

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ THEORY AND METHODOLOGY

Экономические системы. 2023. Том 16, № 3 (62). С. 12–26.
Economic Systems. 2023;16(3(62)):12-26.

Научная статья
УДК 332

5.2.3 – Региональная и отраслевая экономика

DOI 10.29030/2309-2076-2023-16-3-12-26

Совершенствование государственного регулирования проведения землеустройства в Российской Федерации: методологические аспекты

Михаил Петрович Буров

Государственный университет по землеустройству, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия, m.burov-m.burov@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются тенденции развития и актуальные проблемы законодательного обеспечения института землеустройства в Российской Федерации. Автор анализирует современную ситуацию, сдерживающую перспективное развитие землеустройства, обосновывает основные пути рассматриваемых проблем в сфере планирования и организации правильного использования земельных ресурсов. Помимо изложения вопросов государственного регулирования землеустроительных отношений, автор уделяет особое внимание процессам управления земельными ресурсами со стороны государства. В рамках исследования приводятся исторические аспекты сложившихся проблем.

Ключевые слова: земельное право, земельное законодательство, землеустройство, земельные ресурсы, земельные отношения, государственное регулирование, земельная реформа, новая редакция закона, интересы общества

Для цитирования: Буров М.П. Совершенствование государственного регулирования проведения землеустройства в Российской Федерации: методологические аспекты // Экономические системы. 2023. Том 16, № 3 (62). С. 12–26. DOI 10.29030/2309-2076-2023-16-3-12-26.

Original article

Improvement of state regulation of land management in the Russian Federation: methodological aspects

Mihail P. Burov

State University of Land Management, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia, m.burov-m.burov@yandex.ru

Abstract. The article discusses the development trends and current problems of legislative support of the Institute of Land Management in the Russian Federation. The author analyzes the current situation constraining the prospective development of land management, substantiates the main ways of the problems under consideration in the field of planning and organization of the proper use of land resources. In addition to presenting the issues of state regulation of land management relations, the author pays special attention to the processes of land management by the state. The historical aspects of the existing problems are presented in the framework of the study.

Keywords: land law, land legislation, land management, land resources, land relations, state regulation, land reform, new version of the law, public interests

For citation: Burov M.P. Improvement of state regulation of land management in the Russian Federation: methodological aspects. *Economic Systems*. 2023;16(3(62)):12-26. (In Russ.). DOI 10.29030/2309-2076-2023-16-3-12-26.

Введение

Известные ученые-землеустроители и видные производственники на ниве землеустройства советского периода – П.Н. Першин, И.Д. Шулейкин, С.А. Удачин, С.Д. Черёмушкин, Е.Е. Буров, Н.Н. Бурихин, А.Т. Панфилов, Г.В. Чешихин, Б.К. Юркевич, Г.В. Спектор, Г.А. Кузнецов, С.Н. Первов, Е.И. Шустиков и др. – считали ведущей ролью государства *долгосрочное управление земельными ресурсами* (с одной стороны, предупреждать истощение земельных угодий, их опустынивание, затопление, засорение и т. д., а с другой – продолжать и усиливать работу по облагораживанию земель, интенсификации и повышению эффективности земельного оборота, улучшению условий жизни и труда жителей). Их научные труды и обширный энциклопедический практический опыт служат и сегодня основным руководством, научной методикой устройства земельной территории как при изучении теоретических правовых проблем землеустройства, так и для решения практических задач организации территории. Их творческий путь можно охарактеризовать как путь «благоразумия», законосообразности экономических процессов, без резких движений и забеганий вперед.

Примечательно и то, что эти видные ученые и практики в свое время утверждали, что термины «землеустройство» и «организация территории» имеют идентичные понятия, а самое главное – имеют экономическую, социальную и экологическую значимость, опираются на достижения региональной науки и практики, имеют юридическую и аграрно-биологическую стороны землеустроительной деятельности, неразрывную и традиционную связь с архитектурой, градостроительством, пространственной организацией поселений, инженерными работами геодезического, мелиоративного, агролесомелиоративного и культурно-технического характера. Они особо обращали внимание на необходимость устойчивого социально-эколого-экономического развития страны – задолго до мировых фундаментальных работ в этой области, сочетающих интересы гражданского общества, экономики и природы.

Землеустроительные проекты не только должны основываться на доброкачественном материале, как любил подчеркивать Н.Н. Бурихин, но и обязательно доводиться до осуществления в натуре, что должно тщательно контролироваться [1].

В настоящее время собственные стратегии и концепции устойчивого развития имеют практически все развитые страны. Уровень землеустроительной науки и масштабы ее практического применения – одни из весомых показателей экономического потенциала этих стран. К сожалению, данная мировая тенденция в нашей стране почти не проявляется. Устойчивое развитие трактуется только в контексте экономического роста, что фактически минимизирует роль социальных и природно-экологических факторов.

До сих пор оценка природно-экологических факторов в мире не включена в экономический оборот на макроуровне, что искажает оценку национального богатства стран, препятствует корректному анализу направлений и механизмов экономического развития.

Для выдающихся академиков АН СССР Т.С. Хачатурова и Н.Н. Некрасова было характерно четкое понимание закономерностей функционирования экономики как единого целого. Много внимания они уделяли структурно-технологической неэффективности советской экономики, что приводило к гигантским потерям и нерациональному использованию природных ресурсов [2, 3]. Именно эти проблемы стали острее в наши дни не только для России, но и для всего мира.

Основная часть

Сегодня нужны новые идеи по совершенствованию стратегического планирования территориального развития в новой реальности, по улучшению качества сельскохозяйственных угодий, актуализации норм отвода земель, по проведению корректировки национальных проектов, государственных программ, нужно стремиться к **оптимизации решений землеустроительных задач и социальных проблем нынешней кадастровой деятельности (реформы).**

Землеустройство должно стать ключевым звеном в обеспечении продовольственной безопасности страны. Закон о землеустройстве должен в первую очередь исходить из того, что у нас имеется **сельскохозяйственное землеустройство и ком-**

плексное территориальное землеустройство. Это завещали нам основоположники отечественной землеустроительной науки и земельного права.

В последние десятилетия возникли противоречивость и недостоверность информации среди данных Росстата, Росреестра, Росприроднадзора, Рослесхоза, ППК «Роскадастр», Минсельхоза России, Минприроды России, Минэкономразвития России, Счетной палаты России и других заинтересованных ведомств в связи с заменой государственного земельного кадастра вначале кадастром недвижимости, а затем единым государственным реестром недвижимости (ЕГРН).

Также наблюдаются чрезмерное рассредоточение функций между органами земельного управления, незавершенность процесса разграничения государственной собственности на землю и затянувшийся многолетний переход невостребованных земельных долей в собственность муниципалитетов.

Инвестиции в сферу села значительно снизились. Следовательно, сократились объемы ввода жилых домов, школ, дошкольных учреждений, объектов здравоохранения, клубов, дорог, коммунального хозяйства. Все это привело к тому, что из более чем 153 тыс. сельских населенных пунктов почти 80–90% за последние годы перестали развиваться и начали деградировать [4].

Процесс депопуляции сельских поселений очень активен, однако нельзя допустить, чтобы Россия стала страной исчезающих деревень. Поэтому для защиты своей территории государство должно разработать и осуществлять всесторонне и глубоко продуманную *земельную и переселенческую политику; разработать и внедрить в жизнь жизнестойкую систему государственного управления земельными ресурсами; правильно использовать земельно-ресурсный потенциал в качестве основного рычага экономического роста страны*.

Решение всех этих важнейших для страны задач возможно только через проведение землеустройства, так как общей задачей развития землеустройства является повышение его интегральной роли в реальной экономике, что предопределяет межотраслевой характер организации территории, охраны земель, междисциплинарный научный подход к осуществлению управленческой деятельности в области землепользования.

Исследовательская работа сегодняшних проблем и разработка предложений по актуализации и систематизации существующих норм должны опираться на имеющийся опыт «российской организационно-производственной школы» и советского земельного права, ориентируясь на то, как принимался первый Земельный кодекс РСФСР 1922 года и как были реализованы его положения в других нормативно-правовых актах и правоприменительной практике в целом.

Чтобы иметь детальную информацию о качестве и количестве земель, обеспечить рациональную организацию их использования и охраны от неблагоприятных природных и антропогенных процессов, *система государственного управления земельными ресурсами* должна решать триединую задачу [5, 6]:

– выполнение съемок и обследований, мониторинга и кадастровых работ, зонирования и районирования земель в целях их изучения;

- осуществление территориального планирования и устройства территории на всех уровнях административного деления и хозяйственных образований;
- ведение государственного контроля за использованием и охраной земель.

Землеустройство призвано обеспечивать главное предназначение земли – **долговременное использование и воспроизводство биологических, экономических, социальных ресурсов**, так как оно имеет дело с невозобновляемыми территориальными элементами природной среды или с ограниченно возобновляемыми свойствами земли, в частности **плодородием почв**.

Длительные годы происходит процесс разрушения почв, подверженных ветровой и водной эрозии, представленных засоленными и солонцовыми комплексами, различными другими видами их деградации (заболоченность и переувлажненность, повышенная кислотность, засоренность камнями, заросли мелколесья, загрязненность радионуклидами, опустынивание и др.) и никто не останавливает эти процессы, хотя здесь должна присутствовать весомая роль государственных структур.

Что касается реализации государственной специальной программы развития сельских территорий [7], то там в первую очередь необходимо ориентироваться на пространственное развитие всех регионов, создание для них дифференцированных условий в целях привлечения квалифицированной рабочей силы и новых возможностей по развитию многопрофильного производства, а не делать упор на развитие только сельского туризма и социальной инфраструктуры села.

Вызывает огромное беспокойство и специальная госпрограмма вовлечения в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, утвержденная Правительством РФ от 14.05.2021 № 731 [8], на реализацию которой государство выделило огромные средства. Их львиная доля вкладывается в водные дорогостоящие мелиорации, что далеко не всегда эффективно. Кроме того, реализация госпрограммы сопряжена с многочисленными рисками и неопределенностями, минимизировать которые можно только при проведении предпроектных работ землеустроителей и на основании самих землеустроительных проектов.

Землеустройство, способствуя решению расселенческих проблем, оказывает непосредственное воздействие на формирование систем бытовых и производственных связей. Намечавшаяся в начале земельной реформы их реанимация посредством создания усадеб (хозцентров) крестьянских (фермерских) хозяйств и малых сельскохозяйственных кооперативов не состоялась. Кроме того, возникла проблема миграции населения, решение которой тоже относится к компетенции землеустройства, земельной политике государства.

Перспективная **землеустроительная политика** должна в полной мере учитывать восстановление хозяйственной роли всех без исключения сельских поселений. Примыкающую к ним территорию следует рассматривать как землепользование коллективного сельскохозяйственного предприятия или крестьянского (фермерского) хозяйства, как земельный массив внутрихозяйственного подразделения. Для увеличения объемов и концентрации производства, а также при необходимо-

сти строительства крупных объектов первичные хозяйственные образования могут ассоциироваться в самых различных вариантах.

Что же касается *переселенческой политики*, то следует осознать, что вопросы миграции населения всегда являлись частью земельной политики государства. В настоящее время стержнем переселенческой политики должна стать «колонизация» и обустройство «брошенных», в первую очередь приграничных, земель.

Современные теоретические воззрения на землепользование обосновывают необходимость учета в процессе управления ряда новых *тенденций и особенностей*. Известно, что население планеты 15 ноября 2022 г. достигло 8 млрд чел., ежегодный прирост численности населения земного шара в последние годы составляет примерно 80–85 млн чел., а потери продуктивных пастбищных земель за счет строительства, отводов для других несельскохозяйственных целей и деградации составляют 13 млн га в год (свыше 60% почв находятся в разной степени деградации, 40% пашни нуждается в рекультивации).

В частности, отмечается, что во многих районах планеты ее ресурсы исчерпаны и дальнейшее увеличение доли агросферы в общественном производстве почти невозможно. Подсчитано, что за последние 50 лет глобальная продуктивность зерновых возросла более чем в 3 раза, но для этого потребовалось увеличить внесение азотных удобрений в 10 раз, фосфорных удобрений – в 7,5 раз, а расход воды – в 2 раза [9].

Сегодня 28% площади мировой суши занимают пашни, в перерасчете на одного человека – это 0,2 га. Статистика за последние 70 лет констатирует, что в 1950 г. на одного жителя планеты приходилось 0,48 га мировых пашен, в 1990 г. этот показатель снизился на 0,2 га, а сегодня мы имеем снижение еще на 0,08 га [10]. Возникли проблемы с водо-, энергообеспечением и др. Мировое производство пшеницы за прошедшее столетие увеличилось более чем в 3 раза, энергетические затраты на каждую тонну возросли в 100 раз. Удвоение урожайности основных сельскохозяйственных культур, по мнению академика ВАСХНИЛ А.А. Жученко, можно достичь только при 10-кратном увеличении затрат исчерпаемых ресурсов, в том числе минеральных удобрений, пестицидов, средств механизации и др. [11].

Земля является главным национальным достоянием нашей страны, при этом **земельно-ресурсный фактор социально-экономического развития** страны и ее территориальных образований, как правило, игнорируется на всех уровнях управления. К сожалению, пока еще *не рассматривается в качестве одного из важнейших ресурсоформирующих активов системы государственного управления, а понимается как самореализующийся механизм развития.*

Для старта в восстановлении экономики и обеспечении ее эффективного функционирования в дальнейшем необходимо все же вовлечь в нее земельно-ресурсный потенциал, но не продавая и не проедавая его, а *делая двигателем развития производительных сил и производственных отношений, организуя его правильное использование и охрану.*

Реализация приоритетов социально-экономического развития страны, намеченных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и других программных выступлениях главы государства, воз-

можно только в условиях целенаправленных скоординированных действий органов власти всех уровней. Это подразумевает более широкое использование механизмов государственной региональной политики, стратегического планирования и пространственного развития.

Известно, что планирование – это основной рычаг в деле управления землей и охраны земельных ресурсов. И государство обязательно должно брать этот инструмент в свои руки. Не может общество и прежде всего производство развиваться стихийно, без плана. До сих пор в стране отсутствует стратегия развития на перспективу. Затем к этой стратегии нужны будут реальные планы развития производства, включая землеустроительное производство, а не только планы сбора налогов. Раньше в налоговых платежах всегда наибольший удельный вес занимал налог с оборота, а сейчас преобладает монетаристская политика. Создается такое впечатление, что «телега ставится впереди коня»: в качестве первичного рассматривается не экономика, а бюджет. Однако бюджет, формируемый налогами, – функция от экономики. Финансовое планирование в советский период шло в Госплане СССР, ибо Минфин СССР был, по существу, лишь казначейством и всегда настаивал на уменьшении бюджетных расходов, особенно инвестиций. Госплан СССР всегда настойчиво противостоял лоббированию интересов всех министерств, ведомств и союзных республик. Именно поэтому, когда план рассматривался на Верховном Совете СССР, то сначала докладывал председатель Госплана СССР, а уж затем министр финансов СССР.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[12] в полном объеме не работает, из года в год постоянно запаздывало создание его правовой базы, что явилось одной из причин замедления социально-экономического развития страны в непростых кризисных, конфликтных и санкционных современных условиях.

В последние десятилетия неоправданно утратили своё значение *генеральные схемы землеустройства территорий, проекты земельно-хозяйственного устройства территорий населенных пунктов, государственные и региональные программы использования сельскохозяйственных земель, сохранения и воспроизводства плодородия почв, схемы развития агломераций, районные и муниципальные проектировки, схемы территориальной организации производства и населения* и т. д.

В существующей практике технология государственного прогнозирования социально-экономического развития страны предполагает ограниченное участие субъектов РФ при подготовке сценарных условий на очередную перспективу. При этом 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 страны в целом в настоящее время не разработана и не практикуется в действующей системе управления региональной экономикой.

Для обеспечения условий повышения интегральной «мощи» страны крайне важно разработать и внедрить такую методологию формирования Стратегии развития национальной экономики, которая базировалась бы на взаимоувязанных между собой региональных стратегиях, а последние, в свою очередь, должны формироваться на основе интегральной увязки стратегий социально-экономического развития городов, муниципальных и районных образований.

В действующей системе управления, как правило, реализуются в основном прямые связи, идущие от центра к регионам, а обратные связи от населения, региональных и местных органов являются менее действенными. Они не всегда учитываются верхними уровнями управления, что обуславливает различные негативные последствия.

Отсутствие научно-обоснованных механизмов и методов экономического регулирования земельно-имущественных отношений, рентных доходов предприятий и организаций, которые в существующей системе управления распространены повсеместно, во всех сферах и видах общественного производства, в производственной и социальной сферах, на рынке девелоперских и других услуг, приводит к серьезным последствиям, связанным с укрывательством и отмыванием нелегальных доходов.

Используемые в системе управления механизмы регистрации, надзора, учета, изъятия, распределения и потребления рентных доходов (например, горной ренты и др.) не позволяют пока ещё решать эту задачу, что, в свою очередь, способствует негласному и несправедливому присвоению национального богатства страны и регионов теми экономическими структурами, которые не имеют непосредственного отношения к источникам его формирования. Часть средств, получаемых от рентных источников, например той же горной ренты, остается в отраслевых монополиях либо распределяется по многочисленным операциям транзакционной цепочки, направляется на поддержание убыточных, неперспективных производств и предприятий, попадает в распоряжение коммерческих структур, а также используется для личного обогащения.

Особо отметим в контексте рассматриваемых проблем то, что *длительный период исключительности госсобственности на землю и приоритетное положение землеустройства в советской системе регуляторов землепользования* оказали существенное влияние на текущее состояние земельного законодательства, на его недостаточное развитие. Однако ***землеустройство в настоящее время следует рассматривать как инструмент развития национальной экономики и управления земельными ресурсами, как базовую основу концепции земельной политики государства.***

Земельные реформы 1953, 1965 г., принятие Продовольственной программы 1982 г. и введение методов внутривоспроизводственного, арендного и семейного подрядов на селе не дали ожидаемых результатов.

Результат последней земельной реформы постсоветского периода – ***денационализация земли и образование многообразия форм земельной собственности.*** К сожалению, некоторые политики и экономисты суть этой реформы сводят исключительно к частной собственности на землю. Быть собственником земли, конечно, важно, но не менее важно быть собственником результатов своего труда и знать, что

они будут обществом востребованы. Однако *в условиях рыночных земельных отношений и начала осуществления кадастровой деятельности произошло весьма заметное снижение значения землеустройства.*

В сегодняшней сложной социально-экономической ситуации все же 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 можем спасти деревню. Начатая в России уже более 33 лет назад земельная реформа до конца не доведена. Земельный оборот, его инфраструктура находятся в начальной стадии становления и отстают от потребностей реальной экономики. Нет полноценного земельного кадастра, отсутствуют земельный суд, земельный банк, земельная биржа, нет генеральной схемы землеустройства территории страны, службы надведомственной государственной инспекции по надзору и контролю в сфере землепользования, отсутствует государственная землеустроительная служба.

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, правильного использования и охраны земельных ресурсов нашей страны.

Также необходимо не только официально закрепить свободу выбора форм землевладения и землепользования, но и установить обязанность региональных и муниципальных органов власти по обеспечению прав и предоставлению возможностей для развития всех форм при неукоснительном соблюдении требований их защиты от посягательств и ущемлений в плане государственной поддержки.

До сего времени не разработана в деталях давняя мысль отечественной «организационно-производственной школы» о необходимости мер материального и морального поощрения землепользователей, осуществляющих мероприятия по охране земель, повышению (сохранению) плодородия почв, вовлечению в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель.

В процессе хозяйствования на земле неотложно требуется большой учет тесных, неразрывных связей земли с другими природными ресурсами. Нуждается в совершенствовании и само понятие права землепользования с учетом особенностей сельскохозяйственного производства, интересов других землепользователей. Следует четко выразить и отношение государства к развитию сверхкрупных земельных монополий (латифундий), к регулированию этого процесса.

В работе с новыми законоположениями о землеустройстве и землепользовании важно помнить о роли муниципалитетов как полновластных политических органов народа, регулирующих все вопросы землепользования на своих территориях в тесной связи с вопросами хозяйствования, экологической культуры, исторической памяти народа, с его творчеством. Закон о землеустройстве должен стать законом о Родине.

Прошло уже 22 года с тех пор, как был принят Федеральный закон от 18.12.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» [13], что произошло до принятия Земельного кодекса

РФ, с появлением которого связывают в основном преодоление присущей второй половине 1990-х гг. возникшей тогда правовой неопределенности в земельном вопросе.

Появление указанного специального закона положило начало формирования адекватной изменившимся земельным отношениям соответствующей правовой базы землеустройства на федеральном и региональном уровнях. За прошедшее время в него были внесены многочисленные правки и дополнения, как правило, ограничивающие и сужающие функции землеустройства. Примерно четверть статей остались недействующими, а некоторые даже были необоснованно изъяты.

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.

Постоянно возникающие многочисленные проблемы на протяжении последних лет остро ставят животрепещущий вопрос о разработке модельного нового закона о землеустройстве, который компенсировал бы необоснованные изъятия из действующего документа: отказ от территориального землеустройства, исключение из его объектов участков, территориальных зон и зон с особыми условиями землепользования и др.

Первый вариант проекта закона о землеустройстве был подготовлен Минэкономразвития РФ в 2018 г., который длительное время обсуждался и частично корректировался, но общая его оценка профессионалами оказалась резко негативной. Далее появляется *второй, несколько уточненный вариант* Минэкономразвития РФ в 2019 г., который также имел отрицательное заключение.

Одной из самых главных ошибок сформированного проекта закона явилось то, что идеология закона основывалась на принципах управления земельными ресурсами таких стран, как Швеция, Нидерланды и частично Германия. В законопроекте были заимствованы лишь отдельные позиции законов названных стран, где уже имеется устойчивая система землепользования, и акцентировано внимание на природоохранные положения действующего там законодательства, которые совершенно не носят землеустроительной направленности.

После обновления состава Правительства РФ в январе 2020 г. был представлен *третий вариант законопроекта*, теперь уже как вариант Росреестра. По сути, это был тот же проект, только формально номинированный другим федеральным органом, поскольку к Росреестру перешли все полномочия и функции в сфере землеустройства, ранее закрепленные за Минэкономразвития РФ. Данный вариант характеризовался еще большей оторванностью от первоочередных задач в землеустроительной сфере.

Сегодня к данному федеральному органу накопилось много претензий: ошибки, накладки, отказы, недовольство людей. Надо срочно минимизировать все процедуры, которые проводит Росреестр, сделать их понятными, удобными и дешевыми, добиться максимальной цифровизации сервиса, отработать механизм оперативного и правильного оценивания и межевания земли.

Также следует обратить внимание, что общепринятой рациональной кадастровой стоимости до настоящего времени не создано. Сегодня оценка земель рассматривается применительно к системе кадастровой деятельности, к ее внутренним процессам и проблемам, а она в основном предназначена для управления земельными ресурсами, земельными отношениями и для налогообложения, т. е. сфера ее результатов находится в положительных изменениях социально-экономического развития страны и ее регионов, но вне кадастровой деятельности.

Определение кадастровой стоимости – сложный вопрос, с давних пор требующий пристального внимания. В нем задействованы органы законодательной и исполнительной власти, муниципалитеты, государственные бюджетные учреждения, наделенные соответствующими полномочиями, оценщики, суды, различные комиссии, созданные при Росреестре, налогоплательщики.

Возникающие проблемы экономической обоснованности кадастровой стоимости усиливаются огромной массой заявлений по оспариванию кадастровой стоимости, особенно в городах и населенных пунктах, где создается высокая плотность социально-экономических отношений, включая значимые места, возникают земельные и имущественные взаимодействия. Для создания адекватных условий качественного расчета кадастровой стоимости давно пора внести соответствующие изменения в действующее законодательство и методические указания о государственной кадастровой оценке.

Осенью 2021 г. Правительство РФ заменило головного исполнителя разрабатываемого законопроекта Росреестр на Минсельхоз РФ, который принял за основу *вариант Государственного университета по землеустройству, ставший уже четвертым* и предусматривающий последующую поэтапную разработку целого ряда подзаконных нормативных актов, обеспечивающих систематизацию законодательства по проведению землеустройства.

Правда, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 07.10.2022 № 2940-р «О государственной регистрации публично-правовой компании «Роскадастр» [14] могут появиться новые вводные, поскольку данная компания призвана заняться геодезической и картографической деятельностью (включая поиск, сбор, хранение, обработку, предоставление и распространение пространственных данных), выполнением кадастровых и землеустроительных работ, а также работ, необходимых для внесения в ЕГРН сведений о границах различных зон и территорий.

Будем надеяться, что аргументированный документ все же будет принят директивными органами в лучшем виде и станет основополагающим на ниве дальнейшего развития российского землеустройства на многолетнюю перспективу, окажет существенное влияние на позитивное развитие земельного права и на успешность решения практических задач в сфере продовольственной безопасности.

Закон 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 коррупцию.

В законе следует отразить тенденции, сложившиеся в использовании земель (особенно сельскохозяйственного назначения). В стране, где активно происходит перераспределение земель, регулирование этих процессов должно производиться только в процессе землеустройства, на основании научно-обоснованных проектов землеустройства, в развитие принятых государством национальных проектов и целевых программ.

В законе не должен отражаться 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 устройства земель (или землеустроительного проектирования) всех остальных категорий (населенных пунктов, особо охраняемых территорий, земель оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, водного фонда и запаса) также остро требуют землеустроительного обеспечения. Земля является межотраслевым ресурсом, на котором базируются все отрасли национальной экономики, поэтому землеустройство не может ограничиваться только землями сельскохозяйственного назначения и в настоящее время должно выйти из рамок категории земель 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 также должна быть обозначена необходимость регулярного и своевременного проведения землеустройства.

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

Также целесообразно указать **объекты землеустройства** в следующей редакции: объекты землеустройства – территория Российской Федерации, территории субъектов РФ, муниципальных образований, населённых 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.

Заключение

Землеустроительную науку ждут новые времена и оригинальные идеи. Однако предмет ее – закономерности изменения земельных отношений и качества земель, рост цены на землю и спроса на нее, все более тщательное и массовое устройство земель (землеустроительное проектирование) – со временем будет только усложняться и совершенствоваться. **Возникнут новые научные направления** – преобразование земли, устройство территории сельскохозяйственных предприятий и крестьянско-фермерских хозяйств, ценообразование земли, оценка использования земель, оптимизация использования земель, планировка сельских районов, реконструкция и ак-

туализация устройства территории сельских поселений, устройство земель промышленности, совершенствование земельных отношений и др.

Экономический аспект землеустройства всецело связан с решением таких задач, как создание пространственных условий для развития всех отраслей национальной экономики, формирование системы землепользований многоукладной экономики, использование и устройство сельскохозяйственных угодий для развития сельского хозяйства, участие в организации и проведении земельного рынка.

Никак нельзя забывать и об основном противоречии в развитии общества – о росте численности населения и сохранении имеющейся территории. Об этом нас настойчиво убеждали основоположники землеустроительной науки и земельного права. Тем более когда пространственный фактор и меньшая плотность населения нашей страны, из-за чего у землевладельцев длительное время отсутствуют четкие границы, негативно повлияли на дальнейшее становление и совершенствование законодательства о землеустройстве. Сегодня с каждым годом уменьшается площадь сельскохозяйственных угодий в расчете на одного человека. Только за последние 15 лет площадь обрабатываемых земель на одного человека уменьшилась на 44%. Безусловно, данная проблема касается не только землеустроителей, но именно их она касается в первую очередь.

В то же время сегодняшнее население для нашей страны в 150 млн чел. – откровенно недостаточное, даже в условиях, когда автоматизация, роботизация, цифровизация и т. п. радикально снижают потребность в рабочей силе: в сельском хозяйстве, строительстве, бизнесе, сфере услуг и т. д. И в этих сложных условиях сбережению кадров следует придавать более объемное значение, чем обычно. «Сбережение» в русском языке означает сохранение и накопление. Поэтому политика государства на сбережение трудового потенциала через бережное к нему отношение дает надежду на то, что наше гражданское общество постепенно само осознает, что ему можно и нужно жить не вопреки, а ради!

Список источников

1. Бурихин Н.Н. Развитие землеустройства и землеустроительной науки // Труды Московского института инженеров землеустройства. М. : Изд.-во геодезической литературы. Вып. 8. С. 5–23.

2. Инвестиционная политика природопользования / Т.С. Хачатуров, Н.Г. Фейтельман, Н.В. Базилева [и др.] ; отв. ред. Т.С. Хачатуров, Н.Г. Фейтельман ; АН СССР, Ин-т экономики, Науч. совет по пробл. «Экон. эффективность основных фондов, капит. вложений и новой техники». М. : Наука, 1989. 277 с.

3. Некрасов Н.Н. Региональная экономика: теория, проблемы, методы. 2-е изд. М. : Экономика, 1978. 343с.

4. http://businesspravo.ru/Analyst/AnlShow_AnID_54.html?ysclid=llarm7pmqd459572587 (дата обращения: 23.06.2023).

5. Буров М.П. О необходимости регулирования рынка земли и рентных отношений // Экономические системы. 2017. Т. 10, № 2. С. 52–54.

6. Рогатнев Ю.М. Новый этап развития землепользования и земельных отношений в пореформенный период // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2017. № 1. С. 12–19.

7. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 31.05.2019 № 696. URL: <https://base.garant.ru/72260516> (дата обращения: 23.06.2023).

8. О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 14.05.2021 № 731. URL: <https://base.garant.ru/400773886> (дата обращения: 23.06.2023).

9. Буров М.П., Буров М.М. Методологические положения, пути и направления совершенствования государственного управления социально-экономическим развитием России и ее регионов с учетом земельно-ресурсного фактора // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. 2013. № 1. С. 32–35.

10. <https://travelask.ru/questions/107321> (дата обращения: 23.06.2023).

11. Жученко А.А. Адаптивная стратегия устойчивого развития сельского хозяйства России в XXI столетии (эколого-генетические основы). Теория и практика. М. : Агрорус. 2010. 1053 с.

12. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420204138> (дата обращения: 23.06.2023).

13. О землеустройстве : Федеральный закон от 18.12.2001 № 78-ФЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901789647> (дата обращения: 23.06.2023).

14. О государственной регистрации публично-правовой компании «Роскадастр» : распоряжение Правительства РФ от 07.10.2022 № 2940-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210100015> (дата обращения: 23.06.2023).

References

1. Burikhin N.N. Development of land management and land management science. Proceedings of the Moscow Institute of Engineers of Land Management. M. : Publishing House of geodetic literature. Iss. 8. P. 5–23. (In Russ.).

2. Investment policy of environmental management / T.S. Khachaturov, N.G. Feitelman, N.V. Bazileva [et al.] ; ed. by T.S. Khachaturov, N.G. Feitelman; USSR Academy of Sciences, Institute of Economics, Scientific. advice on probl. «Economic efficiency of fixed assets, capit. investments and new technology». Moscow : Nauka, 1989. 277 p. (In Russ.).

3. Nekrasov N.N. Regional economy: theory, problems, methods. 2nd ed. Moscow : Economics, 1978. 343 p. (In Russ.).

4. http://businesspravo.ru/Analyst/AnlShow_AnIID_54.html?ysclid=llarm7pmqd459572587. (In Russ.).

5. Burov M.P. On the need to regulate the land market and rental relations. *Ekonomicheskije sistemy = Economic systems*. 2017;10(2):52-54. (In Russ.).

6. Rogatnev Yu.M. A new stage in the development of land use and land relations in the post-reform period. *Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel' = Land management, cadastre and land monitoring*. 2017;(1):12-19. (In Russ.).

7. On the approval of the state program of the Russian Federation «Integrated Development of Rural areas» and on amendments to some acts of the Government of the Russian Federation : Decree of the Government of the Russian Federation dated 31.05.2019 No. 696. URL: <https://base.garant.ru/72260516>. (In Russ.).

8. On the State Program for the effective involvement in the turnover of Agricultural Land and the development of the Reclamation complex of the Russian Federation : Decree of the Government of the Russian Federation dated 05/14/2021 No. 731. URL: <https://base.garant.ru/400773886>. (In Russ.).

9. Burov M.P., Burov M.M. Methodological provisions, ways and directions of improving state management of socio-economic development of Russia and its regions, taking into account the land-resource factor. *Aktual'nye problemy social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii = Actual problems of socio-economic development of Russia*. 2013;(1):32-35. (In Russ.).

10. <https://travelask.ru/questions/107321>. (In Russ.).

11. Zhuchenko A.A. Adaptive strategy for sustainable development of agriculture in Russia in the XXI century (ecological and genetic foundations). Theory and practice. Moscow : Agrorus. 2010. 1053 p. (In Russ.).

12. On Strategic Planning in the Russian Federation Federal Law No. 172-FZ of 28.06.2014. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420204138>. (In Russ.).

13. On land management : Federal Law No. 78-FZ of 18.12.2001. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901789647>. (In Russ.).

14. On the state registration of the public law company «Roskadastr» : Decree of the Government of the Russian Federation dated 07.10.2022 No. 2940-R. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210100015>. (In Russ.).

Информация об авторе / Information about the author

М.П. Буров – доктор экономических наук, профессор.

M.P. Burov – doctor of economic sciences, professor.

Статья поступила в редакцию 14.08.2023; одобрена после рецензирования 29.08.2023; принята к публикации 05.09.2023.

The article was submitted 14.08.2023; approved after reviewing 29.08.2023; accepted for publication 05.09.2023.