

Д-р экон. наук, профессор
С.А. Шанин
ФГБНУ «Федеральный научный центр аграрной
экономики и социального развития
сельских территорий – Всероссийский
научно-исследовательский институт
экономики сельского хозяйства»

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ И ДЕТЕРМИНАНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

Аннотация. Статья посвящена изучению системы муниципального контроля земельных ресурсов используемых собственниками и арендаторами сельхозземель в территориальных образованиях Поволжского экономического района. В исследовании упор делается на обзор нормативно-правовой стороны вопроса и практике применения государственного и муниципального законодательства в сфере сельскохозяйственного землепользования субъектами экономической деятельности.

Ключевые слова: собственник, арендатор, земельный участок, землепользование, распоряжение, земельные отношения, земли сельскохозяйственного назначения, региональная власть, муниципалитет, землевладелец, земельные ресурсы, местное самоуправление, владение.

Общеизвестно, что показатели продуктивной отдачи в натуральном и денежном выражении с гектара площади и единицы затрат свидетельствуют об уровне эффективности производства. Основным же критерием, позволяющим землевладельцам и землепользователям оценить качество организации сельскохозяйственного землепользования, может служить соответствие его результатов конъюнктуре рынка не только в настоящем периоде, но и будущем. Для этого проводят расчет экономических показателей, основными среди которых являются - прибыль, рентабельность, доходность и некоторые другие.

Эффективное использование земельных ресурсов связано с решением, как минимум двух взаимосвязанных задач: поиском направлений наиболее эффективного использования сельскохозяйственных земель и разработке достоверной и релевантной оценки ресурсного потенциала территории.

Особым объединяющим контуром в реализации данных задач выступают институциональные условия и детерминанты реализации муниципального контроля сельскохозяйственных земельных ресурсов.

Некоторые исследователи предлагают учитывать следующие критерии эффективности землепользования:

- сохранение продуктивных способностей, предотвращение сокращений площадей сельхозугодий и поддержание их плодородия;
- надлежащее санитарное состояние сельхозугодий, защита их от загрязнения и заражения;
- обеспечение продовольственной безопасности;
- формирование необходимой нормативно-правовой базы для управления устойчивым землепользованием [1].

При этом забывая, что контроль за использованием сельскохозяйственных земельных ресурсов остаётся важнейшим институциональным направлением, где предметом контроля выступают процессы управления и организации использования сельскохозяйственных земельных ресурсов, которые в пределах определенной территории обеспечивают широкое многообразие потребностей её населения.

Земельный контроль это неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является установление отклонений от принятых стандартов и принципов эффективности, законности и экономии расходования материальных ресурсов для принятия рациональных корректирующих мер, привлечения виновных к ответственности, получить соответствующую компенсацию за причиненный ущерб и осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению подобных нарушений в будущем.

Напомним, что понятие «земельный контроль» включает в себя общественный и муниципальный земельный контроль, а также государственный земельный надзор.

Остановимся на муниципальном контроле земельных сельскохозяйственных ресурсов, представляющий собой деятельность, осуществляемая муниципалитетами или уполномоченными ими органами для обеспечения земельного правопорядка. Он осуществляется принятием мер по выявлению, пресечению и предотвращению нарушений земельного законодательства в границах муниципальных образований, обеспечению соблюдения собственниками и арендаторами земельных участков требований в области использования земель сельскохозяйственного назначения.

С 1 июля 2009 г. муниципальный земельный контроль подпадает под действие ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Порядок ведения муниципального земельного контроля определяется нормативными правовыми актами (положениями) органов местного самоуправления. Эти положения определяют основные задачи, принципы, полномочия и ответственность должностных лиц при проведении муниципального земельного контроля и порядок осуществления муниципального земельного контроля за соблюдением установленных

законодательством Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципальными правовыми актами муниципального образования.

В состав основных задач муниципального земельного контроля входят:

- повышение эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения, входящих в состав муниципалитета;
- контроль за соблюдением требований использования земель сельскохозяйственного назначения;
- принятие мер по выявлению и предупреждению нарушений земельного законодательства;
- контроль за устранением нарушений земельного законодательства;
- совершенствование организации работы по осуществлению муниципального земельного контроля совместно с другими контролирующими органами и с общественными организациями.

Основные функции муниципального земельного контроля следующие:

- информационная - разъяснение требований земельного законодательства собственникам, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков;
- мониторинг сведений об использовании земельных участков и выявление нарушений земельного законодательства.

При осуществлении муниципального земельного контроля сельскохозяйственных земельных ресурсов муниципалитеты уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях и привлекать нарушителей к ответственности.

Как известно, муниципальный земельный контроль осуществляется путем проведения плановых и внеплановых проверок, которые проводятся по следующему алгоритму:

- подготовка распоряжения о проведении проверки за подписью главы администрации муниципалитета или лица, его замещающего;
- проведение специалистами муниципального контроля проверок;
- оформление результатов проведения проверок и передача материалов главе администрации муниципалитета или лица, его замещающего.

Плановые осмотры проводятся в соответствии со ст. 13.2 Федерального закона № 294 -ФЗ без взаимодействия с правообладателями земельных участков.

По результатам рейдов при выявлении нарушений проводятся внеплановые проверки в отношении юридических лиц после согласования с прокуратурами районов, в отношении граждан - такого согласования не требуется.

В соответствии с ч. 5 ст. 72 Земельного кодекса РФ в случае выявления в ходе проведения проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, в акте проверки указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения [2].

В свою очередь, общественный земельный контроль представляет собой проведение органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями или объединениями и гражданами проверок соблюдения установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений по предоставлению юридическим лицам и гражданам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также обеспечение соблюдения собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков требований использования и охраны земель.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Общественные объединения подразделяются на общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные.

Общественный земельный контроль представляет собой одну из мер обеспечения прав на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением и регулируется ст. 42 Конституции РФ. Основной задачей общественного земельного контроля выступает защита конституционных прав граждан и юридических лиц на землю и предотвращение нарушений законодательства в области использования и охраны земель [3].

Земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, распоряжаются органы местного самоуправления. Система управления муниципальными землями сельскохозяйственного назначения практически во всех муниципалитетах отделена от системы управления зданиями и сооружениями. Исключение составляют небольшие по территории и численности поселки и города, как правило, областного подчинения, где функции управления недвижимостью сосредоточены в одном структурном подразделении местной администрации. Система управления муниципальными землями, в том числе и сельскохозяйственного назначения, представляющая собой важнейшую составную часть системы управления муниципальной недвижимостью, предусматривает эффективное и рацио-

нальное использование муниципальных земель, оптимизацию структуры доходов местного бюджета за счет доходов от земельной собственности, создание цивилизованного рынка недвижимости на территории муниципального образования, обеспечение гарантий имущественных прав на объекты недвижимости, увеличение доходной части муниципального бюджета за счет увеличения собираемости земельных платежей, экономии бюджетных средств, снижение затрат времени на управленческие решения. Для достижения указанных целей, в том числе при разработке и реализации программ социально-экономического развития территории, муниципалитеты определяют наиболее эффективное направление и форму использования земельных участков, в частности продажу земли, передачу земельных участков в аренду и другие мероприятия. При этом необходимо учитывать следующие условия и характеристики системы управления муниципальными землями сельскохозяйственного назначения:

- наличие региональной и муниципальной нормативной базы по управлению сельскохозяйственными земельными ресурсами;
- обеспечение положительной динамики уровня доходов от использования земли сельскохозяйственного назначения;
- обеспечение положительного соотношения доходов от использования сельскохозяйственных земельных ресурсов и расходов на содержание социально ориентированной системы управления земельными ресурсами;
- стимуляции повышения технико-эксплуатационных характеристик объектов земельно-имущественного комплекса;
- повышение спроса на инфраструктурные объекты земельно-имущественного комплекса;
- формирование рыночных цен на объекты земельно-имущественного комплекса;
- развитие институтов профессиональной деятельности в области земельно-имущественного комплекса на территориях муниципалитетов и др.

На систему управления муниципальными землями сельскохозяйственного назначения оказывают существенное влияние множество разноплановых факторов, среди которых - политические, рыночные, экономические, социальные, экологические и некоторые другие. Для формирования эффективной системы управления земельными сельскохозяйственными ресурсами любого муниципального образования Поволжского экономического района целесообразно использовать следующий алгоритм:

1. Составить перечень проведенных оценок состояния и перспектив развития социально-экономической и политической ситуации в стране, регионе, муниципальном образовании, материальных, интеллектуальных,

земельных и других ресурсов, которыми располагает муниципалитет или которые он может привлечь для собственного развития;

2. Учесть долгосрочные перспективы развития муниципалитета, группы муниципальных образований региона, интересы соседних территорий, в том числе органов власти субъекта Федерации;

3. Оценить основные направления развития муниципального образования: экономические, социально-культурные, земельные, экологические и другие, определить слабые места, мешающие развитию;

4. Рассчитать примерную стоимость программ по вовлечению земель сельскохозяйственного назначения в оборот, оценить ожидаемый эффект и определить конкретных разработчиков и исполнителей;

5. Обеспечить регулярную конкретизацию в форме годовых планов в соответствии с изменениями социально-экономической ситуации, взглядов сообщества муниципального образования на развитие её территории.

Исходя из объективной сложности системы, в основу процесса управления сельскохозяйственными земельными ресурсами муниципального образования целесообразно поместить земельно-информационную систему, позволяющую осуществлять регулярный мониторинг состояния объекта управления, обеспечить жесткий контроль исполнения решений и эффективности применяемых исполнительных механизмов, объективно оценивать эндо- и экзогенные проблемные обстоятельства и прогнозировать их развитие, управление деятельностью органов местного самоуправления и др. [4].

К основным же мероприятиям, которые можно порекомендовать для формирования современной и эффективной системы управления сельскохозяйственными земельными ресурсами муниципалитетов Поволжского экономического района следует отнести:

- полноценное ведение кадастра недвижимости, в том числе регистрацию земельных участков, их учет и оценку;
- планирование и систематическое регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения;
- предоставление и изъятие сельскохозяйственных земель;
- проведение землеустройства, регулярного мониторинга сельскохозяйственных земель и строгого земельного контроля;
- выработку рационального порядка управления и распоряжения землями сельхозназначения, планов их использования и взимание соответствующей платы за землю;
- законное изъятие у нарушителей правил пользования и предоставление земельных участков в бессрочное пользование юридическим и физическим лицам или передача их в собственность, аренду.

В заключении следует отметить, что современная система управления позволяет местным органам власти при комплексном, системном подходе к управлению эффективно и рационально использовать сельскохозяйственные земельные ресурсы в пределах муниципального образования, воздействовать на развитие рынка земли и привлечение инвестиций, создавать необходимые условия для устойчивого развития территории, не дожидаясь решения этих вопросов на региональном или федеральном уровне.

Библиографический список

1. Ханбабаев Т.Г., Догеев Г.Д., Велибекова Л.А. Создание механизма эффективного сельскохозяйственного землепользования региона // Международный научно-исследовательский журнал, 2016. - № 9-1 (51). –С. 94-97.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 28.04.2023)
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)
4. Шанин С.А Подходы к теории и практике вопроса регулирования сельскохозяйственного землевладения и землепользования органами местного самоуправления в Поволжском экономическом районе //Белгородский экономический вестник, 2023. № 1 (109). С. 3-8.