

## МЕРОПРИЯТИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ И ОХРАНЕ ЗЕМЕЛЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

### LAND MANAGEMENT AND PROTECTION MEASURES OF A MUNICIPAL ENTITY

Авторы на основании анализа сложившейся зарубежной практики организации системы мероприятий по управлению и охране земель, а также собственного опыта и научных разработок предлагают комплекс мероприятий, способствующий более рациональному и эффективному их использованию. Произведён всесторонний анализ современного российского законодательства в области рационального использования и охраны земель муниципального образования. На основании произведённого анализа предлагается изменить некоторые статьи таких нормативно-правовых документов, как Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, ФЗ «О землеустройстве», ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Предлагаемые изменения гражданского и земельного законодательства позволят восстановить систему мероприятий по изучению состояния земель (почв), планированию и организации рационального использования земель и их охраны на всех уровнях (федеральном, субъектов РФ, муниципальном), организации экологически сбалансированного и экономически эффективного землепользования в интересах общества. Помимо этого современные землевладельцы (землепользователи) получают дополнительный социально-экономический стимул для развития своих территорий, следуя канонам, продиктованным вышеперечисленными нормами права, а именно – стабильное экологически безопасное прибыльное производство.

**Ключевые слова:** охрана земель, муниципальное образование, управление земельными ресурсами, органы местного самоуправления, субъект управления, предмет управления, схема землеустройства, проект землеустройства, генеральный план.

**Татаринцев Леонид Михайлович**, д.б.н., проф., Алтайский государственный аграрный университет. E-mail: kafzem@bk.ru.

**Татаринцев Владимир Леонидович**, д.с.-х.н., проф., Алтайский государственный аграрный университет. E-mail: kafzem@bk.ru.

**Будрицкая Ирина Александровна**, аспирант, Алтайский государственный аграрный университет. E-mail: kafzem@bk.ru.

**Латышева Ольга Александровна**, аспирант, Алтайский государственный аграрный университет. E-mail: kafzem@bk.ru.

Based on the analysis of the current international practices of land management and protection measures and the authors' experience and research, the authors propose a package plan contributing to more rational and efficient implementation of the above. In-depth analysis of the current Russian legislation in the field of rational municipal land use and protection is conducted. Based on the analysis, it is proposed to amend certain articles of the following legal acts: the Civil Code, Land Code of the Russian Federation, the Federal Law "On Land Management", Federal Law "On State Cadaster of Real Estate", Federal Law "On State Registration of Rights to Real Estate and Transactions". The proposed changes of civil and land legislation would restore the system of measures on studying the land (soil) condition, the planning and organization of land use management and land protection at all levels (federal, those of the constituents of the Russian Federation, and municipalities), and environmentally balanced and cost-effective land use in the public interest. In addition, the landowners (land users) would receive an additional social and economic incentive for the development of their territories when following the canons dictated by the above legislation, and namely, a stable and environmentally safe profitable production.

**Keywords:** land protection, municipal entity, land management, local government, managing entity, subject of management, land management scheme, draft land management scheme, master plan.

**Tatarintsev Leonid Mikhaylovich**, Dr. Bio. Sci., Prof., Altai State Agricultural University, Barnaul. E-mail: kafzem@bk.ru.

**Tatarintsev Vladimir Leonidovich**, Dr. Agr. Sci., Prof., Altai State Agricultural University. E-mail: kafzem@bk.ru.

**Budritskaya Irina Aleksandrovna**, Post-Graduate Student, Altai State Agricultural University. E-mail: kafzem@bk.ru.

**Latysheva Olga Aleksandrovna**, Post-Graduate Student, Altai State Agricultural University. E-mail: kafzem@bk.ru.

#### Введение

Организация использования и охраны земель является составной частью системы управления земельными ресурсами страны. Управление земельными ресурсами – это сознательное, систематическое и целенаправленное воздействие государства и общества на земельные отношения, возникающие при использовании земель и организации их охраны. Управление земельными ресурсами реализуется на различных уровнях – общегосударственном, региональном (субъект РФ), муниципальном и внутри предприятия (внут-

рихозяйственном) при различных формах хозяйствования и правовых титулах пользования землёй. **Целью исследования** стала организация управления современным сельскохозяйственным землепользованием (землевлданием) и охрана земель.

#### Объекты и методы исследования

Объектами исследования стали земельный фонд (земли сельскохозяйственного назначения) Алтайского края, а также анализ негативных процессов, распространённых на его территории, связанных как с природными яв-

лениями, так и антропогенной деятельностью. К объектам исследования также стоит отнести сложившуюся систему земельных отношений, к которой относятся органы государственной, муниципальной власти, а также землевладельцы и землепользователи и собственники сами земельные участки.

Посредством общепринятых диалектических методов исследования, а именно, монографического, анализа и синтеза, индукции и дедукции, математического анализа и синтеза и прочих выявлялись причинно-следственные связи, указывающие на недостатки землевладения и землепользования, а впоследствии предложены механизмы, способствующие изменению сложившейся ситуации к лучшему. Приоритет отдавался мероприятиям, не связанным со значительными капитальными вложениями и их коротким сроком окупаемости, а также по долгосрочности и возможности пролонгации мероприятий при различной социально-экономической политике государства.

### Результаты и их обсуждение

Государственное управление в области использования и охраны земель осуществляют представительные и исполнительные органы власти. Представительные органы государственной власти – это Президент Российской Федерации, Совет Федерации и Государственная Дума Российской Федерации, а также соответствующие органы субъектов РФ. К органам исполнительной власти относятся органы общей и специальной компетенции. Органами общей компетенции являются Правительство РФ и соответствующие органы государственной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления – городские, районные, поселковые и сельские администрации. Органы специальной компетенции подотчётны органам общей компетенции и, в свою очередь, подразделяются на функциональные и отраслевые (ведомственные) органы. К функциональным органам специальной компетенции относится Росреестр, на который возложено общее государственное управление земельным имуществом фондом страны.

Отраслевыми (ведомственными) органами являются различные министерства и ведомства, в ведении которых находятся земли определённого целевого назначения, например, землями сельскохозяйственного назначения управляет Министерство сельского хозяйства РФ, землями железнодорожного транспорта – Министерство путей сообщения РФ и другие.

К компетенции органов местного самоуправления в административных границах соответствующих муниципальных образований отнесены: планирование использования земель и контроль за правильностью их использования, организация работ по землеустрой-

ству, государственному кадастру недвижимости, мониторингу земель, реализация генеральных планов и проектов планировки и застройки населённых пунктов в границах, определённых органами исполнительной власти субъектов РФ. Росреестр и его органы на местах являются основными исполнителями конкретной работы по управлению земельным фондом.

Система управления земельными ресурсами включает объект, субъект, предмет, механизмы и методы управления [1].

Объектом управления является весь земельный фонд Российской Федерации, её субъектов, административных территориальных единиц: административные районы, города, посёлки, селения, отдельные зоны, массивы и земельные участки землевладений и землепользований, отличающиеся по характеру использования, правовому режиму и принадлежащие различным субъектам хозяйственной деятельности.

Субъект управления – это лицо, осуществляющее государственное, муниципальное и внутрихозяйственное управление земельными отношениями в области организации использования и охраны земель.

Предметом управления являются процессы использования земель и их охраны, которые в пределах определённой территории обеспечивают всё многообразие потребностей её населения. Многообразие потребностей (пашня, сенокосы, селитба, инженерные коммуникации, фортификация и прочее) определяет многообразие способов управления земельными ресурсами.

Совокупность приёмов, способов, методов управления образует механизм, при помощи которого воздействуют на отношения по использованию и охране земель.

Метод – это способ, приём воздействия на участника (субъекта) земельных отношений, связанных с организацией использования и охраны земель.

Государственное управление опирается на ряд механизмов, в частности, административно-правовой (административно-организационный), экономический, общественно-психологический, которые определены законодательно. На рисунке представлено взаимодействие двух основных механизмов – административно-правового и экономического по отношению к землепользователю (землевладельцу).

Государство в лице компетентных органов разработало и установило правила и нормы приобретения прав на земельные участки, по использованию всех земельных ресурсов страны и отдельных его частей (категорий земель, видов землепользования), правда, контроль за соблюдением этих правил и норм при хозяйственном использовании нахо-

дится, мягко говоря, не на должном уровне. Более того, Гражданский кодекс РФ провозгласил принцип невмешательства в хозяйственную деятельность физических и юридических лиц, использующих землю в предпринимательских целях [2].

Законодательно предусмотрены методы управления – землеустройство, кадастр недвижимости, мониторинг земель и земельный контроль, которые не обеспечивают рациональное использование и охрану земель. Из всего землеустройства осталось только межевание – обязательное и необходимое мероприятие для постановки на кадастровый учёт объектов недвижимости, главным из которых является земельный участок. О дальнейшей судьбе земельного участка никто не задумывается, и что с ним происходит, никто не знает. Такое поведение продолжается вот уже два десятилетия. Особую озабоченность вызывает использование земель сельскохозяйственного назначения, от состояния которых зависит благополучие населения России и продовольственная безопасность страны.

Анализ законодательных актов (земельного, гражданского и природоохранного законодательства) свидетельствует, что государство не освобождает себя от ответственности за сохранение земельного фонда страны. Правительством РФ неоднократно принимались государственные программы повышения плодородия почв. Также были разработаны аналогичные программы для использования земельного фонда Алтайского края. Вопросы охраны земель и воспроизводства почвенного плодородия земель сельскохозяйственного назначения наиболее полно освещены в Федеральном законе № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» [3].

В этом законе прописаны обязанности хозяйствующих субъектов (ст. 8), обозначены основные направления деятельности в области обеспечения плодородия почв (ст. 9), определены направления поддержки в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, стимулирование инвестиционной деятельности и указаны источники финансирования (ст. 23-24). Казалось бы, правовая база обеспечения плодородия почв создана, однако реальных результатов в области охраны земель пока не ощущается. В стране и в регионах не реализована ни одна программа по сохранению плодородия почв, не разработаны схемы и проекты по охране почв и их плодородия.

На наш взгляд, такая ситуация сложилась отнюдь не столько по причине отсутствия денежных средств на проведение работ по охране земель, сколько от отсутствия механизмов способных заставить землепользова-

телей проводить работы в области охраны земель и воспроизводства их плодородия. Поэтому мы полагаем, что в числе первичных мероприятий необходимо совершенствование законодательства [4].

В первую очередь, нужно внести изменения в Гражданский кодекс РФ. В частности, лицензию на ведение коммерческой деятельности необходимо выдавать землепользователям только при наличии проекта внутрихозяйственного землеустройства. При отсутствии такого проекта хозяйственная деятельность предприятия запрещается. Статью 52 Гражданского кодекса РФ дополнить, что при регистрации юридического лица наряду с Уставом и прочими необходимыми документами обязательно должен присутствовать проект внутрихозяйственного землеустройства, для муниципальных образований – схема территориального планирования и схема землеустройства. И в проекте, и в схеме должны быть разработаны мероприятия по использованию и охране земель. Это требование должно касаться всех юридических лиц, использующих землю в хозяйственных целях, независимо от категории земель.

В современной России согласно Гражданскому кодексу (гл. III) исполнение обязанности осуществляется на основе договора между сторонами. Поэтому в разделе договора, например, аренды, «Права и обязанности» необходимо записать, что арендатор имеет право использовать земельный участок в соответствии с целью и условиями его предоставления, производить работы по улучшению, в том числе экологического состояния участка при наличии утверждённых в установленном порядке проектов территориального и внутрихозяйственного землеустройства. Следующий подраздел договора дополнить, что арендатор обязан «приступить к использованию земельного участка в соответствии с проектами установления границ участка на местности, внутрихозяйственного землеустройства и выдачи документов».

Изменения в Гражданском кодексе РФ потребуют внесения поправок в подзаконные акты гражданского законодательства. Модернизация гражданского законодательства повлечёт изменение некоторых статей Земельного кодекса РФ. Например, статью 42 (п. 1) необходимо записать в следующей редакции: «Использовать земельный фонд субъектов РФ, муниципальных образований и земельные массивы хозяйствующих субъектов в соответствии со схемами (проектами) землеустройства...» и далее по тексту. Пункт 3 этой же статьи отредактировать, записав, что «осуществлять мероприятия по охране земель в соответствии со схемами и проектами землеустройства» и далее по тексту.



*Рис. Схема государственного регулирования земельно-имущественных отношений (Татаринцев В.Л.)*

В Федеральном законе «О землеустройстве» статью 4 дополнить ещё одним основанием проведения землеустройства. Таким основанием должно стать «Заключение сделок с земельными участками». В Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [5] внести дополнение, что Единый государственный реестр прав должен содержать информацию о наличии проектов территориального и внутрихозяйственного землеустройства на земельный участок. Такая запись делается в подразделе 1 раздела «Земельный участок».

Предлагаемые изменения гражданского и земельного законодательства позволят восстановить систему мероприятий по изучению состояния земель (почв), планированию и организации рационального использования земель и их охраны на всех уровнях (федеральном, субъектов РФ, муниципальном), организации экологически сбалансированного и экономически эффективного землепользования в интересах общества.

Обязательное проведение территориального и внутрихозяйственного землеустройства способствует превращению бесхозяйственного использования земельных ресурсов субъектов РФ и муниципальных образований в научно обоснованное, экономически и экологически сбалансированное. Отсутствие проектов использования земель делает земельное законодательство декларативным и не обеспечивающим охрану земель вообще и сельскохозяйственных земель в частности. Наличие проектов и схем землеустройства повышает эффективность использования функциональных обязанностей должностными лицами государственных органов, осуществляющих земельный контроль. Схемы и про-

екты землеустройства позволяют не виртуально, как это происходит в настоящее время, а реально контролировать соблюдение правил и порядок использования земельного фонда, порядок переуступки права пользования землёй, исполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования, или по рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых, строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе осуществляемых для внутрихозяйственных и собственных нужд.

По проектам легко проследить выполнение обязательных мероприятий по улучшению земель, охране почв от ветровой и водной эрозии, засоления, заболачивания, подтопления, иссушения, переуплотнения, захламливания, загрязнения и предотвращения других негативных процессов, ухудшающих качественное состояние земель. В проектах указывается нормальная (нормативная) урожайность сельскохозяйственных культур по всем земельным участкам сельскохозяйственных предприятий. В этом случае легко устанавливаются неэффективные и эффективные хозяйствующие субъекты. На основе анализа их деятельности возможно принятие решений по повышению продуктивности земель. При этом появляется возможность дифференцирования кадастровой стоимости земельных участков и установления справедливой платы за землю.

Эффективно работающие сельскохозяйственные товаропроизводители могут претендовать на экономические льготы за хорошее (эффективное и экологически сбалансированное) использование земель. Зная нормативную продуктивность 1 га сельскохозяйствен-

ных угодий, её динамику во времени в зависимости от погодных условий, всегда можно определить уровень производства сельскохозяйственной продукции, планировать экономические мероприятия по поддержанию стабильности цен на зерно, мясо, молоко и другую сельскохозяйственную продукцию.

Организационно-правовые меры, направленные на охрану земель, подкрепляются экономическими методами, которые предусмотрены законодательно. Система экономических методов должна быть направлена на стимулирование хозяйствующих субъектов, проводящих мероприятия по охране земель. Она включает в себя земельный налог, арендную плату за землю, рыночную и залоговую цену земли, компенсационные платежи при изъятии и консервации земель, штрафные санкции за экологический ущерб, порчу земель, уничтожение плодородного слоя, налогообложение при гражданском обороте земель и прочие.

Известно, что земля во многих странах вовлечена в сферу экономических отношений, и в первую очередь, как надёжный, неиссякаемый, количественно увеличивающийся источник финансовых средств, пополняющий бюджеты всех уровней, способствующий развитию территорий. Все эти методы обеспечивают платность использования земли, но не решают проблему сохранения земельных ресурсов, особенно тех, которые используются в сельскохозяйственном производстве. При использовании этих методов государство ушло от прямого воздействия на землепользователя, заменив его косвенными методами, в частности, налогообложением. Любой землепользователь, заплатив земельный налог, арендную плату, в дальнейшей своей деятельности полностью выпадает из поля зрения органов государственной власти и муниципалитетов. Охраной земель по сути никто не занимается, даже государственный земельный надзор, осуществляющий эпизодические (раз в два года) проверки по использованию земель. Поэтому необходимы более эффективные меры, направленные на рациональное использование и охрану земель [6, 7]. В настоящее время в соответствии с ФЗ «О развитии сельского хозяйства», Концепцией долгосрочного развития РФ на период до 2020 г., Доктринами продовольственной и национальной безопасности страны, Концепцией устойчивого развития сельских территорий предусмотрены меры поддержки сельхозтоваропроизводителей. Однако на стимулирование природо- и почвоохранных мероприятий направлены только две компенсационные выплаты – за применение гербицидов и удобрений.

Следует признать, что важной задачей государственной и муниципальной политики в

области земли и иной недвижимости является стимулирование инвестиций в недвижимость. Это стимулирование возможно через эффективную политику амортизации недвижимости, налоговое стимулирование инвестиций, стимулирование финансовых рынков, обеспечивающих рынок недвижимости, в первую очередь, рынок ипотечного кредитования. Стимулируя оборот земли, государство и муниципальные органы должны вести контроль за использованием земельных участков и иной недвижимости, целью которого является сохранение и восстановление природных качеств (свойств) земель.

Анализируя закон «О государственном кадастре недвижимости», напрашивается вывод о том, что он не позволит решить государственные задачи в области формирования государственного кадастра недвижимости. Решение этих задач возможно на основе сплошной инвентаризации, от которой отказались по причине больших затрат на её проведение. Да, затраты на проведение сплошной инвентаризации велики, но и результаты будут масштабными. Мы выявим все недостатки в использовании земель и создадим информационную базу по всем объектам недвижимости, которую в последующем нужно будет просто пополнять. Поскольку дело это государственное, то оно должно быть осуществлено за счёт государственных средств, собранных в качестве платы за землю.

Для этого необходимо все работы по землеустройству (планирование, территориальное и внутрихозяйственное землеустройство), формирование объектов недвижимости и постановку их на кадастровый учёт отнести к инвестиционным проектам, на которые предусмотрены государственные субсидии и компенсации. Осуществление этих экономических мер позволит повысить степень защищённости прав владения, снизить вредное воздействие на земельные участки, территорию субъектов РФ, муниципальных образований и России в целом.

Наряду с экономическим и организационно-правовым механизмами в области охраны земель важное место должен занимать социально-психологический механизм. Социально-психологические методы образуют механизм воздействия на органы управления, собственников, землевладельцев и землепользователей через социально-психологические интересы. В странах с развитой демократией эти методы вполне эффективны, широко используются при формировании общественного и индивидуального сознания, социальной активности. Эти методы основываются на общественно-значимых и морально-этических нормах и ценностях. Социально-психологический механизм реализуется через средства массовой информации (печать, радио, теле-

видение), путём создания общественных движений, организации и проведения собраний, референдумов, сходов и других форм с целью выразить согласие (несогласие) с политикой государства. В конечном итоге проведение всех мероприятий регламентируется законодательно и при осуществлении различных общественно-социальных акций должно соответствовать требованиям нормативно-правовых актов.

### Заключение

Резюмируя вышеизложенное, следует констатировать, что современное российское земельное законодательство, в период экономических реформ, требует профессионального подхода и совершенствования по многим вопросам. Причём решение этих вопросов должно быть обоюдовыгодным как для государственных и муниципальных органов управления, так и землевладельцев (землепользователей) от которых зависит продовольственная безопасность России.

### Библиографический список

1. Варламов А.А. Земельный кадастр: в 6 т. Т. 2. Управление земельными ресурсами. – М.: КолосС, 2004. – 528 с.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
3. «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 16.07.1998 № 101-ФЗ.
4. Татаринцев Л.М., Татаринцев В.Л., Власова Т.В. Моделирование современного землепользования в сухой степи: монография. – Барнаул: Изд-во АГАУ, 2010. – 103 с.
5. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним от 21.07.1997 № 122-ФЗ.

6. Татаринцев Л.М., Татаринцев В.Л. Некоторые аспекты охраны почв в Российской Федерации // Аграрная наука – сельскому хозяйству: Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 кн. – Барнаул: Изд-во АГАУ, 2009. – Кн. 2. – С. 229-230.

7. Татаринцев Л.М., Татаринцев В.Л., Власова Т.В. Экологические аспекты сельскохозяйственного землепользования в Алтайском крае // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2010. – № 1 (63). – С. 49-52.

### References

1. Varlamov A.A. Zemel'nyi kadastr: V 6 t.: T.2. Upravlenie zemelnymi resursami. – M.: KolosS, 2004. – 528 s.
2. «Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii» ot 30.11.1994 № 51-FZ.
3. «O gosudarstvennom regulirovanii obespecheniya plodorodiya zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya» ot 16.07.1998 № 101-FZ.
4. Tatarintsev L.M., Tatarintsev V.L., Vlasova T.V. Modelirovanie sovremennogo zemlepol'zovaniya v sukhoi stepi: monografiya. – Barnaul: Izd-vo AGAU, 2010. – 103 s.
5. «O gosudarstvennoi registratsii prav na nedvizhimoe imushchestvo i sdelok s nim» ot 21.07.1997 № 122-FZ.
6. Tatarintsev L.M., Tatarintsev V.L. Nekotorye aspekty okhrany pochv v Rossiiskoi Federatsii // Agrarnaya nauka – sel'skomu khozyaistvu: Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.: v 2-kh kn. – Barnaul: Izd-vo AGAU, 2009. – Kn. 2. – S. 229-230.
7. Tatarintsev L.M., Tatarintsev V.L., Vlasova T.V. Ekologicheskie aspekty sel'skokhozyaistvennogo zemlepol'zovaniya v Altaiskom krae: stat'ya // Vestnik Altaiskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. – 2010. - № 1 (63). - S. 49-52.



УДК 001.895

**В.В. Коновалов**  
**V.V. Konovalov**

## ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА

### INNOVATIVE DEVELOPMENT OF A REGION

Рассмотрены организационно-экономические основы инновационного развития региона на примере Томской области. Обозначена цель инновационного типа развития экономики и основные механизмы, используемые в области для ее достижения. Особое внимание уделено такому проекту, как создание Центра образования, исследований и разработок. Определены мероприятия проекта, среди которых выделены: создание университетского кампуса в районе левобережья реки Томи; создание в г. Томске Президентского кадетского корпуса; строительство корпуса клинично-диагностического центра

и т.д. Особое внимание уделено результатам, которые будут получены к 2020 г. по итогам реализации проекта. Отмечено, что в Томской области будет сформирован Центр с уникальной предпринимательской средой взаимодействия институтов инновационной направленности, позволяющий обеспечить инновационное и технологическое лидерство по следующим направлениям: модель непрерывной и многоуровневой системы образования; энергосберегающие технологии и технические средства для энергоемких отраслей экономики; нано-электроника и интеллектуальная силовая электроника; нанотех-