

В этой связи важно привести градостроительное и земельное законодательства в соответствие с целями и задачами социально-экономического развития страны, а также внедрить в практику всенародное обсуждение Основ использования земельных ресурсов – главного национального богатства народа РФ. При этом управление земельными ресурсами

должно быть сосредоточено в едином федеральном центре, а не рассредоточено между десятком министерств. Только такой центр обеспечит разработку и внедрение единой взаимоувязанной системы прогнозной документации в стране и контроль за её реализацией всеми органами системы управления.

**Библиографический список:**

1. Постановление Правительства РФ от 13.11.2006 N 680 (ред. от 06.02.2012) «О составе схем территориального планирования Российской Федерации» (13 ноября 2006 г.)
2. Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 N 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы».
3. Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс РФ [Электронный ресурс]: федеральный закон от 29.12.2004 г. №190-ФЗ (с изменениями от 23.06.2014 г.) // Система Консультант Плюс

## **IMPROVEMENT OF SPATIAL PLANNING AND LAND USE FOR THE DEVELOPMENT OF TERRITORIES IN**

**Grechikhin V. N.**

**Key words:** *spatial planning, forecast documentation, planning, land development Scheme, the scheme of regional planning, land categories.*

*In the article the questions of the cancellation division of land into categories, the distribution of spatial planning on land for agricultural purposes; the need to forecast documentation as the basis for socio-economic development.*

УДК 332

## **УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ**

**В. Н. Гречихин**, кандидат экономических наук, доцент  
Тел. 8(8422)43-00-08, zem-kafedra44@yandex.ru

**Е.В. Провалова**, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент  
Тел. 8(8422)43-00-08, zem-kafedra44@yandex.ru  
ФГБОУ ВПО «Ульяновская ГСХА им. П.А. Столыпина»

**Ключевые слова:** *Государственное управление, хозяйственное управление; территориальное планирование; государственная земельная политика; государственный кадастровый учёт.*

*В статье рассмотрены вопросы управления использованием земельных ресурсов, права и функции министерств РФ в сфере земельных отношений, а также отмечены недостатки в системе управления и даны предложения по улучшению государственного управления земельными ресурсами.*

В октябре 2012 года на заседании Президиума Госсовета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц» президент страны В.В. Путин отметил, что вопросы совершенствования использования земельных ресурсов является мощным фактором социально-экономического развития, сложной и острой проблемой вообще, а в России – особенно. Использование земельных ресурсов осуществляется управляющей системой, а эффективность использования этих ресурсов определяется тем, насколько управляющая система обеспечивает «участие» земельных ресурсов в социально-экономическом развитии общества. Не секрет, что в результате земельной реформы 1990-1993гг. в России значительно ухудшилось использование земельных ресурсов, они оказались выведенными из основных факторов социально-экономического развития, что в целом угрожает даже продовольственной безопасности страны.

Управление земельным фондом страны делится на два вида: государственное управление и хозяйственное управление. Государственное управление определяется национальной необходимостью сохранения земельных ресурсов как национального достояния, базы социально-экономического развития государства, составной части окружающей среды, а суть государственного управления заключается в том, что государство вырабатывает земельную политику и осуществляет нормативно-правовое регулирование земельных отношений. Хозяйственное управление основывается на праве собственности, содержание которого, согласно Конституции РФ, определяется правомочиями владения, пользования и распоряжения. Оно осуществляется всеми собственниками земель, включая публичных, в русле выработанной государственной земельной политики и установленного правового регулирования земельных отношений.

На сегодня главным недостатком государственного управления земельным фондом в РФ является отсутствие центрального федерального органа. Начатая с конца 1990 г. реорганизация центрального органа по управлению земельными ресурсами страны была связана с реформированием земельной службы. Затем первые десять лет XXI века были посвящены ликвидации этого органа и землеустроительной службы. Управление земельным фондом ранее было представлено Госкомземом, Росземкадастром, Роснедвижимостью, а теперь – рядом министерств, наделённых полномочиями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию земельных отношений в установленных для них сферах деятельности. Министерства самостоятельно осуществляют нормативно-правовое регулирование, их Федеральные службы осуществляют надзор за использованием земель, а агентства – оказывают государственные услуги по использованию земель. На практике это означает, что единый земельный фонд страны одно-

временно управляется из 6-10 «командных пунктов». При этом трудно предположить, что при решении государственных задач эти «пункты» не проявляют своих ведомственных интересов, не имеют своих министерских амбиций.

В этой связи интересна связь функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах прогнозирования социально-экономического развития, земельных отношений, устойчивого развития сельских территорий, территориального планирования, переданных разным министерствам. Согласно утверждённым правительством РФ Положениям о министерствах, их службах и агентствах эти функции осуществляются:

\*Министерство экономического развития РФ осуществляет функции «в области анализа и прогнозирования социально-экономического развития... земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения, а также перевода земель водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), ...федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ, разработки и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации, ...»[2]. Из этого следует, что Минэкономразвития РФ может не включать земли сельскохозяйственного назначения в разрабатываемые прогнозы социально-экономического развития страны, т.е. разработка Схема землеустройства территории страны и другие прогнозы использования земель остаются за Минсельхозом РФ. Однако, Минсельхоз РФ осуществляет функции в сфере: земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;...по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий;[3]. При наличии таких функций разработка прогноза использования земель сельскохозяйственного назначения в отрыве от других категорий земель не целесообразна и не будет увязана с развитием производительных сил страны.

При рассмотрении функций Министерства регионального развития РФ (оно ликвидировано в текущем году), которое осуществляло функции в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований,....градостроительства в части территориального планирования, градостроительного зонирования [4] отмечается, что это министерство курировало разработку проектов и схем территориального планирования субъектов и муниципалитетов, в которых не рас-

крывается потенциал земель сельскохозяйственного назначения, не учитываются перспективные территориальные и организационно-хозяйственные формы использования земель.

Заслуживает внимания подведомственная Минэкономразвития РФ Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), осуществляющая функции по оказанию государственных услуг в сфере государственного кадастрового учёта недвижимого имущества, землеустройства, ... а также функций по государственной кадастровой оценке, государственного земельного надзора» [5]. Эти функции Росреестра, включая землеустройство, распространяются на земли сельскохозяйственного назначения, где регулирование земельных отношения осуществляет Минсельхоз РФ. В этой связи следует отметить следующее:

1. Государственный кадастровый учёт земельных участков, основанный на государственном земельном кадастре, был создан землеустроительной службой и мог бы осуществляться ею. Землеустроительная служба формировала земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения с учётом рациональной организации территории муниципальных образований, действующих и перспективных землепользований и других условий. Росреестр же принимает на кадастровый учёт земельные участки, сформированные на заявительной основе, и, как правило, без учёта развития территорий. После регистрации прав на такие участки для совершенствования форм использования земель потребуются значительные средства. На сегодня осуществлён государственный кадастровый учёт примерно 40 процентов земельных участков, а по остальным земельным участкам данные, приводимые в годовых отчётах Росреестра, не отражают действительное их состояние и использование.

2. В связи с разрушением землеустроительной службы и системы проектно-изыскательских институтов по землеустройству в архив Росреестра были переданы все текстовые и картографические материалы, связанные с землеустройством. Штат работников Росреестра оказался укомплектованным не профильными специалистами и профессионально не подготовленными в области землеустройства. Публичные и частные собственники земель в настоящее время в силу разных причин не проводят землеустроительных работ, а государство законодательно не закрепило за ними необходимость проведения землеустройства. Тем не менее, за Росреестром закреплена функция оказания государственной услуги при проведении землеустройства путём выдачи исполнителям работ имеющихся данных в информационной базе кадастра недвижимости, а также землеустроительных материалов прошлых лет. Следует отметить, что получение этих в большинстве советских устаревших материалов превратилось в сложную проблему.

3. Кадастровая оценка земель выполняется с учётом категории земель и множества условий, вклю-

чая качественное состояние земель, что очень важно для земель сельскохозяйственного назначения. Исходя из этого, чтобы кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения осуществлялась Минсельхозом РФ. Качество именно этих земель имеет большую динамику в силу более интенсивного использования, воздействия на них природных, физических, химических и других воздействий. Отсюда, более точное определение кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения возможно только ведомством, регулирующим земельные отношения этой категории земель.

4. Согласно Положению о государственном земельном надзоре, утверждённым постановлением Правительства РФ от 15. 11. 2006 г. №689 Росреестр осуществляет государственный земельный надзор за соблюдением выполнения требований земельного законодательства при использовании земель всех категорий, в части:

-недопущения самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками и использования земельных участков без оформленных правоустанавливающих документов;

-использования земель без документов, разрешающих ведение хозяйственной деятельности, а также...об использовании земель не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием и др. [6]

Росреестр осуществляет государственный надзор по материалам муниципального контроля за использованием земель, отчётам предоставляемых муниципальными органами и другим материалам. Эффективность такого надзора очень низкая. Так, в годовых отчётах Росреестра о распределении и использовании земель показываются данные о миллионах га не востребуемых земельных долей, используемых без оформления документов; в границах населённых пунктов, в составе фондов перераспределения земель отражается пашня, которая неизвестно кем используется. В отчётах отмечается ежегодное уменьшение земель сельскохозяйственного назначения в связи с их переводом, в основном, в категорию населённых пунктов. Данная тенденция используется Минэкономразвития РФ для обоснования отмены категории земель сельскохозяйственного назначения. А в целом, такой государственный земельный надзор нужен ли? Конечно, надзор нужен, но он должен быть функцией Министерства юстиции РФ.

В сфере управления земельным фондом участвуют и другие министерства, в том числе Министерство природных ресурсов и экологии РФ, которое осуществляет функции в сфере:

\*изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса;

\*земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов в земли другой категории;

\*в области лесных отношений и др.[7]

Рассмотрение функций только части министерств, их служб и агентств по управлению земельными ресурсами, в которые включены составные части окружающей среды (земля, вода, леса), подтверждает необходимость их взаимосвязанного использования, сохранения и воспроизводства. Не вызывает сомнения то, что Минэкономразвития РФ должно разрабатывать прогнозы, программы и планы социально-экономического развития, в которых получают обоснования развитие и размещение производительных сил. Вызывает сомнение другое: министерство осуществляет функции в сфере регулирования земельных отношений, кроме земель сельскохозяйственного назначения. Не это ли является обоснованием того, что министерство, разрабатывая и осуществляя прогнозы и планы, поддерживая и ратую за территориальное планирование (как части общего социально-экономического развития), не замечает, что в его содержании отсутствует прогноз использования земельных ресурсов и развития сельскохозяйственного производства. Минэкономразвития РФ твёрдо и настойчиво отстаивает свою позицию отмены деления земель на категории, распространение территориального планирования на земли сельскохозяйственного назначения, их зонирования и установления градостроительных регламентов. Было бы понятно, если Минэкономразвития РФ рассматривало земли сельскохозяйственного назначения как важный фактор социально-экономического развития страны, региона, конкретной территории, и который положен в основу территориального планирования особенно сельскохозяйственных территорий, муниципальных районов и их поселений.

Минрегион РФ, осуществлявший организацию и курирование работ по территориальному планированию и поддерживаемый Минэкономразвития РФ, практически по всем регионам разработал документы территориального планирования без учёта прогноза развития сельскохозяйственного производства. В документах предлагается, по сути, размещение на перспективу объектов крупного капитального строительства и инженерной инфраструктуры без учёта сельского хозяйства как отрасли, без обоснования системы расселения и других вопросов. Отсутствие в документах территориального планирования прогноза по определению перспективных объёмов сельскохозяйственного производства, организации территорий и использования земельных ресурсов предопределяет бессистемность размещения объектов крупного капитального строительства, инженерного обустройства территорий, что приведёт к неэффективности капитальных вложений, занижению стоимости строительства объектов и др.

Ни одно министерство, ни один университет на сегодня не проанализировали разработанную документацию по территориальному планированию и не оценили её пригодность для реализации. Наше знакомство с работами по территориальному пла-

нированию в Ульяновской области показало их бесполезность. Распространение градостроительных регламентов на земли сельскохозяйственного назначения и переход к их использованию в соответствии с правилами землепользования и застройки, не решает вопросов развития производственных отношений в сельском хозяйстве, не обеспечивает «простор» для процесса перманентного обновления на базе научно-технического прогресса новых средств производства, технологических процессов, систем земледелия и животноводства.

Но главное заключается в том, что Минсельхоз РФ, осуществляющий регулирование земельных отношений в сфере земель сельскохозяйственного назначения и мониторинга этих земель, с введением градостроительных регламентов сохранит за собой только хозяйственную деятельность, процессы производства. Земля же, в этом случае, сохранится для Минсельхоза РФ не как главное средство, а как основа хозяйственной деятельности; она в любой момент может быть изъята из хозяйственного использования и включена в иное не сельскохозяйственное использование. В этом же плане исключается возможность создания в процессе хозяйственного использования долговременных организационно-территориальных форм ведения сельскохозяйственного производства (реорганизация землепользований, организация территории севооборотов, дорожной сети, системы лесополос и т.д.). В целом можно констатировать, что Минсельхоз РФ в спорах с Минэкономразвития РФ по вопросам территориального планирования и градостроительных регламентов, не использовал:

\*накопленный в советский период опыт районной сельскохозяйственной планировки;

\*результаты научно-практических разработок в 1980-2003 гг. по Схемам землеустройства административных районов;

\*научные работы Государственного университета по землеустройству (ГУЗ) по составу и содержанию Схем землеустройства и др.

В случае принятия поправок в Градостроительный кодекс РФ следует обеспечить внесение изменений части территориального планирования, которое должно разрабатываться и осуществляться на основе земельного-ресурсного потенциала конкретной территории, т.е. с учётом Схем землеустройства территории или другой документации, определяющей на перспективные объёмы производства, хранения и переработки сельхозпродукции, потребность в определённых типах производственных и социальных объектов, в трудовых ресурсах и т.д.

Таким образом, передача функций управления земельными ресурсами ряду министерств не обеспечивает единства интересов и подходов даже в сфере выработки государственной земельной политики. Мировой и отечественный показывает, что основой такого положения является снижение роли управления земельными ресурсами, потеря органами государственной власти функций планирования и

организации рационального использования земель в сельской местности, отказ государства от землеустройства, его игнорирование как комплексной системы меры по организации территории и рационального использования земель и их охране.

Доктор Лойко П.Ф. пишет ... «Перед Россией и сегодня продолжает стоять сложная задача создания российской национальной системы землепользования, включая развитие исторически оправдавших себя в России преимуществ крупного производства перед мелким и крупных форм использования земли перед парцеллярными.... Действующая структура государственных земельных органов, как по вертикали, так и по горизонтали не связана со сложившейся структурой землепользования страны, современными задачами и компетенцией по регулированию земельных отношений органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Существующая система в нынешних условиях противоречит законодательно установленным принципам регулирования земельных отношений и требует немедленной реорганизации.»[8].

Для исправления этой ситуации многие учёные экономисты, юристы, исследователи и даже практики предлагают различные варианты воссоздания в стране землеустроительной службы. Так, доктор наук Волков С.Н. в своих работах отмечает наличие проблемных ситуаций в управлении земельными ресурсами и в землеустройстве, даёт прогнозы развития ситуаций, связывая это только с совершенствованием законодательства и землеустройства, но не рассматривает проблемы с совершенствованием системы управления земельными ресурсами.[9].

Лойко П.Ф. предлагает децентрализованную, многоуровневую систему органов управления землепользованием в РФ. На федеральном уровне им предлагается девять структур, в том числе организацию в пяти министерствах по департаменту, инспекцию при Правительстве РФ, агентство по геодезии и картографии, земельный банк и земельный суд. На региональном уровне им предлагается создание земельного комитета, АО «Земпроект» и центра территориального кадастра, а на муниципальном уровне – земельного отдела в составе администрации.[8]. В его предложениях особое внимание заслуживает предложение «разделить кадастр и регистрацию прав, так как эти два действия не могут выполняться одновременно и находиться в единой системе в принципе»[8].

Другая группа учёных более робко выступают за воссоздание центрального государственного органа по управлению земельными ресурсами в виде Государственного Комитета РФ, другие – в виде Агентства по землеустройству в системе Минсельхоза РФ с соответствующими территориальными органами и т.д. Важными предложениями, которые под-

держивают многие региональные и муниципальные органы власти, можно назвать:

1. Выработка государственной политики и регулирование земельных отношений в сфере использования земельных ресурсов страны должны осуществляться одним федеральным органом, который может часть полномочий на основе соглашений передавать на уровень субъектов Федерации.

2. Надзорные функции за использованием земельных ресурсов независимо от категории земель должны быть переданы субъектам Федерации и осуществляться с участием органов юстиции.

3. В каждом федеральном округе важно образовать на первом этапе по одному государственному (государственно-частному) проектно-изыскательскому институту по землеустройству. Такие институты нужны для разработки на первых порах пилотных проектов по организации территорий крупных по площади землевладений, землепользований, холдингов, Схем землеустройства территорий субъектов, разделов сельского хозяйства в Комплексных программах по сохранению и использованию земель в округах и на крупных массивах земель, которые подвержены влиянию антропогенных и других факторов. Одновременно с этим, проектные институты будут способствовать восстановлению роли землеустройства, как государственного мероприятия обеспечивающего эффективное управление земельными ресурсами и их использование;

4. Восстановление на региональном уровне государственных (государственно-частных) проектно-изыскательских организаций по землеустройству, осуществляющих инвентаризацию земель (сплошную и текущую инвентаризацию земель) и ведение кадастрового земельного учёта, почвенные и геоботанические изыскания, землеустройство государственных, муниципальных и крупных частных землепользований и др.

5. Установление новых квалификационных требований к уровню профессионального образования инженеров землеустроителей, кадастровых инженеров и порядка их допуска их к землеустроительным и кадастровым работам.

Вопросы государственного управления земельными ресурсами, изложенные в данной статье, охватывают общие проблемы управления. Их значимость и необходимость скорейшего решения раскрывается при более детальном рассмотрении мероприятий, которыми государство осуществляет управление земельными ресурсами: прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов; землеустройство; государственный кадастр недвижимости; государственный мониторинг земель; контроль за использованием и охрана земель.

---

### Библиографический список:

1. Липски, С.А. Управление земельным фондом в современной России / С.А. Липски // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель, 2014. №3. С.7-13.
2. Постановление Правительства РФ от 05. 06. 2008 г. №437. «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития РФ».
3. Постановление Правительства РФ от 12. 05. 2008 г. №450 «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства РФ».
4. Постановление Правительства РФ от 26. 01. 2005 г. №40 «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития РФ».
5. Постановление Правительства РФ «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» от 01. 06. 2009 г. №457.
6. Постановление Правительства РФ от 15. 11. 2006 г. №689 «Положение о государственном земельном надзоре».
7. Постановление Правительства РФ от 20. 05. 2008 г. №404 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ».
8. Лойко, П.Ф. К вопросу создания системы управления землепользованием Российской Федерации на современном этапе. / П.Ф. Лойко // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель.- 2012.- № 4. - С. 6-15.
9. Волков, С.Н. Концепция управления земельными ресурсами и землеустройства сельских территорий в РФ/С. Н. Волков//Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2013.- №10. –С.6-12.

## LAND MANAGEMENT: STATUS, PROBLEMS AND SOLUTIONS

Grechikhin V. N., Provalova E. V.

**Keywords:** *Public administration, economic management; spatial planning; public land policy; state cadastral registration.*

*In the article the questions of the governance of land resources, rights and functions of ministries of the Russian Federation in the sphere of land relations, and also noted deficiencies in the management system and provides suggestions for improving public land management.*

УДК 332

## УСТАНОВЛЕНИЕ И КАДАСТРОВЫЙ УЧЁТ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

**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](mailto:zem-kafedra44@yandex.ru)

**Ключевые слова:** *Зоны с особыми условиями использования земель; ограничения; обременения; юридические обязанности; запреты; кадастровый учёт; государственная регистрация.*

*В статье рассмотрен порядок установления ограничений права собственности на землю и постановки на кадастровый учёт зон ограничений использования земель; приведены нормативные акты Минэкономразвития РФ, которыми следует руководствоваться при производстве работ.*