

Научная статья

Original article

УДК 332:3

DOI 10.55186/25876740\_2022\_6\_5\_4

**ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СТРАНЕ**  
**DYNAMICS OF DEVELOPMENT OF LAND RELATIONS IN THE**  
**COUNTRY**



<sup>1</sup>**Махотлова Маратина Шагировна**, к.б.н., доцент кафедры «Землеустройство и экспертиза недвижимости», ФГБОУ ВО Кабардино-Балкарский ГАУ, г. Нальчик,  
*E-mail: m.mahotlova@yandex.ru*

<sup>2</sup>**Розуматова Камила Султановна**, магистрант 1-го курса, ФГБОУ ВО Кабардино-Балкарский ГАУ, г. Нальчик;

<sup>3</sup>**Тохаев Ибрагим Маликович**, магистрант 1-го курса, ФГБОУ ВО Кабардино-Балкарский ГАУ, г. Нальчик;

<sup>4</sup>**Кумыкова Шахару Хазраиловна**, магистрант 1-го курса, ФГБОУ ВО Кабардино-Балкарский ГАУ, г. Нальчик;

<sup>5</sup>**Матиева Лидия Борисовна**, магистрант 1-го курса, ФГБОУ ВО Кабардино-Балкарский ГАУ, г. Нальчик

<sup>1</sup>**Makhotlova Maratina Shagirovna**, Associate Professor Department of Land Management and Real Estate Expertise, Candidate of Biological Sciences, FSEI HE Kabardino-Balkar SAU, Nalchik, E-mail: m.mahotlova@yandex.ru

<sup>2</sup>**Rozumatova Kamila Sultanovna**, 1st year Master's student, FSEI HE Kabardino-Balkar SAU, Nalchik;

<sup>3</sup>**Tokhaev Ibrahim Malikovich**, 1st year Master's student, FSEI HE Kabardino-Balkar SAU, Nalchik;

<sup>4</sup>**Kumykova Shakharu Hazrailovna**, 1st year Master's student, FSEI HE Kabardino-Balkar SAU, Nalchik;

<sup>5</sup>**Matieva Lidiya Borisovna**, 1st year Master's student, FSEI HE Kabardino-Balkar SAU, Nalchik

*Аннотация.* В статье рассматривается анализ земельной политики и земельных отношений как взаимосвязанных явлений который может помочь составить достаточно полную картину политической жизни страны, наметить дальнейшие перспективы развития земельной политики и земельных отношений, оценить готовность государства своевременно и в полной мере отвечать на возможные вызовы в сфере управления земельными ресурсами.

Проведен анализ специфики земельной политики, реализуемой на различных этапах общественных отношений. В частности, рассмотрены такие компоненты, как цель земельной политики, субъектный состав земельных отношений, специфика общественных отношений, особенности государственного устройства.

*Abstract.* The article examines the analysis of land policy and land relations as interrelated phenomena that can help to make a fairly complete picture of the political life of the country, outline further prospects for the development of land policy and land relations, assess the readiness of the state to respond in a timely manner and fully to possible challenges in the field of land management.

The analysis of the specifics of the land policy implemented at various stages of public relations is carried out. In particular, such components as the purpose of land policy, the subject composition of land relations, the specifics of public relations, the features of the state structure are considered.

*Ключевые слова:* земельные отношения, земельная реформа, земельная политика, негативные проявления, система землеустройства.

**Keywords:** land relations, land reform, land policy, negative manifestations, land management system.

**Введение.** Быстрые темпы развития современного мира влияют на характер социально-политических, экономических и правовых отношений, что, безусловно, оказывает влияние на проводимую государством земельную политику, регулирующую сферу земельных отношений. Несмотря на имеющийся богатый исторический опыт реформирования данной сферы, в современной России вопрос земельных отношений остается достаточно острым. Ощущается необходимость в поиске новых практических решений, направленных на совершенствование данной области общественных отношений, анализ которой сохраняет свою значимость на протяжении длительного времени и является предметом дискуссий.

**Методика исследования.** Историко-политологический анализ в исследовании земельной политики и земельных отношений позволяет детально понять специфику и динамику данных процессов, что в перспективе позволит выйти на качественно новый уровень теоретических обобщений.

Результат проведенного анализа указывает на необходимость использования накопленного политического опыта, что должно способствовать получению объективных представлений о развитии и оптимизации земельных отношений в условиях современной России. При этом большое значение имеет оценка взаимосвязи между целью земельной политики и характером земельных отношений.

**Результаты исследования.** Ученые и специалисты в сфере землевладения и землепользования выражают глубокую озабоченность динамикой развития земельных отношений в стране, характеризующейся нарастанием негативных процессов, приводящих к резкому ухудшению состояния и снижению эффективности использования земельных ресурсов страны, составляющих основу национального благосостояния России.

Наряду с определенными позитивными результатами земельной реформы - развитием многообразия форм собственности и хозяйствования, распространением

прогрессивных технологий, медленным, но последовательным формированием инфраструктуры аграрного и земельного рынков - в течение всего периода реформ проявились и, к сожалению, множатся весьма опасные явления, разрушающие земельный потенциал страны.

Наиболее рельефными из них являются: деградация огромной площади сельскохозяйственных земель, в том числе катастрофическое развитие процессов водной и ветровой эрозии, опустынивание, заболачивание, закустаривание, обеднение почв [10].

Стоимость земель в Российской Федерации в результате снизилась, по оценкам экспертов, на 20%; беспрецедентная криминализация сферы управления земельными ресурсами, где в геометрической прогрессии множится число коррупционных и других криминальных сделок; утрата точных границ земельных участков, приводящая к многочисленным земельным спорам и судебным тяжбам, а также к необеспеченности правовых гарантий их собственников; снижение налогооблагаемой базы: возрастающая неудовлетворенность участников земельных отношений состоянием и темпами развития инфраструктуры земельного рынка; распространение рейдерства, растущая незащищенность прав на землю российских граждан, неэффективность судебной практики в сфере земельных отношений; концентрация огромной площади земель в собственности крупных корпоративных структур; усугубление ситуации с использованием земель из фондов перераспределения, невостребованных земельных долей и других участков; растущая дезинформированность органов управления и населения страны о составе, структуре и динамике изменений состояния земельного фонда страны из-за отставания технологий получения, обработки и распространения информации; на кадастровый учет поставлено лишь около 85% всех земельных участков, остальные не описаны, их точные границы не определены, объективная информация о них отсутствует; продолжающееся снижение эффективности государственного контроля за использованием и охраной земель; депрофессионализация специалистов, работающих в сфере регулирования

земельных отношений и управления земельными ресурсами; разрушение проектно-сметной практики в землеустройстве.

Все названные тенденции совершенно очевидны не только для профессионалов, но и для абсолютного большинства людей, как-либо связанных с землей, однако властные структуры предпочитают их не видеть, а соответственно, и не предпринимать действий по предотвращению их развития. Происходит это прежде всего по причине фактического разрушения системы управления земельными ресурсами и невнятности государственной земельной политики. Формально она определена распоряжением Правительства Российской Федерации, но в нем четко не определены ни цели, ни задачи, ни инструменты реализации, а его основная суть сведена к ошибочной позиции одномоментного отказа от принципа деления земель по целевому назначению на категории, реализация которой без необходимого правового, информационного и технологического сопровождения приведет лишь к новым бедам в сфере земельных отношений.

Земельная политика государства должна четко установить цели, приоритетные задачи и инструменты регулирования земельных отношений, реализация которых позволит коренным образом изменить вектор их развития с ориентацией на сохранение и приумножение земельного потенциала страны как на среднесрочную, так и на более определенную перспективу [1]. Полагаем, что ее основными целями должны стать:

1. Завершение формирования системы землевладения и землепользования, в полной мере обеспечивающей реализацию и защиту законных прав граждан, юридических лиц, государства и муниципальных образований на приобретение и организацию рационального использования земельных участков.

2. Формирование цивилизованного земельного рынка на основе развития его инфраструктуры.

3. Создание условий и стимулов для рационального и эффективного использования земель, для удовлетворения потребностей и интересов правообладателей земельных участков, территориальных образований и государства в целом.

4. Обеспечение охраны земельных ресурсов страны от деградации и бесхозяйственного использования.

*Для достижения первой цели* необходимо решить следующие основные задачи:

- законодательно установить, что вся земля в границах территории Российской Федерации в независимости от форм собственности является национальным достоянием;
- отменить заявительный принцип постановки на кадастровый учет и ввести принцип обязательности учета всех земельных участков;
- завершить процесс трансформации земельных долей в различные виды реальной собственности на земельные участки;
- сформировать систему землеустроительного обеспечения рационального землевладения и землепользования с четким выделением государственного и инициативного землеустройства (по инициативе и за счет средств правообладателей земельных участков);
- завершить уже в этом году реорганизацию структур, осуществляющих регулирование земельных отношений, кадастровый учет, регистрацию прав и сделок с земельными участками и организацию рационального использования земельных ресурсов;
- сформировать актуализированную систему планово-картографических материалов, необходимых для землеустройства, кадастрового учета, организации использования и охраны земель;
- усовершенствовать судебную практику рассмотрения земельных споров;
- рассмотреть возможность создания земельных судов.

*Достижение второй цели* должно быть связано с решением прежде всего следующих задач:

- обеспечить формирование системы информационной открытости деятельности органов власти по регулированию земельных отношений и

информационную доступность и публичность всех операций с земельными участками;

- завершить формирование институциональной инфраструктуры земельного рынка;
- обеспечить государственную поддержку развития инструментов вовлечения в активный оборот земельных активов на основе развития земельной ипотеки, рынка ценных бумаг, обеспеченных земельными активами;
- осуществить комплекс мер по демонополизации земельного рынка, предотвращению спекуляции;
- разработать и реализовать комплекс мер по декриминализации рыночного оборота земель.

*Достижению третьей цели* будет способствовать решение следующих задач:

- создать систему прогнозирования и перспективного планирования использования и охраны земель на всех уровнях;
- сформировать систему мер по государственному стимулированию рационального использования земель;
- сформировать цивилизованный рынок землеустроительных услуг по разработке проектов освоения, рекультивации, улучшения и организации рационального и эффективного использования земель;
- реанимировать структуры, обеспечивающие изучение, анализ и разработку мер по рациональному использованию почвенного покрова [2];
- сформировать современную систему подготовки кадров в области управления и организации рационального использования земель на базе учебно-методического объединения, возглавляемого Государственным университетом по землеустройству.

*Четвертая цель* может быть достигнута решением следующих задач:

- завершить формирование системы мониторинга земель и использования его результатов при подготовке управленческих решений, связанных с организацией использования и охраны земель [9];
- реорганизовать систему Государственного земельного контроля на основе концентрации его функций в одной государственной структуре;
- разработать и обеспечить реализацию федеральных и территориальных программ по борьбе с опустыниванием, водной и ветровой эрозией и др.;
- упорядочить меры ответственности физических и юридических лиц за деградацию или бесхозяйственное использование земельных участков.

Решение названных задач, по нашему мнению, должно стать основным содержанием земельной политики государства в среднесрочной перспективе и, по сути, определить направления деятельности государственных структур, призванных обеспечивать поступательное развитие земельных отношений и рациональное использование земельных ресурсов.

Очевидно, что прежде всего необходимо пересмотреть основные постулаты, определяющие роль государства в этой сфере. Без четкой формализации позиции, определяющей признание земельных ресурсов страны ее национальным достоянием, которое должно быть полностью учтено, объективно оценено, рационально распределено и эффективно используется, достижение основных целей земельной политики невозможно [3].

Признание этой позиции должно повлечь за собой существенные изменения в структуре, функциях и полномочиях государственных органов управления и местного самоуправления, оценкой эффективности деятельности которых должны стать показатели, характеризующие уровни правовой легитимности и защищенности землевладения и землепользования, развитости и цивилизованности земельного рынка, эффективности использования и охраны земель.

По сути, сегодня в стране нет органа управления, который в полной мере несет ответственность за эффективность использования и охрану земель. Функции и полномочия в этой сфере разбросаны по множеству министерств и ведомств.



Существовавший в начале 1990-х годов Государственный комитет Российской Федерации (Госкомзем), превратившийся после многочисленных реорганизаций в Росреестр, утратил большинство функций и полномочий, которые перешли в другие ведомства или исчезли вообще [8].

В результате важнейшая для развития страны сфера сегодня не обеспечена соответствующим вниманием и ответственностью государства. Новая земельная политика должна существенно изменить это состояние, предусмотрев формирование структуры, обеспечивающей комплексное, системное регулирование земельных отношений и управление земельными ресурсами страны.

На базе Росреестра необходимо создать орган государственного управления, способный профессионально оценивать состояние и организацию использования земельных ресурсов страны, обеспечить полный и объективный учет и регистрацию земельных участков, сформировать систему прогнозирования и индикативного планирования использования земель, создать современную, периодически обновляемую планово-картографическую основу, создать эффективную систему землеустройства, обеспечивающую организацию эффективного перераспределения и использования земельных ресурсов, обеспечить координацию деятельности министерств и ведомств, имеющих непосредственное отношение к использованию различных категорий земель.

В штате этой структуры доминирующую роль должны играть специалисты в области землеустройства, кадастра, геодезии и картографии, мониторинга земель, правового и экономического регулирования земельных отношений. По всем этим направлениям деятельности должны быть воссозданы соответствующие структурные подразделения.

Необходимо четко разграничить полномочия, права и ответственность между структурами федерального, регионального и муниципального уровней, устранив существующее сегодня дублирование функций, и определить ответственность структур всех уровней власти.

Весьма полезно предметно изучить и взять на вооружение структурную организацию и опыт функционирования органов управления земельными

ресурсами в европейских странах (например, опыт функционирования Министерства земли и ресурсов Китая) [4].

Особое значение должно быть придано восстановлению разрушенной системы землеустройства, которое во всем мире по своему содержанию является главным инструментом организации использования и охраны земель.

По сути, в стране назрела необходимость проведения, как и после реформ Петра I, Генерального межевания России, в ходе которого должны быть установлены точные и бесспорные границы всех землевладений на разном праве, проведена глобальная регистрация всех земельных участков, результатами которой должно быть не только наведение порядка в этой сфере, но и значительное (в разы) увеличение поступлений земельных платежей, что существенно изменит возможности развития муниципальных образований [7].

По расчетам специалистов, на проведение основного перечня необходимых землеустроительных мероприятий потребуются изыскание в бюджетах различного уровня в течение 3-4 лет, при этом упорядочение землевладения и землепользования обеспечит дополнительное поступление ежегодно и будут созданы условия и возможности для существенного роста эффективности использования земель, уровня ведения сельскохозяйственного производства и защиты земель от деградации [5].

**Заключение.** Недооценка институциональных проблем при разработке земельной политики вынуждает участников земельных операций вступать в неформальные отношения и обеспечивает преимущество тем, кто имеет лучшее материальное положение и доступ к информации, и при этом ставит в невыгодное положение малоимущих.

Аграрное производство в России на сегодняшний день отличается низкой рентабельностью в немалой степени из-за той аграрной политики, которая проводилась в стране последние годы. И все же можно признать, что в России завершен первый этап земельных преобразований. Произошли глубинные изменения в формах собственности на землю. Сельским и городским жителям бесплатно переданы в собственность миллионы гектаров земель под сады,

огороды, строительство жилья, для расширения личных подсобных хозяйств и организации фермерских хозяйств. Ликвидирована монополия государственной собственности на землю. Проведена реорганизация колхозов и совхозов, осуществлена приватизация земель.

В собственность граждан передано 63 % всех сельскохозяйственных угодий страны. Собственниками приватизированных предприятий и иных объектов недвижимости выкуплено свыше 20% земельных участков [6].

Но для выработки основных направлений эффективной государственной земельной политики и разработки системы стратегических и практических мероприятий по развитию земельного рынка в России необходим постоянный мониторинг рынка, анализ его показателей, тенденций и учет изменений.

Считаем, что обсуждение изложенных предложений может и должно привести к разработке и реализации принципиально новой, более эффективной земельной политики и созданию эффективной системы управления земельными ресурсами страны.

#### **Список источников**

1. Балкизов А.Б., Оришева Н.А., Балкизов В.А. Межхозяйственное землеустройство - основной механизм перераспределения земель сельскохозяйственного назначения. В сборнике: Сельскохозяйственное землепользование и продовольственная безопасность. Материалы VII Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Заслуженному деятелю науки РФ, КБР, Республики Адыгея профессора Б.Х. Фиапшеву. Нальчик, 2021. С. 96-100.

2. Горбачева Е.В., Запрудская Т.А., Комлева С.М. Крестьянские (фермерские) хозяйства как субъект земельных отношений. Вестник Белорусской государственной сельскохозяйственной академии. 2020. № 2. С. 157-161.

3. Кресникова Н.И. Земельные отношения как особая сфера аграрных отношений. Кадастр недвижимости. 2011. № 1. С. 38-48.

4. Махотлова М.Ш., Степанов Э.Ю. Система землеустройства РФ и закономерности ее развития. В сборнике: современные проблемы управления и

регулирования: теория, методология, практика. Сборник статей II Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией Г.Ю. Гуляева. 2017. С. 51-53.

5. Панченко И.С., Туфанов А.О. Земельные отношения и отношения собственности: методологический аспект. В сборнике: Научное обеспечение развития АПК в условиях импортозамещения. Сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции, посвященной Году науки и технологий. Санкт-Петербург, 2021. С. 393-397.

6. Рожик Т.Ф. Управление земельными отношениями на муниципальном уровне. Студенческий форум. 2022. № 4-1 (183). С. 36-39.

7. Сасиков А.С., Габоева А.М., Сасиков Т.А. Оценка кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения. В сборнике: Сельскохозяйственное землепользование и продовольственная безопасность. Материалы VII Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Заслуженному деятелю науки РФ, КБР, Республики Адыгея профессора Б.Х. Фиапшеву. Нальчик, 2021. С. 93-96.

8. Хлыстун В.Н. Развитие земельных отношений в агропромышленном комплексе. Вестник Российской академии наук. 2019. Т. 89. № 7. С. 669-677.

9. Шалов Т.Б. Региональные особенности перераспределения земельной собственности в Северокавказском и Южном федеральных округах. В сборнике: роль науки и технологий в обеспечении устойчивого развития АПК. Сборник научных трудов по итогам IX Международной научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки РФ и КБР, профессора Б.Х. Жерукова. Нальчик, 2021. С. 283-286.

10. Шалов Т.Б., Тлимахова Д.Х. Планирование использования земельных ресурсов сельских поселений. В сборнике: Сельскохозяйственное землепользование и продовольственная безопасность. Материалы IV Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Заслуженному деятелю науки РФ, КБР, Республики Адыгея профессору Б.Х. Фиапшеву. 2018. С. 145-146.

**Spisok istochnikov**

1. Balkizov A.B., Orisheva N.A., Balkizov V.A. Mezhkhozyaistvennoe zemleustroistvo - osnovnoi mekhanizm pereraspredeleniya zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya. V sbornike: Sel'skokhozyaistvennoe zemlepol'zovanie i prodovol'stvennaya bezopasnost'. Materialy VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi pamyati Zasluzhennomu deyatelyu nauki RF, KBR, Respubliki Adygeya professora B.KH. Fiapshevu. Nal'chik, 2021. S. 96-100.
2. Gorbacheva E.V., Zaprudskaya T.A., Komleva S.M. Krest'yanskie (fermerskie) khozyaistva kak sub"ekt zemel'nykh otnoshenii. Vestnik Belorusskoi gosudarstvennoi sel'skokhozyaistvennoi akademii. 2020. № 2. S. 157-161.
3. Kresnikova N.I. Zemel'nye otnosheniya kak osobaya sfera agrarnykh otnoshenii. Kadastr nedvizhimosti. 2011. № 1. S. 38-48.
4. Makhotlova M.SH., Stepanov EH.YU. Sistema zemleustroistva RF i zakonomernosti ee razvitiya. V sbornike: sovremennye problemy upravleniya i regulirovaniya: teoriya, metodologiya, praktika. Sbornik statei II Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. Pod obshchei redaktsiei G.YU. Gulyaeva. 2017. S. 51-53.
5. Panchenko I.S., Tufanov A.O. Zemel'nye otnosheniya i otnosheniya sobstvennosti: metodologicheskii aspekt. V sbornike: Nauchnoe obespechenie razvitiya APK v usloviyakh importozameshcheniya. Sbornik nauchnykh trudov po materialam mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi Godu nauki i tekhnologii. Sankt-Peterburg, 2021. S. 393-397.
6. Rozhik T.F. Upravlenie zemel'nymi otnosheniyami na munitsipal'nom urovne. Studencheskii forum. 2022. № 4-1 (183). S. 36-39.
7. Sasikov A.S., Gaboeva A.M., Sasikov T.A. Otsenka kadaastrovoi stoimosti zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya. V sbornike: Sel'skokhozyaistvennoe zemlepol'zovanie i prodovol'stvennaya bezopasnost'. Materialy VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi pamyati Zasluzhennomu

deyatelyu nauki RF, KBR, Respubliki Adygeya professora B.KH. Fiapshevu. Nal'chik, 2021. S. 93-96.

8. Khlystun V.N. Razvitie zemel'nykh otnoshenii v agropromyshlennom komplekse. Vestnik Rossiiskoi akademii nauk. 2019. T. 89. № 7. S. 669-677.

9. Shalov T.B. Regional'nye osobennosti pereraspredeleniya zemel'noi sobstvennosti v Severokavkazskom i Yuzhnom federal'nykh okrugakh.

V sbornike: rol' nauki i tekhnologii v obespechenii ustoichivogo razvitiya APK. Sbornik nauchnykh trudov po itogam IX Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi pamyati zasluzhennogo deyatelya nauki RF i KBR, professora B.KH. Zherukova. Nal'chik, 2021. S. 283-286.

10. Shalov T.B., Tlimakhova D.KH. Planirovanie ispol'zovaniya zemel'nykh resursov sel'skikh poselenii. V sbornike: Sel'skokhozyaistvennoe zemlepol'zovanie i prodovol'stvennaya bezopasnost'. Materialy IV Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi pamyati Zasluzhennomu deyatelyu nauki RF, KBR, Respubliki Adygeya professoru B.KH. Fiapshevu. 2018. S. 145-146.

© *Махотлова М.Ш., Розуматова К.С., Тохаев И.М., Кумыкова Ш.Х., Матиева Л.Б.* 2022. International agricultural journal. 2022. № 5, 63-76

**Для цитирования:** Махотлова М.Ш., Розуматова К.С., Тохаев И.М., Кумыкова Ш.Х., Матиева Л.Б. Динамика развития земельных отношений в стране//International agricultural journal. 2022. № 5, 63-76