

---

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ  
И РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ  
РЕСУРСАМИ И ЗЕМЕЛЬНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ**

---

**Николай Иванович Бухтояров**

Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I

Раскрываются особенности земельных ресурсов как специфического фактора аграрного производства, даются определения аграрной, земельной политики и земельных отношений, раскрывается содержание учетной, распределительной, исполнительной и контрольной функций системы управления земельными отношениями, описываются негативные тенденции эволюции земельных отношений и современной практики землепользования, указываются проблемы, характерные для сложившейся системы пользования землей, предлагается рассмотрение системы воспроизводства земельных ресурсов как совокупности элементов, реализующих функции организации оборота земель, их эффективного использования, управления земельными ресурсами и экономического регулирования земельных отношений; формулируются задачи, стоящие перед государством как макрорегулятором земельных отношений, дается определение системы управления земельными ресурсами как совокупности общественных институтов, определяющих порядок формирования и регулирования отношений, возникающих между субъектами землепользования в процессе их взаимодействия, обеспечивающих информационную базу ведения земельного кадастра, формирующих и организующих механизм реализации инновационно-инвестиционного развития аграрного сектора и повышения производственной, инвестиционной и бюджетной эффективности использования продуктивных земель; обосновываются задачи, стоящие перед системой управления земельными ресурсами, раскрываются объективные экономические законы, определяющие специфику земельных отношений на отдельных этапах общественного развития и влияющие на процессы формирования и развития системы управления земельными ресурсами аграрной сферы, описывается совокупность организационных и экономических принципов развития земельных отношений; предлагаются мероприятия, ориентированные на повышение качества управления земельными отношениями и земельными ресурсами, на формирование благоприятной среды, обеспечивающей возможность реализации экономических интересов всех субъектов земельных отношений.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** земельные отношения, земельная политика, земельные ресурсы, управление, аграрное производство, государственное регулирование, агропродовольственный комплекс.

**THEORETICAL ASPECTS OF FORMATION  
AND DEVELOPMENT OF THE SYSTEM  
OF LAND MANAGEMENT AND LAND RELATIONS****Nikolay I. Bukhtoiarov**

Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great

In this article the author describes the features of land resources as a specific factor of agricultural production, gives the definition of agrarian and land policy and land relations, reveals the essence of accounting, distribution, executive and controlling functions of land relations management system. Negative trends in the evolution of land relations and modern land use practices are also described, as well as problems specific to the existing system of land use. It is proposed to consider the system of reproduction of land resources as a set of elements that implement the functions of organization of land turnover, its effective use, land management and economic regulation of land relations. The author formulates the tasks of the state as a macroregulator of land relations and defines the land administration system as a set of public institutions that determine the order of formation and regulation of relations arising between the subjects of land use in the process of their interaction. These institutions also provide the information database of land cadastre, form and organize the mechanism for implementation of innovative and investment-based development of the agricultural sector and increasing production, investment and fiscal efficiency of the use of productive land. The author defines the problems facing the land administration system, discloses the objective economic laws that determine the

specificity of land relations at certain stages of social development and interfere with the processes of formation and development of the land administration system in the agrarian sector. The author also describes a set of organizational and economic principles of development of land relations and proposes measures aimed at improving the quality of land relations management and land resources and creation of a favorable environment for a possible realization of economic interests of all subjects of land relations.

KEY WORDS: land relations, land policy, land resources, management, agricultural production, state regulation, agrifood complex.

Управление земельными ресурсами и земельными отношениями представляет собой осознанное целенаправленное воздействие совокупности субъектов управления на соответствующие объекты. Субъектами земельных отношений являются государство, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, юридические лица и граждане. К объектам земельных отношений традиционно относятся участки земли и права на них. Недостаточно высокий уровень эффективности землевладения и землепользования, продолжающиеся процессы деградации продуктивных земель требуют формирования и развития адекватной системы управления земельными ресурсами и земельными отношениями, охватывающей все уровни общественного производства. В этой связи особую актуальность приобретает исследование проблем, связанных с совершенствованием земельных отношений и повышением эффективности воспроизводства земельных ресурсов на основе развития системы управления ими.

Исследования основаны на изучении совокупности литературных источников, посвященных проблемам развития системы управления земельными ресурсами и земельными отношениями.

Земля является пространственным и продуктивным базисом аграрной сферы и специфическим фактором производства, позволяющим получать значительную часть продовольствия, потребляемого населением в процессе своей жизнедеятельности. Особенность земельных ресурсов проявляется в том, что они, в отличие от других видов ресурсов, не являются результатом труда, не могут воспроизводиться искусственным путем, ограничены пространственно и характеризуются абсолютной немобильностью, обладают различными продуктивными свойствами, могут изменять свое качество (плодородие) и т. д.

Эффективность сельскохозяйственного производства и уровень использования экономического и биологического потенциала земли зависят не только от конечных землепользователей, но и от качества управления земельными отношениями, осуществляемого в рамках действующей аграрной политики государства. В широком смысле аграрная политика государства представляет собой концепцию долговременного развития сельского хозяйства, ориентированную на рост эффективности аграрного производства и защиту экономических интересов хозяйствующих субъектов аграрной сферы [6, 12, 13]. В качестве ключевого элемента аграрной политики ряд исследователей предлагает выделять земельную политику, рассматриваемую как систему мер, формирующих условия реализации прав собственности на землю и повышения эффективности землепользования в интересах общества и отдельных экономических субъектов.

Оценивая правовые аспекты земельных отношений, можно использовать их трактовку, приведенную в Большом юридическом словаре [1], в рамках которой они определяются как совокупность общественных отношений, возникающих между органами власти различного уровня, юридическими и физическими лицами по поводу владения, пользования и распоряжения участками земли. Субъектами земельных отношений являются государство, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, юридические и физические лица России. Иностранцы граждане могут быть субъектами земельных отношений и их участниками только в исключительных случаях.

В современной экономической и юридической литературе, как правило, применяется следующая классификация субъектов земельных отношений: собственники земли (земельных участков), землепользователи, землевладельцы, арендаторы и обладатели сервитута. К объектам земельных отношений традиционно относятся участки земли и права на них. Специфика земельных участков как объектов земельных отношений, по мнению А.О. Чередниковой [15], описывается такими параметрами, как: географическое местоположение земельного участка и совокупность его природно-климатических характеристик, влияющих на выбор направления хозяйственного использования земельных ресурсов; структура земельных угодий, отражающая долю продуктивных земель с учетом их качества, биохимический состав почв и уровень их плодородия, уровень мелиоративного состояния земель, положение отдельных земельных массивов относительно транспортной и производственной инфраструктуры, сформированные размеры пользования землей по категориям землепользователей.

Система земельных отношений ориентирована на реализацию ряда ключевых функций по управлению земельными ресурсами. К числу основных из них относят учетную, распределительную, исполнительную и контрольную функции. Учетная функция связана с учетом параметров (характеристик) отдельных земельных участков (качественных и количественных), сведений о действующем правовом режиме их использования, о структуре участков по видам угодий, о собственниках земельных участков, арендаторах и землепользователях. Реализация распределительной функции осуществляется через предоставление и изъятие земельных участков, передачу их в собственность, пользование или аренду, ограничение оборота отдельных категорий земель и т. п. Исполнительная функция подчинена задаче рационализации системы землепользования через оптимизацию системы ответственности за несоблюдение законодательства в земельной сфере, через формирование зон с особыми режимами пользования землей, через ограничение интенсивности хозяйственной деятельности на отдельных участках земли, находящихся в пользовании или аренде. Контрольная функция системы земельных отношений заключается в государственном контроле за целевым использованием земли, регулярном мониторинге ее продуктивных свойств, осуществлении контроля за изменением плодородия почв, обеспечении разрешения споров, возникающих между субъектами земельных отношений.

В.Н. Хлыстун [14] выделяет такие негативные тенденции эволюции земельных отношений в Российской Федерации и современной практике землепользования, как:

- деградация значительной части продуктивных земель, использовавшихся для ведения сельскохозяйственного производства, обусловленная нарастанием процессов водной и ветровой эрозии почв, потерей их плодородия, закустариванием и др.;
- широкая криминализация системы земельных отношений и управления ими;
- неудовлетворительное состояние и низкие темпы модернизации инфраструктуры рынка земли;
- активизация рейдеров, сохраняющаяся незащищенность прав на землю мелких хозяйствующих субъектов;
- концентрация значительных площадей земель сельскохозяйственного назначения в руках корпораций национального уровня;
- использование органами управления недостоверной информации о составе, качестве и структуре земельного фонда;
- неадекватность используемых инструментов управления земельными отношениями уровню их развития и потребностям субъектов земельных отношений;
- низкая эффективность контроля за целевым использованием продуктивных земель и сохранением их плодородия;
- низкий уровень квалификации и профессиональной подготовки работников сферы управления земельными отношениями и др.

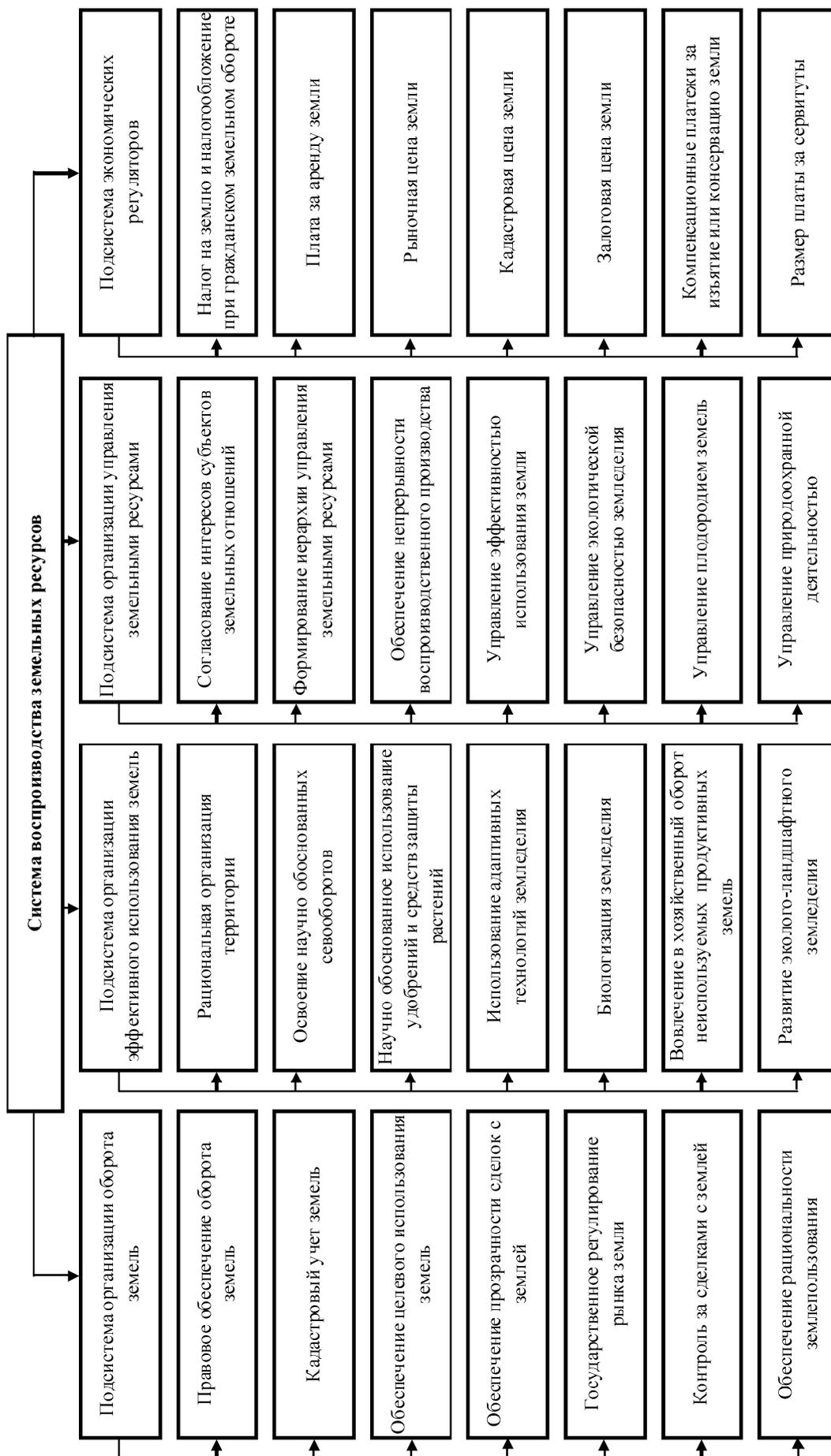
Основными недостатками сложившейся системы землепользования, по мнению А.С. Миндрина [10], являются:

- правовая неопределенность отдельных участков, включенных в состав землепользования отдельных хозяйствующих субъектов;
- отсутствие разграниченности землепользования субъектов по правовому статусу отдельных участков;
- отсутствие закрепленности права субъекта на используемый в хозяйственной деятельности участок земли;
- отсутствие определенности положения отдельных земельных участков, находящихся в пользовании хозяйствующего субъекта;
- нерациональность размеров земельных участков, находящихся во владении и пользовании, неадекватность размера продуктивных земель специализации хозяйствующего субъекта и наличию других видов ресурсов, расчлененность земельного массива, находящегося в хозяйственном обороте, и др.

Земля как специфический природный и экономический ресурс, может реализовать свой продуктивный потенциал только в том случае, если она будет вовлечена в непосредственный процесс производства. При этом необходимо указать, что процесс производства ведется не на некой «абстрактной земле», а на конкретно выделенном земельном участке, отличающемся географическим положением, уровнем естественного почвенного плодородия, уникальным рельефом и ландшафтом, собственными природными и климатическими условиями, наличием сервитутов и др. Земельные ресурсы, как и другие факторы производства, по завершении цикла воспроизводства должны быть полностью воспроизведены, то есть их потребительские свойства должны позволить начать очередной воспроизводственный цикл. Следует отметить, что воспроизводство земельных ресурсов не должно сводиться к воспроизводству почвенного плодородия, так как плодородие – это важное, но далеко не единственное свойство продуктивной земли, рассматриваемой в качестве одного из базовых элементов воспроизводственной системы общества.

Систему воспроизводства земельных ресурсов можно рассматривать как совокупность элементов, реализующих функции организации оборота земель, их эффективного использования, управления земельными ресурсами и экономического регулирования (см. рис.).

Под управлением земельными отношениями П.В. Кухтин [9] понимает регулярное, осознанное, целенаправленное воздействие органов управления всех уровней на процессы воспроизводства и хозяйственного использования земельных ресурсов на основе объективных экономических законов, закономерностей и тенденций. И.А. Иконническая [4] выделяет следующие задачи, стоящие перед государством как макрорегулятором земельных отношений: недопущение концентрации земель, в том числе сельскохозяйственного назначения, в руках отдельных лиц; формирование условий воссоединения в одном лице собственников земли и их пользователей; контроль за соблюдением экологических требований при производственном использовании отдельных земельных участков; обеспечение гарантий целевого использования земель в зависимости от их категории и продуктивных способностей; минимизация возможных негативных последствий хозяйственного использования земли; поддержание баланса интересов всех субъектов земельных отношений. Систему управления земельными ресурсами С.В. Козлова [7] рассматривает как совокупность общественных институтов, определяющих порядок формирования и регулирования отношений, возникающих между субъектами землепользования в процессе их взаимодействия, обеспечивающих информационную базу земельного кадастра, организующих механизм реализации инновационно-инвестиционного развития аграрного сектора и повышения производственной, инвестиционной и бюджетной эффективности использования земельных ресурсов.



Структура системы воспроизводства земельных ресурсов

Система управления земельными ресурсами, по мнению М.А. Кочанова и Я.Е. Давыдовой [8], предполагает реализацию таких задач, как разработка политики совершенствования земельных отношений; обоснование мер по повышению эффективности землепользования; регламентация прав и обязанностей элементов системы управления; обеспечение прозрачности деятельности органов управления; согласование целей функционирования органов управления на всех уровнях иерархии и унификация системы нормативно-правового обеспечения их деятельности; обеспечение равных прав всех хозяйствующих субъектов вне зависимости от их размера и организационно-правовой формы; учет специфики землепользования, обусловленной региональными, историческими, национальными и религиозными традициями, и т. п.

Формирование и развитие системы управления земельными ресурсами аграрной сферы предполагает использование объективных экономических законов, определяющих специфику земельных отношений на отдельных этапах общественного развития. К общим законам управления, по мнению К.Х. Ибрагимова [3], относятся: закон единства и целостности системы управления земельными ресурсами (предполагает обеспечение организационного и функционального единства всех звеньев и элементов управления), закон гибкости системы управления земельными ресурсами и относительной свободы ее отдельных элементов (предполагает адаптивность системы управления к изменениям среды функционирования и гибкость ее функциональной структуры), закон обеспечения требуемого разнообразия систем управления земельными отношениями (многообразие условий хозяйствования обуславливает дифференциацию систем управления с учетом действующих правовых режимов земель), закон структурного и функционального соответствия управляющей и управляемой подсистемы (управляющие и управляемые подсистемы должны иметь подобные организационные и функциональные структуры, действующие в рамках единых целей и приоритетов развития).

В качестве специфических законов управления земельными ресурсами аграрной сферы К.Х. Ибрагимов выделяет: закон сезонности аграрного производства и воспроизводства земельных ресурсов (обуславливает необходимость концентрации ресурсов, направляемых на воспроизводство продуктивных земель в короткие временные отрезки), закон использования сельскохозяйственных земель в соответствии с их целевым назначением (предусматривает установление правового режима земель данной категории и ограничивает возможности их для несельскохозяйственных нужд), закон соответствия квалификации и опыта землепользователей уровню сложности работы на земле (требует наличия у землепользователей наличия специального образования, необходимого для поддержания плодородия почв и воспроизводства земельных ресурсов).

О.Ю. Воронкова [2] считает необходимым выделение таких организационно-экономических принципов развития земельных отношений, как:

- принцип приоритетности жизненно важных условий жизнедеятельности и обеспечения продовольственной безопасности общества;
- принцип равенства всех хозяйствующих субъектов в праве собственности на землю;
- принцип главенства прав и обязанностей владельцев и пользователей земель;
- принцип комплексной ответственности за соблюдение норм и правил землепользования;
- принцип эффективного и рационального использования продуктивных земель;
- принцип использования земель в соответствии с их целевым назначением;
- принцип обеспечения законности сделок с землей и гарантий их открытости;
- принцип открытости информации о количественных и качественных характеристиках земельных участков и их правовом статусе;
- принцип дифференцированного подхода к управлению земельными ресурсами в зависимости от категорий земель и условий их использования;

- принцип обеспечения экологической безопасности хозяйственного использования земель;
- принцип нерушимости прав на землю, стабильности владения и пользования земельными участками;
- принцип балансирования интересов всех субъектов земельных отношений;
- принцип возмездности землепользования;
- принцип рационального сочетания административных и экономических методов управления земельными отношениями;
- принцип поддержания многоукладности аграрной экономики и оптимального сочетания крупных, средних и малых форм ведения сельского хозяйства;
- принцип перераспределения земель от неэффективных собственников к эффективным;
- принцип учета территориальной специфики землепользования.

На основе исследования существующих подходов к повышению эффективности системы управления земельными ресурсами и земельными отношениями [3, 5, 10-14, 16] нами предлагается следующая совокупность мероприятий по направлениям, ориентированным на повышение качества управления и формирование благоприятной среды, обеспечивающей возможность реализации экономических интересов всех субъектов земельных отношений.

В качестве первого направления выделяется развитие системы информационного обеспечения управления земельными ресурсами и завершение постановки на кадастровый учет всех земельных участков. Фрагментированный земельный кадастр не позволяет реализовать один из ключевых принципов организации и ведения кадастрового учета – его полноты и не дает возможности использовать достоверную информацию при планировании воспроизводства и использования земли как фактора производства.

Второе направление связано с вовлечением в хозяйственный оборот неиспользуемых продуктивных земель. Земли, выведенные из хозяйственного оборота, не только обуславливают нарастание процессов деградации почв и потери их потребительских свойств, но и свидетельствуют о потере контроля со стороны общества за частью своих ресурсов, о сокращении аграрного потенциала сельских территорий и сжатии экономического пространства, определяющего уровень локализации аграрного производства.

В рамках третьего направления предусматривается развитие системы государственного контроля за плодородием продуктивных земель и их качеством. Это связано с тем, что в условиях отсутствия объективной оценки качества земель существенно снижается стоимость кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения, достоверность прогнозных расчетов развития аграрного сектора, искажается оценка качества воспроизводственных процессов земельных ресурсов и сужаются возможности контроля за эффективностью воспроизводства земли как специфического фактора производства.

Четвертое направление предполагает обеспечение равноправия всех субъектов земельных отношений путем активного вмешательства государства в оборот земель сельскохозяйственного назначения с целью недопущения чрезмерной концентрации земель в руках одного землевладельца и землепользователя, обеспечения защиты прав мелких землевладельцев и землепользователей и формирования благоприятной конкурентной среды.

Развитие системы управления земельными отношениями и земельными ресурсами относится к числу первоочередных задач государства, поскольку позволяет повысить ответственность землевладельцев и землепользователей за нецелевое, нерациональное и неэффективное использование продуктивных земель и создать предпосылки согласования интересов всех субъектов земельных отношений.

## Библиографический список

1. Большой юридический словарь / А.Я. Сухарев, В.Е. Крутских, А.Я. Сухарева. – Москва : Инфра-М, 2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/14855> (дата обращения: 02.05.2016).
2. Воронкова О.Ю. Основопологающие принципы развития земельных отношений в направлении экологизации сельскохозяйственного землепользования / О.Ю. Воронкова // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2014. – № 9 (119). – С. 152-156.
3. Ибрагимов К.Х. Совершенствование управления землями сельскохозяйственного назначения России / К.Х. Ибрагимов // Современное право. – 2010. – № 1. – С. 51-53.
4. Иконичкая И.А. Право собственности на землю в Российской Федерации / И.А. Иконичкая // Право собственности на землю в России и ЕС: правовые проблемы : сб. статей. – Москва : Волтерс Клувер, 2009. – 288 с.
5. Информационное обеспечение управления земельными ресурсами на региональном уровне / А.П. Курносков, С.В. Ломакин, А.В. Улезько и др. ; под ред. А.П. Курносова. – Воронеж : ВГАУ, 1999. – 258 с.
6. К. Маркс и актуальные проблемы аграрной теории / В.И. Зарубин, М.Ю. Дегтярев, И.Б. Загайтов и др. ; Редкол.: И.Б. Загайтов (отв. ред.) и др. – Воронеж : Воронеж. гос. ун-т, 1989. – 335 с.
7. Козлова С.В. Система управления земельными ресурсами страны / С.В. Козлова // Вопросы экономики и права. – 2011. – № 34. – С. 231-234.
8. Кочанов М.А. Концептуальные основы совершенствования государственного управления земельными ресурсами / М.А. Кочанов, Я.Е. Давыдова // Агропродовольственная политика России. – 2015. – № 9. – С. 33-36.
9. Кухтин П.В. Современные положения теории государственного управления земельными ресурсами / П.В. Кухтин // Интернет-журнал «Науковедение». – 2014. – Вып. 2, март – апрель [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publ.naukovedenie.ru> <http://publ.naukovedenie.ru> (дата обращения: 02.05.2016).
10. Миндрин А.С. Формирование системы сельскохозяйственного землепользования как фактор развития сельских территорий / А.С. Миндрин // Проблемы и перспективы устойчивого сельского развития : матер. Всеросс. науч.-практ. конф. – Орёл : Изд-во ОрёлГАУ, 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://library.orelsau.ru/about/Sbornik%20VNIISRS.pdf> (дата обращения: 02.05.2016).
11. Савченко Т.В. Развитие аграрного потенциала сельских территорий / Т.В. Савченко, Ю.А. Просянникова, А.В. Улезько. – Воронеж : ИПЦ «Научная книга», 2015. – 175 с.
12. Социально-экономические основы землепользования и землеустройства / Н.А. Кузнецов и др. – Ч. 1. – Воронеж : ВГАУ, 1999. – 323 с.
13. Улезько А.В. Земельные ресурсы сельского хозяйства: управление воспроизводством и экономическая оценка потенциала : монография / А.В. Улезько, В.Э. Юшкова, А.А. Тютюников. – Воронеж : Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2014. – 176 с.
14. Хлыстун В.Н. Состояние и тенденции развития земельных отношений в сельском хозяйстве России / В.Н. Хлыстун // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2012. – № 37 (480). – С. 17-25.
15. Чередникова А.О. Развитие земельных отношений как фактор повышения эффективности сельскохозяйственного производства / А.О. Чередникова. – Воронеж : ФГБНУ НИИЭОАПК ЦЧР РФ, 2005. – 161 с.
16. Юшкова В.А. Экономическая оценка потенциала земельных ресурсов в сельском хозяйстве: дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / В.А. Юшкова. – Воронеж, 2014. – 180 с.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ Принадлежность к организации

Николай Иванович Бухтояров – кандидат экономических наук, доцент, зав. кафедрой конституционного и административного права, ректор, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I», Российская Федерация, г. Воронеж, тел. 8(473) 253-86-31, E-mail: [morjkn@vsau.ru](mailto:morjkn@vsau.ru).

Дата поступления в редакцию 07.09.2016

Дата принятия к печати 20.09.2016

## AUTHOR CREDENTIALS Affiliations

Nikolay I. Bukhtoiarov – Candidate of Economic Sciences, Docent, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law, Rector, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, Russian Federation, Voronezh, tel. 8(473) 253-86-31, E-mail: [morjkn@vsau.ru](mailto:morjkn@vsau.ru).

Date of receipt 07.09.2016

Date of admittance 20.09.2016