

Вопрос 5. Задачи государственного земельного управления

Управление земельными ресурсами представляет собой урегулированную нормами права деятельность государственных, муниципальных и иных управленческих органов (структур), должностных лиц, призванную обеспечить рациональное использование и охрану земель (земельных ресурсов).

Организация управления землепользованием заключается в упорядочении использования земельных ресурсов и объектов природы при одновременном сохранении и возможном приумножении земельно-ресурсного потенциала.

Государственное земельное управление включает в себя деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по решению политических задач в сфере земельных отношений, достижению социально значимых целей развития общества.¹

Государственным органам принадлежит ведущая роль в управлении земельным фондом: они организуют и осуществляют землеустройство, земельный кадастр и мониторинг земель, государственный контроль за использованием земель, разрешают земельные споры. Основой государственного управления является принцип устойчивого развития, который включает предоставление широких земельных полномочий региональным органам исполнительной власти, субъектам Федерации, органам местного самоуправления.

Структура управления Федеральных органов подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ:

Федеральные министерства, подведомственные Президенту РФ			Федеральные органы, подведомственные Правительству РФ	
Федеральные службы	Федеральные министерства	Федеральные министерства	Федеральные службы	Федеральные агентства

Главной целью государственного управления земельными ресурсами как фактора гражданского оборота является обеспечение улучшения социально-экономического состояния территории за счет повышения экономической эффективности использования объектов земельно-имущественного комплекса, государственного регулирования рынка недвижимости.

Полноценная, системная реализация государственной земельной политики предусматривает решение следующих основных задач управления земельными ресурсами:

- ✓ разграничение земель по уровням собственности, гарантирующее соблюдение интересов РФ, субъектов Федерации и муниципальных образований;
- ✓ упорядочение компетенции и рациональное разграничение полномочий в вопросах распоряжения, владения, пользования земельными ресурсами в системе федеративного устройства России;
- ✓ функциональное усиление и внутривидовое преобразование федеральной системы управления земельными ресурсами;
- ✓ создание единой автоматизированной системы государственного земельного кадастра как правовой и информационной основы управления земельными ресурсами с

¹ Кочнева И.В. Политико-правовые способы и механизмы управления земельными ресурсами в России // Государственная власть и местное самоуправление. С. 37 – 43.

проведением плановой инвентаризации, описания и кадастрового учета земель; государственной кадастровой оценки земель;

✓ создание реестра государственной (муниципальной) недвижимости как основной учетной системы комплексных объектов недвижимости (земельный участок и расположенное на нем строение, сооружение) в процессе учета земельных ресурсов;

✓ развитие арендных отношений на государственные и муниципальные земли как приоритетной в условиях становления смешанной экономики формы землепользования, обеспечивающей повышение бюджетных доходов;

✓ развитие экономического оборота земель различных категорий, обеспечивающего их рациональное перераспределение к «эффективным» правообладателям и инвестирование капиталов в реальные отрасли экономики;

✓ использование экономико-правового зонирования как основы планирования использования и развития территорий, организации эффективного производства;

✓ совершенствование методов и форм государственного контроля охраны и рационального использования земель.

В этой связи основными задачами правовой политики государства в процессе реализации современных земельных преобразований должны стать: необходимость информирования граждан о порядке оказания государственных услуг в сфере государственной регистрации прав на земельные участки и недвижимое имущество, сделок с ними, а также о возможностях и формах работы с единой информационной системой; обеспечение бесперебойной работы действующих пунктов приема и выдачи документов, что также должно оптимизировать порядок разрешения земельных споров как в административном, так и в судебном порядке.

Принципиально важно моделирование (прогнозирование) результата управляющих воздействий. То есть система управления должна иметь в своем составе соответствующие средства, их разработка также представляет самостоятельную научную задачу. Так, при ее создании на начальном этапе в качестве показателя эффективности управления целесообразно взять полноту и своевременность поступления земельных платежей в бюджеты всех уровней.

Безусловно, основными направлениями управления структурой и величиной земельных платежей являются:

✓ установление принципов формирования системы земельных платежей;

✓ приведение ставок земельных платежей в соответствие с рентной доходностью земельных участков;

✓ обязательность земельных платежей для всех без исключения землепользователей;

✓ земельные платежи должны стимулировать инвестиционный оборот земель и их переход к эффективным правообладателям;

✓ земельные платежи должны стимулировать рациональное использование земельных и иных природных ресурсов, их охрану и восстановление качества земель;

✓ земельные платежи должны способствовать установлению баланса доходов бюджетов всех уровней управления от использования земель.

Так, претензионно-исковая работа является одним из главных экономико-правовых механизмов управления земельными ресурсами, эффективным способом обеспечения полноты и сроков поступления земельных платежей, выполнения договорных условий пользования и владения земельными участками и объектами недвижимости всех форм собственности. Претензионно-исковая работа может стать начальным этапом процесса изъятия земельных участков и объектов недвижимости.

Задача управления земельными ресурсами также состоит в обеспечении условий свободного перераспределения земельных участков в рамках гражданского оборота, проведении целенаправленной политики для перехода земель в руки эффективных пользователей. В связи с этим важнейшими операциями оборота (перераспределения) земельных участков являются предоставление и изъятие земель. Соответственно, предоставление земельных участков может быть осуществлено в формах передачи без изменения формы собственности для целевого использования, приватизации (продажи, капитализации) или сдачи в аренду.

Поэтому нельзя не согласиться с мнением В. И. Ресина, что основными направлениями государственной политики по развитию рынка земли и недвижимости являются:

- ✓ развитие рыночного оборота земли, в том числе в комплексе со связанной с ней недвижимостью;
- ✓ создание инфраструктуры рынка земли и другой недвижимости;
- ✓ информационное обеспечение рынка земли и другой недвижимости.²

Таким образом, построение модели системы управления земельными ресурсами должно включать в себя такие модули, как «управляющая система», «объект управления», «система учета и контроля», «аналитическая система», «субъект управления», «ограничения», «управленческое решение», «управляющее воздействие», «состояние объекта управления», «эталон состояния объекта управления». Только с учетом такой модели возможно проведение анализа эффективности управления земельными ресурсами.

Управление земельными ресурсами как объектом уникальным, многофункциональным и структурно сложным действует на взаимосвязанных уровнях (федеральном, субъектов Федерации и муниципальном или местном), комплексно реализующих единую государственную земельную политику в тесном взаимодействии с хозяйствующими на земле субъектами. Только при такой комплексности управление обеспечивает гарантию защиты прав владения и пользования землей, охрану земель, эффективное развитие инфраструктуры и градостроительства, надежное функционирование системы налогообложения земли, позволяет установить четкий порядок – кому, для каких целей и по какой цене продавать или сдавать в аренду государственные и муниципальные земли, регулировать гражданский оборот земельных участков.

При изучении государственного управления в наше время делается упор на исследования субъекта управления, а именно государственных органов и их деятельности. Между тем есть необходимость в изучении объекта управления, на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Ослабление земельного надзора может привести к росту земельных правонарушений, а именно, нерациональное использование сельскохозяйственных земель, несоблюдение требований охраны земель.

Нерациональное использование земли приведет к ошибкам в ведении государственного земельного кадастра, в регистрации прав на землю, в информационном обеспечении и подготовки кадров. Рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения будет служить основным критерием оценки эффективности управления на государственном, региональном и муниципальном уровне.

Основным критерием эффективности сельскохозяйственного землепользования на всех уровнях от конкретного собственника до государства, этот принцип прописан в первой статье Земельного Кодекса. В связи с этим обмен информации между

² Экономика недвижимости: Учеб. пособие / Под ред. В.И. Ресина.

государственными, федеральными и муниципальными органами власти имеет огромное значение. Он необходим для создания базы данных по отраслям, с помощью основных средств и методов управления: административно-правовых, экономических, технологических.

Взаимодействуя в структурах управления можно эффективно воздействовать на земельный фонд страны, региона. Основываясь на системный подход управления земельными ресурсами в виде треугольника, в котором каждое деление отражает элемент природоохранной политики, условия и реализация использования охраны земель, применительно к управлению землями сельскохозяйственного назначения будет выглядеть следующим образом:

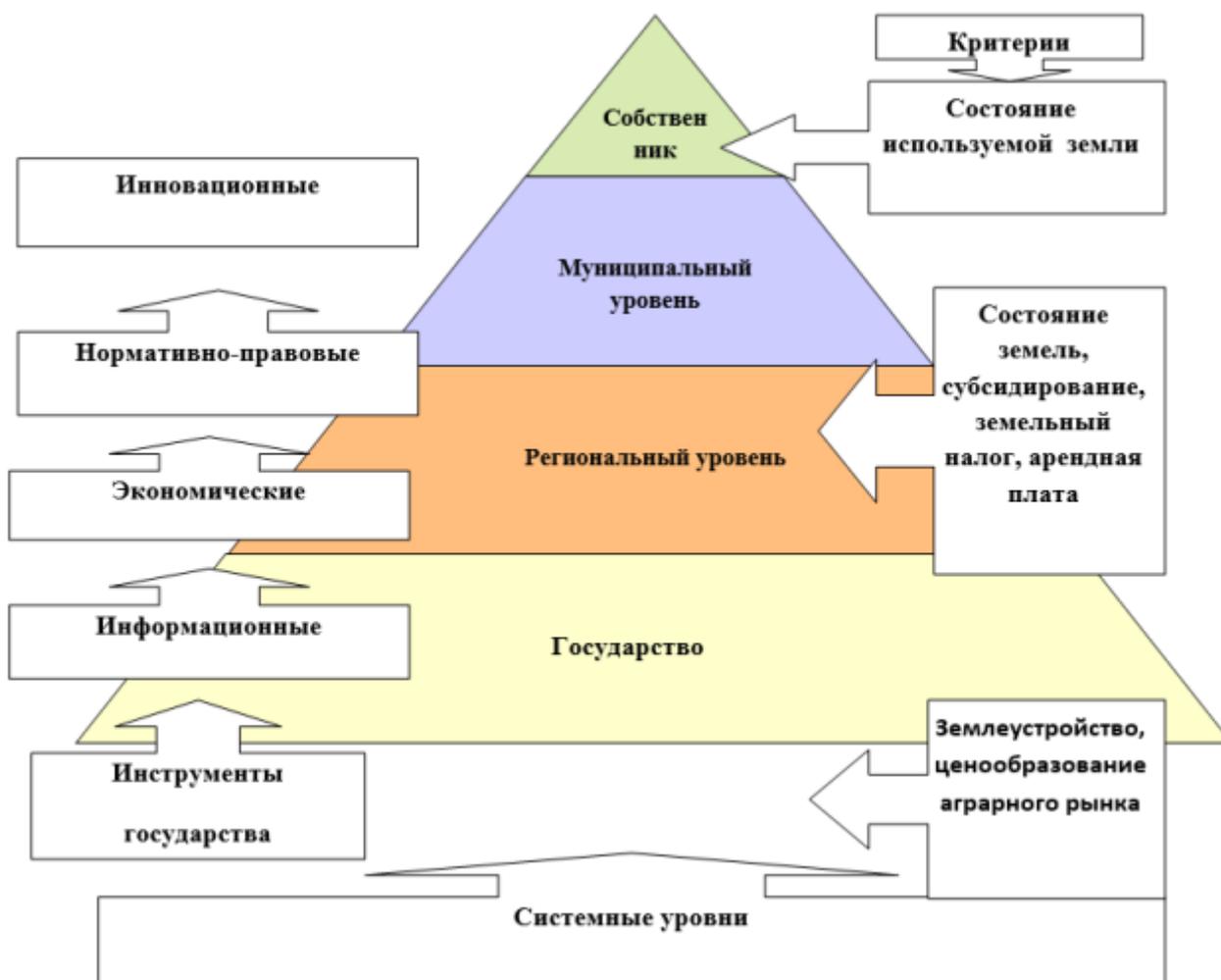


Схема управления землями сельскохозяйственного назначения³

Функционирование земельных ресурсов в новых социально-экономических условиях рыночной ориентации делает в то же время необходимым уточнение компетенций (в сторону их расширения и ужесточения) как органов государственного земельного управления, так и других российских ведомств – пользователей земли. Кроме того, важным вопросом управления земельными ресурсами является взаимосвязь норм земельного и гражданского законодательства, полномочий в сфере земельных отношений между Федерацией и ее

³ Клипина Е. А. Статья: Управление земельными ресурсами в Российской Федерации: опыт и проблемы управления землями сельскохозяйственного назначения. Материалы VIII международной научной конференции «Экономика, управление, финансы» (Краснодар, февраль 2018).

субъектами, а также регулирования отношений перераспределения земель между сферами экономики и ее субъектами.

Приоритетное положение в регулировании земельных отношений должно принадлежать общественным интересам сохранения земельных ресурсов. Это вытекает из особой социальной функции земли. **В связи с этим система управления земельными ресурсами должна быть ориентирована на решение следующих важнейших проблем:**

- ✓ формирование полноценной базы налогообложения земель и увеличение налоговых поступлений в бюджет;
- ✓ формирование «эффективных» правообладателей земель и создание базисных условия для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики с обеспечением юридических гарантий прав инвесторов на землю;
- ✓ обеспечение конституционных прав и социальных гарантий граждан на владение, распоряжение и пользование землей.

Кроме того, первоочередными для финансирования являются работы по созданию законодательной и нормативной базы земельных преобразований, проведению кадастровой оценки земли, созданию автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра, подготовке кадров.

Реализация этих мероприятий создаст финансовую базу для более масштабного проведения работ по землеустройству, мониторингу земель, их охране.

По социальной, нравственной, экономической, политической значимости и приоритетности осуществления сегодня нет альтернативы совершенствованию земельных отношений. Это один из главных и реальных путей выхода России из сложившегося социально-экономического кризиса. В связи с этим в конечном итоге с построением системы управления землей и земельными ресурсами на территории РФ должен быть создан реально действующий рынок земли, столь актуальный и необходимый для развития экономики нашего государства.

Создав реально действующую систему управления земельными ресурсами, прежде всего произойдет увеличение общей бюджетной обеспеченности, создадутся предпосылки для создания свободного рынка, на основании чего надлежащим образом будут реализованы положения законодательства РФ в сфере земельных отношений.⁴

⁴ Короткова О.И. Создание четкой и отлаженной системы управления как стратегическая цель государственной политики в сфере управления и распоряжения земельными ресурсами // Законодательство и экономика. С. 19 – 23.