



Научная статья

УДК 332.363

doi: 10.55186/25876740\_2022\_65\_5\_443

## ЗЕМЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО: ИДЕИ ЛОМОНОСОВА, СОВРЕМЕННОСТЬ И КОНЦЕПЦИЯ БУДУЩЕГО

**М.П. Буров, В.В. Вершинин**

Государственный университет по землеустройству, Москва, Россия

**Аннотация.** В статье рассматривается и анализируется земельная политика государства и землеустройство, даются предложения и рекомендации по совершенствованию концептуальных положений земельной политики страны и ее взаимосвязи с развитием землеустройства. Показано, что основные принципы рациональной земельной политики, базирующиеся на основе детального учета свойств земли и ее пригодности для тех или иных функций, были заложены почти 300 лет назад М.В. Ломоносовым и сохраняют свою актуальность. Для формирования современной земельной политики, наряду с выделенным авторами публикации перечнем задач, наиболее важным, по их мнению, является решение следующих проблем: обеспечить открытость процедур обоснования и принятия управленческих решений и публичности информационных ресурсов, а также формирование разветвленной системы земельного контроля и усиления ее общественной составляющей; предотвратить монополизацию систем землепользования и коррупционности в системах управления ими и осуществить переход от пассивных (кадастр и регистрация) к активным (землеустройство) управленческим действиям государства; обеспечить переход от фискальной направленности земельной политики к правовым институтам долгосрочного действия, формирующим устойчивость и эффективность общественно-политической системы и земельного строя. По мнению авторов, базовой основой современной концепции земельной политики государства должно стать землеустройство, как атрибутивное мероприятие государства, организующее использование земли с учетом многообразия ее свойств и форм пригодности, что дает землеустройству преимущество в межотраслевом и государственном отношении в противовес любым ведомственным подходам. Указанное определяет актуальность и научную новизну представленного исследования.

**Ключевые слова:** земельная политика, землеустройство, земельные отношения, земельные ресурсы, рентная экономика, земельная реформа

Original article

## LAND POLICY AND LAND MANAGEMENT: LOMONOSOV'S IDEAS, MODERNITY AND THE CONCEPT OF THE FUTURE

**M.P. Burov, V.V. Vershinin**

State University of Land Use Planning, Moscow, Russia

**Abstract.** The article examines and analyzes the state's land policy and land management, offers suggestions and recommendations for improving the conceptual provisions of the country's land policy and its relationship with the development of land management. It is shown that the basic principles of rational land policy, based on a detailed account of the properties of the land and its suitability for certain functions, were laid down almost 300 years ago by M.V. Lomonosov and protect their relevance. For the formation of modern land policy, along with the list of tasks highlighted by the authors of the publication, the most important, in their opinion, is to solve the following: to ensure the openness of the procedures for substantiating and making managerial decisions and the publicity of information resources, as well as the formation of an extensive system of land control and strengthening its public component; to prevent monopolization of land use systems and corruption in their management systems and to make the transition from passive (cadaster and registration) to active (land use planning) management actions of the state; to ensure the transition from the fiscal orientation of land policy to long-term legal institutions that form the stability and effectiveness of the socio-political system and the land system. According to the authors, the basic basis of the modern concept of the state's land policy should be land management, as an attributive measure of the state, organizing the use of land taking into account the diversity of its properties and forms of suitability, which gives land use planning an advantage in the intersectoral and state relation as opposed to any departmental approaches. This determines the relevance and scientific novelty of the presented research.

**Keywords:** land policy, land management, land relations, land resources, rental economy, land reform

**Введение.** Любое государство мира базируется на основных факторах своего развития, к которым всегда относились: **земля**, **труд** (рабочая сила) и **капитал**, в современных экономических условиях к ним присоединилась **и информация**. В совокупном единстве

и взаимозависимости этих **факторов земля всегда занимала первое место**. Это обусловлено тем, что земля — это не только базис, но и условие развития и существования государства. В этой связи земельная политика — основа государственной деятельности, более того, эта

политика должна быть эффективной. В противном случае она не обеспечивала бы развития. Однако говорить о наличии в России эффективной земельной политики было бы не правомерно. Более того, в настоящее время продолжается обострение проблем, связанных с отсутствием

**эффективной** земельной политики **на общенациональном и региональных уровнях**. Существуют нерешенные проблемы в землеустройстве. Все отмеченное выше делает актуальными затронутые в публикации проблемы, обратимся к их рассмотрению и анализу.

**Цель исследования.** Целью исследования являлось получение объективных данных о состоянии государственной системы управления земельными ресурсами и землеустройства в Российской Федерации, их оценка с позиции современных требований развития государства и разработка концептуальных подходов и предложений по совершенствованию земельной политики в области управления земельными ресурсами страны.

**Методология проведения исследований** основана на сопоставлении фактов, полученных авторами данной публикации по результатам их научных исследований и результатов исследований авторитетных ученых, а также данных статистики и логики проведенного авторами анализа.

**Результаты и обсуждение.** Более 270 лет назад великий русский ученый Михаил Васильевич Ломоносов (1711-1765 гг.) одним из первых в России проявил большой интерес к земле и, самое главное, научно обосновал роль и значение использования земельных ресурсов, важности работ по изучению ресурсов земли и их хозяйственному обустройству, фактически **заложив научные основы современного землепользования и землеустройства**.

Один из проектов ученого изложен в его работе: «Мнение об учреждении Государственной Коллегии (сельского) земского домоустройства» [1], в ней он писал «о необходимости собирания сведений о погоде, недородах и пересухах, внутреннем избытке, состоянии дорог и каналов, деревенских ремесел, изучения лесов, организации работы опытной агротехнической базы», все это — веки масштабного **экономического землеустроительного мышления и стратегического планирования** развития производительных сил России, явленного нам М.В. Ломоносовым почти 300 лет назад! Его идеи следует отнести к рождающимся в то время процессам по **организации территории**, а также причастности М.В. Ломоносова к становлению экономической мысли России, основ землеустроительного проектирования, отечественного менеджмента и маркетинга. Великий ученый утверждал, что «в северных земных недрах пространно и богато живет натура, искать оных сокровищ некому». Он предупреждал, что «сами они на двор не придут, что они требуют глаз и руку в своих поисках». Фактически высказывания М.В. Ломоносова — это **основа научной концепции современной северной регионалистики**. Ломоносову претило размещение новых заводов без предварительного изучения особенностей местности — ландшафта, климата, доступности места, характера природного ресурса и т.д.

Основными экономическими положениями М.В. Ломоносова являются **идеи о месте и роли природно-ресурсного фактора в социально-экономическом развитии России**. Природу, минерально-сырьевой комплекс ученый считал великим преимуществом, даром свыше и квалифицировал как условие благополучия россиян.

Однако, как показывает проведенный нами анализ, Земля, являясь

- природным объектом (охраняемым в качестве важнейшей составной части окружающей среды);
- природным ресурсом (выступающим в качестве главного средства производства в сельском и лесном хозяйстве) и, как отмечалось ранее,
- основой осуществления хозяйственной и иной деятельности;
- недвижимым имуществом (объектом права собственности и других прав на землю), к большому сожалению, пока еще **не рассматривается в качестве важнейшего ресурсоформирующего актива системы государственного управления**.

В связи с этим разработка стратегий и управленческих решений социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу **должны быть ориентированы** не только на повышение эффективности земельной политики *на федеральном уровне*, но также и *на уровне субъектов федерации и муниципальных образований*, непосредственно осуществляющих управленческую деятельность по организации рационального использования, перераспределения и охраны земель. Это подтверждается опытом рационального управления земельными ресурсами, накопленным к настоящему времени в экономически развитых странах, ориентированным на решение не только региональных и местных задач, но также и на: обеспечение экономического роста, увеличение продуктивности угодий, преодоление бедности, достижение социальной справедливости, демократизацию общества, эффективное и бережное землепользование [2].

**Концепция государственного управления социально-экономическим развитием России** должна строиться на принципах и механизмах, обеспечивающих *гармонизацию и сбалансированность взаимоотношений федеральных, региональных, местных органов власти и населения* в обеспечении комплексного развития территориальных систем жизнеобеспечения, удовлетворения потребностей и повышения уровня жизни населения [2].

**Основополагающими принципами Концепции следует обозначить:**

- обязательность, взаимную заинтересованность, согласованность участия всех ветвей власти в управлении территориальным развитием;
- самостоятельность регионов в определении направлений и глубины участия в территориальном разделении общественного труда;
- приоритетность, постепенность, последовательность и этапность осуществления необходимых мероприятий, программ и проектов по повышению эффективности использования имеющегося природно-ресурсного, земельного, социально-демографического, производственно-технологического, интеллектуального, экологического и других составляющих совокупного национального потенциала для достижения устойчивых темпов экономического роста, повышения уровня и качества жизни населения и конкурентоспособности страны в мировом хозяйстве.

Необходимость разработки такой Концепции объективно обусловлена:

- сложившимися недостатками и диспропорциями в социально-экономическом развитии регионов,
- противоречиями между органами управления разных уровней в формировании и выборе путей и направлений использования имеющихся (в стране и регионах) и привлекаемых ресурсов и распределении полученных результатов.

Система регионального управления в условиях глобализации должна создавать возможности более целенаправленного, эффективного и масштабного **использования рентных факторов**, обеспечения устойчивого социально-экономического развития регионов страны.

Перед тем как продолжить рассмотрение проблемы формирования эффективной земельной политики обратимся к основным аспектам современной теории рентной экономики [3-6 и др.].

**В настоящее время экономическая теория** обосновывает необходимость разработки механизмов и принципов формирования и перераспределения:

- *мировой природной ренты* (при экспорте минерального, лесного, сельскохозяйственного сырья, создания транснациональных путей сообщения и коммуникаций, развития туризма);
- *экологической антиренты* (в результате хищнического использования лучших природных ресурсов, сверхнормативного загрязнения окружающей среды, зеленых «легких» планеты, вод мирового океана);
- *технологической ренты* (при экспорте высокотехнологичных товаров и услуг);
- *финансовой квазиренты* (результат спекулятивных операций в мировых финансовых центрах);
- *научно-образовательной ренты* (теневое использование научно-исследовательского и образовательного потенциала) и др.

Академик Дмитрий Семенович Львов разработал **теорию использования природных ресурсов в интересах всех членов российского общества** [7-9 и др.]. Он считал, что собственник земли и природных ресурсов должен «выплачивать ренту обществу, а не присваивать себе то, что ему никогда не принадлежало и принципиально принадлежать не может» и обосновывал необходимость **конституционально закрепить «право равного доступа каждого гражданина России к природно-ресурсному потенциалу страны»**, институционально оформив ее в виде **«социального дивиденда»**. По мнению Д.С. Львова, это необходимо сделать посредством обращения *рент от использования природных ресурсов* «в общественные доходы в форме специального фонда общественных финансов, составляющих чистый доход общества, в котором все его члены должны иметь равную долю». Он считал принципиальным вопросом реформ и самого существования России, что **налоги на заработную плату должны быть исключены, а главную нагрузку должна взять на себя рента**.

Сегодня основной вклад в прирост ВВП, то есть доход страны, на 75% создается за счет использования земли, лесных и водных ресурсов, газопроводов, средств сообщения, монополь-



ного положения производителей важных видов продукции, пользующихся повышенным спросом на рынке, и только 5% — это материализованный труд, а 20% — реальный вклад капитала, бизнес-сообщества, которое *иногда* создает эффективное производство. Получается, что *75% рентного дохода в нашей стране было «приватизировано»*, а на самом деле, **ренту, практически украли у государства и общества, что и повлекло беспрецедентное социальное расслоение.**

Академик Д.С. Львов считал, что перечисление в доход государства *ренты от эксплуатации природных ресурсов* позволило бы иметь реальную возможность резко снизить издержки на отечественные товары, повысить их конкурентоспособность и начать реальную борьбу за вытеснение с нашего внутреннего рынка импорта. Важно отметить, что все это было сказано до тех беспрецедентных экономических санкций, в которых оказалась наша страна в настоящее время. По мнению академика Д.С. Львова, это создало бы дополнительные стимулы к более полной загрузке простаивающих мощностей, экономическому росту, увеличению налоговых поступлений в бюджет государства и росту заработной платы.

Представленный выше краткий анализ современной оценки рентных отношений свидетельствуют о том, что совершенствование рентных отношений в нашей стране может **быть важнейшим фактором развития государственного управления экономикой России.**

Возвращаясь к проблемам совершенствования управления, следует отметить, что логика и **основная целевая посылка Концепции модернизации государственного управления**, по нашему мнению, должны быть ориентированы на создание в территориальных образованиях различных уровней — функционирования *необходимых условий для воспроизводства населения, повышения качества и уровня жизни, умножения человеческого и социального капитала.* Поэтому основным регулятором рационализации взаимоотношений между органами власти федерального, регионального, муниципального уровней и населением, проживающим на данной территории, являются **общественные потребности в публичных и частных благах.**

В настоящее время в действующей системе регионального управления выполнение этой функции не регламентировано законодательно-правовыми актами и не закреплено за соответствующими структурами власти. Для устранения этого недостатка необходимо:

- осуществить *типологию общественных и частных благ*, закрепленных за федеральным центром, субъектами федерации и местными органами власти;
- регламентировать за ними выполнение этой целеполагающей функции, связанной с созданием *нормальных и доступных условий жизнеобеспечения в соответствующих системах расселения населения.*

При этом следует исходить из того, что потребности и интересы социума, как правило, всегда группируются вокруг распределения, перераспределения, использования и восстановления полезных потребительских свойств, **норм и правил владения и пользования земельными ресурсами.**

В качестве одного из *важнейших механизмов* рационализации взаимоотношений между федеральными, региональными и муниципальными органами власти и населением, по нашему мнению, целесообразно предусмотреть **создание комплексной системы стратегического и интегрированного** (долгосрочного, среднесрочного и текущего) *управления* развитием национальной и региональной экономики, конструкция теоретической и методической базы которой должна синтезировать параметры, показатели и критерии взаимодействия верхних и нижних уровней и звеньев управления (включая самоуправление), реализуемых подсистемами:

- индикативного прогнозирования, программно-целевого национального, градостроительного и поселенческого проектирования (целевые комплексные программы, национальные и региональные проекты, генеральные схемы землеустройства территорий, проекты земельно-хозяйственного устройства территорий населенных пунктов, государственные и региональные программы использования сельскохозяйственных земель, сохранения и воспроизводства плодородия почв, генпланы городов, схемы развития агломераций, районные и муниципальные проекторки);
- стратегического планирования и программирования социально-экономического развития городов и муниципалитетов, схемами территориальной организации производства и населения (специальные и особые производственные, торговые, таможенные, рекреационные, инновационные и другие зоны).

В реальной действительности **в настоящее время территориальная структура экономики** формируется пока еще, как правило, только субъектами федерации в их нынешних административно-территориальных границах, без анализа возможных альтернатив их комплексирования, интегрирования и агрегирования. Кроме того, методология оценки влияния территориальных, институциональных, инновационных, интеллектуальных и структурно-организационных факторов на темпы экономического роста и социально-экономическое развитие общества в целом в настоящее время не разработана и не практикуется в существующей системе управления региональной экономикой. Поэтому **действующая ныне технология разработки программы социально-экономического развития страны не способствует формированию целостной и взаимосвязанной стратегии социально-экономического развития регионов.**

Обратимся к краткому анализу результатов последней земельной реформы 1990 года, которая, как минимум, должна была сформировать фундамент построения эффективной земельной политики государства.

**По нашему мнению, основной результат последней земельной реформы сводится только к двум позициям** — денационализация земли и образование многообразия форм земельной собственности. То есть провозглашены формы собственности и хозяйствования на земле, но совсем не определены их перспективы. Отсутствует и целеполагающая система управления земельными ресурсами.

К сожалению, некоторые политики и экономисты суть этой реформы сводят исключительно

к частной собственности на землю. Но ее оборот вовсе еще не означает появления эффективного хозяина. *Быть собственником земли важно, но не менее важно быть собственником результатов своего труда и знать, что они будут обществу востребованы.* В сегодняшней сложной социально-экономической ситуации необходимо срочно провести корректировку курса и обеспечить соблюдение принципа: *«Рынка должно быть столько, сколько можно, а государства столько, сколько необходимо».* Если этот принцип будет в основе земельной политики, мы сможем спасти деревню.

Начатая в России 30 лет назад земельная реформа до конца еще не доведена. Земельный оборот, его инфраструктура находятся в начальной стадии становления и отстают от потребностей реальной экономики. Нет полноценного сплошного земельного кадастра из-за отказа от обязательной постановки на кадастровый учет и перехода к заявительному принципу, отсутствует земельный суд, земельный банк, земельная биржа, нет генеральной схемы землеустройства территории страны, нет службы надведомственной государственной инспекции по надзору и контролю в сфере землепользования. Отсутствует единая государственная земельная служба страны [10]. В результате страна ежегодно недополучает свыше 1 трлн руб. местных налогов.

В России постоянно сокращаются площади продуктивных земель, их вывод из активного производства не отражается в учете, каждый год выводится до 2 млн га. *В итоге такая земельная политика, а точнее ее отсутствие, наносит невосполнимый ущерб экономике страны и развитию нашего общества.*

Многие ведущие экономисты уже признали, что если формировать современную земельную политику, то тут необходимо начинать все сначала. Современные схемы территориального планирования практически не отвечают ни на один вопрос организации рационального землепользования, не определяют развитие территорий и защиту земель. Нормы и правила в градостроительстве и на сельские земли не могут быть одинаковыми.

К сожалению, отсутствует достоверная свежая информация по видам и формам собственности и по целевому использованию земельного фонда страны. Также отсутствуют территориальное обустройство, не установлены границы земельных массивов на разном праве. Нужна полная инвентаризация земель. Прекращены обновление планово-картографических, почвенных и геоботанических материалов на земли сельскохозяйственного назначения, разработка прогнозов и проектов организации использования и охраны земель. Отсутствует четкая система прогнозирования и планирования использования земельных ресурсов.

В связи с бездумным разрушением колхозов и совхозов, организация их территории, система севооборотов и системы земледелия разрушены, и их необходимо создавать и/или внедрять заново.

В 1990-х годах была сделана ставка на фермеров. Но фермеры не стали опорой российской деревни, ее экономической и социальной базы. В фермеры шли многие желающие, в том числе, как теперь на Дальний Восток, городские россияне. Они думали, что за несколько лет смогут заработать много денег, но вскоре



поняли, что денег на земле не заработать даже на более-менее сносную жизнь, и, промотав немалые кредиты, разбежались. Пробовали себя в роли фермеров и отставные военные, и тоже большей частью лишь потратили время и деньги. Некоторые из них, кто сумел работать на земле, тоже стали «сливаться», так как отсутствие коммуникаций (электричество, дороги), невозможность сбыть выращенное (государство обещало создать или способствовать созданию производственных, потребительских, закупочных, кредитных кооперативов, но ничего сделано не было) превращало фермерство в фарс, а главное, *властными структурами были запутаны земельные отношения* так, что они до сих пор непонятны участникам аграрного преобразования страны.

Двенадцать миллионов сельских жителей получили 115 млн га в виде паев. Однако *получили они не землю, а лишь бумажные документы на неё*. Земля же осталась общедолевой. И, чтобы распорядиться своими долями, вначале надо было определить их площади, установить границы, но в пределах одной территории находились земли государственные, коллективно-долевые, муниципальные, корпоративные, а где они в натуре, в каких массивах находятся, никто не ведаёт. Чтобы перевести пай в частную собственность, его надо отмежевать от остальных земель, затем зарегистрировать, что стоит многих усилий и денег, а главное, ряда согласований.

В таких условиях землеустроительные работы (землеустроительное обеспечение и сопровождение), по логике, должно было финансировать государство, но оно на практике просто самоустранилось. В результате, сохраняя единое земельное пространство для рынка, плодородные земли скупили олигархи и иностранные компании. На развалинах прежних совхозов и колхозов в лучшем случае появились агрохолдинги, в худшем — чертополох и кустарник. *Такие результаты земельной реформы стали тормозом социально-экономического развития нашего общества.*

Неутешительные итоги проводимой в стране земельной реформы еще раз доказали, что землеустройство является ключевым звеном в осуществлении земельной политики государства, а отказ от государственного регулирования мероприятий в этой сфере является сдерживающим фактором земельных преобразований. Это, прежде всего, связано с тем, что **землеустройство всегда ассоциировалось** в нашей стране с **законодательно установленным и регулируемым государством порядком на земле**.

В настоящее время в качестве индикатора эффективности реализации земельной реформы (в том числе и прежде всего — землеустройства) выступает арбитражная практика, так как судебная система государства отражает механизм обратной связи на действия правительства в части улучшения качества жизни общества и проведения любого вида реформ.

Привлечение органов государственной власти к участию для рассмотрения в судах земельно-имущественных вопросов, могло быть вызвано необходимостью разъяснения позиции по существу и предоставления необходимых сведений из государственного кадастра недвижимости. Однако в большинстве случаев *государственные органы выступают*

*в качестве ответчика* по вопросам оспаривания действующей кадастровой стоимости и решений об отказе или приостановлении государственного кадастрового учета. При этом судебная практика по данной категории дел складывается не в пользу государства. Только в Московской области и Республике Татарстан ежегодно, с участием государственных органов, в судебных разбираательствах рассматривается примерно 4500 дел в каждом, из названных субъектов. В Краснодарском крае — более 3000, в Алтайском крае — более 1600, а в Волгоградской, Омской, Ярославской, Кемеровской и Челябинской областях и Пермском крае — от 1000 до 1500 дел.

Земля — величайшее и ничем не заменимое национальное богатство. Российская Федерация, как самое крупное по площади государство и, соответственно, по ее ресурсам, обладает особыми условиями использования земель и значительно отличается от всех других государств не только размерами землепользований хозяйствующих субъектов, но и системой построения государственной власти, уровнем экономического развития, многообразием форм собственности, наличием института земельной доли, *неустойчивой системой землепользования*.

Земля является, в первую очередь, **атрибутом государства**, поэтому землеустройство (землеустроительные мероприятия) надо воспринимать как **атрибутивные мероприятия**. *В этой связи, как отмечалось ранее, главной задачей управления государством становится организация использования земли*, включающие: потребление, сохранение и развитие ее свойств (пространства, почвенных, водных, растительных, животных ресурсов) для обеспечения жизнедеятельности сменяющихся поколений.

Поэтому **землеустройство служит механизмом обеспечения процессов реализации задач государства и общества**, вследствие чего **землеустройство должно рассматриваться как единый государственно-общественный институт, который должен иметь достаточно определенную структуру**.

По нашему мнению, существуют три основных функции современного землеустройства (его функциональные составляющие) или направления деятельности:

- землеустройство, направленное на обеспечение развития пространственного устройства и организацию использования земли — его государственная часть, обеспечивающая решение следующих задач: проведение земельных реформ, преобразование земельного строя, решение общих задач управления;
- землеустройство, направленное на решение задач общества — это общественно-государственная часть рассматриваемого института, включающая: сохранение и развитие свойств, главного природного и производственного ресурса государства, обеспечение социального развития территорий;
- землеустройство, направленное на решение частных задач общества — реализуется как общественный институт через: обеспечение эффективности рыночного производства, процесса перераспределения земель и т.д.

**В этой связи можно выделить следующие направления совершенствования земельной политики современного периода развития страны:**

- введение гибкого механизма приватизации и огосударствления земель, предполагающего переход от пассивного (кадастр и регистрация) к активным управленческим действиям государства (землеустройство) в сфере регулирования землепользования;
- отход от фискальности земельной политики (стремления к максимуму налоговых поступлений от использования земли в текущий момент) и переход к формированию институтов долгосрочного действия, обеспечивающих устойчивость и эффективность общественно-политической системы и земельного строя;
- введение открытости процедур управления земельными ресурсами;
- реализацию целенаправленной и эффективной инвестиционной земельной политики, ослабление разобщенности — отраслевого принципа управления земельными ресурсами и усиление единообразия — государственности управления;
- предотвращение монополизации систем землепользования и коррупционности в системах управления им;
- создание системы быстрого государственно-информационного обеспечения принятия управленческих решений (мониторинг, учет, изучение земель на основе современных ГИС-технологий);
- обеспечение открытости и публичности информационных ресурсов;
- формирование разветвленной системы земельного контроля и усиление его общественной составляющей.

Пассивность и неадаптивность органов управления в сфере земельных ресурсов привели к тому, что традиционные задачи землеустройства перераспределяются по смежным видам деятельности: *земельный кадастр* — образование и совершенствование земельных участков; *лесоустройство* — организация использования земель лесного фонда; *территориальное планирование* — планирование и прогнозирование использования земель.

Признанным **объектом землеустройства является земля в совокупности всех ее свойств** и характерных только ей особенностей, таких как: средства производства, пространственно-операционного базиса, объекта социально-экономических связей, продукта природы и иных уникальных свойств. **Именно комплексное восприятие земли отличает землеустройство от других мероприятий**, в той или иной степени ее затрагивающих. Поэтому сегодня необходимо осуществить только комплексное землеустройство.

Территориальное планирование фактически основывается только на признании земли как территории (пространственного базиса), организуя ее путем заполнения сферами деятельности и объектами; лесоустройство затрагивает только территорию размещения лесных ресурсов и лишь землеустройство учитывает и организует землю в ее многообразии свойств, что *отдает ему преимущество в межотраслевом, государственном отношении в противовес ведомственным подходам*.



К **субъектам землеустройства** в настоящее время относятся юридические и физические лица, имеющие отношение к земельным участкам, собственники объектов капитального строительства, расположенных на земельном участке, но не являющиеся собственниками, арендаторами, собственники земельных долей, инициаторы или заказчики землеустройства, ведомства, по профилю которых введены публичные ограничения и обременения, разработчики проектов и организации, осуществляющие реализацию землеустроительных мероприятий и др.

**Цель землеустройства** — рациональное использование и охрана земель, территориальная организация производства объектов землеустройства. В ряде случаев цель землеустройства можно выразить всего тремя словами, что не уменьшает ее содержательную сущность, а, по нашему мнению, наоборот, ее углубляет и усиливает: цель землеустройства — это **рациональное использование земель**. Такое определение землеустройства содержательно включает понятие «охрана земель», так как для земли нет иных способов ее охраны как рациональное использование, рациональное же (от лат. *rationales* — разумный) в настоящее время трактуется как научно обоснованное, полученное на основе опыта и научных достижений, то есть направленное не столько на решение сиюминутных задач, а предполагающее решение проблем далёкой перспективы, то есть учитывающее сохранение экологического состояния земельного ресурса и роста его социальной значимости в будущем [11, 12].

В настоящее время существует большое количество определений (толкований) понятия «землеустройство», как в научной литературе, так и в нормативно-правовых документах. Авторы настоящей публикации не будут их анализировать и предлагать новое определение понятия «землеустройство», поскольку:

- во-первых, каждое из существующих определений, по нашим оценкам, только акцентирует внимание на той или иной наиболее актуальной на текущий момент функции землеустройства, поэтому все они правильны, но ни одно не дает комплексности его содержания;
- во-вторых, трактовка понятия «землеустройство», по нашему мнению, весьма динамично, так как оно должно определяться задачами, которые законодательно возложено на землеустройство в тот или иной исторический период, в связи с чем, определение этого понятия может часто терять свою актуальность.

Главное, что хотелось бы отметить в контексте рассматриваемых в данной публикации проблем, что **землеустройство следует рассматривать как базовую основу концепции земельной политики государства**, отсутствующей до настоящего времени

Более 20 лет действует Федеральный закон от 18.12.2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» [13], за прошедшее время в него было внесено 12 дополнений, в основном ограничивающих функции землеустройства. Несмотря на последовательное сокращение задач землеустройства и, соответственно, видов землеустроительной документации, их перечень свидетельствует о возможности современного землеустройства

обеспечить базовую основу для осуществления государственных функций управления земельными ресурсами. Практически эти функции расширяются, выполняя насущные заказы общества по решению новых экономико-хозяйственных задач [14-17].

Многочисленные вопросы диктуют, что сегодня крайне нужен новый закон о землеустройстве. Он должен четко закрепить все основные позиции государства по перспективам развития земельных отношений и организации использования, охраны и воспроизводства земельных ресурсов, отражать все обстоятельства правового и территориального использования земель различного целевого назначения, при этом учитывать особенности использования земель различных категорий и исключить субъективные методы управления земельными ресурсами и коррупцией. Само понятие «землеустройство» из главного механизма реализации государственной политики по управлению использованием земельных ресурсов страны не должно превратиться в «объект государственного управления», что говорит о полном непонимании сути землеустройства, его социального, экономического, экологического и организационно-территориального значения.

Российская Федерация, как самое крупное по площади государство и, соответственно, по земельным ресурсам, обладает особыми условиями использования земель и значительно отличается от всех других государств не только размерами землепользований хозяйствующих субъектов, но и системой построения государственной власти, наличием института земельной доли, неустойчивой системой землепользования.

В законе следует отразить тенденции, сложившиеся в использовании земель (особенно сельскохозяйственного назначения) в стране, где до настоящего момента и в ближайшем будущем будет происходить перераспределение земель, и регулирование этих процессов должно осуществляться в процессе землеустройства, на основании научно обоснованных проектов землеустройства в развитие принятых государством целевых программ.

В законе не должен быть взят подход на сужение вопросов землеустройства до рассмотрения земель сельскохозяйственного назначения, хотя вопросы землеустройства, даже в таком контексте, не могут не затрагивать земли других категорий. При этом очевидно, что вопросы использования земель остальных категорий также остро требуют землеустроительного обеспечения. Земля является межотраслевым ресурсом, на котором базируются все отрасли экономики страны, поэтому землеустройство не может ограничиваться только землями сельскохозяйственного назначения.

Согласно действующей Конституции РФ, наша страна является федеративным государством, поэтому в законе должны быть предусмотрены положения землеустройства для уровня Российской Федерации, субъектов федерации, муниципальных образований, не нарушая принцип федерализма, который является основополагающим для нашей страны.

В законе должна быть обозначена необходимость регулярного и своевременного проведения землеустройства.

Учитывая, что земельный фонд России находится в государственной собственности (92% земель), то отсутствие государственного подхода в управлении земельными ресурсами через систему землеустройства нарушает Конституцию РФ и является предпосылкой возникновения коррупционной составляющей.

Целесообразно указать объекты землеустройства в следующей редакции: объекты землеустройства — территория Российской Федерации, территории субъектов РФ, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, территориальные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий, а также части указанных территорий и зон, земельные участки на межселенных территориях, включая земельные участки сельскохозяйственного назначения, а также их части.

В законе нецелесообразно детализировать отдельные положения, которые регламентируются отдельными инструкциями, ГОСТами, нормативами.

**Заключение.** В заключение следует отметить еще ряд предложений по разработке земельной политики страны, наряду с высказанными нами ранее.

Земельная политика страны должна четко отражаться в соответствующем государственном документе, который должен являться документом стратегического планирования, отражать официальные позиции государства на цели, задачи, содержание, механизмы реализации и ожидаемые результаты проведения политики в области распределения, рационального использования и охраны земельных ресурсов нашей страны.

Также необходимо официально закрепить не только свободу выбора форм землевладения и землепользования, но и установить обязанность региональных и муниципальных органов власти за обеспечение прав и предоставление возможностей для развития всех форм при неукоснительном соблюдении требований их защиты от посягательств и ущемлений в плане государственной поддержки. Следует четко выразить и отношение государства к разумному пределу концентрации земельной территории в руках одного юридического лица, к развитию латифундий, которые могут стать инструментом экономического разрушения страны, и к государственному регулированию этого процесса, поскольку уже некоторые землевладельцы, такие как Мираторг, Русагро, Агрокомплекс и другие, имеют площади более 1 млн га.

Научная проработка изложенных и других возможных подходов, их конструктивная трансформация и органическое встраивание в процессы выработки, принятия, реализации и контроля выполнения управленческих решений на национальном и региональном уровнях, включая формирование целевых ориентиров, модернизацию методологического, методического, информационно-статистического, организационно-структурного, институционального, законодательно-правового обеспечения Концепции, позволит, по нашему мнению, устранить ряд существенных недостатков, присутствующих в действующей системе государственного управления социально-экономическим развитием страны, ее региональных образований и систем.



## Список источников

1. Ломоносов М.В. Мнение о учреждении государственной коллегии земского благоустройства. Из публикации: А.С. Будилович. Ломоносов как писатель: сборник материалов для рассмотрения авторской деятельности Ломоносова. СПб., 1871. С. 313-314.
2. Буров М.П. Государственное регулирование национальной экономики: современные парадигмы и механизмы развития российских регионов. М.: ИТК «Дашков и К», 2020. 343 с.
3. Буров М.П. Экономика России. М.: ИТК «Дашков и К», 2021. 134 с.
4. Рязанов В. От рентной экономики к новой индустриализации России // Экономист. 2011. № 8. С. 3-17.
5. Яцкий С. Рентная экономика: политико-экономический аспект // Вестник Югорского государственного университета. 2011. Вып. 4 (23). С. 148-155.
6. Даниленко Л.Н. Теоретические подходы к анализу рентной экономики (рентного государства) // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. № 3 (212). С. 29-40.
7. Львов Д.С. Миссия России: сборник научных трудов / под ред. С.Ю. Глазьева и Б.А. Ерзякина. М.: Государственный университет управления, 2008. 120 с.
8. Управление социально-экономическим развитием России: Концепции, цели, механизмы / Государственный университет управления; Отделение экономики Российской академии наук; рук. авт. кол. Д.С. Львов, А.Г. Поршнева. М.: Экономика, 2002. 701 с.
9. Клейнер Г.Б. Аксиоматика академика Львова // Вестник Финансовой академии. 2010. № 4. С. 33-43.
10. Буров М.П. Уроки прошлого и современные особенности развития российской экономики. М.: ИТК «Дашков и К», 2021. 440 с.
11. Вершинин В.В. Теоретические положения землеустройства загрязненных земель: монография. Волгоград: Станица-2, 2003. 179 с.
12. Вершинин В.В. Землеустроительное обеспечение и сопровождение использования загрязненных сельскохозяйственных земель // Землеустроительное образование и наука: из XVIII в XXI век: материалы Международного научно-практического форума, посвященного 240-летию со дня основания Государственного университета по землеустройству. В 2 т. Т. 1 / под общ. ред. С.Н. Волкова, Д.А. Шаповалова. М.: ГУЗ, 2019. С. 129-142.
13. О Землеустройстве. Федеральный закон Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 78-ФЗ.
14. Буров М.П. Планирование и организация землеустроительной и кадастровой деятельности: учебник. М.: ИТК «Дашков и К», 2020. 366 с.
15. Буров М.П. Россия на пути к эффективной системе планирования и управления экономикой: монография. М.: ИТК «Дашков и К», 2021. 404 с.

16. Волков С.Н., Вершинин В.В., Турьянский В.А. и др. Концептуальные основы научно-технического развития АПК: монография. М.-Белгород: Константа, типография ФГБОУ ВО Белгородский ГАУ, 2020. 271 с.

17. Хлыстун В.Н., Липски С.А., Вершинин В.В., Мурашева А.А. и др. Организационно-экономические механизмы вовлечения в оборот, использования и охраны сельскохозяйственных земель: монография / под научной редакцией В.Н. Хлыстуна и А.А. Мурашевой. М., 2020. 568 с.

## References

1. Lomonosov, M.V. Mnenie o uchrezhdenii gosudarstvennoi kollegii zemskogo domoustroistva [Lomonosov M.V. Opinion on the establishment of the State Board of Zemstvo house management]. *Iz publikatsii: A.S. Budilovich. Lomonosov kak pisatel': sbornik materialov dlya rassmotreniya avtorskoj deyatel'nosti Lomonosova* (1871). [From the publication: A.S. Budilovich. Lomonosov as a writer: collection of materials for consideration of the author's activity of Lomonosov]. Saint-Petersburg, pp. 313-314.
2. Burov, M.P. (2020). *Gosudarstvennoe regulirovanie natsional'noi ehkonomiki: sovremennye paradigmy i mekhanizmy razvitiya rossijskikh regionov* [State regulation of the national economy: modern paradigms and mechanisms of development of Russian regions]. Moscow, ETC "Dashkov and K", 343 p.
3. Burov, M.P. (2021). *Ehkonomika Rossii* [Economics of Russia]. Moscow, ETC "Dashkov and K", 134 p.
4. Ryzanov, V. (2011). Ot rentnoi ehkonomiki k novoj industrializatsii Rossii [From the rental economy to the new industrialization of Russia]. *Economist*, no. 8, pp.3-17.
5. Yatskii, S. (2011). Rentnaya ehkonomika: politiko-ehkonomicheskii aspekt [Rent economy: political and economic aspect]. *Vestnik Yugorskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Ugra State University], issue 4 (23), pp.148-155.
6. Danilenko, L.N. (2013). Teoreticheskie podkhody k analizu rentnoi ehkonomiki (rentnogo gosudarstva) [Theoretical approaches to the analysis of the rental economy (rental state)]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* [National interests: priorities and security], no. 3 (212), pp.29-40.
7. Lvov, D.S. (2008). *Missiya Rossii: sbornik nauchnykh trudov* [Mission of Russia: collection of scientific papers]. Moscow, State University of Management, 120 p.
8. Lvov, D.S., Porshnev, A.G. (ed.) (2002.) *Upravlenie sotsial'no-ehkonomicheskim razvitiem Rossii: Kontseptsii, tseli, mekhanizmy* [Management of socio-economic development of Russia: Concepts, goals, mechanisms]. Moscow, *Ehkonomika Publ.*, 701 p.
9. Kleiner, G.B. (2010). *Aksiomatika akademika Lvova* [Axiomatics of Academician Lvov]. *Vestnik finansovoi akademii* [Bulletin of the Financial Academy], no. 4, pp. 33-43.
10. Burov, M.P. (2021). *Uroki proshlogo i sovremennye osobennosti razvitiya rossijskoi ehkonomiki* [Lessons of the past and modern features of the development of the Russian economy]. Moscow, ETC "Dashkov and K", 440 p.
11. Vershinin, V.V. (2003). *Teoreticheskie polozheniya zemleustroistva zagryaznennykh zemel': monografiya* [Theoretical provisions of land management of polluted lands: monograph]. Volgograd, Stanitsa-2 Publ., 179 p.
12. Vershinin, V.V. (2019). *Zemleustroitel'noe obespechenie i soprovozhdenie ispol'zovaniya zagryaznennykh sel'skokhozyaistvennykh zemel'* [Land management support and maintenance of the use of polluted agricultural land]. *Zemleustroitel'noe obrazovanie i nauka: iz XVIII v XXI vek: materialy Mezhdunarodnogo nauchno-prakticheskogo foruma, posvyashchennogo 240-letiyu so dnya osnovaniya Gosudarstvennogo universiteta po zemleustroistvu. V 2 t. T. 1* [Land management education and science: from the XVIII to the XXI century: materials of the International scientific and practical forum dedicated to the 240th anniversary of the founding of the State University of Land Use Planning. In 2 vol. Vol. 1]. Moscow, State University of Land Use Planning, pp. 129-142.
13. O Zemleustroistvo. Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 18.12.2001 g. № 78-FZ [About Land Management. Federal Law of the Russian Federation No. 78-FZ dated 18.12.2001].
14. Burov, M.P. (2020). *Planirovanie i organizatsiya zemleustroitel'noi i kadastrvoi deyatel'nosti: uchebnik* [Planning and organization of land management and cadastral activities: textbook]. Moscow, ETC "Dashkov and K", 366 p.
15. Burov, M.P. (2021). *Rossiya na puti k ehfektivnoi sisteme planirovaniya i upravleniya ehkonomikoi: monografiya* [Russia on the way to an effective system of planning and management of the economy: monograph]. Moscow, ETC "Dashkov and K", 404 p.
16. Volkov, S.N., Vershinin, V.V., Tur'yanskii, V.A. i dr. (2020). *Kontseptual'nye osnovy nauchno-tekhnicheskogo razvitiya APK: monografiya* [Conceptual foundations of scientific and technical development of the agro-industrial complex: monograph]. Moscow-Belgorod, Konstanta Publ., printing house of the Belgorod State Agrarian University, 271 p.
17. Khlystun, V.N., Lipski, S.A., Vershinin, V.V., Murasheva, A.A. i dr. (2020). *Organizatsionno-ehkonomicheskie mekhanizmy vovlecheniya v oborot, ispol'zovaniya i okhrany sel'skokhozyaistvennykh zemel': monografiya* [Organizational and economic mechanisms of involvement in the turnover, use and protection of agricultural land: monograph]. Moscow, 568 p.

## Информация об авторах:

**Буров Михаил Петрович**, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой региональной экономики и управления природными ресурсами, советник при ректорате, Scopus ID: 57207244917, m.burov-m.burov@yandex.ru

**Вершинин Валентин Валентинович**, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой геоэкологии и природопользования, ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9046-827X>, Scopus ID: 57190580623, Researcher ID: O-1151-2017, v.vershinin.v@mail.ru

## Information about the authors:

**Mikhail P. Burov**, doctor of economic sciences, professor, head of the department of regional economics and natural resources management, advisor of the rectorate of university, Scopus ID: 57207244917, m.burov-m.burov@yandex.ru

**Valentin V. Vershinin**, doctor of economic sciences, professor, head of the department of geoecology and nature management, ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9046-827X>, Scopus ID: 57190580623, Researcher ID: O-1151-2017, v.vershinin.v@mail.ru