

УДК 332.2.021.8: 332.2.01

UDC 332.2.021.8: 332.2.01

08.00.00 Экономические науки

Economic sciences

**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

**MODERN PROBLEMS OF LAND
RESOURCES MANAGEMENT**

Барсукова Галина Николаевна
к.э.н., профессор кафедры землеустройства и земельного кадастра

Barsukova Galina Nikolaevna
Cand.Econ.Sc., professor of the chair of land management and land cadastre

Радчевский Николай Михайлович
к.э.н., профессор кафедры землеустройства и земельного кадастра
Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина, Краснодар, Россия

Radchevsky Nikolay Mikhailovich
Cand.Econ.Sc., professor of the chair of land management and land cadastre
Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin, Krasnodar, Russia

Приведены показатели изменения площади пашни и сельскохозяйственных угодий РФ в результате современной земельной реформы. На примере Краснодарского края определена динамика и колеблемость площади пашни и посевов за 1970-2012 гг. с использованием линейного уравнения регрессии. Сформулированы основные причины сокращения площади сельскохозяйственных угодий и пашни: реорганизация сельскохозяйственных организаций, формирование фонда перераспределения земель, наличие невостребованных и неиспользуемых в сельскохозяйственном производстве земельных долей. Сделан вывод о необходимости обоснования теоретических аспектов управления земельными ресурсами и развития практической деятельности в области совершенствования земельных отношений. Приведен опыт управления земельными ресурсами в разных странах. Обосновано развитие современной системы управления на основе системного и ситуационного подхода. Сделан вывод о необходимости создания при правительстве РФ самостоятельной организационной структуры управления земельными ресурсами, разработки Концепции земельной политики Российской Федерации на 2016-2025 гг. Государственная программа земельных преобразований должна включать совершенствование земельного законодательства; создание системы планирования, использования и охраны земельных ресурсов; определение порядка использования земель сельскохозяйственного назначения землевладельцами и землепользователями на основе землеустроительной документации; обеспечение особой охраны сельскохозяйственных угодий; восстановление землеустроительной службы России. Предложены мероприятия для завершения последнего этапа современной земельной реформы

There were cited the indexes of changes of arable lands of the RF in the result of modern land reform. On the example of the Krasnodar region there was determined the dynamics and variability of arable lands and sowings for 1970-2012 using the linear equation of regression. There were formulated the main reasons of decreasing of agricultural lands: reorganization of agricultural organizations, formation of land redistribution stock, presence of unclaimed and unused lands in agricultural production. There was made a conclusion on necessity of substantiation of theoretical aspects of management with land resources and development of practical activity in the sphere of land relations improvement. There was shown the experience of management with land resources in different countries. There was substantiated the development of modern system of management on the basis of systematic and situational approach. There was made a conclusion on necessity of creation of independent organizational structure of management with land resources, developments of the concepts of land policy of the RF on 2016-2025 under the government of the RF. The state program of land reforms must include the development of land legislation; creation of planning system, use and protection of land resources; determination of order of use of arable lands by landowners and land users on the basis of land management documents; provision of special protection of arable lands; restoration of land management service of Russia. There were offered some arrangements to complete the last stage of modern land reform

Ключевые слова: СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ УГОДЬЯ, ПАШНЯ, ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА, УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ, МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ, ЛИНЕЙНОЕ

Keywords: AGRICULTURAL LANDS, ARABLE LANDS, LAND REFORM, MANAGEMENT OF LAND RESOURCES, METHODS OF MANAGEMENT, LINEAR EQUATION OF

УРАВНЕНИЕ РЕГРЕССИИ, ЗЕМЕЛЬНЫЙ
РЫНОК, ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНАЯ СЛУЖБА,
ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
РЕГИСТРАЦИИ, КАДАСТРА И КАРТОГРАФИИ

REGRESSION, LAND MARKET, LAND
MANAGEMENT SERVICE, FEDERAL
SERVICE OF STATE REGISTRATION,
CADASTRE AND CARTOGRAPHY

DOI: 10.21515/1990-4665-125-028

В настоящее время в большинстве стран мира исчерпаны практически все резервы по наращиванию сельскохозяйственной продукции. Остановился рост пахотных земель, прекратилось экстенсивное развитие сельского хозяйства, но продолжается рост населения, за последние 10 лет население в мире увеличилось на 14%, а пахотные земли – только на 0,4%. Во многих странах остро проявляется дефицит продовольствия. В настоящее время самая большая площадь пашни в мире находится в США – 179 млн. га, в Индии - 170 млн. га, в Китае 135 млн. га и в России 121,5 млн. га. Более информативным показателем является обеспеченность пашней одного человека. Душевая обеспеченность пахотными угодьями в Канаде составляет 1,53 га на 1 жителя, в США – 0,67 га, в Индии - 0,17, наименьшая обеспеченность пашней в Китае и Японии – по 0,08 и 0,03 га на человека. В России обеспеченность пашней на душу населения в настоящее время составляет почти 0,83 га, что значительно выше среднего мирового показателя. При этом доля пахотных земель в России занимает менее 7,1% от площади всего земельного фонда, в то время как в Западной Европе – 30%, в Азии – 15%, в Северной Америке – 13% [14,15].

В настоящее время значительный резерв пахотных земель имеется только в России, и как не парадоксально это звучит, в результате последствий современной земельной реформы этот фонд значительно увеличился. Рост продукции сельскохозяйственного производства в Российской Федерации возможен как на интенсивной основе, так и путем экстенсивного развития, вовлечения в производство всех неиспользуемых земель.

Первое десятилетие современной земельной реформы в стране сопровождалось значительным сокращением площади сельскохозяйственных

угодий и пашни, ежегодно категория сельскохозяйственных земель страны сокращалась на 160 тыс. га, а пахотные земель выводили из оборота с абсолютным ежегодным ускорением снижения уровня анализируемого показателя, равным 145 тыс. га. В последующие годы тенденция сокращения сельскохозяйственных земель замедлилась. За период с 1990 по 2014 год площадь сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации сократилась на 2203,4 тыс. га, площадь пашни уменьшилась на 10814,3 тыс. га, так как часть пашни была переведена в состав залежи, сенокосов и пастбищ, их площадь выросла [8, 11].

Одной из причин сокращения площади сельскохозяйственных угодий и пашни явилась реорганизация сельскохозяйственных организаций, формирование фонда перераспределения земель, наличие невостребованных и неиспользуемых в сельскохозяйственном производстве земельных долей. Длительный период большой проблемой остается привлечение финансовых ресурсов в сферу аграрного производства, в том числе путем ипотечного кредитования под залог земель сельскохозяйственных организаций [3, 4].

На 1 января 2015 года земельный фонд Российской Федерации составил 1709, 8 млн. га, в том числе земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности занимали 1577,3 млн. га, или 92,2%, в собственности граждан и их объединений находилось 115,4 млн. га, или 6,8%, юридических лиц -17,2 млн. га, или 1,0% земельного фонда России. В площади всех сельскохозяйственных угодий площадь пашни составила 121,5 млн. га, залежи – 4,9 млн. га, многолетних насаждений – 1,8 млн. га, сенокосов – 24,0 млн. га, пастбищ – 68,0 млн. га. Впервые за много лет в 2014 г. произошло увеличение площади сельскохозяйственных угодий на 1,8 тыс. га, площади пашни - на 16,8 тыс. га [11].

Проанализировать результаты современной земельной реформы на примере Краснодарского края можно на основе оценки изменения площа-

ди пашни и посевных площадей. Для этого определена динамика и колеблемость этих показателей за 1970-2012 гг. Выполнено моделирование тенденций временного ряда, на характер которого повлияли общие структурные изменения периода реформирования. Использовано линейное уравнение регрессии Дамодара Гуйарати с фиктивными переменными, позволяющее тестировать наличие структурных изменений в тенденции временного ряда:

$$y = a + b \cdot z_t + c \cdot t + d \cdot (z_t \cdot t) + \varepsilon_t, \quad (1)$$

где y – зависимая переменная;

t – порядковый номер года;

a, b, c, d - оцениваемые параметры регрессии;

ε_t – ошибка регрессии;

z_t – фиктивная переменная, которая при $t < t^*$ равна нулю, а при $t \geq t^*$ равна единице, при этом t^* – момент времени, сопровождаемый значительными изменениями факторов внешней среды.

Использование фиктивных переменных позволяет выявить характер влияния изменений общеэкономической ситуации на тенденцию анализируемого показателя. Выявление структурной нестабильности является первым этапом анализа, после которого необходимо разобраться в причинах этих структурных различий и более детально изучить характер изменения тенденции [8].

Теоретически посевная площадь должна соответствовать площади пашни. В 70-е годы посевная площадь в крае была несколько больше площади пашни, очевидно вследствие учета повторных посевов. В дореформенный период с 1970 по 1985 г. в Краснодарском крае наблюдалась достаточно устойчивая тенденция роста посевов сельскохозяйственных культур – на 2,29 тыс. га ежегодно (рис.1). Об этом же свидетельствует коэф-

фициент вариации, составляющий менее 0,8%. За последующий пятнадцатилетний период посевная площадь во всех категориях хозяйств края сократилась на 303 тыс. га. Минимальная занятость пашни посевами отмечена в экономически неблагоприятном 1998 году. В предреформенную пятилетку и первое десятилетие становления рыночных отношений абсолютное ежегодное сокращение посевных площади составляло в среднем 35,2 тыс. га. В последующие годы вследствие некоторой стабилизации отечественной экономики этот показатель имел тенденцию снижения в среднем ежегодно на 7,4 тыс. га.

В среднем за период с 2000 по 2012 гг. доля засеваемой пашни снизилась до уровня 91,6%, средний дореформенный показатель составлял 98,7%. За годы реформ сложилась устойчивая тенденция снижения уровня использования пахотных земель и убыточности аграрного производства [5]. При переходе к новым экономическим отношениям все более очевидна ориентированность сельских товаропроизводителей на получение прибыли любой ценой, что проявляется в рискованном нарушении требований севооборота и размещении на основной площади посевов наиболее востребованных рынком культур. В сложившихся условиях необходима более жесткая государственная регламентация использования земли каждым собственником или землепользователем [3,4,5,12].

С.Н. Волков, В.Н. Хлыстун, Н.В. Комов считают, что в основе многих современных проблем лежит недооценка и резкое снижение роли управления земельными ресурсами в осуществлении проводимой земельной политики, потеря органами государственной власти функций планирования и организации рационального использования земель и их охраны, особенно в сельской местности, уход государства из сферы землеустройства, игнорирование властными структурами и бизнесом землеустройства, как комплексной системы мер по организации рационального использования земель и их охране [10].

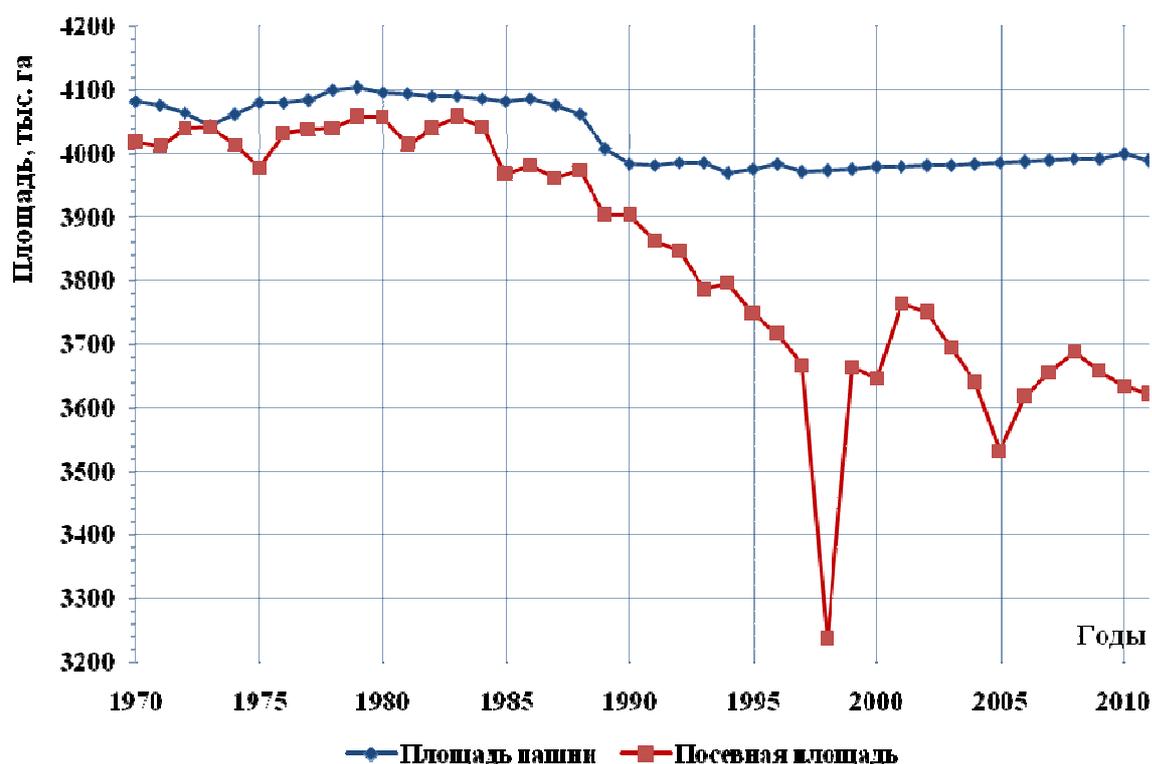


Рис. 1 Динамика площади пашни и посевных площадей во всех категориях сельскохозяйственных организаций Краснодарского края за 1970-2012 гг.

Исторический опыт убеждает, что все экономические реформы в истории России и других стран затрагивают социально-экономические и правовые аспекты земельных отношений, и успех реформ в первую очередь определяется степенью разрешения земельных проблем. Особую роль приобретает необходимость государственного вмешательства в процесс рыночных преобразований в области земельных ресурсов. При этом следует использовать опыт управления, накопленный мировой управленческой наукой, однако максимально учитывать российские особенности развития земельных отношений. На протяжении всего периода реформирования российской экономики проблема эффективного управления земельными ресурсами является острой и активно обсуждается в научных и публицистических статьях, в экономической и землеустроительной литературе.

Развитие земельных отношений в каждой стране имеет свои особенности, обусловленные историческими, политическими и экономическими различиями, однако существуют и некоторые общие закономерности для всех стран одного социально-экономического уровня. В большинстве цивилизованных государствах начало серьезного государственного вмешательства в земельные отношения относится к концу XIX - началу XX в., когда правительства стали ограничивать свободу собственников земли. В 1886 г. в Германии было введено единонаследие земель крестьянских хозяйств, в 1909 г. - во Франции и в 1912 г. - в Швейцарии. В 1909 г. в Великобритании был принят первый закон о планировании жилищного строительства, требующий от городских властей утверждения планов строительства и контроля за их соблюдением застройщиками. В США, Канаде, Великобритании, странах Западной Европы земельные отношения строятся на основе права частной собственности, гарантированном законодательством этих стран. При этом четко определяют права на владение, пользование и управление землей, присвоение дохода, сдачу в аренду, продажу, возвращение к собственнику, заклад, передачу по наследству или завещанию. За рубежом при управлении земельными ресурсами преследуют конкретные социальные, экономические и производственные цели, при этом главная задача – сохранение сельскохозяйственных земель. Важнейшей функцией управления является контроль. В Швеции национальная земельная служба (National Land Survey) действует с XVII века, государственные земельные службы успешно работают в Финляндии, Норвегии, штате Новый Южный Уэльс в Австралии. В Китае Министерство земли и природных ресурсов, насчитывает около 1 млн. работников, из них 200 тыс. землеустроителей. В США при Министерстве внутренних дел существует Бюро землеустройства (Bureau of Land Management), управляющее государственными землями, с бюджетом 1,5 млрд. долл. и 15 тыс. человек и т.д. [10, 12, 13, 14].

На современном этапе развития рыночной экономики необходимо дальнейшее обоснование теоретических аспектов управления земельными ресурсами и развитие практической деятельности в области совершенствования земельных отношений. Выделяют два подхода к формированию государственного управления земельными ресурсами - административный и экономический. Административный подход предполагает зонирование земель, планирование, регулирование их использования и землеотвода на основе законодательства страны. Продажа или иная передача сельскохозяйственных угодий на несельскохозяйственные цели почти везде требует специального разрешения.

Экономический подход предполагает привлечение к управлению земельными ресурсами финансово-экономические рычаги - налогообложение, залог, ипотеку земли, различные виды субсидий

В большинстве стран объектом налогообложения является стоимость объекта недвижимости, включающая собственно земельный участок и связанную с ним недвижимость. В отдельных странах объектом налогообложения является собственно земельный участок. В мировой практике основным инструментом финансового стимулирования сохранения земли в сельскохозяйственном использовании является льготное налогообложение сельскохозяйственных земель по сравнению с землями, занятыми жилой и промышленной застройкой. Этот общепринятый подход в развитых странах на практике заключается в полном освобождении сельскохозяйственных предприятий от поземельного налога или налога на недвижимость, или налогообложение в форме льготного режима.

В Российской Федерации в связи с введением с 01.01.2006 г. земельного налога, основанного на кадастровой стоимости земли, все собственники земли, независимо от эффективности ее использования, обязаны платить земельный налог. Для корректной стоимостной оценки земельных участков в Краснодарском крае в 2000-2002 гг. были выполнены работы по

государственной кадастровой оценке сельскохозяйственных угодий, в 2005 г. была проведена государственная кадастровая оценка остальных земель сельскохозяйственного назначения, в 2006 г. в крае была проведена работа по актуализации государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения. Государственная кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения была проведена по пяти группам земель, выделяемым по функциональному назначению и особенностям формирования рентного дохода в сельском хозяйстве. Оценка произведена в разрезе трех земельно-оценочных районов – Степного, Предгорного и Черноморского, выделенных по однородности природно-климатических и экономических условий. При оценке сельскохозяйственных угодий учитывался балл бонитета и технологические свойства объектов оценки [1].

В соответствии с положениями Федерального закона № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 22.07.2010 и Методическими указаниями по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения, утвержденными приказом Минэкономразвития от 20.09.2010 № 445 в 2015г. на территории Краснодарского края выполнена массовая кадастровая оценка земельных участков сельскохозяйственного назначения по новой методике, которая в среднем на 31,8 % увеличила стоимость объектов оценки. Методика новой кадастровой оценки не берет в расчет технологические свойства объектов оценки и обобщающий показатель качества почв – балл бонитета, не предусматривает учет и оценку местоположения земельных участков, не учитывает особенности сложившейся специализации сельскохозяйственных организаций.

Существующая система экономических регуляторов земельных отношений в условиях рынка включает земельный налог; арендную плату за землю; рыночную цену земли; залоговую цену земли; компенсационные

платежи при изъятии земель; компенсационные выплаты при консервации земель; платежи за повышение качества земли; штрафные платежи за экологический ущерб; налоговое обложение при гражданском земельном обороте; плату за право аренды и т. д. Все эти показатели основаны на объективной стоимостной оценке земли, методика оценки которой, на наш взгляд была поспешно изменена и не отвечает требованиям сегодняшнего дня.

Необходима большая работа по совершенствованию земельного законодательства, т.к. некоторые принятые законодательные акты по многим вопросам противоречат друг другу, до сих пор не сформулированы цели и задачи сельскохозяйственной политики, меры по их реализации [12, 14].

Современная наука управления рассматривает управление как процесс поддержания функционирования или перевода системы из одного состояния в другое посредством целенаправленного воздействия на объект управления с целью изменить его состояние. В настоящее время наука управления в усложняющейся экономической ситуации ищет эффективные формы использования ограниченных ресурсов, к которым в первую очередь относятся земельные ресурсы. Современная теория управления изучает закономерности организации управленческого процесса на макро- и микроуровне, возникающие во время этого процесса экономические отношения, определяет методологические приемы, соответствующие специфике объекта исследований, разрабатывает систему и методы активного воздействия на объект управления [9].

Управление земельными ресурсами можно рассматривать как раздел теории управления, не получивший достаточного научного обоснования. В свое время А. Файоль обосновывал существование менеджмента как универсальной науки во всех областях деятельности. В науке управления сформировались три научных подхода, которые преобладают в современном менеджменте: системный подход к управлению, ситуационный

подход; подход к управлению, как процессу. Системный подход к управлению предлагает рассматривать объект управления как сложную систему, объединяющую совокупность взаимосвязанных элементов, состоящую из внутренней и внешней среды. Системный подход очень важен в прогнозировании и планировании, принятии управленческих решений. Основы теории систем заложил русский ученый А.А. Богданов, последующий вклад в теорию систем внесли ученые Л. Берталанти, Ю.А. Урманцев, Р. Акофф, П.М. Керженцев, В.И. Вернадский и другие. Наибольшее развитие системный подход получил в 1960-70 годы XX века, когда акцент стал делаться на рассмотрение целостных явлений, изучение их системных, интеграционных свойств. Системный подход позволяет детально изучать отдельные структурные части системы, выявить роль каждой из них в общем процессе функционирования системы, учесть все взаимосвязи и выявить воздействие системы в целом на отдельные ее элементы. Варламов А.А. предлагает рассматривать системность как важнейший принцип современного управления, обосновывает его как необходимость использования системного анализа и синтеза в каждом управленческом решении. При этом важнейшим принципом управления он называет комплексность – необходимость всестороннего охвата всей управленческой системы, учет всех сторон деятельности, всех свойств. Системный подход, несомненно, целесообразен в управлении землей – сложным, уникальным объектом, имеющим биологические, физико-химические и экономические свойства. В то же время земля является одновременно объектом, созданным природой, и объектом собственности, недвижимости, купли-продажи [2].

Ситуационный подход заключается в подборе конкретных методов управления, подходов, функций, т.е. формировании конкретной системы управления в зависимости от сложившейся ситуации и условий во внешней и внутренней среде. Под ситуацией понимается совокупность событий, обстоятельств, которые в данное время влияют на объект управления и мо-

гут иметь определенные последствия для управляемой системы, принуждают субъект управления принимать соответствующие решения.

Концепция процессного подхода предполагает новый взгляд на систему управления, при этом управление рассматривается не как единовременное действие, а как непрерывный процесс, состоящий из серии взаимосвязанных действий – функций управления. Эти три подхода должны получить развитие и применяться в управлении земельными ресурсами.

Объектом управления является весь земельный фонд Российской Федерации, ее субъектов, административных районов, городов и других муниципальных образований, земельные участки отдельных субъектов земельных отношений, отличающиеся по виду использования, правовому статусу, а также земельные участки общего пользования. Земельный фонд делится на 6 категорий по использованию земель. Кроме того, земля является объектом собственности. В свою очередь собственность на землю предполагает наличие объекта собственности и собственника земли. На территории Краснодарского края земля является уникальным и наиболее ценным природным ресурсом.

Непосредственно с земельным фондом связаны земельные отношения, т.е. отношения которые складываются в процессе пользования, владения, распоряжения землей. Поэтому можно сказать, что объект управления включает и земельные ресурсы определенного уровня и определенные земельные отношения, в основе формирования которых лежит собственность на землю и другие средства производства. Со стороны государства обязательным условием является четкое правовое регулирование отношений собственности на землю.

Государственное управление земельными ресурсами можно рассматривать как воздействие государства на формирование и развитие земельных отношений организационно - правовыми и экономическими методами в целях упорядочения использования земельных ресурсов, их со-

хранения, преобразования, повышения эффективности использования. Соответственно, проблему управления следует рассматривать с двух позиций: с одной стороны - управление земельными ресурсами, с другой – регулирование земельных отношений. Эти два направления взаимосвязаны и взаимообусловлены [7].

Современный менеджмент управленческие действия определяет как функции управления. При этом каждая функция управления также представляет собой определенный процесс. Управление земельными ресурсами, организация работы земельно-кадастровой службы представляет собой управление взаимосвязанными процессами, постоянно меняющимися под воздействием внешней среды, поэтому однозначно, процессный подход является основным в системе эффективного управления земельными ресурсами. Здесь важно обосновать выбор основных функций управления земельными ресурсами, так как процесс управления заключается в реализации конкретных функций и методов управления. По сути, вся сложность управленческих действий осуществляется путем последовательной реализации функций управления. При этом следует рассматривать управленческий цикл, который состоит из нескольких этапов, соответствующих основным функциям управления, каждый предыдущий этап является предпосылкой последующих, что обеспечивает целостность, логическую завершенность процесса управления. Нельзя не согласиться с мнением современных авторов, что процесс управления является искусством.

Считаем, что система управления земельными ресурсами должна включать классические функции современного менеджмента: планирование; организацию, регулирование, координацию; контроль, учет, анализ; мотивацию, стимулирование. Эти функции необходимо рассматривать применительно к земельным ресурсам, учитывая всю сложность и специфику объекта управления. Процесс принятия решения можно рассматривать как реализацию функции планирование с использованием прогнози-

рования, моделирования. Реализация принятого решения предполагает осуществление функций организация, регулирование, координация мотивация, стимулирование. Контроль реализации принятого решения включает деятельность функций учета и анализа [9,12].

А.А. Варламов выделяет следующие общие принципы управления, формирующие и определяющие процесс управления в целом: приоритет государственного управления земельными ресурсами; дифференцированный подход к управлению землями разных категорий и регионов; принцип рационального использования земель; единство управления земельными ресурсами и управления территориями; организационная согласованность использования земель и управления территориями; совершенствование функций и методов управления земельными ресурсами; экономически эффективное сочетание государственного, регионального и муниципального управления земельными ресурсами; разграничение функций по управлению ресурсами между органами исполнительной и представительной власти одного административно-территориального уровня; разделение функций между различными ведомствами по федеральному, региональному и муниципальному уровню; правовая обеспеченность управления земельными ресурсами; принцип организационного и экономично-рационального соотношения централизации и децентрализации; принцип организационный, финансовый и кадровой обеспеченности системы управления земельными ресурсами [9].

Сложилась ситуация, при которой нарушены в большей или меньшей степени практически все общепризнанные принципы, не в полной мере задействованы функции и методы управления земельными ресурсами. Основное внимание стало уделяться земельному кадастру, позднее – кадастру недвижимости, направленному на оформление и регистрацию земельных участков. В 1990 г. землеустроительные органы РСФСР были преобразованы в Государственный комитет РСФСР по земельной реформе,

затем в 1991 г. – в Комитет по земельной реформе и земельным ресурсами при Правительстве Российской Федерации, до 2015 г. преобразования осуществлялись еще 14 раз. В 2000 году в России была практически ликвидирована Земельная служба, которой в 2000 году исполнилось 450 лет. Были прекращены землеустроительные работы, которые проводились в течение 450 лет практически непрерывно даже на самых сложных исторических этапах. Обязанности по ведению кадастра, регистрации прав, составлению карт, землеустройству были поделены между тремя ведомствами: Роснедвижимостью, Роскартографией и Росрегистрацией согласно п. 1 Положения «О Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости» утвержденного Постановлением Правительства РФ в 2004 г. Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости являлось федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, землеустройства, инвентаризации, объектов градостроительной деятельности, государственной кадастровой оценки земель и государственного мониторинга земель, а также по государственному земельному контролю и находилось в ведении Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации.

В 2008 указом президента Российской Федерации их функции перешли Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии – Росреестру, осуществляющей функции государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости; осуществлению государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности; государственной кадастровой оценки; землеустройства; государственного мониторинга земель; геодезии и картографии, государственного земельного контроля, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков и др. Федеральная

служба государственной регистрации, кадастра и картографии находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации и осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и подведомственные организации (рис.2).

В результате, несмотря на множество выполняемых работ Росреестр утратил функцию управления земельными ресурсами страны, параллельно были потеряны кадры квалифицированных землеустроителей. В настоящее время в Российской Федерации отсутствует единое ведомство, ответственное за разработку и реализацию земельной политики. Земли разных категорий разобщены по разным ведомствам и министерствам, управление земельными ресурсами дублируют Минсельхоз, Минэкономразвития России [10,12].

Несовершенство управления земельными ресурсами приводит к недобору налоговых платежей, не обеспечивает полной гарантии прав на недвижимое имущество, способствует формированию теневого оборота земельных участков и других нарушений, неэффективному использованию земельных ресурсов. Изменение ситуации возможно за счет создания четко определенной организационной структуры управления земельными ресурсами.

Специалисты и ученые в области земельных отношений уже длительный период считают необходимым сформировать в структуре Правительства Российской Федерации единый орган государственного управления земельными ресурсами, в полной мере обеспечивающий реализацию земельной политики государства и организацию рационального использования земель и их охраны. Необходимо разработать и утвердить Концепцию земельной политики Российской Федерации на 2016-2025 годы, четко определяющую ее цели, задачи, приоритеты механизмы реализации с установлением режимов использования земель [10].

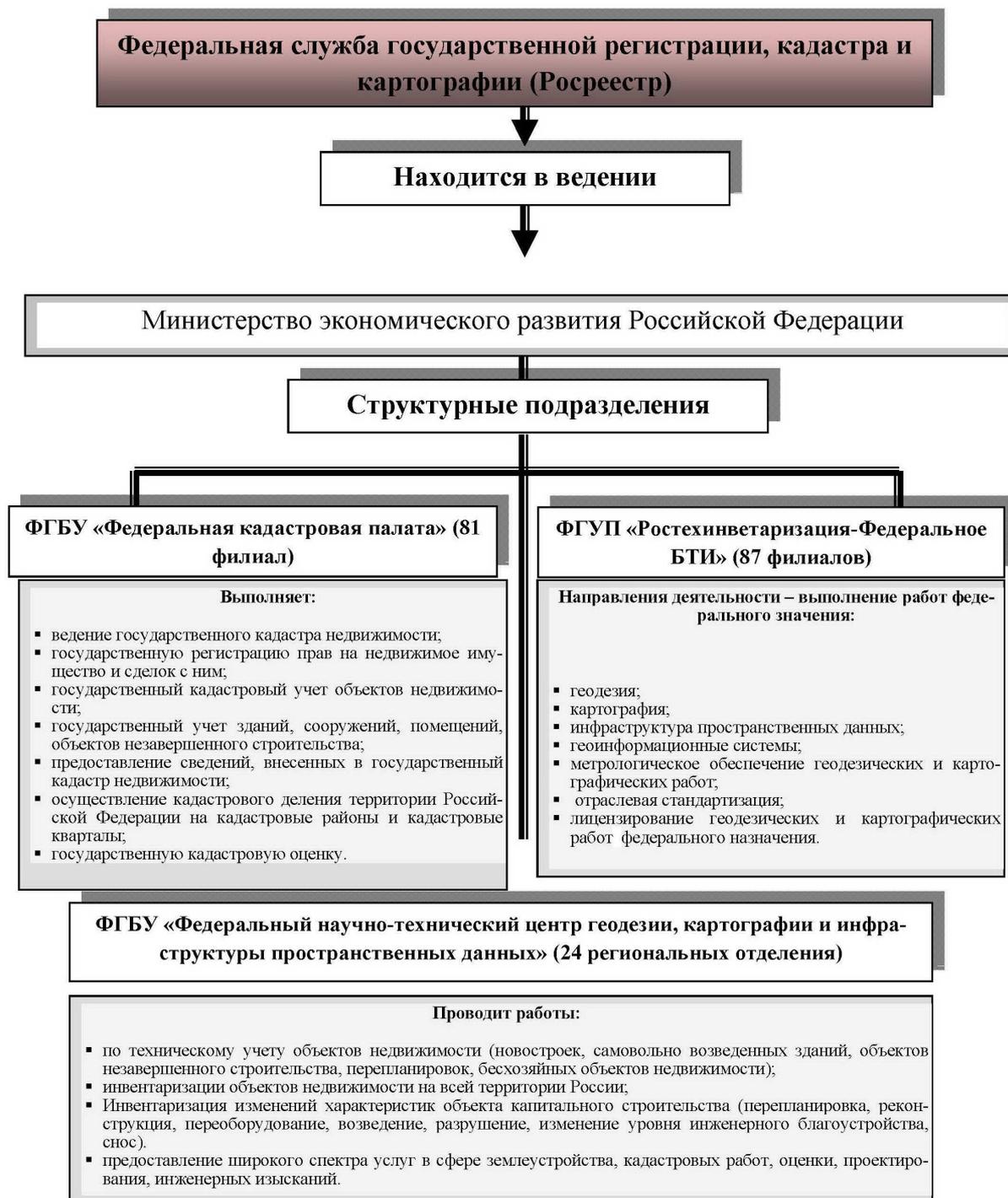


Рис. 2 – Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

Государственная программа земельных преобразований должна включать:

- совершенствование земельного законодательства;
- создание системы планирования, использования и охраны земельных ресурсов;
- завершение системы информационного обеспечения организации перераспределения и рационального использования земель;
- научное и кадровое обеспечение земельных преобразований;
- определение порядка использования земель сельскохозяйственного назначения землевладельцами и землепользователями на основе землеустроительной документации в соответствии с природно-сельскохозяйственным зонированием, территориальным планированием;
- обеспечение особой охраны сельскохозяйственным угодьям; трансформацию их в несельскохозяйственные допускать в исключительных случаях в порядке, установленном законом;
- восстановление землеустроительной службы России, возобновление разработки рабочих проектов, проектов внутрихозяйственного и межхозяйственного землеустройства, региональных схем землеустройства и противоэрозионной организации территории с четкой регламентацией источников финансирования;
- обеспечение экономических, правовых и организационных условий для эффективного использования сельскохозяйственных угодий, охраны, сохранения почвенного плодородия [10,12].

Развитию рынка земли должно способствовать развитие инфраструктуры рынка, то есть тех отраслей, которые обеспечат его нормальное функционирование. Наиболее важными являются институты оценки, землеустройства, государственного кадастрового учета, банковская и система налогообложения, которые в настоящее время проходят процесс становления и развития применительно к новым условиям рыночной экономики [6].

Важная задача в настоящее время – разработка адаптивно-ландшафтных систем земледелия и агротехнологий на основе проектов внутрихозяйственного землеустройства с учетом производственно-ресурсного и природно-экологического потенциалов, конъюнктуры рынка и многоукладности современного сельского хозяйства. Это позволит вернуть в сельскохозяйственное производство неиспользуемые сельскохозяйственные угодья [5].

Для завершения современной земельной реформы, на наш взгляд, в первую очередь необходимы следующие мероприятия:

- на уровне правительства разработка стратегии современной земельной политики, обоснование завершающего этапа реформы;
- завершение работ по разграничению, постановке на кадастровый учет и регистрации земельных участков, находящихся в государственной, муниципальной и коллективно-долевой собственности.
- восстановление системы учета и оценки качества земель, обеспечение постоянного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения;
- завершение работы по образованию земельных участков в счет не востребовавшихся земельных долей, упрощение правового механизма добровольного отказа от земельных долей;
- создание условий для консолидации земель у эффективных собственников;
- повышение эффективности использования сельскохозяйственных угодий в аграрном производстве на основе разработки адаптивно-ландшафтных систем земледелия и агротехнологий;
- создание регулируемого государством земельного рынка, развитие его инфраструктуры.

Список литературы:

1. Барсукова, Г. Н. Государственная кадастровая оценка земель в Краснодарском крае / Г. Н. Барсукова, Н. М. Радчевский // Перспективы развития аграрного сектора экономики в условиях вступления России в ВТО. – Краснодар: КубГАУ, 2006. – С. 23–28.
2. Барсукова, Г. Н. Особенности земли как природного объекта и объекта земельных отношений / Г. Н. Барсукова // Труды КубГАУ. – 2012. – № 3 (36) – С. 25–33.
3. Барсукова, Г. Н. Повышать эффективность использования земельных долей / Г. Н. Барсукова, В. И. Нечаев // АПК: экономика, управление. – 2009. – № 4. – С. 15–21.
4. Барсукова, Г. Н. Проблемы и перспективы использования земельных ресурсов в Краснодарском крае / Г. Н. Барсукова, М. В. Желтобрюхова, К. А. Юрченко // Труды КубГАУ. – 2011. – № 1 (28). – С. 14–18.
5. Барсукова, Г. Н. Эколого-ландшафтный подход к организации территории сельскохозяйственных предприятий / Г. Н. Барсукова, В. Д. Жуков, Н. М. Радчевский // Труды Кубанского государственного аграрного университета. – 2015. – № 1 (52). – С. 19–27.
6. Барсукова, Г. Н. Теоретические аспекты формирования земельного рынка / Г. Н. Барсукова // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2016. – № 115. – С. 389–399.
7. Barsukova, G. N. The basic methods and mechanisms for regulation of land relationships in conditions of their transformation Economy of agro-industrial complex and agriculture / G. N. Barsukova // [Kybernetik@.](#) – 2013. – № 9. – С. 68–75.
8. Barsukova, G. N. Appraisal of the results of the modern land reform of the Russian federation based on tendency to deformation of the agricultural area / G. N. Barsukova // British Journal for Social and Economic Research. – 2016. – № 1. – С. 13–22.
9. Варламов, А. А. Земельный кадастр: в 6 т. Т.2 Управление земельными ресурсами. – М.: КолосС, 2005. – 528 с.
10. Волков, С. Как достичь эффективного управления земельными ресурсами в России? / С. Волков, Н. Комов, В. Хлыстун // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2015. – № 3. – С. 3–7.
11. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель Российской Федерации в 2014 г. – М.: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, 2015. – 224 с.
12. Нечаев, В. И. Проблемы управления земельными ресурсами и использования земель в аграрном производстве: монография / В. И. Нечаев, Г. Н. Барсукова, Н. М. Радчевский, С. М. Резниченко. – Краснодар: Атри, 2008. – 340 с.
13. Кресникова, Н. И. Институциональные основы земельных отношений в России и в зарубежных странах / Н. И. Кресникова // Тр. М.: ВИАПИ. А. А. Никонова. – 2006. – № 16. – С. 78–79.
14. Управление земельными ресурсами, земельный кадастр, землеустройство и оценка земель (зарубежный опыт) / под ред. С. Н. Волкова, В. С. Кислова. – М.: Технология ЦД, 2003. – 378 с.
15. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://yandex.ru/images/search?text>.
16. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://tfolk.ru/>.

References:

1. Barsukova, G. N. Gosudarstvennaja kadaastrovaja ocenka zemel' v Krasnodarskom krae / G. N. Barsukova, N. M. Radchevskij // Perspektivy razvitija agrarnogo sektora jekonomiki v uslovijah vstuplenija Rossii v VTO. – Krasnodar: KubGAU, 2006. – S. 23–28.
2. Barsukova, G. N. Osobennosti zemli kak prirodnoho ob#ekta i ob#ekta zemel'nyh otnoshenij / G. N. Barsukova // Trudy KubGAU. – 2012. – № 3 (36) – S. 25–33.
3. Barsukova, G. N. Povyshat' jeffektivnost' ispol'zovanija zemel'nyh do-lej / G. N. Barsukova, V. I. Nechaev // APK: jekonomika, upravlenie. – 2009. – № 4. – S. 15–21.
4. Barsukova, G. N. Problemy i perspektivy ispol'zovanija zemel'nyh re-surov v Krasnodarskom krae / G. N. Barsukova, M. V. Zheltobryuhova, K. A. Jurchenko // Trudy KubGAU. – 2011. – № 1 (28). – S. 14–18.
5. Barsukova, G. N. Jekologo-landshaftnyj podhod k organizacii territorii sel'skohozjajstvennyh predpriyatij / G. N. Barsukova, V. D. Zhukov, N. M. Radchevskij // Trudy Kubanskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. – 2015. – № 1 (52). – S. 19–27.
6. Barsukova, G. N. Teoreticheskie aspekty formirovanija zemel'nogo rynka / G. N. Barsukova // Politematicheskij setevoj jelektronnyj nauchnyj zhurnal Kuban-skogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. – 2016. – № 115. – S. 389–399.
7. Barsukova, G. N. The basic methods and mechanisms for regulation of land relationships in conditions of their transformation Economy of agro-industrial complex and agriculture / G. N. Barsukova // Kybernetik@. – 2013. – № 9. – S. 68–75.
8. Barsukova, G. N. Appraisal of the results of the modern land reform of the russian federation based on tendency to deformation of the agricultural area / G. N. Barsukova // British Journal for Social and Economic Research. – 2016. – № 1. – S. 13–22.
9. Varlamov, A. A Zemel'nyj kadastr: v 6 t. T.2 Upravlenie zemel'nymi resursami. – M.: KolosS, 2005. – 528 s.
10. Volkov, S. Kak dostich' jeffektivnogo upravlenija zemel'nymi resursami v Rossii? / S. Volkov, N. Komov, V. Hlystun // Mezhdunarodnyj sel'skohozjaj-stvennyj zhurnal. – 2015. – № 3. – S. 3–7.
11. Gosudarstvennyj (nacional'nyj) doklad o sostojanii i ispol'zovanii zemel' Rossijskoj Federacii v 2014 g. – M.: Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj registracii, kadastra i kartografii, 2015. – 224 s.
12. Nechaev, V. I. Problemy upravlenija zemel'nymi resursami i ispol'zovanija zemel' v agrarnom proizvodstve: monografija / V. I. Nechaev, G. N. Barsukova, N. M. Radchevskij, S. M. Reznichenko. – Krasnodar: Atri, 2008. – 340 s.
13. Kresnikova, N. I. Institucional'nye osnovy zemel'nyh otnoshenij v Rossii i v zarubezhnyh stranah / N. I. Kresnikova // Tr. M.: VIAPiti. A. A. Nikono-va. – 2006. – № 16. – S. 78–79.
14. Upravlenie zemel'nymi resursami, zemel'nyj kadastr, zemleustrojstvo i ocenka zemel' (zarubezhnyj opyt) / pod red. S. N. Volkova, V. S. Kislova. – M.: Teh-nologija CD, 2003. – 378 s.
15. [Jelektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: <https://yandex.ru/images/search?text>.
16. [Jelektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: <http://tfolk.ru/>.