

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 332.3

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ: ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА И ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ

О.С. Лазарева

ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет», г. Тверь

© Лазарева О.С., 2022

DOI: 10.46573/2409-1391-2022-1-75-81

***Аннотация.** В статье проанализированы организационная структура и принципы государственного и муниципального управления земельными ресурсами, предложены классификация и трактовка принципов управления. Принципы управления делятся на общие и частные, при этом частные в системе управления земельными ресурсами зачастую выходят на передний план за счет учета территориальных особенностей расположения земельных ресурсов. На основе анализа сделаны выводы о том, что в настоящее время система управления имеет слабые места в виде отсутствия целостности на всех уровнях управления; общая структура управления выстроена согласно иерархии от общего к частному; принципы управления достаточно полно отражают особенности управления земельными ресурсами и, как следствие, являются основой для осуществления государственного и муниципального управления землями. Вопросы совершенствования методов и способов управления земельными ресурсами остаются открытыми.*

***Ключевые слова:** управление земельными ресурсами, организационная структура, принципы, решения, целостность.*

***Актуальность.** Государственное и муниципальное управление земельными ресурсами представляет собой сложный и непрерывный процесс воздействия как на сами ресурсы, так и на землепользователей, в обязанность которых входит обеспечение сохранности природных свойств земли. Выработка и реализация управленческих решений, направленных на повышение эффективности и рациональности использования земель «сообразно с требованиями и условиями очередного этапа развития национальной экономики» [5], являются главными целями управления/воздействия и лежат в основе формирования всей системы управления земельными ресурсами. Совершенствование методов управления также является процессом непрерывным и необходимым в условиях динамично развивающейся экономики и постоянно возрастающей антропогенной нагрузки на земельные ресурсы. Необходимо тщательное и подробное изучение организационной структуры и принципов государственного и муниципального управления земельными ресурсами.*

***Теоретический обзор.** На сегодняшний момент органы государственной и муниципальной власти наделены широкими полномочиями по управлению землями, однако результаты управления не приносят ожидаемого эффекта. Это зачастую происходит из-за отсутствия слаженного взаимодействия законодательных и исполнительных органов. На законодательные органы возложены полномочия по*

принятию законов, регулирующих земельно-имущественные отношения, а на исполнительные – непосредственное их исполнение, трактовка отдельных положений, разработка методических указаний по их применению, надзор (контроль) за соблюдением исполнения управленческих решений как самими органами власти, так и иными субъектами земельных отношений.

Организационная структура государственного и муниципального управления земельными ресурсами показана на рисунке. Действенное управление земельными ресурсами опирается на теоретические основы, в том числе на определенные принципы управления, от учитывания которых зависит выработка и реализация управленческих решений, направленных на достижение общей цели управления земельными ресурсами, т. е. земельным фондом. «Общей целью управления земельным фондом является обеспечение организации функционирования сложной системы земельных отношений таким образом, чтобы максимально извлечь пользу из земли. Частными целями управления являются достижение эффективного, рационального использования земельных участков и охрана земель в целом» [6].

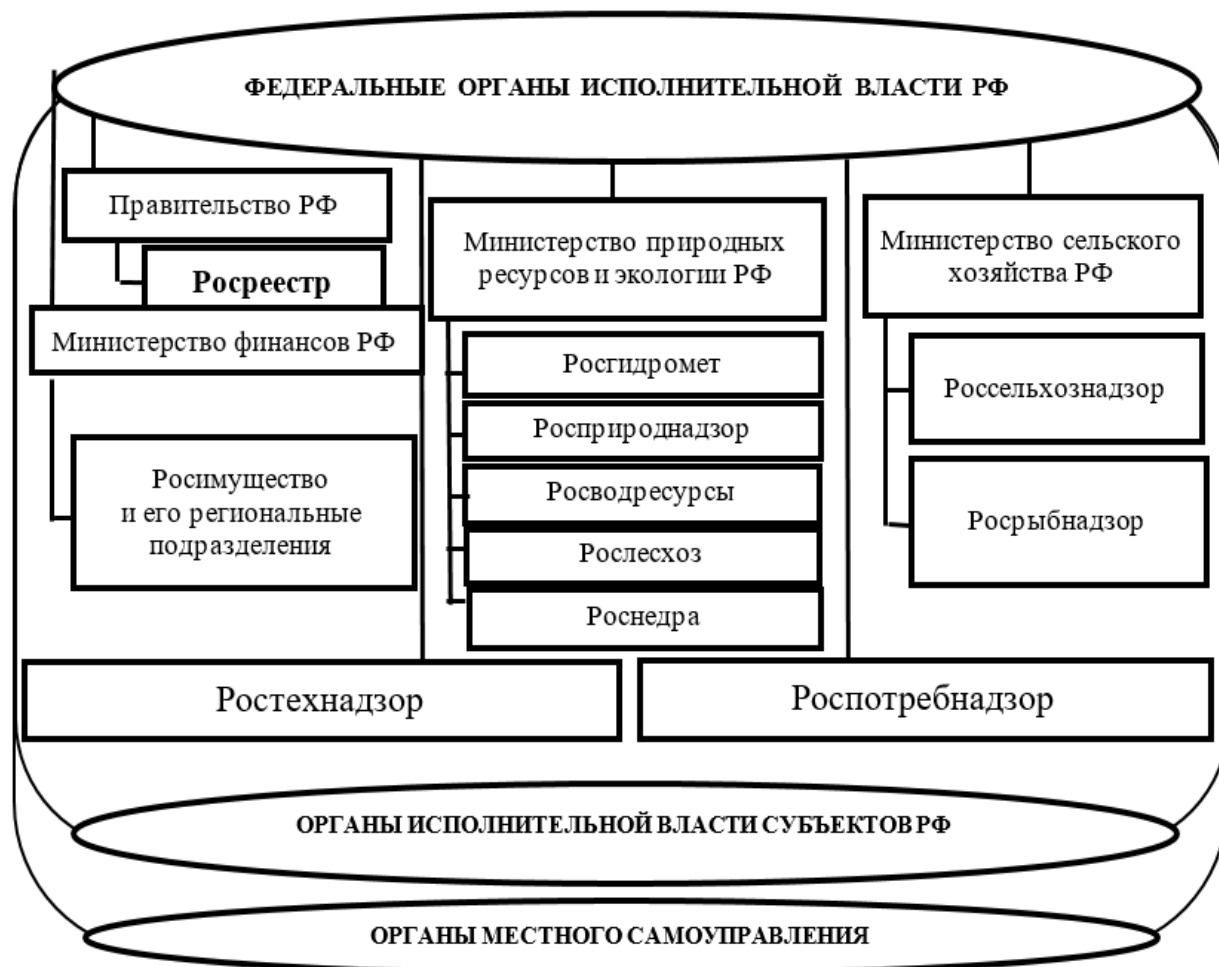


Схема организационной структуры государственного и муниципального управления земельными ресурсами

Выводы. Анализ различных сведений, в том числе представленных на рисунке, позволяет сделать вывод, что в настоящее время система управления земельными ресурсами не обладает таким качеством, как целостность. Обширные полномочия и

функции управления сильно рассредоточены между «различными федеральными исполнительными органами власти (Правительством РФ, Минсельхозом РФ, Минприроды РФ, Минфином РФ и др.)» [1]. Необходимо отметить, что в начале 1990-х гг. полномочиями и определенными функциями управления земельными ресурсами было наделено Министерство по земельным ресурсам: оно занималось фактическим управлением всех земель РФ, а несколько позднее был создан специальный государственный комитет (т. е. существовал единый орган управления).

Возвращаясь к анализу представленной организационной структуры управления земельными ресурсами на государственном и муниципальном уровнях, мы видим, что общая структура управления выстроена согласно иерархии от общего к частному. Возможно, именно такая структура, громоздкая и инертная, неспособная оперативно реагировать на внешние изменения и тенденции развития общественных потребностей, провоцирует возникновение множества проблем в управлении земельными ресурсами.

На сегодняшний день проблемами использования земель сельскохозяйственного назначения занимаются несколько министерств и более десятка разных ведомств, без учета региональных представительств. Так, например, Росреестр (как наиболее «осведомленный» орган исполнительной власти о кадастровых характеристиках земель), помимо множества функций, отвечает еще и за кадастровую стоимость земельных участков, а также за информационное наполнение Единого государственного реестра недвижимости, Минсельхоз РФ – за оперативный учет сельскохозяйственных земель, Министерство экологии и природопользования РФ – за обеспечение экологической безопасности и т. д. [1].

Помощь в решении многих проблем в системе управления могло бы оказать действенное применение определенных принципов. Существующая система управления земельными ресурсами, как уже упоминалось, опирается на конкретные принципы управления, в частности на общие и частные (выделенные в соответствии со статьей 1 Земельного кодекса РФ [4]), а также на методы и функциональные действия. Под принципами управления следует понимать совокупность/сочетание основополагающих правил и рекомендаций, которые учитываются при осуществлении управленческой деятельности на всех административных уровнях управления.

На основе проведенного исследования правил и рекомендаций, в том числе уже применяемых, была составлена классификация принципов и даны их определения с учетом исследований группы таких ученых, как О.Б. Мезенина, А.В. Лантинова и А.А. Рассказова (таблица). В своем труде «Управление земельными ресурсами России на современном этапе» [6] они «определили и выделили частные принципы управления земельными ресурсами и общие принципы, которые более четко сформулированы в труде Т.В. Волковой» [3], а также И.А. Васильевой [2].

Общие принципы управления основаны на общих правилах решения управленческой задачи. Главной задачей управления земельными ресурсами является четкая и слаженная реализация управленческих решений путем согласованного взаимодействия всех субъектов земельных отношений. К основополагающим принципам управления относятся приоритетность, рациональность, единство, организованность, системность, экономичность, обратная связь и др. Однако следует отметить, что руководствоваться при реализации деятельности по управлению земельными ресурсами только общими принципами недостаточно, нужны конкретные, учитывающие различные региональные/местные особенности методы.

Классификация принципов управления земельными ресурсами

Группы принципов	Определение принципа
Общие	Приоритет государственного управления землями
	Дифференцированный (ранжированный) подход к управлению землями разных категорий и в разных регионах
	Высокая рациональность использования земель
	Целостность (единство) управления земельными ресурсами и территориями
	Организационная и правовая согласованность использования земель и управления территориями
	Систематическое и непрерывное совершенствование функций и методов управления земельными ресурсами в соответствии с современными изменениями окружающего мира
	Социо-эколого-экономическое эффективное сочетание государственного, регионального и муниципального управления землями
	Четкое разграничение функций по управлению земельными ресурсами между исполнительными органами власти и представительной властью одного административно-территориального уровня
	Более четкое разделение функций между различными ведомствами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях
	Информационное обеспечение управления земельными ресурсами
Частные	Учет значения и важности земли как основы жизнедеятельности человека и общества, где государственное регулирование земельных отношений в целом и по использованию и охране земель в частности осуществляется исходя из представлений о земле как о комплексном социо-эколого-экономическом объекте управления
	Приоритет вопросов охраны земли как наиболее ценного и важного ресурса и части окружающей среды, а также средства производства продукции в сельском и лесном хозяйстве и недвижимого имущества
	Обязательное восстановление (рекультивация) нарушенных земель как основы жизнедеятельности государства и общества и последующее вовлечение их в оборот
	Приоритет охраны жизни и здоровья человека, где при осуществлении любой деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты управленческие решения, направленные на повышение экологизации землепользования
	Государством должно быть обеспечено обязательное участие как отдельных граждан, различных общественных организаций (объединений), религиозных организаций, так и других заинтересованных субъектов земельных отношений или их представителей в решении вопросов, касающихся прав на землю, согласно законодательству РФ
Единство в решении судьбы земельных участков и всего, что с ними неразрывно связано, где в соответствии с законами все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе самих земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами	

Окончание таблицы

Группы принципов	Определение принципа
Частные	Приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий ограничивается или запрещается в порядке, установленном земельным законодательством, при этом установление данного принципа не должно уменьшать значение земель других категорий
	Платность или возмездность в отношении земель, т. е. их использования, что подразумевает под собой плату за любую хозяйственную деятельность, исключая случаи, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ
	Деление земель на категории по их целевому назначению, где правовой режим земель определяется на основе их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства
	Разграничение государственной и другой собственности на землю в соответствии с уровнем управления, где правовые основы и порядок осуществления такого разграничения не противоречат законодательству РФ
	Дифференцированный подход к установлению правового режима земель, где при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы
	Сочетание интересов общества и законных интересов граждан, где регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества, но при этом обеспечиваются гарантии каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком

Частные принципы более конкретизированы и направлены на учет территориальных особенностей расположения земельных ресурсов. Поскольку общий вектор развития экономики и общества в современных реалиях нацелен на экологизацию во всех сферах хозяйственной деятельности, более подробное изучение и учет частных принципов, применение которых может повысить экологизацию управленческого решения, будут приоритетными направлениями. К ним относятся принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве, а также принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека как основы процветания общества [7].

Сущность представленных принципов заключается в таком использовании земель, которое могло бы обеспечить не только сохранение и улучшение природных свойств земельных ресурсов, но и благоприятно влиять на здоровье и жизнь людей в ходе как потребления продукции, произведенной посредством эксплуатационной деятельности на земле, так и непосредственного использования земель (например, в качестве мест проживания, рекреационных зон и др.). Еще одним принципом, имеющим прямое отношение к повышению экологизации управленческого решения, является принцип приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий. Его сущность заключается в правовом обеспечении гарантий сохранения такого рода земель.

Проанализировав определения и сущности всех представленных в таблице принципов, можно сделать вывод, что «они практически полностью отражают

особенности управления земельными ресурсами» [3] и, соответственно, являются основой для осуществления государственного и муниципального управления земельными ресурсами.

Заключение. Организационная структура государственного и муниципального управления земельными ресурсами, хоть и обладает иерархичностью и системностью, имеет слабые места в виде отсутствия целостности на всех уровнях управления. Кроме того, из-за разрозненности полномочий и отсутствия слаженности во взаимодействии, несмотря на учет принципов управления, система управления земельными ресурсами на всех уровнях требует значительной доработки.

Библиографический список

1. Артемьев А.А., Лепехин И.А. Управление землями сельскохозяйственного назначения в России: опыт, проблемы и возможные пути их решения // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2019. № 1. С. 59–66.
2. Васильева И.А. Основы управления развитием земельных ресурсов // Вестник современных исследований. 2018. № 12.3 (27). С. 52–54.
3. Волкова Т.В. Принципы управления земельными ресурсами // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 11 (194). С. 93–98.
4. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Источник: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ (дата обращения: 19.01.2022).
5. Лазарева О.С. Структура и развитие методов управления земельно-имущественными отношениями в России // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 2. С. 333–336.
6. Лазарева О.С. Оценка эффективности управления земельными ресурсами региона // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2019. № 2. С. 220–227.
7. Мезенина О.Б., Лантинова А.В., Рассказова А.А. Управление земельными ресурсами России на современном этапе: методические указания. Екатеринбург: УГЛТУ, 2012. 63 с.

STATE AND MUNICIPAL LAND MANAGEMENT: ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND MANAGEMENT PRINCIPLES

O.S. Lazareva

Tver State Technical University, Tver

***Abstract.** The article analyzes the organizational structure and principles of state and municipal land management, offers classification and interpretation of management principles. The principles of management are divided into general and private, while private in the land management system often come to the fore by taking into account the territorial features of the location of land resources. Based on the analysis, it is concluded that at present the management system has weaknesses in the form of a lack of integrity at all levels of management; the general management structure is built according to the hierarchy from the general to the private; the management principles fully reflect the features of land management and, as a result, are the basis for the implementation of state and municipal land management.*

***Keywords:** land management, organizational structure, principles, solutions, integrity.*

Об авторе:

ЛАЗАРЕВА Оксана Сергеевна – старший преподаватель кафедры геодезии и кадастра, ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет», г. Тверь. SPIN-код: 4514-1787; e-mail: lazos_tvgu@mail.ru

About the author:

LAZAREVA Oksana Sergeevna – Senior Lecturer of the Department of Geodesy and Cadaster, Tver State Technical University, Tver. SPIN-code: 4514-1787; e-mail: lazos_tvgu@mail.ru

УДК 332.3

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА НА ОСНОВЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

О.С. Лазарева, О.Е. Лазарев

ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет», г. Тверь

© Лазарева О.С., Лазарев О.Е., 2022
DOI: 10.46573/2409-1391-2022-1-81-88

***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы определения земельных ресурсов как особого объекта управления и использования, описываются проблемы и последствия восприятия их как сугубо экономического объекта потребления и использования. Исследована система взаимодействия субъектов земельно-имущественных отношений в регионе, проанализированы структура и организация управления земельными ресурсами Тверской области. Целью исследования являлось определение основных направлений повышения рациональности использования земельных ресурсов как фактора устойчивого развития региона. Определены и конкретизированы направления устойчивого развития региона за счет совершенствования методов и механизмов системы управления и использования земельных ресурсов, для которых требуется пересмотр и преобразование самой системы управления земельными ресурсами; совершенствования методов оценки земельных ресурсов как основы повышения эффективности и рациональности землепользования, для которых необходимы восприятие земельных ресурсов как сложного комплексного социо-эколого-экономического объекта управления.*

***Ключевые слова:** земельные ресурсы, управление, устойчивое развитие, использование, оценка, совершенствование методов.*

Актуальность. На сегодняшний момент земельные ресурсы относятся к важнейшим природным ресурсам, являются основой национального богатства, одним из главных потенциальных источников экономического роста из-за своих природных (экологических), экономических и социальных свойств. «Они представляют собой объект общественных отношений» [12], который следует воспринимать государству и обществу как сложный, комплексный социо-эколого-экономический объект управления и использования. Вследствие этого вопросы совершенствования системы