

УДК 349.41

**Шипшин В.А.,**

Донецкая академия внутренних дел

Министерства внутренних дел

Донецкой Народной Республики

***Shipshin V.A.,***

*Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry*

*of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic*

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

В статье анализируется становление системы органов государственного управления в области использования и охраны земель Донецкой Народной Республики, проводится сравнительный анализ системы таких органов в Донецкой Народной Республике и Российской Федерации с целью подготовки предложений по совершенствованию государственного правового механизма регулирования в данной сфере.

**Ключевые слова:** государственное управление в области земельных отношений, органы государственного управления земельным фондом, функции местного самоуправления в области использования и охраны земель, становление системы государственного управления земельным фондом.

## *STATE GOVERNANCE IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC*

*The article analyzes formation of the system of government bodies in the field of land use and protection of the Donetsk People's Republic, gives comparative analysis of the system of such bodies in the Donetsk People's Republic and the Russian Federation is carried out in order to prepare proposals for improving the state legal regulation mechanism in this area.*

**Key words:** *state administration in the field of land relations, bodies of state administration of the land fund, functions of local self-government in the field of use and protection of land, formation of the system of state administration of the land fund.*

**Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями.** В процессе становления молодой Донецкой Народной Республики (далее – ДНР, Республика), осложненного военным конфликтом, достаточно актуальна проблема формирования государственного управления в области земельных отношений. Происходящие изменения в государственно-правовом механизме управления природными ресурсами и действующем законодательстве Республики [1], [2], [3], [4], [5], [6], [7] позволяют отметить, что система государственного управления земельным фондом не завершена и требует окончательного закрепления в собственном Земельном кодексе Республики, законопроект которого подготовлен, но до настоящего времени не принят [8].

Понимая природную значимость земли для жизнедеятельности каждого человека, удовлетворения общественных потребностей и для становления государственности ДНР, законодатель может разрешить проблему формирования эффективной системы управления земельным фондом только путем установления баланса властных полномочий между государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, обеспечивающими оптимальное соотношение публичных и частных интересов в сфере земельных отношений.

**Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор.** В ДНР можно отметить научные публикации М.В. Егоровой, посвященные исследованиям инструментария современного государственного управления [9], влиянию на него процессов глобализации [10] и путей повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий [10]. Однако исследования, посвященные проблематике становления эффективного государственно-правового механизма управления в области земельных отношений, в Республике не проводились.

**Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья.** Исходя из особенностей административно-территориального устройства ДНР, образованной в процессе политического и военного противостояния с Украиной, не оставалось времени для разработки руководством Республики серьезной концепции государственного управления, включающей в себя и сферу земельных отношений. В силу объективных причин, уже с 2015 года руководством Республики был сформирован упрощенный механизм управления земельным фондом. Так, властные субъекты, которым по законодательству других государств предписаны общие полномочия в сфере земельных отношений (например, для органов власти Российской Федерации – в статье 9 Земельного кодекса Российской Федерации) [12], в ДНР прописаны как полномочия законодательного органа без их конкретизации для сферы земельных отношений, что прослеживается в и статье 69 Конституции ДНР от 11.05.2014 года относительно полномочий Народного Совета ДНР [13]. Подобный подход применен и в статьях 77, 77-1 Конституции ДНР [13] и части 1 статьи 13 Закона ДНР «О Правительстве Донецкой Народной Республики» от 30.11.2018 № 02-ПНС [14] относительно этого центрального органа исполнительной власти в Республике.

Следует отметить и органы местного самоуправления в Российской Федерации (далее – РФ), которые вместе с ее центральными органами власти и федеральными органами исполнительной власти отнесены к органам общей компетенции в области земельных отношений. Однако органы местного самоуправления РФ наделены некоторыми властными полномочиями в сфере земельных отношений, которые применяются территориально (статья 11 Земельного кодекса РФ) [12].

Так, согласно статье 11 ЗК РФ к полномочиям органов местного самоуправления, созданных в пределах городских и сельских поселений, на территориях других муниципальных образований, относятся:

- резервирование земель;
- изъятие земельных участков для муниципальных нужд;
- установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований;
- разработка и реализация местных программ использования и охраны земель;
- иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Применительно к органам местного самоуправления в ДНР, в статье 8 Конституции ДНР провозглашается, что в ДНР признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [13].

Аналогичные положения закреплены в статьях 82 и 83 Конституции ДНР, а часть 3 статьи 82 Конституции ДНР прописывает что местное самоуправление осуществляется

гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления [13]. В связи с этим на данном этапе формирования государственности ДНР можно отметить декларативность перечисленных конституционных норм о местном самоуправлении по причине отсутствия в Республике соответствующих представительских органов, выбранных жителями различных населенных пунктов (сел, поселков, районов, городов и районов в городах). Попытка исправить ситуацию, применительно к полномочиям для органов местного самоуправления, была предпринята в Указе Главы ДНР № 13 от 19.01.2015 года «О принятии временного (типового) положения о местных администрациях Донецкой Народной Республики», согласно подпункту 3.4. которого местные администрации ДНР наделялись властными полномочиями [15], Постановлении Совета Министров ДНР № 17-15 от 02.09.2015 г. «Об утверждении Временного порядка предоставления в постоянное пользование и передачи в аренду земельных участков на территории Донецкой Народной Республики» [25].

В частности, пунктом 2.2 данного Временного порядка установлено следующее: «До вступления в силу закона Донецкой Народной Республики, регулирующего правовые основы деятельности местного самоуправления и формирование органов местного самоуправления, распоряжение землями муниципальной собственности осуществляют соответствующие местные администрации Донецкой Народной Республики».

В соответствии с вышеприведенным пунктом 3.4. Положения о местной администрации, последние наделяются следующими полномочиями:

3.4.1. В установленном порядке предоставление в постоянное (бессрочное) пользование, сдача в аренду, изъятие земельных участков, в том числе путем их выкупа для муниципальных нужд.

3.4.2. В установленном порядке планирование и учет использования земель, находящихся в ведении муниципального образования.

3.4.3. В установленном порядке установление ставок арендной платы и взимание платы за использование муниципальных земель.

3.4.4. В пределах своей компетенции осуществление муниципального земельного контроля за использованием и охраной земель.

3.4.5. В пределах своей компетенции организация работы по ликвидации экологических последствий аварий, привлечение к этим работам предприятий, учреждений и организаций, независимо от их подчинения и форм собственности, а также граждан.

3.4.6. В пределах своей компетенции, уведомление населения и соответствующих органов об экологической обстановке, принятие в случае стихийных бедствий и аварий мер по обеспечению безопасности населения об экологической обстановке, принятие мер по обеспечению безопасности населения, сообщение в соответствующие органы о действиях предприятий, учреждений и организаций, представляющих угрозу окружающей среде, нарушающих законодательство о природопользовании.

3.4.7. Согласование вопроса о передаче земельного участка для добычи угля артелями на свободных участках месторождений полезных ископаемых, кроме случаев, когда в передаче земельного участка нет необходимости.

Как видно из этих норм, полномочия местных администраций ДНР частично сопоставимы с полномочиями органов местного самоуправления муниципальных образований РФ (сел, поселков, городов), определенных в статье 11 Земельного кодекса РФ, а отчасти и более обширны, за счет подпунктов 3.4.3-3.4.7 Временного порядка [15].

В перспективе органы общей компетенции всех уровней в ДНР могут быть наделены большими полномочиями путем их закрепления в Земельном кодексе ДНР, но он до настоящего времени обсуждается законодателем [16].

**Формулировка целей статьи.** Целью данной статьи является анализ сформированной системы государственного управления в области рационального использования, охраны и воспроизводства земель ДНР. Он необходим для оценки сбалансированности полномочий государственных органов и органов местного самоуправления Республики, а также подготовки предложений по совершенствованию механизма государственно-правового воздействия на сферу земельных отношений, с целью выполнения задач, предусмотренных для данной сферы действующим законодательством ДНР.

По нашему мнению, на современном этапе необходимо закрепить в законодательстве (например, в Земельном кодексе ДНР) следующие задачи:

- государственное регулирование земельных отношений с целью выполнения требований о рациональном, эффективном и целевом использовании земель всеми собственниками земли и землепользователями;
- обеспечение возможности распоряжения земельными участками всем собственникам земли;
- недопущение изъятия земельных участков у частных собственников, кроме изъятия путем выкупа для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также за длянщиеся нарушения требований земельного законодательства;
- установление правил землепользования и застройки территорий, соответствующих современным экологическим требованиям, санитарным, агротехническим и иным нормам, обеспечивающим экологическую безопасность;
- внедрение программно-целевых мер охраны земель и их реализация после обязательного обсуждения и одобрения по результатам общественных слушаний;
- защита прав и частных интересов собственников земельных участков и землепользователей, если они не противоречат общественным интересам;
- в связи с переходом к рыночным отношениям, создание эффективного механизма функционирования рынка земель и защиты национальных интересов;
- обеспечение реальных возможностей по управлению землями муниципальной собственности органами местного самоуправления.

**Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.** Начиная с 2015 года значительными властными полномочиями по реализации управленческих функций в области предоставления в пользование природных объектов, ресурсов и их охраны, включая земли, было наделено Министерство агропромышленной политики и продовольствия ДНР [1]. После его реорганизации, согласно отдельным указам Главы Донецкой Народной Республики (№ 388 от 11.11.2016, № 389 от 11.11.2016, № 391 от 11.11.2016, № 07 от 23.01.2017) созданы центральные органы исполнительной власти, реализующие государственную политику в сферах: земельных отношений, водного и рыбного хозяйства, лесного и охотничьего хозяйства, экологической политики и природных ресурсов, последний из которых был подчинен лично Главе Донецкой Народной Республики.

Согласно новому Положению о Министерстве агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики (далее – Положение) [7], данный субъект властных полномочий является республиканским органом исполнительной власти Донецкой Народной Республики, проводящим государственную политику и

осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в нескольких сферах, часть из которых касается:

– Рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, сохранения, воссоздания и повышения плодородия почв (подпункт 1.1.9. Положения);

– Контроля за использованием и охраной земель всех категорий и форм собственности (подпункт 1.1.14. Положения).

Согласно пункту 2.1. Положения, основными задачами Министерства являются формирование и обеспечение реализации:

– Государственной политики, направленной на развитие агропромышленного комплекса, создание условий для устойчивого развития сельскохозяйственного производства, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения, развитие сельских территорий (подпункт 2.1.1);

– Государственной политики в сфере ... плодородия почв, контроля за использованием и охраной земель всех категорий и форм собственности, ...(подпункт 2.1.8).

Согласно части 2) подпункта 3.2.1. пункта 3.2. Положения Министерство в пределах компетенции и порядке, установленном действующим законодательством Донецкой Народной Республики, осуществляет функции по нормативно-правовому регулированию деятельности Государственной инспекции Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики, осуществляющей государственный контроль и надзор в сфере соблюдения земельного законодательства, использования и охраны земель всех категорий и форм собственности.

В соответствии с Положением, Министерство через данную Государственную инспекцию осуществляет:

– Контроль за соблюдением собственниками земли и землепользователями стандартов и нормативов в сфере охраны и использования земель, предотвращение загрязнения земель и снижения плодородия почв (подпункт 3.2.11);

– Обследование земельных участков, подлежащих рекультивации в соответствии с проектами, утвержденными в установленном порядке (подпункт 3.2.16);

– Определение размера ущерба, причиненного вследствие самовольного занятия, использования земельного участка не по целевому назначению, снятие почвенного покрова (плодородного слоя почвы) без специального разрешения (подпункт 3.2.17);

– Обследование земельных участков, которым причинен ущерб в результате их самовольного занятия, использования не по целевому назначению, снятия почвенного покрова (плодородного слоя почвы) без специального разрешения, а также подлежащих рекультивации в соответствии с проектами, утвержденными в установленном порядке (подпункт 3.2.18);

– Участие в работе комиссий при приемке (передаче) рекультивированных земель, при принятии в эксплуатацию мелиоративных систем, защитных лесонасаждений, противозерозионных гидротехнических сооружений и других объектов, сооружаемых в целях повышения плодородия почв и обеспечения охраны земель (подпункт 3.2.19);

– Выдачу разрешений на снятие и перенос почвенного покрова (плодородного слоя почвы) земельных участков, заключения об использовании земельного участка, заключения о проверке расчета потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, подлежащих возмещению, заключения о выполнении проектных решений по рекультивации земель (подпункт 3.2.20);

- Государственный контроль и надзор за рациональным использованием и охраной мелиоративных земель, проведением противозерозийных мероприятий; (подпункт 3.2.21);
- Взаимодействие в установленном порядке с органами местного самоуправления по вопросам, связанными с регулированием земельных отношений, использованием и охраной земель, нарушениями требований земельного законодательства (подпункт 3.2.22);
- Проведение в установленном порядке систематических обследований на наличие вредных организмов земель сельскохозяйственного назначения и земель лесного фонда, пунктов карантина растений и прилегающей к ним территории, мест оборота растений, продуктов растительного происхождения и других объектов регулирования (подпункт 3.2.37);
- Проведение агрохимической паспортизации земель сельскохозяйственного назначения (подпункт 3.2.52).

Полномочия Государственной инспекции Министерства агропромышленной политики и продовольствия ДНР непосредственно закреплены в соответствующем Положении [17] и реализуются согласно административным процедурам (осуществления государственного земельного контроля, выдачи предписаний об устранении нарушений земельного законодательства, привлечения правонарушителей земельного законодательства к административной ответственности и некоторых других), прописанных в отдельных приказах Министерства агропромышленной политики и продовольствия ДНР [18], [19], [20], [21], [22], [23].

В системе органов исполнительной власти постсоветских государств создавался как самостоятельный субъект властных полномочий со специальными функциями в области земельных отношений Государственный комитет по земельным ресурсам или Государственное агентство земельных ресурсов (далее – Госкомзем ДНР). Для их наименования употреблялся термин «центральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере земельных отношений». Согласно статье 15-1 Земельного кодекса Украины, действовавшей до 14 мая 2014 года (принятия Конституции ДНР), к полномочиям данного органа относятся:

- а) внесение в установленном порядке предложений по распоряжению землями государственной и коммунальной собственности, установления границ области, района, города, района в городе, села и поселка, регулирования земельных отношений;
- б) участие в разработке и выполнении государственных, отраслевых, региональных и местных программ по вопросам регулирования земельных отношений, рационального использования земель, их воспроизводства и охраны, установление границ области, района, города, района в городе, села и поселков, в проведении мониторинга земель, территориальном планировании;
- в) организация проведения работ, связанных с реализацией земельной реформы;
- г) проведение в соответствии с законодательством мониторинга земель и охраны земель;
- д) ведение и администрирование Государственного земельного кадастра;
- е) участие в государственном регулировании планирования территорий;
- ж) проведение государственной экспертизы землеустроительной документации;
- з) осуществление мер по совершенствованию порядка ведения учета и подготовки отчетности по регулированию земельных отношений, использования и охраны земель, формирования экосети;
- и) распоряжение землями государственной собственности;
- к) решение других вопросов, определенных законами.

Для сравнения полномочия Государственного комитета по земельным ресурсам Донецкой Народной Республики (далее – Госкомзем ДНР) определены в соответствующем Положении, утвержденном Постановлением Совета Министров ДНР от 17 декабря 2016 года № 13-62 [24].

Госкомзем ДНР является органом исполнительной власти Донецкой Народной Республики, проводящим государственную политику и осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере земельных отношений, осуществлению землеустройства, государственной регистрации и ведению Государственного земельного кадастра, оценки земель, геодезии и картографии (далее – в своей сфере деятельности).

В соответствии с пунктом 12 Положения основными задачами Госкомзема ДНР являются:

- подготовка предложений по формированию государственной политики в своей сфере деятельности;
- участие в реализации государственной политики в своей сфере деятельности.

Для выполнения вышеуказанных функций и задач Госкомзем ДНР осуществляет следующие полномочия (пункт 13 Положения):

- выработка на территории Донецкой Народной Республики единой государственной политики и нормативного правового регулирования в своей сфере деятельности;

- внесение Совету Министров Донецкой Народной Республики в установленном порядке предложений по формированию государственной политики в своей сфере деятельности;

- разработка проектов нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики в своей сфере деятельности ... и внесение их на рассмотрение в установленном порядке;

- разработка технических нормативных правовых актов – технических регламентов, государственных стандартов, технических условий, инструкций, норм и правил в своей сфере деятельности;

- разработка предложений по усовершенствованию законодательства и внесение их на рассмотрение в установленном порядке;

- обобщение практики применения законодательства по вопросам, которые относятся к компетенции Госкомзема ДНР;

- обеспечение подготовки и осуществления организационных, экономических, экологических и других мероприятий, направленных на рациональное использование и охрану земель;

- организация проведения землеустройства, инвентаризации и оценки земель, мероприятий по охране земель;

- осуществление мониторинга земель;

- ведение и администрирование Государственного земельного кадастра, в том числе регистрация земельных участков и ограничений в их использовании;

- государственная регистрация производных (других, иных) вещных прав на земельные участки;

- участие в государственном регулировании планирования территорий;

- проведение государственной экспертизы землеустроительной документации, документации по оценке земель, выдача по ее результатам соответствующих заключений;

- методическое обеспечение деятельности субъектов хозяйственной деятельности, получивших лицензии на проведение геодезических и картографических, землеустроительных (землемерных) и землеоценочных работ;

- согласование землеустроительной документации;
- осуществление государственного надзора в сфере землеустройства, оценки земель;
- обеспечение создания, формирования и ведения государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, оценки земель и государственного картографо-геодезического фонда Донецкой Народной Республики;
- внесение органам исполнительной власти и органам местного самоуправления предложений по использованию средств, которые поступают в порядке возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства;
- осуществление лицензирования геодезических и картографических, землеустроительных (землемерных), землеоценочных работ. Выдача и переоформление лицензий, выдача дубликатов и копий лицензий, принятие решений о признании лицензий недействительными, аннулирование лицензии;
- формирование и ведение лицензионного реестра субъектов хозяйственной деятельности по проведению геодезических и картографических, землеустроительных (землемерных), землеоценочных работ, Государственного реестра оценщиков экспертной денежной оценки земельных участков, Государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков;
- координация геодезической и картографической деятельности, осуществление методического руководства геодезическими и картографическими работами в установленном порядке;
- предоставление административных услуг, в том числе на платной основе, по ведению Государственного земельного кадастра и регистрации земельных участков, ограничений в использовании земельных участков, а также производных вещных прав на земельные участки, осуществлению землеустройства, оценки земель, геодезии и картографии на территории Донецкой Народной Республики в установленном порядке;
- расчет коэффициента индексации нормативной денежной оценки земель, выдача извлечений из технической документации по нормативной денежной оценке земельных участков в установленном порядке;
- оказание физическим и юридическим лицам консультаций в устной и письменной формах по вопросам, относящимся к компетенции Госкомзема ДНР, в установленном законодательством порядке;
- и другие (всего 72 полномочия).

Кроме того, следует отметить и пункт 2.4 раздела II, раздел X Временного порядка предоставления в постоянное пользование и передачи в аренду земельных участков на территории ДНР, утвержденного Постановлением Совета Министров ДНР от 02 сентября 2015 года № 17-15 с изменениями [25], согласно которым Госкомзем ДНР является распорядителем земель сельскохозяйственного назначения государственной собственности и организатором конкурсов на передачу таких земель в аренду.

Следовательно, полномочия Госкомзема ДНР как органа исполнительной власти, проводящего государственную политику и осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере земельных отношений, осуществлению землеустройства, государственной регистрации и ведению Государственного земельного кадастра, оценки земель, геодезии и картографии существенны и достаточны для обеспечения выполнения данным органом своих задач.

В соответствии с целями данной статьи стоит отметить, что баланс властных полномочий в сфере земельных отношений «склоняется» в сторону органов исполнительной власти, за счет отсутствия в государственно-правовом механизме

воздействия на сферу земельных отношений полномочий органов местного самоуправления, функции которых выполняют местные администрации Донецкой Народной Республики. В такой ситуации уместно говорить об отсутствии контроля над ними со стороны территориальных общин, не сформировавших свои представительские органы в пределах административно-территориальных образований Республики.

В сложившейся ситуации, при явном преимуществе властных полномочий в области земельных отношений у государственных органов исполнительной власти могут возникнуть нежелательные бюрократические последствия, коррупционные риски, нарушаться права и законные интересы собственников земли и землепользователей, не соблюдаться баланс общественных и частных интересов.

**Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении.** Таким образом, можно констатировать, что в системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики наибольшим объемом властно-распорядительных полномочий в области земельных отношений обладают органы исполнительной власти специальной отраслевой компетенции: Госкомзем ДНР, Министерство агропромышленной политики и продовольствия ДНР, Государственная инспекция, Министерство агропромышленной политики и продовольствия ДНР.

Для государственных органов исполнительной власти ДНР как отдельного звена властно-правового механизма управления земельными ресурсами Республики, продолжается формирование нормативно-правовой базы, созданы территориальные органы (управление по земельным ресурсам администрации города Донецка, отделы земельных ресурсов иных городов и районов ДНР). Для их эффективной работы необходимо финансовое, современное материальное и техническое оснащение, требуется подбор высококвалифицированных и опытных кадров, способных обеспечивать выполнение государственных функций, взаимодействие с другими субъектами властных полномочий, собственниками земли и землепользователями.

С целью повышения эффективности государственного управления в сфере землепользования и охраны земель, Народному Совету ДНР стоит определиться с критериями, по которым для данной сферы необходимо устанавливать соотношение (баланс) публично-правового и частно-правового интереса. Так, для комплексного развития стратегически важных отраслей экономики, сопровождающегося усилением нагрузки на природные ресурсы, включая земли, антропогенным влиянием на окружающую природную среду, государству следует расширять публично-правовые начала и минимизировать частно-правовые, что повлечет сужение сфер применения частной собственности на землю и другие природные ресурсы, недопущение свободного рынка земли, усиление государственно-правового воздействия на поведение субъектов земельных отношений, которое в целом будет сопровождаться ограничением прав на землю. В связи с этим в Земельном кодексе и иных актах земельного законодательства следует четко отразить экологическую, природоохранную направленность правового регулирования земельных отношений, не допускать приоритета института права частной собственности над институтами владения и пользования землей, ужесточить экологические, агротехнические, санитарно-эпидемиологические и иные требования. Действуя в этом направлении, потребуются ввести более строгие меры административной ответственности за несоблюдение правил севооборота на землях сельскохозяйственного назначения, за загрязнение земель бытовыми, промышленными, радиоактивными отходами и пестицидами, прописать в административном законодательстве процедуры изъятия земель у всех субъектов земельных отношений, допускающих подобные правонарушения.

Учитывая способность земли быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности, независимо от оформленного права на землю (пользования, аренды, собственности), использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение разнообразных экологических систем, что следует отразить и в Земельном кодексе Донецкой Народной Республики. Подобная норма закреплена в статье 12 Земельного кодекса РФ, определяющей цели охраны земель: предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель [12].

Необходима активизация законотворческого процесса с целью скорейшего принятия Земельного кодекса ДНР, в котором требуется отразить созданную в Республике систему органов государственного управления в области использования и охраны земель, включая органы местного самоуправления, наделив их полномочиями в объеме, предусмотренном для местных администраций ДНР подпунктом 3.4 Временного (типового) положения о местных администрациях ДНР [15].

По отдельным направлениям осуществления государственного управления в области земельных отношений требуется принятие следующих законодательных актов: о государственном контроле за использованием и охраной земель; об агрохимической паспортизации; о государственном земельном кадастре.

### Список использованной литературы

1. Об утверждении Положения и структуры Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики: Постановление Совета Министров ДНР от 10.01.2015 № 1-39 // Сайт: ГИС НПА ДНР. – URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0030-40-2-20191212/> (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

2. О ликвидации Главного управления земельных ресурсов Донецкой Народной Республики и создании Государственного комитета по земельным ресурсам Донецкой Народной Республики: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 11.11.2016 № 388 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: [http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/11/Ukaz\\_N388\\_11112016\\_change.pdf](http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/11/Ukaz_N388_11112016_change.pdf) (дата обращения: 20.09.2020) – Текст: электронный.

3. О ликвидации Главного управления водных ресурсов Донецкой Народной Республики и Главного управления рыбных ресурсов Донецкой Народной Республики, создании Государственного комитета водного и рыбного хозяйства Донецкой Народной Республики: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 11.11.2016 № 389 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: [http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/11/Ukaz\\_N389\\_11112016\\_change.pdf](http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/11/Ukaz_N389_11112016_change.pdf) (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

4. О ликвидации Главного управления лесного и охотничьего хозяйства Донецкой Народной Республики и создании Государственного комитета лесного и охотничьего хозяйства Донецкой Народной Республики: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 11.11.2016 № 391 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: [http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/11/Ukaz\\_N391\\_11112016\\_change.pdf](http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/11/Ukaz_N391_11112016_change.pdf) (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

5. Об утверждении структуры и Положения о Государственном комитете по экологической политике и природным ресурсам при Главе Донецкой Народной Республики: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 23.01.2017 № 07 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: <http://npa.dnronline.su/2017-01-23/ukaz-glavy-donetskoj-narodnoj-respubliki-07-ot-23-01-2017-goda-ob-utverzhenii-struktury-i-polozheniya-o-gosudarstvennom-komitete-po-ekologicheskoy-politike-i-prirodnym-resursam-pri-glave-donetskoj-na.html> (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

6. О Государственных комитетах Донецкой Народной Республики: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 03.03.2017 № 46 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: [http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2017/03/Ukaz\\_N46\\_02032017.pdf](http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2017/03/Ukaz_N46_02032017.pdf) (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

7. Об утверждении Положения о Министерстве агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики: Постановление Правительства Донецкой Народной Республики от 12.12.2019 № 40-2 // Официальный сайт Правительства Донецкой Народной Республики. – URL: <https://pravdnr.ru/npa/postanovlenie-pravitelstva-donetskoj-narodnoj-respubliki-ot-12-dekabrya-2019-goda-№-40-2-ob-utverzhenii-polozheniya-o-ministerstve-agropromyshlennoj-politiki-i-prodovolstviya-donetskoj/> (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: непосредственный.

8. Информация Комитета Народного Совета ДНР по сельскому хозяйству и земельным ресурсам о регистрации проекта Земельного кодекса ДНР (№ 755-КД) // Сайт: ДНР Live. – URL: <https://dnr-life.ru/v-narodnom-sovete-zaregistririvan-zakonoproekt-zemelnyiy-kodeks/> (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

9. Егорова, М.В. Инструментарий современного государственного управления и его составляющие // Менеджер: Вестник ДонГУУ – 2015. – № 4(74) – С. 57-61. – Текст: непосредственный.

10. Егорова, М.В. Глобализация как неизбежность современного развития мирового сообщества // Менеджер: Вестник ДонГУУ. – 2016. – № 4(78). – С. 66-71. – Текст: непосредственный.

11. Егорова, М.В. Пути повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий: Материалы научно-практической конференции, 6-7 июня 2017 г. Донецк. Секция 4: Перспективы формирования системы валютно-финансового регулирования экономических процессов / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2017. – С. 47-49 (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: непосредственный.

12. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Сайт: ГАРАНТ.РУ. – URL: <https://base.garant.ru/12124624/b6e02e45ca70d110df0019b9fe339c70/> (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

13. Конституция Донецкой Народной Республики от 14.05.2014 г. // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – URL: <https://dnrsovet.su/konstitutsiya/> (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

14. О правительстве Донецкой Народной Республики: Закон Донецкой Народной Республики от 30.11.2018 № 02-ПНС // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-pravitelstve-donetskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

15. О принятии временного (типового) положения о местных администрациях Донецкой Народной Республики: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 19.01.2015 № 13 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL:

[http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2015/03/UkazN13\\_19012015.pdf](http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2015/03/UkazN13_19012015.pdf) (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

16. Парламентарии продолжают работу над проектом Земельного кодекса ДНР // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – URL: <https://dnrsovet.su/parlamentarii-prodolzhayut-rabotu-nad-proektom-zemelnogo-kodeksa-dnr/><https://dnrsovet.su/parlamentarii-prodolzhayut-rabotu-nad-proektom-zemelnogo-kodeksa-dnr/> (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

17. Об утверждении новой редакции Положения о Государственной инспекции Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики: Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики от 29.03.2016 № 133 // Официальный сайт Госинспекции Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики. – URL: <https://giapkdnr.minsvyazdnr.ru/regulation-center> (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

18. Об утверждении Временного Порядка получения документов, материалов и другой информации, необходимых для осуществления государственного земельного контроля (надзора): Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики от 23.04.2015 № 84 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: [http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/05/PrikazMinAPPiP\\_N84\\_23042015.pdf](http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/05/PrikazMinAPPiP_N84_23042015.pdf) (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

19. Об утверждении Временного Порядка планирования и проведения проверок по вопросам осуществления государственного земельного контроля (надзора): Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики от 23.04.2015 № 85 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: [http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/05/PrikazMinAPPiP\\_N85\\_23042015.pdf](http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/05/PrikazMinAPPiP_N85_23042015.pdf) (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

20. Об утверждении Временного Порядка подготовки и внесения в органы исполнительной власти или местные администрации ходатайств по вопросам соблюдения требований земельного законодательства: Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики от 23.04.2015 № 86 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: [http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/05/PrikazMinAPPiP\\_N86\\_23042015.pdf](http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/05/PrikazMinAPPiP_N86_23042015.pdf) (дата обращения: 20.09.2020) – Текст: электронный.

21. Об утверждении Временной Инструкции по оформлению государственными инспекторами в сфере земельного контроля (надзора) Государственной инспекции Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики материалов об административных правонарушениях: Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики от 23.04.2015 № 89 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: [http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/05/PrikazMinAPPiP\\_N89\\_23042015.pdf](http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/05/PrikazMinAPPiP_N89_23042015.pdf) (дата обращения: 20.09.2020) – Текст: электронный.

22. Об утверждении Временных Методических рекомендаций об осуществлении производства по делам об административных правонарушениях при привлечении к ответственности нарушителей земельного законодательства: Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики от 04.05.2015 № 91 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL:

[http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/05/PrikazMinAPPiP\\_N91\\_23042015.pdf](http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/05/PrikazMinAPPiP_N91_23042015.pdf) (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

23. Об утверждении Временного Порядка оформления, вручения (направления) предписаний в случае выявления нарушений земельного законодательства: Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики от 04.05.2015 № 92 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: [http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/05/PrikazMinAPPiP\\_N92\\_23042015.pdf](http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/05/PrikazMinAPPiP_N92_23042015.pdf) (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

24. Об утверждении Положения о Государственном комитете по земельным ресурсам Донецкой Народной Республики: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 17.12.2016 // Официальный сайт Государственного комитета по земельным ресурсам Донецкой Народной Республики. – URL: <http://goskomzemdnr.ru/wp-content/uploads/2019/01/Polozhenie-Goskomzema-DNR.pdf> (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

25. Об утверждении Временного порядка предоставления в постоянное пользование и передачи в аренду земельных участков на территории Донецкой Народной Республики: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 02.09.2015 № 17-15 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: [http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/05/Postanov\\_N17\\_15\\_02092015.pdf](http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2016/05/Postanov_N17_15_02092015.pdf) (дата обращения: 20.09.2020). – Текст: электронный.

*Статья поступила в редакцию 20.09.2020*