

УДК 349

DOI: 10.17223/22253513/35/14

Т.В. Волкова

МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ: ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА

Статья посвящена рассмотрению понятия и структуры механизма управления в сфере земельных отношений. Отмечаются преимущества использования для обозначения его объекта термина «земельные ресурсы». Обосновывается роль государства как основного субъекта осуществления данного вида управления. Определяется конечная цель управления земельными ресурсами, его методы и способы. Предлагается система принципов управления земельными ресурсами, излагается авторская позиция по вопросу функций.

Ключевые слова: земельные ресурсы, управление земельными ресурсами, механизм управления земельными ресурсами, функции управления земельными ресурсами, принципы управления земельными ресурсами.

Уникальность земли как важнейшего экологического, экономического и социального ресурса, составляющего основу благосостояния любой страны, и неизбежное «устаревание» земельного законодательства по отношению к более динамичным земельным отношениям обуславливают необходимость постоянного поиска эффективных путей воздействия на их развитие. Данное воздействие, обозначаемое термином «управление», осуществляется посредством определенного механизма, сами основы правового регулирования которого в настоящий момент являются недостаточно разработанными с теоретической точки зрения, что неизбежно порождает проблемы правореализации на практике и требует глубокого и всестороннего научного осмысления.

Прежде чем предложить свой вариант определения управления в сфере земельных отношений, необходимо подробнее остановиться на самом понятии управления. Существительное «управление» происходит от глагола «управлять», означающего «направлять ход, движение кого-либо (чего-либо), руководить, направлять деятельность (действия) кого-либо (чего-либо)». Таким образом, исходя из словарной трактовки термина «управление», его сочетанием с конкретным объектом может обозначаться любое воздействие на его состояние и судьбу.

Управление есть функция сложных организованных систем различной природы (технических, биологических, экологических, социальных), обеспечивающая сохранение их структуры (внутренней организации). Благодаря управлению поддерживается режим их нормального функционирования, необходимый для достижения поставленных перед ними целей.

Управление всегда имеет место там, где осуществляется любая социальная деятельность с целью достижения определенных результатов.

В социальных науках управление рассматривается как целенаправленное организующее воздействие людей на собственную либо чужую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно, так и через специально созданные структуры в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования [1. С. 50–62]. По своему содержанию управление представляет собой постоянный целенаправленный процесс воздействия субъекта на объект с целью достижения определенных целей (результата) через соответствующий механизм управления.

В этой связи может возникнуть вопрос: не идет ли трактовка управления как процесса воздействия вразрез с его определением через категорию «деятельность»? Что же есть управление в сфере земельных отношений: воздействие или деятельность? Приемлемыми будут оба варианта, ибо деятельность суть целенаправленный процесс.

Управление в любом сегменте общественных (в том числе и земельных) отношений претворяется в жизнь посредством специального механизма, который представляет собой совокупность определенных характеристик (элементов): объектов, субъектов, целей, методов и средств, а также принципов и функций, которые, безусловно, заслуживают подробного анализа.

Говоря об *объекте* рассматриваемого вида управления, необходимо отметить разнообразие формулировок, используемых для его обозначения: «управление землей», «управление землями», «управление земельными ресурсами», «управление земельным фондом», «управление землепользованием», «управление в сфере использования и охраны земель». Между тем неопределенность терминологического аппарата в рассматриваемой сфере (впрочем, как и во многих других) приводит к нечеткости формулировок в нормативных правовых актах, регулирующих отношения, связанные с землей, и, как следствие, к возможным «разночтениям» при их толковании, что уже чревато серьезными проблемами в правоприменении.

По нашему мнению, оперирование для обозначения объекта земельных отношений категорией «земельные ресурсы» по сравнению со всеми остальными имеет ряд неоспоримых методологических преимуществ, поскольку уже в самой ее формулировке заложена важнейшая информация, указывающая, во-первых, на сферу отношений, во-вторых, на значимость объекта, в-третьих, на его взаимосвязь с государством.

В качестве *субъекта* управления земельными ресурсами чаще всего называется государство. Его главенствующее положение в этом вопросе никем не отрицается, более того, всячески подчеркивается. Так, С.А. Боголюбов отмечает, что государство несет ответственность за состояние земельных ресурсов, а следовательно, за их использование и охрану, в связи с чем государственным органам принадлежит ведущая роль в управлении земельным фондом [2. С. 130].

Государственное управление земельными ресурсами может выступать в двух совершенно разных качествах. В обоих случаях субъектом управле-

ния будет государство, однако в первом мы будем иметь дело с управлением суверена, обладающего территориальным верховенством в отношении всех земель независимо от форм собственности, во втором – с «обычным» управлением собственника, т.е. с хозяйственным (внутрихозяйственным) управлением. Таким образом, с одной стороны, земельные ресурсы выступают как объект, на который распространяются властные функции государства; с другой – как объект хозяйственной деятельности. Разумеется, будут различаться и применяемые методы управления.

Субъектами управления земельными ресурсами выступают не только органы государственной власти, но и органы местного самоуправления, что также неоднократно отмечалось в литературе. Однако участие органов местного самоуправления в общей системе управления земельными ресурсами не меняет его государственного характера, так как деятельность этих органов осуществляется в пределах, установленных государством, под его руководством и при сохранении общих целей и задач этого процесса. Кроме того, в систему управления земельными ресурсами включают также внутрихозяйственное управление, «противопоставляемое» внешнему (публичному) управлению, осуществляемому органами государственной власти и органами местного самоуправления [3. С. 18–23].

Однако здесь мы сталкиваемся с другим дискуссионным моментом: какие государственные органы, а именно принадлежащие какой ветви (ветвям) власти, осуществляют управление земельными ресурсами?

В этом вопросе отчетливо выделяются две принципиально различные точки зрения. Согласно первой из них (справедливости ради следует отметить, что основной), управление земельными ресурсами осуществляют *исключительно исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления*, т.е. рассматриваемая деятельность – это деятельность *исполнительно-распорядительная* по своему характеру. В частности, Г.Л. Землякова под государственным и муниципальным управлением в сфере использования и охраны земель предлагает понимать основанную на законе деятельность исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, нацеленную на сохранение и восстановление земельных ресурсов [4. С. 13]. Также отдает прерогативу деятельности по управлению земельными ресурсами исполнительным органам И.А. Иконникая, отмечая, что данные органы при ее осуществлении, с одной стороны, содействуют участникам земельных правоотношений в претворении в жизнь их правомочий в отношении земельных участков (например, занимаясь правовым информированием, улучшением качества земель за государственный счет), с другой – выявляют земельные правонарушения и применяют меры юридической ответственности [5. С. 162].

Представители второй точки зрения выступают против отождествления государственного управления с исполнительно-распорядительной деятельностью (деятельностью исключительно администрации). Исходя из этого, Ю.Г. Жариков утверждает, что государственное управление в области использования и охраны земель – это прерогатива не только исполнительных,

но и представительных органов власти [2. С. 158–163]. Об этом же говорит и Н.А. Сыродоев, называя в качестве субъектов, осуществляющих управленческие функции, Федеральное Собрание РФ и законодательные органы субъектов федерации [6. С. 197].

Важнейшей характеристикой управления в любой сфере, в том числе и в сфере земельно-правовых отношений, выступает целенаправленность. Наиболее простым вариантом определения *целей* управления в сфере земельных отношений выступает сведение их к организации использования и охраны земель (земельных ресурсов). Например, С.А. Чаркин указывает на обеспечение как рационального использования, так и охраны земель в качестве конечной цели управленческой деятельности публичных субъектов [7]. Направленность на обеспечение эффективного и рационального использования земель, повышение почвенного плодородия и их охрану отмечает и О.И. Крассов [8. С. 173].

На наш взгляд, целью управления земельными ресурсами можно назвать обеспечение (создание и сохранение) надлежащего порядка их использования и охраны (или, по-другому, рационального и эффективного использования), необходимого для поддержания баланса частных и публичных интересов в обществе и эволюционного развития всех сфер человеческой жизнедеятельности.

Особое место в механизме управления земельными ресурсами занимают его *методы и средства*.

Методов управления вообще, в том числе и управления земельными ресурсами, существует всего два – убеждение и принуждение [9. С. 143]. Если первое в самом общем плане можно трактовать как процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на управляемый объект, заключающийся в использовании разъяснительных и воспитательных мероприятий с целью соблюдения требований действующего законодательства, в результате которого идеи, ценности, установки субъекта становятся внутренними идеями, личными установками объекта управления, то второе – так же как процесс, основанный, однако, на применении неблагоприятных правовых мер или угрозе их применения, выражающихся, как правило, в нравственных или физических страданиях, цель которого – предупреждение и пресечение правонарушений.

Что касается средств управления земельными ресурсами, то основным, универсальным инструментом любого вида государственного управления в любой сфере общественных отношений является право. Процесс воздействия государства на общественные отношения, направленный на их стабилизацию и упорядочение, осуществляемый при помощи права (специальных юридических методов и средств), именуется правовым регулированием.

Помимо объектов, субъектов, целей, методов и средств элементами механизма управления земельными ресурсами также выступают его принципы и функции. *Принципы управления земельными ресурсами* представляют собой основополагающие начала, характеризующие его специфику как

вида государственной деятельности в сфере регулирования земельных отношений, основывающиеся на базовых идеях (принципах) земельного права, земельного законодательства, земельной политики и государственного управления в целом, отражающие особенности ее внутреннего построения и функционирования, социального назначения, а также пути достижения поставленных задач.

Система принципов управления земельными ресурсами включает в себя, по нашему мнению, следующие группы принципов:

1) *организационные принципы*, характеризующие построение данного вида государственной деятельности, особенности его внутренней организации и функционирования (принцип законности; принцип объективности; принцип правовой, финансовой и кадровой обеспеченности; принцип открытости управления земельными ресурсами; принцип сочетания методов убеждения и принуждения; принцип разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов по управлению земельными ресурсами, а также сочетания государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель; принцип эффективности, направленный на получение максимально возможных результатов при наименьших затратах);

2) *функциональные принципы* управления земельными ресурсами, очерчивающие социальное назначение данного вида государственной деятельности и отражающие его основные задачи (принцип сохранения и приумножения качества земельных ресурсов; принцип максимально полной реализации прав и законных интересов граждан; принцип соответствия (непротиворечия) целям иных направлений государственной деятельности; принцип сочетания публичных и частных интересов);

3) *инструментальные принципы* (принципы-средства), определяющие пути достижения целей данного института (планирование использования земельных ресурсов; категоризация земель и дифференцированный подход к их различным видам; единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов; платность использования земельных ресурсов; разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований; ответственность субъектов управления земельными ресурсами за принимаемые решения).

Под *функциями управления земельными ресурсами* мы понимаем основные сферы его целенаправленного, сущностного (значимостного) влияния на развитие земельных отношений и состояние земельных ресурсов, выражающиеся в конкретных направлениях деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, наделенных для этого соответствующими властными полномочиями. Мы выделяем шесть основных функций управления земельными ресурсами:

- 1) организационно-обеспечительная;
- 2) организационно-регулятивная;
- 3) организационно-стимулирующая;
- 4) распорядительно-обеспечительная;

- 5) регистрационно-учетная функция;
- 6) контрольная (контрольно-надзорная) функция.

На основе проведенного анализа считаем возможным предложить следующее определение *управления земельными ресурсами*: это осуществляемая посредством права (юридических средств) на основе сочетания методов убеждения и принуждения деятельность исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления (а в широком смысле – всех государственных и муниципальных органов), направленная на упорядочение общественных отношений, объектом которых выступают земельные ресурсы, в целях обеспечения надлежащего порядка их использования и охраны, необходимого для поддержания баланса частных и публичных интересов в обществе и эволюционного развития всех сфер человеческой жизнедеятельности. *Механизм управления земельными ресурсами* представляет собой упорядоченную совокупность имманентных сущностных его характеристик (базовых необходимых элементов): объектов, субъектов, целей, методов и средств, а также перечня принципов и системы функций, посредством которых данный вид управления претворяется в жизнь.

Литература

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стер. М. : Омега-Л, 2006. 589 с.
2. Земельное право : учебник для вузов / под ред. С.А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2008. 400 с.
3. Будников Н.А. Государственное управление в сфере использования и охраны земель : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. 56 с.
4. Землякова Г.Л. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. 55 с.
5. Иконичкая И.А. Земельное право Российской Федерации : учебник. М. : Юристъ, 1999. 248 с.
6. Сыродоев Н.А. Земельное право : курс лекций : учеб. пособие. М. : Проспект, 2009. 368 с.
7. Чаркин С.А. О некоторых проблемах теории управления земельным фондом // Современное право. 2012. № 9. С. 62–67.
8. Краснов О.И. Земельное право : учебник. М. : Юристъ, 2000. 624 с.
9. Петров Г.И. Основы советского социального управления. Л. : Изд-во ЛГУ, 1974. 291 с.

Volkova Tatyana V., Saratov State Law Academy (Saratov, Russian Federation)

LAND RESOURCES MANAGEMENT MECHANISM: CONCEPT AND STRUCTURE

Keywords: land resources, land resources management, land resources management mechanism, land resources management functions, land resources management principles.

DOI: 10.17223/22253513/35/14

Management in any segment of public including land relations is implemented through a special mechanism, which is a set of its objects, subjects, goals, methods and means, principles and functions.

The use of a category of "land resources" for designating the object of land relations has several undeniable advantages over others, since its wording bears the most important information first, about the sphere of relationship; second, about the significance of the object; third, about its relationship with the state. The state is often called as the subject of land resources management. Also, the subjects of land resources management are not only state authorities but also local governments.

The purpose of land resources management is to ensure (creation and preserving) the proper order for their use and protection (i.e. rational and efficient use) necessary for the maintaining of the balance between private and public interests in society and the evolutionary development of all human activities. Land resources management methods are governed by such general management methods as persuasion and coercion. The main universal tool is the law.

The principles of land resources management are fundamentals which characterize its specificity as government activity in regulating land relations. These fundamentals are based on the ideas of land law, land legislation, land policy and public administration; they reflect the peculiarities of internal construction and functioning, social purpose, ways of achieving tasks.

By the functions of land resources management, we mean the main areas of its purposeful, essential impact on the development of land relations and the state of land resources, expressed in specific areas of the activities of state and local empowered bodies.

Thus, land resources management is exercised through the law (legal means), through a combination of persuasion and coercion, the activities of the executive and local governments. It is aimed at regulating of public relations, the object of which is the land, to ensure the proper order of their use and protection necessary for maintaining the balance of private and public interests in society and for the evolutionary development of all spheres of human activity. The land resources management mechanism is an orderly set of its basic elements: objects, entities, objectives, methods and means, a list of principles and a system of functions by which this management is being implemented.

References

1. Atamanchuk, G.V. (2006) *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [Theory of Public Administration]. 4th ed. Moscow: Omega-L.
2. Bogolyubov, S.A. (2008) *Zemel'noe pravo* [Land Law]. 2nd ed. Moscow: Prospekt.
3. Budnikov, N.A. (2000) *Gosudarstvennoe upravlenie v sfere ispol'zovaniya i okhrany zemel'* [Public administration in the field of the use and protection of land]. Abstract of Law Dr. Diss. St. Petersburg.
4. Zemlyakova, G.L. (2016) *Formirovanie kadastrykh svedeniy o zemel'nykh uchastkakh kak osnovy upravleniya v sfere ispol'zovaniya i okhrany zemel': problemy teorii i praktiki* [Formation of cadastral information about land plots as the basis for management in the use and protection of land: problems of theory and practice]. Abstract of Law Dr. Diss. Moscow.
5. Ikonitskaya, I.A. (1999) *Zemel'noe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Land Law of the Russian Federation]. Moscow: Yurist".
6. Syrodoev, N.A. (2009) *Zemel'noe pravo* [Land Law]. Moscow: Prospekt.
7. Charkin, S.A. (2012) O nekotorykh problemakh teorii upravleniya zemel'nyim fondom [About some problems of the theory of land fund management]. *Sovremennoe pravo*. 9. pp. 62–67.
8. Krassov, O.I. (2000) *Zemel'noe pravo* [Land Law]. Moscow: Yurist".
9. Petrov, G.I. (1974) *Osnovy sovetskogo sotsial'nogo upravleniya* [Fundamentals of Soviet Social Management]. Leningrad: Leningrad State University.