

УДК 332.33:631.152:658.012

**ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ  
СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ  
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

**В. А. СВИТИН**

*УО «Белорусская государственная сельскохозяйственная академия»,  
г. Горки, Республика Беларусь, 213407, e-mail: svaraya@mail.ru*

*(Поступила в редакцию 03.10.2019)*

*Система управления землями сельскохозяйственного назначения формируется на основе применения уже накопленного опыта организации их использования и охраны как важнейшего природного достояния страны, постоянного совершенствования созданных и успешно функционирующих государственных структур, отдельных предприятий, учреждений и служб, а также с учетом использования успешных и эффективных способов такой деятельности в ряде зарубежных стран. Дальнейшее развитие и совершенствование национальной системы, принимая во внимание, прежде всего ее социальную значимость и эколого-экономическое содержание, базируется на положениях, закрепленных в документах общемирового и международного плана в рамках признаваемых республикой, норм, правил и соглашений, научно-технических достижениях общего развития и трансформации мировой экономики, ее аграрной составляющей и бизнеса. Исследованы методологические основы, мировой практический опыт и перспективные направления формирования государственной системы в области организации использования и охраны сельскохозяйственных земель. Дальнейшее совершенствование профессиональной деятельности предполагает учет объективно существующих внешних и внутренних факторов, закрепленных в международных документах, конвенциях и соглашениях, общего уровня научно-технического развития мировой экономики, а также институциональных положений действующего законодательства, регулирующие земельно-имущественные отношения в стране.*

**Ключевые слова:** *управление земельными ресурсами, международный опыт земельного администрирования, земли сельскохозяйственного назначения, функции и методы управления, государственная земельная служба.*

*The agricultural land management system is formed on the basis of application of already gained experience in organizing their use and protection as the country's most important natural heritage, continuous improvement of created and successfully functioning state structures, individual enterprises, institutions and services, as well as taking into account the use of successful and effective methods of such activities in a number of foreign countries. Further development and improvement of the national system, taking into account, first of all, its social significance and environmental and economic content, is based on the provisions enshrined in the documents of the global and international plan within the framework of recognized by the republic norms, rules and agreements, scientific and technical achievements of general development and the transformation of the global economy, its agricultural component and business. We have examined methodological foundations, world practical experience and promising areas of the formation of state system in the field of organization of use and protection of agricultural lands. Further improvement of professional activity involves taking into account the objectively existing external and internal factors enshrined in international documents, conventions and agreements, the general level of scientific and technical development of the world economy, as well as the institutional provisions of the current legislation regulating land and property relations in the country.*

**Key words:** *land management, international experience in land administration, agricultural land, management functions and methods, state land service.*

**Введение**

В последние десятилетия, начиная с 90-х годов прошлого века, формируются концептуальные положения в форме основных международных политических инициатив или принципов по совершенствованию управления всеми земельными ресурсами, и сельскохозяйственного назначения в частности, под эгидой ООН и входящих в нее структур. Существуют, по крайней мере, три общенаучные и практико-ориентированные платформы, на базе которых формируются национальные системы управления земельными ресурсами: 1. Руководящие принципы управления земельными ресурсами Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК) [1]. 2. Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности [2]. 3. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (The 2030 Agenda for Sustainable Development) [3]. Отдельные положения перспективного

видения проблемы землепользования рассмотрены в соответствующих разделах Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития страны на период до 2030 г. [4].

Отдельные аспекты становления системы управления земельными ресурсами и разрешения актуальных проблем ее совершенствования отражены в выводах и рекомендациях ряда специалистов и ученых [5–7]. Многие вопросы по названной теме исследований отражены в ряде авторских работ [8–12]. ДискуSSIONируются среди ученых и специалистов (и, естественно, требуют своего разрешения) такие проблемы, которые непосредственно связаны: с реформированием и приватизацией земель и объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности; более открытым вовлечением в экономический оборот земель сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения; общим оздоровлением хозяйственной деятельности, темпов строительства и рынка недвижимости; внедрения экологических стандартов (не только в населенных пунктах, но и за их пределами, включая сельскую местность).

В самом общем виде основные положения национальной системы достаточно взвешенно аккумулированы и отражены в Кодексе Республики Беларусь о земле, их непрерывное совершенствование происходит процесс поиска и апробирования наиболее эффективных механизмов управления земельными ресурсами на основе Указов Президента, Постановлений правительства, решений республиканских и местных органов власти. В целом, предстоит сделать более глубокий анализ соответствия практического опыта и содержания методов и механизмов управления земельными ресурсами в национальной системе в сравнении с системами соседних, сопредельных стран, как со схожими природно-климатическими условиями (Россия, Прибалтика, Польша, Украина), так и целого ряда других зарубежных стран (Евросоюза, СНГ, ЕАЭС, Северная Америка).

#### **Основная часть**

Сущность, особенности и содержание общемировых и глобальных представлений об управлении земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения отражены в ряде документов, положения которых в полной мере возможно использовать при формировании и совершенствовании национальной системы.

Так, еще в 1993 году, по инициативе Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК), были определены текущие проблемы, связанные с управлением земельными ресурсами в странах, главным образом, Центральной и Восточной Европы (в странах с переходной экономикой). Ставилась задача обмена опытом и оценке возможностей применения методов, политики и процедур управления земельными ресурсами, которые в дальнейшем были уточнены и сформулированы в «Руководящих принципах управления земельными ресурсами», применительно к условиям России (Final draft, the delegation of the Russian Federation translated the study in Russian, 2005 г.) [3]. В этих документах указываются факторы, которые следует учитывать при работе над земельным законодательством, формировании и организации базы данных о земле, налаживании механизмов финансирования, необходимых для реализации и ведения эффективной и стабильной системы управления земельными ресурсами. Отмечается при этом, что каждая страна должна создать и эксплуатировать свою собственную систему с учетом своих социальных, экономических и культурных условий и особенностей.

В качестве основы устойчивого и эффективного управления использованием земельных ресурсов должны выступать надежные системы учета прав собственности на землю, оценки земель и использования земель, что и являются фундаментом, от которого зависит стабильность и дальнейшее развитие рыночной экономики. Создаваемая система управления земельными ресурсами в стране гарантирует право собственности и его защиту, поддерживает налогообложение земли и недвижимости, развивает земельные рынки, обеспечивает гарантии кредита и защиту земель. Она также поддерживает мониторинг окружающей среды, содействует землеустройству, уменьшает количество земельных споров, содействует земельной реформе в сельской местности, улучшает городское планирование и развитие инфраструктуры, а также обеспечивает получение надежной информации и статистических данных, помогающих осуществлять надежное управление на высшем и региональном уровне.

Само понятие «управление земельными ресурсами» в Руководящих принципах ООН трактуется неоднозначно, очевидно потому, что приходилось учитывать мнение специалистов и ученых из

разных стран, которые предлагает альтернативные пути для решения проблемы. Они дают лишь общие рекомендации по оптимальным ее практическим решениям, и не настаивают на одном единственном решении, потому что каждая страна имеет свою историю и свой опыт.

Прежде всего, определяется, что «управление земельными ресурсами должно осуществляться в рамках национальной земельной политики, которая определяет, как должна использоваться земля, чтобы решить социальные и экономические задачи, и включает учет и распространение информации о праве собственности на землю, ее стоимости и использовании» [3]. В документе отмечается, что управление земельными ресурсами является более чем техническим процессом и должно работать в социальной и политической среде с осуществлением, главным образом, «регистрации и передачи прав на землю, как обязательной функции управления земельными ресурсами, которое должно выполняться учреждениями, отделенными от судов». Одновременно, этот термин используется для обозначения процессов учета и распространения информации о праве собственности, стоимости и использовании земли, и имеет непосредственное отношение к трем основным и взаимозависимым видам товаров (праву собственности на землю, стоимости земли и землепользованию. Наконец, в наиболее обобщенном виде, термин «управление земельными ресурсами (land administration)» характеризует «процессы определения, регистрации и распространения информации о праве собственности на землю, ее стоимости и использовании при реализации политики рационального использования земельных ресурсов».

На примере опыта многих стран Европы, включая и опыт ряда стран восточной Европы, включая и Беларусь, определено, что при создании систем управления земельными ресурсами следует усвоить, по крайней мере, следующие основные выводы или уроки:

1. Проект любой национальной системы управления земельными ресурсами создается на принципах устойчивости, что обеспечивается регулярной модернизацией технологического оборудования, особенно электронного, постоянным обновлением и реструктурированием цифровых данных. Потребности пользователей и возможности, создаваемые техническими средствами и растущими объемами данных, означают, что системы управления земельными ресурсами должны быть динамичными и постоянно анализироваться на предмет их актуализации и пригодности для современного использования.

2. Вся создаваемая система управления в целом и набор ее основных процедур должны вестись на базе цифровой экономики, что позволяет осуществлять все сделки и транзакции, связанные с землей, в электронном виде, гарантирует честность, гласность и прозрачность процедур, обеспечивает защиту и конфиденциальность персональных данных.

3. Успехи и неудачи реформ управления земельными ресурсами почти целиком могут быть отнесены на счет качества руководства (правительства), и уровня квалификации тех, кто отвечает за функционирование системы. Даже в электронный век именно человеческий фактор определяет успешность реформ в этой сфере, и поэтому в поддержку способности людей обеспечивать работу систем управления земельными ресурсами должны быть вложены значительные силы и ресурсы.

4. Внутреннее дело любой конкретной страны решать, какая система управления земельными ресурсами наиболее пригодна для нее, поскольку тенденции развития и основные принципы ее формирования не дает однозначного ответа на вопрос об определении того, что является наилучшим в каждом отдельном случае. Тем не менее важно понять и принимать международные тенденции в решении этой проблемы и подготовиться к более широкому международному сотрудничеству на развивающихся глобальных земельных рынках.

Следующая международная политическая инициатива по совершенствованию управления земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения, известная как «Добровольные руководящие принципы ответственного управления владением землей, рыболовством и лесами в контексте национальной продовольственной безопасности (VGGT)», определила ряд направляющих рекомендаций по совершенствованию управления [1]. В этом документе констатируется, что сделки с правами владения и пользования ресурсами должны соответствовать требованиям национальных нормативных актов в сфере землепользования, предотвращать при этом земельные спекуляции, концентрацию земель и злоупотребления, обеспечить прозрачность и широкое распространение информации о рыночных сделках и рыночной стоимости, осуществлять мониторинг этой информации. Отмечается, что следует также создавать соответствующие и надежные системы земельного кадастра, предоставляющие доступную информацию о правах и обязанностях владения и пользования в целях повышения защищенности этих прав, сокращения расходов и снижения рисков, связанных со сделками.

В целях оказания содействия владельцам и пользователям в улучшении планировки и использования их участков и видов земель, в том числе в содействии повышению уровня продовольственной безопасности и устойчивому развитию сельских районов, вполне можно прибегать к укрупнению земельных участков, обмену или к другим методам их реорганизации. При этом может рассматриваться вопрос о создании земельных банков как части программы консолидации земель для приобретения и временного управления земельными участками, поощрения и содействия приобретению частных земель, обеспечения компенсации, которая позволит владельцам продолжать и даже наращивать производство. С целью предотвращения или минимизации деградации и сокращения биоразнообразия следует принимать защитные меры по охране окружающей среды, проводить эффективное землеустройство, улучшение и восстановление земли.

Проводимые в стране земельные реформы должны способствовать обеспечению широкого и справедливого доступа к земле и всестороннему развитию сельских районов, при этом следует указать участки, не подпадающие под перераспределение и изменение прав на них, проводить реформы с использованием прозрачных подходов и процедур с широким участием общественности, предоставить доступ к средствам разрешения споров, предусмотренным национальными законами, стремиться к предотвращению коррупции путем использования объективно полученной оценки стоимости, прозрачных и децентрализованных процессов и услуг, а также наличия права обжалования.

В любом государстве важно проводить оценку земли и недвижимости в целях обеспечения работы рынков, для предоставления гарантий по займам, для операций с правами владения и пользования в результате инвестиций, для экспроприации и налогообложения. В правилах и законах, относящихся к вопросам оценки, следует стремиться обеспечивать, где применимо, чтобы системы оценки в меру целесообразности учитывали также нерыночные ценности, например, социальные, культурные, религиозные, духовные и экологические. В целях формирования основы для точной и надежной оценки стоимости следует фиксировать, анализировать и делать доступными для ознакомления цены продажи и другую соответствующую информацию.

В третьей, заслуживающей внимание общенаучной платформе, на которой формируются национальные системы управления земельными ресурсами – «Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (The 2030 Agenda for Sustainable Development)» [3], – можно выделить, по крайней мере, следующие две цели, **решение которых непосредственно связаны с решением проблем управления сельскохозяйственными землями на принципах устойчивого развития:**

1. Для обеспечения продовольственной безопасности, улучшения качества продуктов питания и развития устойчивого сельского хозяйства предусматривается, в частности:

- увеличение продуктивности сельского хозяйства, доходов мелких производителей продовольствия и фермерских семейных хозяйств посредством обеспечения гарантированного и равного доступа к земле, другим производственным ресурсам и факторам сельскохозяйственного производства;

- внедрение методов ведения сельского хозяйства, которые позволяют повысить жизнестойкость и его продуктивность, увеличить объемы производства, и способствуют, одновременно, сохранению экосистем, укрепляют способность адаптироваться к изменению климата, экстремальным погодным явлениям, засухам, наводнениям и другим бедствиям и постепенно улучшают качество земель и почв;

- увеличение инвестирование в сельскую инфраструктуру, сельскохозяйственные исследования и технологии, обеспечение надлежащего функционирования рынков продовольственных товаров и продукции их переработки и содействие своевременному доступу к рыночной информации;

- обеспечение права граждан на достаточное питание, в том числе путем оказания продовольственной помощи нуждающейся части населения;

- обеспечение устойчивого развития сельских территорий, занятости сельского населения, повышения уровня его жизни, в том числе оплаты труда работников, занятых в сельском хозяйстве.

2. Для защиты, восстановления и устойчивого использования экосистем, устойчивого управления лесами, борьбой с опустыниванием и процессами эрозии, потерей биоразнообразия следует:

- обеспечить сохранение, восстановление и рациональное использование всех типов лесов, остановить обезлесение, восстановить деградировавшие леса и значительно расширить масштабы лесонасаждения и лесовосстановления;
- вести борьбу с опустыниванием, восстановить деградировавшие земли и почвы, стремиться к тому, чтобы не ухудшалось состояние земель;
- незамедлительно принять меры по сдерживанию деградации природных сред обитания, остановить утрату биологического разнообразия, обеспечить сохранение и предотвращение исчезновения видов, находящихся под угрозой вымирания;
- обеспечить учет ценности экосистем и биологического разнообразия в ходе общенационального и местного планирования и процессов развития, мобилизовать и значительно увеличить финансовые ресурсы из всех источников в целях сохранения и рационального использования биологического разнообразия и экосистем.

Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития страны на период до 2030 г. предусматривает для обеспечения рационального использования и охраны земельных ресурсов модернизацию и развитие земельно-информационной системы на основе использования современных технологий сбора, обработки, хранения и предоставления данных; развитие электронного правительства, электронных административных регламентов и инструментов общественных обсуждений решений; совершенствование порядка формирования единого государственного регистра недвижимого имущества; упрощение классификации земель по видам с учетом международного опыта, совершенствование кадастровой оценки сельскохозяйственных земель, развитие единой системы социально-экономического и территориального планирования.

Наряду с положениями принятых в установленном порядке международных конвенций, договоров, а также добровольных принципов формирования национальных систем управления земельными ресурсами, в обязательном порядке следует учитывать научно-технологическую или технологическую составляющую развития мировой экономики, которая характеризуется достигнутым уровнем технологического строя (технологического уклада). Технологический уклад представляет собой совокупность технологий, свойственных для определённого производственного уровня развития мировой экономики, при котором происходит переход от более старых порядков к новым и прогрессивным. По общему признанию специалистов, нынешний пятый технологический уклад, который начался примерно с начала 1990-х, продолжает развиваться по сегодняшний день [13]. Современная волна уклада завязана на крупном внедрении информационных разработок, которые полностью изменили коммуникационную систему обычных людей и бизнеса. Практически все отрасли хозяйственной деятельности задействуют в своей работе персональные компьютеры, эффективно развивается электронная коммерция и телекоммуникация. Постепенно, хотя и медленными темпами, развивается проектный менеджмент в системе государственного управления с сопутствующим развитием инновационных технологий и переходов в цифровую экономику. Она непосредственно затронула и деятельность, осуществляемую государством в области управления земельными ресурсами. Все предприятия, организации, службы взяли на вооружение современные информационные технологии получения, обработки, систематизации и применения данных о земле и других объектах недвижимости.

В перспективе, возможно, даже в самое ближайшее время, будут последовательно развиваться отдельные процессы, связанные с реализацией, следующего шестого технологического уклада, которые прямо или косвенно, затронут деятельность в области использования и охраны земель. Контуры этого уклада характеризуются нацеленностью на развитие и применение наукоёмких, или «высоких технологий». В более реальном плане может идти речь о био- и нанотехнологиях, геномной инженерии, мембранной и квантовой технологии, фотоники, микромеханике, термоядерной энергетике, – синтез достижений на этих направлениях должен привести к созданию, например, квантового компьютера, искусственного интеллекта и в конечном счёте обеспечить выход на принципиально новый уровень в системах управления государством, обществом, экономикой.

Вполне логично, что национальная система управления земельными ресурсами строится на основе учета названных факторов и условий, разрабатывая при этом свою модель совершенствования земельно-имущественных отношений, земельную политику и

законодательство, последовательно рассматривая и постоянно взвешивая как положительные, так и не совсем оправданные методы обеспечения порядка на земле.

Анализ рассмотренных подходов и концептуальных подходов в мировой практике земельного администрирования вполне могут быть адаптированы в социально-экономических условиях Республики Беларусь в форме конкретных способов и механизмов дальнейшего развития системы управления земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения на государственном и региональном уровне.

### **Заключение**

По результатам исследования можно сделать следующие выводы.

1. Дальнейшее развитие и совершенствование государственной системы управления земельными ресурсами происходит на признании и обязательном учете ряда объективно существующих внешних и внутренних факторов. К ним следует отнести положения, закрепленные в международных документах, признаваемых республикой, норм, правил, конвенций и соглашений; общий достигнутый уровень научно-технического развития и трансформации мировой экономики, а также институциональные положения действующего законодательства, регулирующие земельно-имущественные отношения в стране.

2. Мировой опыт функционирования государственных систем управления земельными ресурсами подтверждает, что их сущность и содержание базируется на комплексном подходе, когда учитывается государственная земельная политика, новейшие информационные технологии, четкие критерии и прозрачность для населения проводимых имущественных реформ, наличие квалифицированных специалистов по учету и оценке недвижимости, соблюдение эколого-экономических стандартов и требований.

3. Практическая деятельность по управлению, включающая целый набор функций и методов, предусматривает в качестве обязательных выполнение землеустроительных, информационно-технологических, геодезических, регистрационных, учетных, кадастровых и оценочных работ, а также возможность осуществления планирования землепользования, мониторинга земель, мер по земельным улучшениям. Отсутствие или недостаток отдельных видов работ в единой государственной системе снижают эффективность функционирования всей системы. Она (система) либо снижает общий социальный заказ общества и бизнеса в сфере землепользования и осознанно упрощает выполнения ряда функций управления, теряя при этом свою роль и своей имидж, либо добровольно (в определенном порядке, или по другим причинам), передает их выполнение другим сопредельным ведомствам или государственным структурам.

4. Создаваемая система управления земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения, обеспечивая необходимый порядок в границах земельных участков и конкретных объектов недвижимости, одновременно, выполняет очень важные объединяющие функции: в осуществлении общего государственного управления (административное деление, территориальное планирование и функциональное зонирование), в установлении эффективного использования и охраны других природных ресурсов, общего режима природопользования и охраны окружающей среды. Следует учитывать, что как в организационно-правовом, так и информационно-технологическом плане, эти незаменимые, и по сути, связующие функции могут рассматриваться как единое целое.

### *ЛИТЕРАТУРА*

1. Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности – Рим, ФАО, 2013. – 416 с.

2. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (The 2030 Agenda for Sustainable Development). Программа принята 25 сентября 2015 года на саммите ООН. // [Электронный ресурс]. – 2018. – Режим доступа: <https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/2030-agenda-sustainable-development>. – Дата доступа: 20.02.2018.

3. Руководящие принципы управления земельными ресурсами / рук. группы П. Дейл. – Нью-Йорк – Женева: ЕЭК ООН, 1996. – 150 с.

4. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://srrb.niks.by/info/program.pdf>. – Дата доступа: 20.02.2017.

5. Варламов, А. А. Земельный кадастр : в 6 т. / А. А. Варламов. – М.: КолосС, 2003–2006. – Т. 2: Управление земельными ресурсами. – 527 с.

6. Шавров, С. А. Государственная регистрация недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним: в 3 т. / С. А. Шавров. – Минск : Рифтур, 2008. – Т. 3 : Земельное администрирование. – 342 с.

7. Рассказова, А. А. Опыт управления земельными ресурсами в зарубежных странах / А. А. Рассказова [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: [http://investzem.ru/landcadastre/stock/registration\\_49.html](http://investzem.ru/landcadastre/stock/registration_49.html). – Дата доступа: 15.03.2008.

8. Свитин, В. А. Экономико-правовые особенности модели управления земельными ресурсами в Республике Беларусь / В. А. Свитин // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2011. – № 7. – С. 39–43.
9. Свитин, В. А. Перспективная модель управления земельными ресурсами сельской местности / В. А. Свитин // Аграрная экономика. – 2011. – № 3. – С. 33–38.
10. Свитин, В. А. Теоретические основы кадастра: учеб. пособие / В. А. Свитин. – Новое знание ; ИНФРА – Минск- Москва, 2011. – 256 с.
11. Свитин, В. А. Мониторинг земель: учебник / В. А. Свитин. – Минск: ИВЦ Минфина, 2015. – 318 с.
12. Свитин, В. А. Управление земельными ресурсами: учеб. пособие / В. А. Свитин. – Горки: РИО БГСХА, 2017. – 427 с.
13. Каблов, Е. Шестой технологический уклад / Е. Каблов // Наука и жизнь. – № 4. – 2010 // [Электронный ресурс]. – 2019. – Режим доступа: <https://www.nkj.ru/archive/articles/17800/>. – Дата доступа: 14.06.2019.