

Белик М. Н.

## ОЦЕНКА СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Белик Михаил Николаевич**

Ставропольский государственный аграрный университет  
(г. Ставрополь, Россия), аспирант кафедры туризма и сервиса  
belikmishka92@mail.ru

**Mikhail N. Belik**

Stavropol State Agrarian University (Stavropol, Russia),  
PhD student of Tourism and Service Department  
belikmishka92@mail.ru

Рассмотрены особенности нормативно-правового регулирования системы управления земельными ресурсами на федеральном, региональном и муниципальных уровнях. Отмечено, что на федеральном уровне управление земельными ресурсами осуществляется Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ и Правительством РФ. Президент России подписывает указы, касающиеся сферы земельных отношений, Федеральное Собрание РФ принимает законы в указанной области, а Правительство РФ отвечает за их исполнение и координацию деятельности различных органов по данному направлению. На региональном уровне управление земельными ресурсами в РФ осуществляется законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. В частности, на территории Ставропольского края полномочия осуществляются Правительством Ставропольского края в формате общего правового регулирования, министерством сельского хозяйства Ставропольского края, министерством имущественных отношений Ставропольского края, министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Ставропольского края, а также подведомственными им государственными учреждениями: ГКУ СК «Земельный фонд Ставропольского края», ГБУ СК «Дирекция особо охраняемых природных территорий Ставропольского края». На муниципальном уровне для решения задач местного значения, связанных с земельными ресурсами, созданы соответствующие структуры. Рассмотрены функции органов исполнительной власти. Сделан вывод о том, что в Российской Федерации существует определенная специфика в управлении земельными ресурсами на каждом из уровней. Она проявляется в области осуществления управления и в разграничении полномочий между законодательной и исполнительной властями, разными ведомствами и структурами. Существующие проблемы связаны с недостаточной цифровизацией в области мониторинга земель, а также с отсутствием оперативности в принятии эффективных управленческих решений на региональном и муниципальном уровнях.

**Ключевые слова:** земельные ресурсы, федеральный, региональный и муниципальный уровни управления, нормативно-правовое регулирование.

The features of regulatory and legal regulation of the land management system at the federal, regional and municipal levels are considered. It is noted that at the federal level, land resources are managed by the President of the Russian Federation, the Federal Assembly of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation. The President of Russia signs decrees concerning the sphere of land relations, the Federal Assembly of the Russian Federation adopts laws in this area, and the Government of the Russian Federation is responsible for their implementation and coordination of the activities of various bodies in this area. At the regional level, land resources management in the Russian Federation is carried out by the legislative and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation. In particular, on the territory of the Stavropol Territory the powers are exercised by the Government of Stavropol Territory in the format of general legal regulation, the Ministry of Agriculture of Stavropol Territory, the Ministry of Property Relations of Stavropol Territory, the Ministry of Natural Resources and Environmental Protection of Stavropol Territory, as well as state institutions subordinate to them. They are: State Public Institution Stavropol Territory Land Fund and State Budgetary Institution Directorate of Specially Protected Natural Territories of the Stavropol Territory. Appropriate structures were established at the municipal level to address local issues related to land resources. The functions of the executive authorities are considered. It is concluded that there is a certain specificity in the management of land resources at each level in the Russian Federation. It manifests itself in the field of management and in the division of powers between the legislative and executive authorities, different departments and structures. The existing problems are related to insufficient digitalization in the field of land monitoring, as well as the lack of efficiency in making effective management decisions at regional and municipal levels.

**Keywords:** land resources, federal, regional and municipal levels of government, regulatory and legal regulation.

*Конфликт интересов:* автор заявляет об отсутствии конфликта интересов, требующего раскрытия в данной статье.

*Conflict of interest:* The author declare no conflict of interest requiring disclosure in this article.

**Для цитирования:** Белик М. Н. Оценка современной системы управления земельными ресурсами в Российской Федерации // Форпост науки. – 2023. – № 3 (65). – С. 17-22. – <http://dx.doi.org/10.22394/2949-0855-2023-3-65-17-22>

**For citation:** Belik M. N. Estimate of Modern Land Management System in the Russian Federation. *Science Outpost*. 2023; 3 (65): 17-22. (In Russ.). – <http://dx.doi.org/10.22394/2949-0855-2023-3-65-17-22>

Современная научная литература достаточно широко и разнопланово интерпретирует термин «земельные ресурсы». Ряд исследователей трактует земельные ресурсы как земную поверхность, которая может быть использована человеком для жизни и деятельности, другие – как один из ключевых компонентов окружающей среды и ключевой природный ресурс для ведения хозяйственной деятельности [1; 2; 3; 4]. В консолидированном варианте под земельными ресурсами предлагается понимать совокупность земельной площади, расположенной на определённых территориях, обладающих природно-экономическими свойствами и служащих источником удовлетворения различных потребностей, интересов отдельных людей и общества в целом.

Обозначенная роль земельных ресурсов актуализирует необходимость формирования эффективной системы управления земельными ресурсами как на федеральном, так и на региональном уровне.

В отличие от научной литературы, на законодательном уровне в закреплённой форме отсутствует такое понятие, как земельные ресурсы, что вызывает достаточно большое количество проблем и вопросов, связанных с управлением земельными ресурсами. Основными задачами, которые решает законодательная база, являются вопросы, связанные с владением, использованием, распоряжением, рациональным использованием, защитой, восстановлением, сохранением и контролем за земельными участками разных категорий.

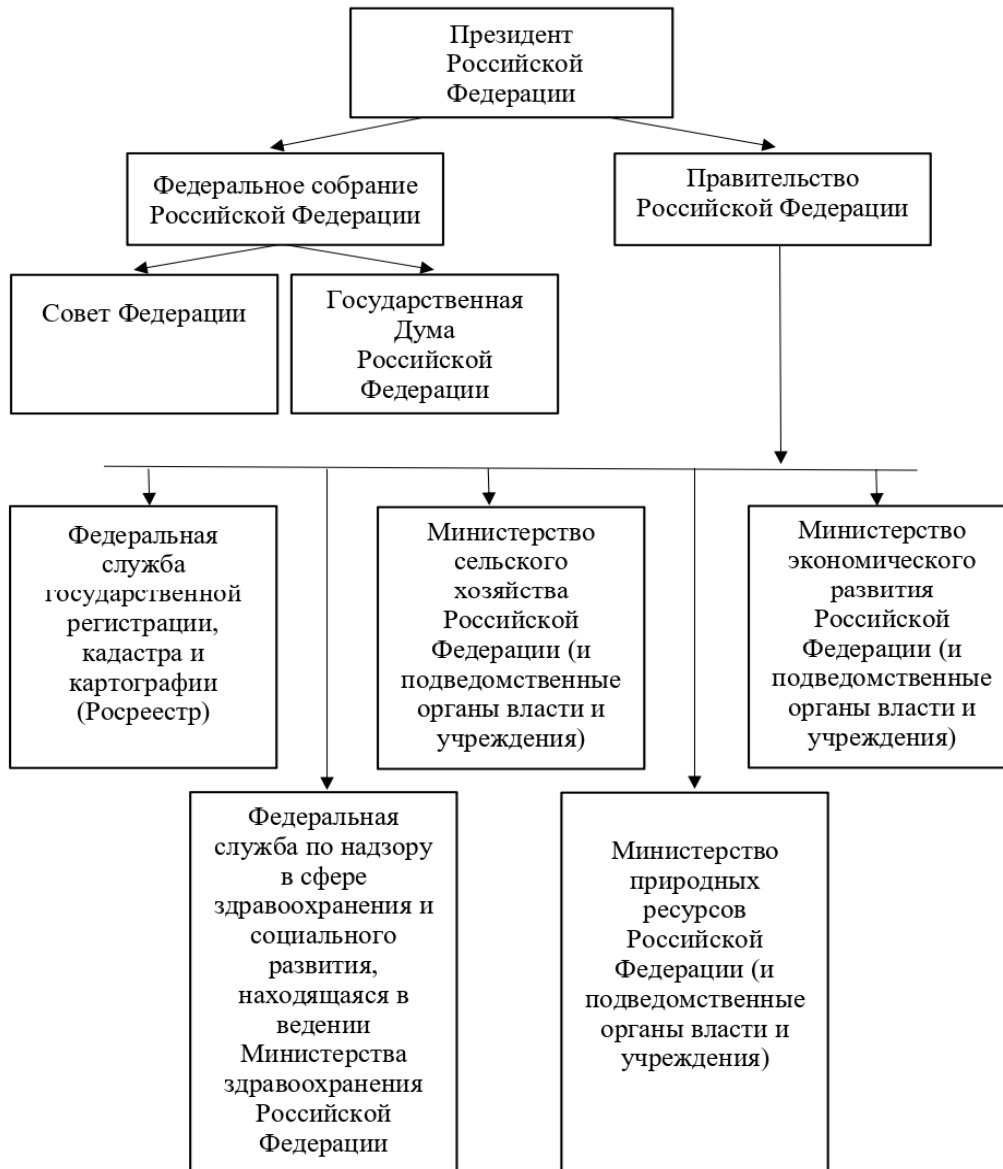
Исходя из федеративного устройства Российской Федерации, нормативно-правовое регулирование системы управления земельными ресурсами осуществляется на федеральном, региональном и муниципальных уровнях (рис. 1, 2).

На федеральном уровне управление земельными ресурсами осуществляется Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ и Правительством РФ. Президент России подписывает указы, касающиеся сферы земельных отношений, Федеральное Собрание РФ принимает законы в указанной области, а Правительство РФ отвечает за их исполнение и координацию деятельности различных органов по данному направлению. Министерство экономического развития РФ является ключевым ведомством, отвечающим за регулирование сферы земельных отношений и разработку земельной политики.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах:

- ведения Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) и предоставления сведений, содержащихся в ЕГРН;
- осуществления государственного кадастрового учёта недвижимого имущества, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- кадастровой деятельности и кадастровых отношений;
- деятельности саморегулируемых организаций кадастровых инженеров;
- национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров;
- государственной кадастровой оценки, геодезии и картографии;
- организации инфраструктуры пространственных данных РФ;
- имущественных отношений в части гражданского оборота недвижимого имущества (за исключением воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания, участков недр);
- земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения, а также перевода земель лесного фонда и водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории);
- государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения);
- федерального государственного земельного контроля (надзора) (за исключением случаев, когда указанные функции в соответствии с законодательством РФ осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти), федерального государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, федерального государственного контроля (надзора) в области геодезии и картографии [5].

Таким образом, на Росреестр возложены важнейшие функции в области кадастра и учёта недвижимости и земельных ресурсов.



Источник: составлено автором

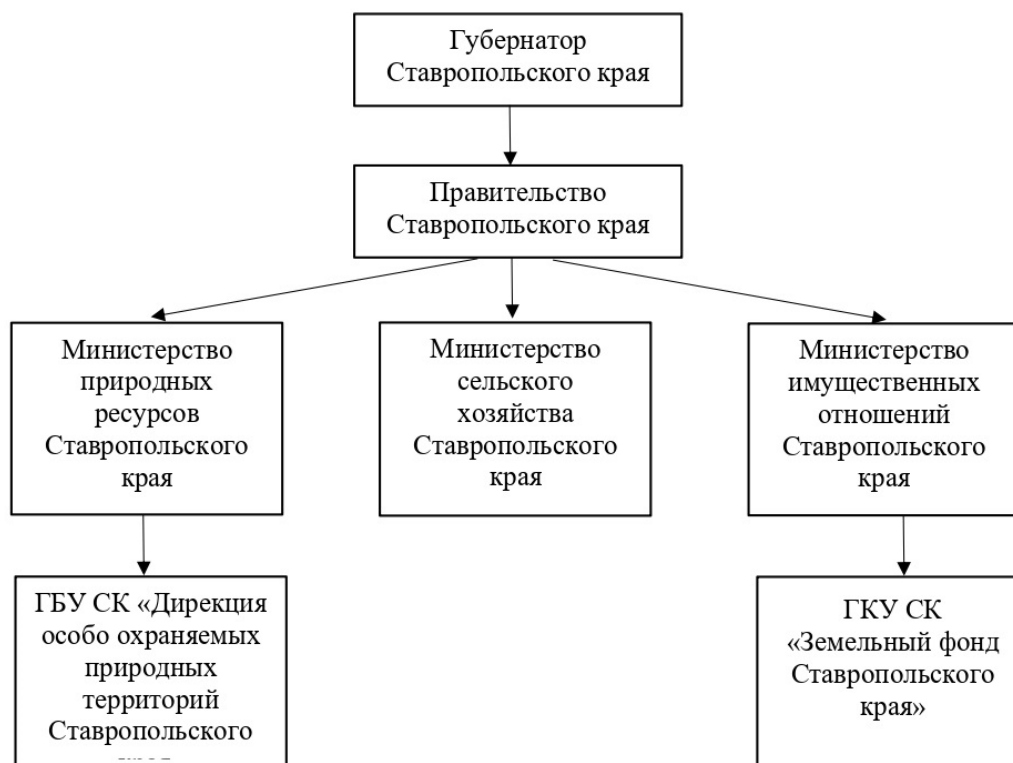
Рисунок 1 – Структура управления земельными ресурсами на федеральном уровне

Министерство природных ресурсов РФ и его подведомственные организации выполняют следующие важные функции:

- осуществляют государственную политику и управление в области охраны земель, которые являются ключевой составной частью окружающей среды;
- координируют деятельность органов исполнительной власти и организаций, действующих в сфере охраны земель;
- проводят государственную экологическую экспертизу для оценки воздействия на окружающую среду;
- организуют и осуществляют государственный экологический контроль, следя за соблюдением экологических норм и требований;
- выполняют иные функции, связанные с охраной природных ресурсов и окружающей среды.

Таким образом, Министерство природных ресурсов и его подведомственные организации играют важную роль в обеспечении охраны земель и природных ресурсов страны и её регионов.

Курируемая Министерством здравоохранения и социального развития РФ Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития выполняет управленческие функции, связанные с использованием и охраной земель.



Источник: составлено автором

Рисунок 2 – Структура управления земельными ресурсами на региональном уровне

Эти обязанности включают:

- контроль за соблюдением санитарных противоэпидемиологических мероприятий;
- соблюдение санитарных правил, норм и гигиенических стандартов при выборе местоположения промышленных объектов;
- оценку соблюдения санитарных нормативов при планировании земельных участков под строительство;
- мониторинг соблюдения санитарных норм и правил в процессе эксплуатации зданий, помещений и сооружений;
- определение и установление санитарно-защитных зон вокруг промышленных организаций и другие аналогичные функции.

Данные меры направлены на обеспечение соблюдения санитарных и гигиенических стандартов для защиты здоровья и благополучия населения.

Министерство сельского хозяйства РФ и его подведомственные организации занимаются реализацией государственной политики и управлением в агропромышленном комплексе. Данные ведомства являются специализированными органами для проведения аграрных реформ и участия в земельной реформе в сельских районах. К их обязанностям относится также обеспечение плодородия сельскохозяйственных земель, мелиорация и контроль над использованием земель сельскохозяйственного назначения.

На региональном уровне управление земельными ресурсами в РФ осуществляется законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с полномочиями, отнесёнными Земельным кодексом РФ и иными федеральными законами к ведению субъектов РФ [6]. На территории Ставропольского края вопросами, связанными с управлением земельными ресурсами, занимаются территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, региональные и муниципальные органы власти (рис. 2).

В разрезе региональных структур данные полномочия осуществляются Правительством Ставропольского края в формате общего правового регулирования, министерством сельского хозяйства Ставропольского края, министерством имущественных отношений Ставропольского края, министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Ставропольского края, а также подведомственными им государственными учреждениями Ставропольского края (ГКУ СК «Земельный фонд Ставропольского края», ГБУ СК «Дирекция особо охраняемых природных территорий Ставропольского края»).

Указанные региональные органы исполнительной власти играют ключевую роль в регулировании земельных отношений и управлении земельными ресурсами на территории региона, в частности осуществляют следующие функции:

- регулирование земельных отношений: разрабатывают и внедряют законодательные акты и нормативы, регулирующие земельные отношения в регионе, также могут устанавливать ставки на земельный налог и другие сборы;
- земельное планирование: разработка планов земельного использования, определение местоположения и целевого назначения земельных участков, утверждение генеральных планов населённых пунктов и территорий;
- мониторинг использования земли: проверка соблюдения условий разрешений на использование земли и выявление незаконных изменений в использовании участков;
- контроль над использованием земельных ресурсов: ведение реестров земельных участков, учёт и мониторинг земельных ресурсов, а также урегулирование споров и конфликтов, связанных с земельными отношениями;
- содействие в решении земельных вопросов: консультативная помощь гражданам, предприятиям и организациям в вопросах, связанных с земельными правами и использованием земельных участков.

Эти функции помогают формировать систему управления и использования земельных ресурсов на региональном уровне и соблюдение соответствующего законодательства.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7], органы местного самоуправления наделены полномочиями по установлению условий и осуществлению контроля по использованию земельных участков, находящихся в пределах соответствующего муниципального образования. Эти действия являются важной государственной функцией, и поэтому органы местного самоуправления активно сотрудничают с государственными органами, ответственными за государственный контроль за земельными ресурсами. Также органы местного самоуправления наделены полномочиями в области земельных отношений, включая установление правил застройки, разработку местных программ охраны земель, изъятие участков для муниципальных нужд и другие вопросы местного значения. На муниципальном уровне для решения задач местного значения, связанных с земельными ресурсами, созданы соответствующие структуры, например комитет по управлению муниципальным имуществом в г. Ставрополе.

Несмотря на существующую систему органов, участвующих в управлении земельными ресурсами, ряд проблемных вопросов на сегодняшний день остаётся актуальным.

1. Недостаточный уровень мониторинга земель является следствием отсутствия в цифровом формате соответствующих карт освоённости территорий, которые бы содержали актуализированную информацию. Наличие оперативной информации (особенно по землям сельскохозяйственного назначения, так как постоянно происходит изменение посевных площадей и плодородия почв) является крайне важным. Оперативность получения данной информации имеет ключевое значение для повышения эффективности управления землями, принятия обоснованных управленческих решений всеми заинтересованными субъектами земельно-имущественных отношений [8; 9].

2. Многие регионы РФ столкнулись с проблемой устаревших топографических карт, созданных в 1980–1990-х годах. В современных условиях, где ландшафт значительно меняется, особенно в быстро развивающихся регионах отсутствие актуальных карт препятствует эффективному мониторингу земель, развитию градостроительной деятельности, рациональному планированию использования сельскохозяйственных территорий. Решение этой проблемы требует активного участия государства, включая финансирование и поддержку для обновления картографической базы с использованием современных геоинформационных систем.

3. Отметим также сложности в управлении земельными ресурсами в связи с разбросом информации о земле, природных ресурсах, лесах, водных объектах и других природных элементах по различным государственным ресурсам, что влечёт фрагментацию и разобщённость данных.

Таким образом, в Российской Федерации существует определённая специфика в управлении земельными ресурсами на федеральном, региональном и муниципальных уровнях, которая проявляется как в области осуществления управления, так и в разграничении полномочий между законодательной и исполнительной властями, разными ведомствами и структурами. Существующие проблемы связаны с недостаточной цифровизацией в области мониторинга земель, а также с отсутствием оперативности в принятии эффективных управленческих решений на региональном и муниципальном уровнях.

#### **Список источников**

1. Акиндинов В. В. Роль и особенности земельных ресурсов в современной экономике АПК // Устойчивое развитие экономики региона (II Шаляпинские чтения) : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Мичуринск-научоград РФ, 18-19 декабря 2019 г.) / под ред. Н. В. Карамновой. – Мичуринск-научоград РФ : Мичуринский государственный аграрный университет, 2019. – С. 6-9.

2. Дубовицкий А. А. Стратегия управления рациональным землепользованием в сельском хозяйстве / А. А. Дубовицкий, Э. А. Климентова // АПК: Экономика, управление. – 2021. – № 12. – С. 53-59.
3. Жидков С. А. Эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения – залог экономического роста в сельском хозяйстве / С. А. Жидков, А. В. Апарин // Инновации в научно-техническом обеспечении агропромышленного комплекса Российской Федерации : материалы Всерос. (нац.) науч.-практ. конф. (Курск, 05-06 февраля 2020 г.). – Курск : Курская государственная сельскохозяйственная академия им. профессора И. И. Иванова, 2020. – С. 197-202.
4. Минаков И. А. Формирование и развитие рынка земли // Вестник Мичуринского государственного аграрного университета. – 2013. – № 4. – С. 63-66.
5. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии : Постановление Правительства РФ от 01 июня 2009 г. № 457. – URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-01062009-n-457/>.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. – URL: <https://legalacts.ru/kodeks/ZK-RF/> (дата обращения: 25.10.2023).
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/).
8. Лазарева О. С. Мониторинг земель: оценка состояния и использования земельных ресурсов Тверской области / О. С. Лазарева, И. Д. Ефимов // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2010. – № 9. – С. 72-79.
9. Лазарева О. С. Основные информационные источники в системе регионального управления земельными ресурсами / О. С. Лазарева, О. Е. Лазарев // Теоретические исследования и экспериментальные разработки студентов и аспирантов ТвГТУ : сборник материалов науч.-практ. конф., приуроченной ко Дню рос. науки. – Тверь : ТвГТУ, 2017. – С. 117-120.

#### References

1. Akindinov V. V. Rol i osobennosti zemelnykh resursov v sovremennoi ekonomike APK // Ustoi-chivoe razvitie ekonomiki regiona (II Shaliapinskie cheniia) : materialy Vseros. nauch.-prakt. konf. (Michurinsk-naukograd RF, 18-19 dekabria 2019 g.) / pod red. N. V. Karamnovoi. – Michurinsk-naukograd RF : Michurinskii gosudarstvennyi agrarnyi universitet, 2019. – S. 6-9.
2. Dubovitskii A. A. Strategiiia upravleniia ratsionalnym zemlepolzovaniem v selskom khoziaistve / A. A. Dubovitskii, E. A. Klimentova // APK: Ekonomika, upravlenie. – 2021. – № 12. – S. 53-59.
3. Zhidkov S. A. Effektivnoe ispolzovanie zemel selskokhoziaistvennogo naznacheniiia – zalog eko-nomicheskogo rosta v selskom khoziaistve / S. A. Zhidkov, A. V. Aparin // Innovatsii v nauchno-tekhicheskom obespechenii agropromyshlennogo kompleksa Rossiiskoi Federatsii : materialy Vseros. (nats.) nauch.-prakt. konf. (Kursk, 05-06 fevralia 2020 g.). – Kursk : Kurskaia gosudarstvennaia selskokhoziaistvennaia akademiia im. professora I. I. Ivanova, 2020. – S. 197-202.
4. Minakov I. A. Formirovanie i razvitie rynka zemli // Vestnik Michurinskogo gosudarstvenno-go agrarnogo universiteta. – 2013. – № 4. – S. 63-66.
5. O Federalnoi sluzhbe gosudarstvennoi registratsii, kadastra i kartografii : Postanovlenie Pravitelstva RF ot 01 iunია 2009 g. № 457. – URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-01062009-n-457/>.
6. Zemelnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 25 oktiabria 2001 g. № 136-FZ. – URL: <https://legalacts.ru/kodeks/ZK-RF/> (data obrashcheniia: 25.10.2023).
7. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii : Federalnyi zakon ot 06 oktiabria 2003 g. № 131-FZ. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/).
8. Lazareva O. S. Monitoring zemel: otsenka sostoianiiia i ispolzovaniia zemelnykh resursov Tverskoi oblasti / O. S. Lazareva, I. D. Efimov // Zemleustroistvo, kadastr i monitoring zemel. – 2010. – № 9. – S. 72-79.
9. Lazareva O. S. Osnovnye informatsionnye istochniki v sisteme regionalnogo upravleniia zemelnymi resursami / O. S. Lazareva, O. E. Lazarev // Teoreticheskie issledovaniia i eksperimentalnye razrabotki studentov i aspirantov TvGTU : sbornik materialov nauch.-prakt. konf., priurochennoi ko Dniu ros. nauki. – Tver : TvGTU, 2017. – S. 117-120.

Статья поступила в редакцию / Received: 17.09.2023  
Принята к публикации / Accepted: 10.10.2023  
Дата выхода в свет / Date of publication: 30.12.2023