориального образования; схем территориального планирования.

Логическим продолжением Схем землеустройства являются землеустроитель-

ные проекты: межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства. Землеустроительные проекты имеют важнейшее значение для организации территории любого землепользования в части размещения производственных объектов, сельскохозяйственных угодий и севооборотов, инженерной инфраструктуры, установления эффективного соотношения отраслей производства, состава культур в севооборотах. Поскольку землеустроительные мероприятия направлены на рациональное использование земель независимо от форм собственности, постольку землеустройство выполняет государственные функции по соблюдению в конкретных природно-экономических условиях установленных законами требований использования земель. Наличие землеустроительной проектной документации позволяет однозначно и предметно оценивать действия любого землепользователя и землевладельца.

Однако, в земельном кодексе РФ не сказано, что землепользователи и землевладельцы обязаны вести хозяйства в соответствии с проектами землеустройства. В промышленном, гражданском и ином строительстве, в осуществлении любых технологических процессах, при принятии решений о развитии малого и среднего бизнеса, государство требует проектов, технологий, бизнес-планов и т. д. Но такие требования со стороны государства не предъявляются к ведению сельскохозяйственного производства, основанного на использовании главного национального богатства народа.

Землеустроительные проекты, хотя и не разрабатываются последние 15-20 лет, важны не только с позиций соблюдения требований законодательства по использованию земель. Они для руководителей и специалистов муниципальных администраций и хозяйств являются программой действий по ведению производства. Сам факт подмены в последние годы землеустройства простейшими действиями по межеванию земель свидетельствует о потере специалистами советского опыта организации территории и ведения производства на научных основах.

На современном этапе важно законодательно восстановить роль и значение землеустройства как государственного мероприятия. Это позволит рационально организовать примерно 98 % земельного фонда страны, который остаётся в государственной собственности. Дальнейшее использование земель сельскохозяйственного назначения с применением «межевания» без рациональной организации территории приведёт к большим экономическим потерям государства, а не мелких земельных собственников.

Не эффективное исполнение государственных полномочий отмечается у государственных и муниципальных структур, осуществляющих надзор и контроль за использованием земель и их охраной, мониторинг земель и другие функции. Федеральные структуры в процессе надзора получают данные о земельных правонарушениях, но годами не принимают действенных мер (использование земель без документов и др.); в процессе мониторинга земель готовится картографическая основа, которая годами «лежит без движения»; информационная база кадастра недвижимости не обновляется по данным мониторинга и т. д.

Причинами неудовлетворительной реализации полномочий различными органами исполнительной власти в области использования земель является:

1. Отсутствие единого федерального центра по управлению использованием земельного фонда страны.
2. Ликвидация государственного научно – исследовательского института по зе-

мельным ресурсам.

3. Ликвидация Всероссийского проектно-изыскательского института по землеустройству и его региональных филиалов.

4. Отмена федерального закона «О государственном земельном кадастре» от 02.01. 2000г. № 28 – ФЗ.

Библиографический список:

1.Земельный кодекс РФ. М., ЭКСМО, 2012 г.

2.Конституция Российской Федерации. М.,1995г.

3.Республиканская программа проведения земельной реформы на территории РСФСР. Земельные отношения и землеустройство в России. Комов Н. и др.Изд-во «Рус-слит», М., 1995г.

4. Федеральный закон «О государственном прогнозировании программах социально-экономического развития в РФ» от 20. 06. 1995 г. № 115 –ФЗ

5. Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» от 02. 01. 2000 г. № 28 – ФЗ.

REALIZATION OF COMPETENCES IN THE FIELD OF USE OF LANDS OF AGRICULTURAL PURPOSE

V. N. Grechikhin, YU.Shestopalova

Keywords: *powers, legislation requirements, governing bodies, forecasts, project documentation.*

Summary: In article on the example of shortcomings of use of lands the facts not executions by executive authorities of the powers established to them regarding development expected and design on land management are noted.

УДК 528.46

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГЕОДЕЗИЧЕСКИЙ НАДЗОР ЗА ГЕОДЕЗИЧЕСКОЙ И КАРТОГРАФИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НА ТЕРРИТОРИИ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Ю. В. Ермошкин, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент

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

тел. 8(8422)55-95-07, epmoskin@yandex.ru

Е. В. Провалова, кандидат сельскохозяйственных наук,

старший преподаватель

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

тел. 8(8422)55-95-07, elenaprovalova@rambler.ru

Е.С. Черных, ассистент