



## ЭКОЛОГИЯ (ПО ОТРАСЛЯМ) ECOLOGY (ITS BRANCHES)

УДК 332.1.498

<https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-3-55-62>

**Повышение эффективности взаимодействия участников земельно-имущественных отношений для оптимизации системы управления земельными ресурсами**

**Хавкунова И. А., Тихонова К. В.**

Донской государственный технический университет (г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация)

На современном этапе развития земельно-имущественных отношений в Российской Федерации одной из наиболее острых проблем в системе их регулирования является необходимость совершенствования работ контрольно-надзорных органов для повышения эффективности управления земельными ресурсами. Необходимо модернизировать систему мониторинга, создать эффективные системы планирования и рационального использования земель территориальных образований, в рамках которых должны приниматься грамотные, экономически обоснованные решения по их устойчивому развитию.

Основной целью проводимого исследования процессов взаимодействия участников земельно-имущественных отношений — поиск решений по оптимизации системы управления земельными ресурсами.

**Ключевые слова:** управление земельными ресурсами, контрольно-надзорные мероприятия, Единый государственный реестр недвижимости, земельный участок, охрана, кадастровая деятельность, нарушения, земельно-имущественные отношения, земельное законодательство, охрана земельных ресурсов.

**Для цитирования:** Хавкунова, И. А. Повышение эффективности взаимодействия участников земельно-имущественных отношений для оптимизации системы управления земельными ресурсами / И. А. Хавкунова, К. В. Тихонова // Экономика и экология территориальных образований. — 2021. — Т. 5, № 3. — С. 55–62. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-3-55-62>

**Improving the efficiency of interaction between participants in land and property relations to optimize the land management system**

**Khavkunova I. A., Tikhonova K. V.**

Don State Technical University (Rostov-on-Don, Russian Federation)

At the present stage of land and property relations development in the Russian Federation, one of the most acute problems in the system of their regulation is the need to improve the work of control and supervisory bodies to improve the efficiency of land management. It is necessary to modernize the monitoring system, create effective systems for planning and rational use of territorial formations lands, within the framework of which competent, economically sound decisions on their sustainable development should be made.

The main purpose of the processes study of participants' interaction in land and property relations is to find solutions for optimizing the land management system.

**Keywords:** land resources management, control and supervisory measures, Unified State Register of Real Estate, land plot, protection, cadastral activity, violations, land and property relations, land legislation, protection of land resources.

**For citation:** I. A. Khavkunova, K. V. Tikhonova. Improving the efficiency of interaction between participants in land and property relations to optimize the land management system. *Economy and ecology of territorial formations*, 2021, vol. 5, no 3, pp. 55–62, <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-3-55-62>

**Введение.** Система управления земельными ресурсами объединяет в единое целое ряд органов власти, наделенных полномочиями для проведения работ по регулированию, принятию управленческих и других решений в отношении земельных ресурсов.

Рассматриваемая система имеет структуру, в которой разграничены обязанности и сформированы задачи по осуществлению контрольно-надзорных мероприятий. Существуют определенные уровни, на которых осуществляется процесс управления в зависимости от масштаба выявленных нарушений или же в зависимости от приоритетности сохранения ресурсов, их качественных и количественных характеристик.

К одним из основных задач государственного управления относятся задачи, связанные с созданием правовых и организационных предпосылок функционирования структур вне зависимости от вида права на объект, в отношении которого осуществляются управленческие действия, необходимые для реализации поставленной цели, повышения эффективности использования и охраны земельных ресурсов, сохранения и повышения экологических параметров территории управления, согласованности решений органов, осуществляющих управление, повышения качества контрольно-надзорных мероприятий [1].

**Оптимизация системы управления земельными ресурсами.** Функционирование деятельности органов по управлению земельными ресурсами, осуществлению государственной политики в области регулирования земельных отношений и выполнению поставленных целей необходимо, так как общество в целом не в состоянии полностью контролировать цели отдельных субъектов через их массовость и разнообразие, поэтому управление этими процессами имеет государственный характер [2].

При этом в процессе управления земельными ресурсами проводимые мероприятия контрольно-надзорных органов также не являются исчерпывающими. Часть нарушений остается не выявленной. Для того чтобы повысить качество выполнения данной процедуры, необходимо максимально вовлечь в процесс выявления нарушений кадастровых инженеров.

В обязанности кадастровых инженеров осуществление работ по выявлению нарушений норм земельного законодательства не входит, но фактически в процессе работы кадастровый инженер с ними сталкивается и в рамках выполняемых им кадастровых работ в отношении объектов, как правило, производит разъяснительные беседы с заказчиком, в процессе которых подробно вводит в курс дела, рассказывая о выявленных несоответствиях, и сигнализирует тем самым о необходимости их устранения.

Кадастровый инженер принимает участие в процессе выявления нарушения, при этом являясь источником информации для заинтересованных участников процесса по устранению

нарушения. И поэтому возникает необходимость большего вовлечения в управление земельными ресурсами кадастровых инженеров. Оно может выражаться в наделении кадастрового инженера обязанностью информировать о нарушениях, выявляемых при проведении им работ.

Важно отметить, что на кадастрового инженера косвенно возлагаются обязанности по консультированию клиентов, по устранению негативных обстоятельств, нарушающих установленные нормы земельного законодательства. Он консультирует, направляет заказчиков для целей, связанных с устранением нарушений, с дальнейшей возможностью реализации прав клиентов по владению, пользованию и распоряжению соответствующим объектом. Часто правообладатели земельных участков не понимают, в чем нарушение, не знают о действующих ограничениях, установленных современным законодательством РФ.

Всё это говорит о недостаточной правовой грамотности населения, касающейся действующей системы нормативно-правового регулирования земельно-имущественных отношений, об отсутствии знаний, связанных с установленными регламентами использования земельных участков и других объектов.

Для повышения уровня знаний для физических и юридических лиц, обладателей земельных участков, стоит проводить разъяснительные работы. Такие мероприятия позволят повысить уровень юридической грамотности и тем самым сократить количество нарушений земельного законодательства.

В последние годы число нарушений в сфере земельных отношений растет. Основной причиной увеличения земельных правонарушений является неприменение действенных мер к нарушителям. Что касается устранения выявленных нарушений, то следует отметить, что такой показатель находится на низком уровне.

Анализ правонарушений демонстрирует, насколько несовершенна система управления земельными ресурсами на сегодняшний день в нашей стране. Очень важно не только устранять уже выявленные нарушения, но и разрабатывать действенные механизмы по предотвращению новых или их минимизации.

Работу по реализации предложений по повышению качества знаний земельного законодательства участников земельно-имущественных отношений оптимально проводить органами, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность.

В отношении лиц, нарушивших нормы земельного законодательства, в качестве меры, направленной на повышение уровня ответственности нарушителей, а также для формирования полного представления о важности соблюдения установленных норм земельного законодательства, стоит обязать их проходить курсы по повышению юридической грамотности в части формирования знаний об обязанностях участников земельно-имущественных отношений, а обязанности по оказанию консалтинговых услуг в этой сфере делегировать департаментам имущественно-земельных отношений.

Кроме того, важно научить участников земельно-имущественных отношений использовать имеющуюся информацию в доступных для всех информационных ресурсах. Многие ничего не знают о существовании публичной кадастровой карты и других открытых для общего пользования информационных ресурсах, не обладают навыками по использованию нормативно-правовой базы, размещенной на официальных сайтах. Всё это приводит к нарушениям, а говорить об обязанностях обладать этими навыками бессмысленно, нужно проводить работу с населением. Ведь основные инструменты, необходимые для получения таких знаний, на некоторых территориях страны могут отсутствовать.

Получение актуальной информации о произошедших изменениях в действующем законодательстве в ряде случаев не представляется возможным. При этом использование информационных ресурсов в последнее время становится платным, что также отражается на возможности пополнения знаний участников земельно-имущественных отношений. Введение мер по повышению качества знаний и умений граждан, юридических лиц необходимо.

В рамках таких программ должны освещаться вопросы, касающиеся аспектов рационального использования земельных ресурсов. Рациональное использование земли — это использование земли наиболее эффективным способом, с учетом всех её качественных и количественных характеристик и иных условий, влияющих на ценность земель. Земля — это прежде всего природное тело, которое существует и развивается по своим законам. Всё это оказывает существенное влияние на управление земельными ресурсами, поэтому при выполнении функции управления нужно учитывать основные свойства земли в комплексе с экономическими условиями развития территории. Участники земельно-имущественных отношений должны это понимать [3–4].

Субъектом управления земельными ресурсами является не только государство, но и физические и юридические лица, осуществляющие внутрихозяйственное управление землёй. В качестве объекта управления земельными ресурсами выступает весь земельный фонд РФ. Управление должно производиться по всей территории страны вне зависимости от вида собственности на землю. Этот фактор является очень важным, так как использование земельных ресурсов влияет на состояние всей страны в целом.

Предложение о необходимости включения объектов в ближайший формируемый график плановых проверок



Информирование о признаках правонарушений на соседних с объектом участках посредством отражения наблюдений в заключении кадастрового инженера для целей включения таких объектов в ближайший график плановых проверок

Рис. 1. Схема взаимодействия участников земельно-имущественных отношений (разработана авторами)

Реализация предложений, сформированных в данной статье, необходима для повышения качества контрольно-надзорной системы. Для формирования наглядного представления об оптимизации процесса управления земельными ресурсами и осуществлении работ по соблюдению норм земельного законодательства РФ разработана схема взаимодействия всех участников земельно-имущественных отношений (рис. 1).

На схеме отображены предложения по введению дополнительных полномочий кадастрового инженера, направленных на выявление нарушений земельного законодательства РФ. Предлагается включить в его полномочия по формированию информации об объектах, смежных с участком, в отношении которого проводились геодезические изыскания и кадастровые работы, и фиксировать в разделе «Заключение кадастрового инженера» наличие признаков правонарушения с целью последующего включения данного объекта в ближайший график плановых проверок. При экспертизе кадастровой документации (межевых, технических планов) государственный регистратор передает сведения в отдел в составе Росреестра, осуществляющий контрольно-надзорные мероприятия, который, в свою очередь, обоснованно включит проблемный объект в проект графика ближайших плановых проверок или в случае необходимости проведет внеплановую проверку. Данная мера позволит повысить качество процедуры выявления нарушений земельного законодательства.

Предусмотренные нововведения позволят повысить эффективность работы контрольно-надзорных органов и расширить круг лиц, принимающих участие в процессах управления земельными ресурсами, для реализации разработанных предложений без дополнительных экономических затрат.

Контрольно-надзорные органы, наделенные полномочиями производить разъяснительные действия, сформируют основу правовой грамотности населения. С учётом имеющихся практических навыков, касающихся выявления нарушений земельного законодательства, уполномоченные органы должны сформировать информационный ресурс, необходимый для недопущения нарушений земельного законодательства. Программы по повышению качества осведомленности граждан должны разрабатываться с учётом статистических данных по выявленным земельным правонарушениям на территории всех субъектов РФ, опубликованным на официальном сайте Росреестра. Должное внимание стоит уделить самым распространённым нарушениям современного законодательства в пределах территорий, на которые распространяются полномочия контрольно-надзорных органов [5].

Повышение юридической грамотности позволит сократить земельные правонарушения, а также повысить эффективность осуществления работ общественного контроля, что, в свою очередь, обоснует необходимость проведения внеплановых проверок.

Анализируя статистические данные правонарушений в области земельного законодательства за последний год, необходимо отметить значительный спад количества правонарушений, так как с учётом сложившейся эпидемиологической ситуации до конца 2021 года введен мораторий на плановые проверки малого бизнеса в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.11.2020 № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального земельного контроля ежегодных планов проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Из плана исключается ряд запланированных проверок, а проведение общественного контроля позволило бы сохранить баланс в контрольно-надзорной системе. Ведь решение о сокращении плановых

проверок негативно отразится на количестве информации о состоянии и правомерности использования земельных ресурсов. Из-за такой меры некоторые нарушения не будут устранены. Но это мера необходима, и при улучшении эпидемиологической обстановки в стране контрольно-надзорные органы возобновят проверки, исключенные из списка в период действия ограничений [6–7].

Объем контрольно-надзорных проверок возрастет, судя по данным статистики. Ответственное отношение граждан к использованию земельных ресурсов — это основной аспект, регулирующий земельно-имущественные отношения, влияющий на рациональность использования природных ресурсов в целом. Формирование данного аспекта необходимо, в период пандемии эта необходимость возросла и продемонстрировала свою важность. Данные статистики, опубликованные в период действия ограничительных мер и после них, покажут важность процедуры осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Учитывая сложившиеся обстоятельства и анализируя данные, мы понимаем, что информационное просвещение — это основа, которая позволяет бороться с проблемами в системе управления земельными ресурсами.

С учётом карантинных мер органы контрольно-надзорной системы могут формировать программы по реализации разъяснительных действий с применением дистанционных средств взаимодействия. Данные программы необходимо реализовывать, привлекая открытые социальные сайты, интересные обществу. Это повысит интерес подрастающего поколения, что важно, ведь в будущем именно нынешние молодые люди станут участниками земельно-имущественных отношений, и поэтому так необходимо сформировать необходимые знания у всех возрастных групп населения.

**Заключение (выводы).** Контрольно-надзорная система сегодня функционирует в соответствии с условиями, диктуемыми пандемией. Для целей недопущения развития нарушений земельного законодательства были сформированы предложения по созданию консалтинговых услуг, направленных на повышение уровня юридической грамотности в рамках земельного законодательства. Для эффективной реализации данного процесса обязанности по разработке и реализации программы по выдвинутому направлению должны быть возложены на органы контрольно-надзорной системы.

Такие нововведения повысят интерес к совершенствованию знаний земельного законодательства РФ, что позволит сократить уровень правонарушений, а также сформируют более ответственное отношение к использованию земельных ресурсов у всех возрастных групп, участвующих в программах повышения юридической грамотности населения.

Реализация сформированных предложений по совершенствованию контрольно-надзорных мероприятий, расширению полномочий круга лиц, а также формирование единых информационных систем позволят повысить эффективность системы управления земельными ресурсами, сложившейся на сегодняшний день.

### **Библиографический список**

1. Хавкунова, И. А. Особенности управления земельными ресурсами на муниципальном уровне / И. А. Хавкунова, К. В. Тихонова // Управление земельно-имущественными отношениями : мат. XV международной науч.-практ. конф. — Ростов-на-Дону, 2019. — С. 1021–1022.

2. Тихонова, К. В. Основные направления в области совершенствования контроля за использованием и охраной земель / К. В. Тихонова, И. П. Павлова, Д. А. Золотухина // Экономика и экология территориальных образований. — 2015. № 1. — С. 23.

3. Волков, С. Н. Как организовать эффективное управление земельными ресурсами в Российской Федерации / С. Н. Волков, Н. В. Комов, В. Н. Хлыстун // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2015. — № 9. — С. 6–12.

4. Симонова, А. А. Специфика разрешения земельно-имущественных споров, проблемы и перспективы/ А. А. Симонова, К. В. Тихонова // Экономика и экология территориальных образований. — 2017. — № 1. — С. 49–53.

5. Хавкунова, И. А. Проблемы осуществления государственного земельного надзора / И. А. Хавкунова, К. В. Тихонова // Экономика природопользования и кадастра : мат. национальной научно-практической конференции. — Ростов-на-Дону, 2018. — С. 423–425.

6. Об особенностях формирования ежегодных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального земельного контроля ежегодных планов проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : пост. Правительства РФ № 1969 от 30.11.2020 / КонсультантПлюс : [сайт]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_369317/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_369317/) (дата обращения: 17.08.2021).

7. Гутнов, Р. Р. Современная концепция управления человеческими ресурсами / Р. Р. Гутнов. — Москва : Социум, 2008. — 203 с.

Поступила в редакцию 01.07.2021

Запланирована в номер 03.08.2021

#### **Об авторах:**

**Тихонова Ксения Владимировна**, доцент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (РФ, 344003, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), кандидат экономических наук, доцент, [kafkadastra@yandex.ru](mailto:kafkadastra@yandex.ru)

**Хавкунова Ирина Андреевна**, студентка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (РФ, 344003, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), [ira.havkunova@mail.ru](mailto:ira.havkunova@mail.ru)

#### **References**

1. Khavkunova IA., Tikhonova KV. Osobennosti upravleniya zemel'nymi resursami na municipal'nom urovne [Features of land resources management at the municipal level.] Management of land and property relations: mat. XV International Scientific and Practical Conference, Rostov-on-Don, 2019: 1021–1022. (In Russ.)

2. Tikhonova KV., Pavlova IP. Osnovnye napravleniya v oblasti sovershenstvovaniya kontrolya za ispol'zovaniem i ohranoj zemel' [The main directions in the field of improving control over the use and protection of land.] Economy and ecology of territorial formations, 2015;1:23. (In Russ.)

3. Volkov SN., Komov NV. Kak organizovat' effektivnoe upravlenie zemel'nymi resursami v Rossijskoj Federacii [How to organize effective management of land resources in the Russian Federation.] Land management, cadastre and land monitoring, 2015;9:6-12. (In Russ.)

4. Simonova AA., Tikhonova KV. *Specifika razresheniya zemel'no-imushchestvennyh sporov, problemy i perspektivy* [Specifics of resolving land and property disputes, problems and prospects.] *Economy and ecology of territorial formations*, 2017;1: 49–53. (In Russ.)

5. Khavkunova IA., Tikhonova KV. *Problemy osushchestvleniya gosudarstvennogo zemel'nogo nadzora* [Problems of implementation of state land supervision.] *Economics of environmental management and cadaster: mat. of the national scientific and practical conference. Rostov-on-Don*, 2018: 423–425. (In Russ.)

6. *Ob osobennostyakh formirovaniya ezhegodnyh proverok yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej na 2021 god, provedeniya proverok v 2021 godu i vnesenii izmenenij v punkt 7 Pravil podgotovki organami gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i organami municipal'nogo zemel'nogo kontrolya ezhegodnyh planov provedeniya proverok yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej* : post. Pravitel'stva RF № 1969 ot 30.11.2020 [On the specifics of annual inspections' formation of legal entities and individual entrepreneurs for 2021, conducting inspections in 2021 and amending paragraph 7 of the Rules for the preparation by state control (supervision) bodies and municipal land control bodies of annual plans for conducting inspections of legal entities and individual entrepreneurs: announced by the Government of the Russian Federation No. 1969 of 30.11.2020.] *KonsultantPlus*. (In Russ.)

7. Gutnov RR. *Sovremennaya koncepciya upravleniya chelovecheskimi resursami* [Modern concept of human resource management.] *Moscow, Society*, 2008:203. (In Russ.)

Received 01.07.2021

Scheduled in the issue 03.08.2021

***Authors:***

**Tikhonova K.V.**, Associate professor, the Department of "Economics of nature management and cadaster", Don State Technical University (1, Gagarin sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), candidate of economic Sciences, associate professor, [kafkadastra@yandex.ru](mailto:kafkadastra@yandex.ru)

**Khavkunova I. A.** Student, the Department of "Economics of nature management and cadaster", Don State Technical University (1, Gagarin sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), [ira.havkunova@mail.ru](mailto:ira.havkunova@mail.ru)