

## **ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ РЕГИОНА, ВЛИЯЮЩИЕ НА УСТОЙЧИВОСТЬ РАЗВИТИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**

**О.С. Лазарева, А.А. Артемьев**

ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет», г. Тверь

© Лазарева О.С., Артемьев А.А., 2020  
DOI: 10.46573/2409-1391-2020-4-72-78

*В статье рассматриваются организационно-экономические проблемы управления земельными ресурсами и использования земель в современных условиях хозяйствования. На примере Тверской области исследованы качественные и количественные изменения земельного фонда в условиях формирования многоукладной экономики. Определены и конкретизированы наиболее существенные проблемы управления земельными ресурсами на уровне государства и региона в условиях формирования устойчивого развития землепользования и предложены направления по их решению.*

**Ключевые слова:** *проблемы, земельные ресурсы, управление, землепользование, устойчивое развитие.*

Одним из важных показателей, характеризующих развитие любой территории, от сельского поселения и до государства, является устойчивость. В современных условиях устойчивое развитие территории должно опираться на процесс взаимодействия имеющихся естественных (земельных, природных и других ресурсов и факторов), а также приобретенных преимуществ (действенных систем управления, современных информационных технологий, средств сбора и обработки информации и иных разработанных в ходе развития территории структур и технологий), а также благоприятной среды обитания. Иными словами, устойчивое развитие территории можно представить как сумму следующих слагаемых: природные ресурсы + экономика + экология. Можно сделать вывод, что устойчивость развития территорий невозможна без рационального использования земли как основного фактора жизнеобеспечения. Поэтому все социально-экономические реформы в истории России и других стран затрагивают социально-экономические и правовые аспекты землепользования. Успех реформ определяется прежде всего степенью эффективности управления, направленного на разрешение возникающих в ходе общественного развития земельных и тесно связанных с ними проблем. Следовательно, создание условий для развития устойчивого землепользования – одна из основных целей государственного, муниципального и корпоративного управления. Необходимо также отметить, что практическая реализация концепции устойчивого развития национальной экономики опирается на стабильное развитие региональных социально-экономических систем, что в свою очередь подразумевает решение вопросов результативного управления региональными земельными ресурсами как одного из важнейших объектов управления.

Рассмотрим изменения в динамике качественных и количественных характеристик земельных ресурсов, расположенных на территории Тверского региона. Сведения о количественных изменениях земельных ресурсов представлены в таблице [6].

Динамика распределения земель по категориям и угодьям в Тверской области за период с 1991 по 2017 гг., тыс. га

Категория	Состояние на 1 января				2017 +/- к 1991
	1991	2015	2016	2017	
Земли сельскохозяйственного назначения	5 325,0	2 575,9	2 575,7	2 575,4	-2 749,6
Земли населенных пунктов	65,3	409,6	410,7	410,9	+345,6
Земли промышленности и иного специального назначения	192,8	119,7	120,1	120,5	-72,3
Земли особо охраняемых территорий и объектов	21,4	81,6		81,6	+60,2
Земли лесного фонда	2 594,1	4 832,9		4832,6	+2 238,5
Земли водного фонда	36,0	174,6			+138,6
Земли запаса	185,5	225,8	224,5		+39,0
Итого	8 420,1				-

Как следует из данных, представленных в таблице, в Тверском регионе наблюдается сокращение земель сельскохозяйственного назначения (в исследуемом периоде – на 2 749,6 тыс. га) при одновременном росте земель населенных пунктов (+345,6 тыс. га), лесного (+2 238,5 тыс. га) и водного фондов (+138,6 тыс. га). Обозначенная тенденция свидетельствует о неэффективности использования наиболее ценной категории земель, а именно земель сельскохозяйственного назначения, перевода их в категорию земель лесного и водного фондов из-за зарастания древесной растительностью и затопления. Кроме того, значительное количество земель сельскохозяйственного назначения либо не используется вовсе, либо используется неэффективно. Состояние сельскохозяйственных угодий по-прежнему ухудшается, так как культурно-технические работы на большей площади практически не проводятся. Зарастание угодий не только ведет к количественному уменьшению площадей кормовых угодий, но и оказывает отрицательное воздействие на качественные изменения травостоя лугов и пастбищ. Необходимо отметить наличие на землях сельскохозяйственного назначения эрозионных процессов.

В категории земель сельскохозяйственного назначения учтено 250,8 тыс. га осушаемых и 5,1 тыс. га орошаемых мелиорированных земель (сельскохозяйственных угодий). В настоящее время 191,2 тыс. га осушаемых и 1,5 тыс. га орошаемых земель находятся в неудовлетворительном состоянии, поэтому требуется улучшение состояния земель и повышение технического уровня мелиоративных систем.

Необходимо отметить, что часто земли являются средством вложения и сохранения капитала, а не средством производства и предоставляются лицам, не имеющим надлежащих компетенций по использованию земель.

В Тверском регионе, как и в большинстве регионов России, в результате производственной деятельности предприятий (в том числе коммунального хозяйства), автотранспорта, эксплуатации мест размещения отходов изменяется санитарное состояние почвы. Это, в свою очередь, вызывает загрязнение химическими веществами открытых водоемов, подземных водоносных горизонтов, атмосферного воздуха, растениеводческой продукции, кормов животных, что сказывается на здоровье населения.

В 2017 г. на территории Тверской области проводились исследования почвы по микробиологическим, паразитологическим, санитарно-химическим показателям. Всего было исследовано 4 329 проб почвы. В 2017 г. удельный вес проб, не соответствующих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям на всей исследуемой территории, составил 1,4 % (в 2015 г. – 0,6 %, 2016 – 0,5 %), т. е. в регионе наблюдается рост антропогенной нагрузки на окружающую среду [7].

Увеличение негативного воздействия на окружающую среду (особенно на земельные ресурсы) можно объяснить тем, что в настоящее время в стране отсутствует целостная система управления земельными ресурсами. Соответствующие функции управления распределены между различными органами власти (Минсельхозом РФ, Минприроды РФ, Министерством экономического развития РФ и др.), что препятствует достижению системности и синергетического эффекта. В начале 90-х гг. XX в. вопросами управления земель занималось Министерство по земельным ресурсам, затем для этих целей был создан специальный государственный комитет. На сегодняшний день вопросами использования сельскохозяйственных земель занимаются одиннадцать министерств и ведомств. Так, Минэкономразвития РФ отвечает за кадастровую стоимость земли и ведение Единого государственного реестра недвижимости; Минсельхоз – за оперативный учет земель сельскохозяйственного назначения; Министерство экологии и природопользования – за экологический надзор [1]. Следовательно, необходимо создать единый государственный орган, который будет заниматься всеми вопросами, связанными с управлением земельными ресурсами страны (особенно землями сельскохозяйственного назначения, которые представляют наибольшую ценность). При этом чем быстрее появится такой орган, тем лучше. Необходимо также четко распределить обязанности по вопросам земельного управления между федеральным центром, регионами и муниципалитетами.

Считаем целесообразным для повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения собственниками внести в Налоговый кодекс РФ изменения, а именно применение повышенной налоговой ставки в случае выявления контрольно-надзорными органами соответствующих уровней управления фактов неиспользования по назначению (или нецелевого использования) участков земель сельскохозяйственного назначения (например, 1,5 % от кадастровой стоимости земли вместо взимаемых 0,3 %). Это позволит решить вопрос с рейдерством особо привлекательных с экономической точки зрения земель, использованием земель сельскохозяйственного назначения как средства для вложения капитала и т. п.

Кроме того, в настоящее время не развита подсистема контроля и надзора за использованием земель. Об этом свидетельствует тот факт, что многие постановления о привлечении к административной ответственности отменяются в

судах по причине нарушения процедуры и сроков привлечения к ответственности, что говорит о невысокой квалификации государственных и муниципальных земельных инспекторов. Следовательно, необходимо дополнительное (а в последующем непрерывное) обучение специалистов, осуществляющих обозначенные функции [3].

Необходимо отметить, что в последние годы государством предприняты определенные меры, направленные на совершенствование государственного земельного надзора. Например, в 2015 г. фактически был создан новый инструмент, призванный повысить эффективность государственного земельного надзора, – административное обследование объектов земельных отношений. Однако из-за сокращения общего числа государственных инспекторов значительного улучшения ситуации с неправомерным поведением землепользователей данное нововведение не произошло. Следовательно, для решения проблемы необходим пересмотр методов государственного земельного надзора, например более широкое использования технических средств для осуществления надзора, что требует соответствующего законодательного закрепления на федеральном уровне. Отдельно следует отметить проблемы, возникающие при проведении муниципального земельного контроля за использованием земель. Как правило, именно на муниципальном уровне имеются наиболее низкие показатели эффективности реализации земельного контроля [6]. Можно выделить следующие причины сложившейся ситуации: 1) отсутствие во многих городских и сельских поселениях соответствующих органов земельного контроля; 2) отсутствие, как правило, в органах муниципального земельного контроля инспекторов, которые были бы освобождены от исполнения иных обязанностей; 3) недостаточное для организации эффективного контроля число проверок, включаемых в планы проведения земельного контроля; 4) отсутствие финансовой заинтересованности в проведении земельного контроля на муниципальном уровне.

В свою очередь, дальнейшее ослабление муниципального земельного контроля может привести к росту числа земельных правонарушений. Следовательно, для дальнейшего повышения эффективности муниципального земельного контроля необходимо в каждом муниципальном образовании иметь в штате соответствующих инспекторов, а начисленные штрафы в полном размере направлять в муниципальный бюджет.

Отметим, что размер штрафов за нарушение законодательства, регулирующего земельно-имущественные отношения, по-прежнему нельзя считать эффективным стимулом правомерного поведения субъектами земельно-имущественных отношений. При этом исключительно неправильным представляется исчисление штрафов без учета размера соответствующего земельного участка, т. е. самовольное занятие одной сотки и 100 га не должно наказываться одинаково. Устранение данного недостатка должно осуществляться посредством внесения соответствующих поправок в законодательство об административных правонарушениях.

«Размытость» системы управления земельными ресурсами привела к отсутствию также всестороннего мониторинга качественного состава земель как сельскохозяйственного назначения, так и иных категорий. Нехватка полноценных, достоверных, оперативных данных о качественном состоянии земель препятствует

установлению объективной кадастровой стоимости и, соответственно, установлению справедливой системы налогообложения.

В качестве одной из причин ненадлежащего мониторинга земель можно назвать отсутствие в цифровом формате соответствующих карт освоенности территорий, которые бы содержали самую актуальную информацию. Наличие оперативной информации (особенно по землям сельскохозяйственного назначения, так как постоянно происходит изменение посевных площадей и плодородия почв) является крайне важным. Оперативность получения данной информации имеет ключевое значение для повышения эффективности управления землями, принятия обоснованных управленческих решений всеми заинтересованными субъектами земельно-имущественных отношений [4; 5].

Необходимо также отметить, что во многих субъектах РФ топографические карты не обновлялись с 1980–1990-х гг. В последние годы состояние ландшафта существенно изменилось (особенно в интенсивно развивающихся регионах), а централизованное обновление карт происходит медленно. Отсутствие актуальной картографической базы не позволяет эффективно осуществлять мониторинг земель. При этом решение обозначенной проблемы без активного государственного участия (в том числе по долевному финансированию, поддержке и контролю за процессом создания актуальной картографической основы на основе применения современных геоинформационных систем) на современном этапе представляется невозможным [2].

Многие специалисты, занимающиеся проблемами развития кадастра недвижимости, убеждены, что современная система учета как земель, так и иных объектов недвижимости, а также всего, что находится под землей или неразрывно с ней связано, неполноценна и не содержит необходимой информации, которая позволяла бы принять эффективные управленческие решения. Это объясняется тем, что в настоящее время не проработана количественная и качественная насыщенность информации кадастра недвижимости. Последствием является отсутствие в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления, а также у корпоративных структур достаточной, всеобъемлющей информации о землях различных категорий и о наиболее эффективном их использовании для принятия управленческих решений как на текущий момент, так и при составлении долгосрочных программ территориального развития.

Проведенные исследования позволяют сделать ряд выводов. В настоящее время в РФ отсутствует восприятие земельных ресурсов как единого, целостного объекта управления. Выделение из его состава земель сельскохозяйственного назначения как отдельного объекта управления влечет за собой разрозненность и несогласованность сведений о землях разных категорий. Это относится не к конкретному региону, а к общегосударственной системе управления земельными ресурсами.

Проблема разрозненности информации о земельных ресурсах не нова, но в настоящее время особенно актуальна, так как в эпоху цифровой экономики существует потребность не только оперативно собирать, хранить и обрабатывать совокупность данных в соответствующих информационных системах, но и интерпретировать их, когда возникает необходимость в принятии того или иного решения.

На сегодняшний момент главным информационным источником о земельных ресурсах (земельных участках) и объектах недвижимости является база данных Росреестра. Однако возможность получить эту информацию ограничена. В открытом доступе имеются сведения о земельных участках, представленных только на публичной кадастровой карте. При этом отражаемая информация не является исчерпывающей, отсутствуют актуальные сведения о состоянии и использовании земель. Земельные ресурсы представлены в виде земельных участков, позиционируются как объект недвижимости, т. е. данные сводятся к кадастровой информации, а это означает отсутствие всеобъемлющих сведений, позволяющих осуществить комплексный анализ эффективности использования конкретной территории.

Кроме того, информационное обеспечение не должно ограничиваться только сбором и хранением информации. Поскольку информация о земельных ресурсах отличается от любой другой (например, от информации в банковской сфере) и имеет четкую географическую интерпретацию, то и восприятие ее тоже отличается. Для анализа состояния земель в динамике необходимо использовать геоинформационную систему, позволяющую представить данные как в графическом (карты), так и в атрибутивном виде (таблицы). На сегодняшний день обработка и анализ этих данных частично осуществляются только в рамках отчетов либо докладов о состоянии и использовании земель без визуальной интерпретации информации. Эта интерпретация позволила бы значительно повысить эффективность принятия управленческих решений.

Неэффективное управление земельными ресурсами (отсутствие соответствующей современным требованиям системы управления, эффективного стимулирования контрольно-надзорных органов, надлежащего кадрового обеспечения и актуальных информационных баз данных) может привести к ускорению процессов деградации земель, а именно эрозии, опустыниванию, зарастанию, а также другим негативным процессам в связи как с природным, так и антропогенным воздействием.

Отметим, что в настоящее время существует потребность в преобразовании всей системы управления (в модернизации органов, участвующих в управлении земельными ресурсами, развитии информационного обеспечения).

### **Библиографический список**

1. Артемьев А.А., Лазарева О.С. Применение геоинформационных систем в современных условиях: основные достоинства и перспективы развития // [Вестник Тверского государственного университета. Серия: География и геоэкология](#). 2016. № 2. С. 231–239.
2. Экология землепользования: учебное пособие / В.В. Вершинин, А.А. Мурашева, А.В. Шуравилин, В.А. Широкова, А.О. Хуторова. М.: Нобель Пресс, 2015. Ч. 1. 217 с.
3. Волков С.Н., Хлыстун В.Н. Актуализация системы управления земельными ресурсами агропромышленного комплекса // [Международный сельскохозяйственный журнал](#). 2018. № 6 (366). С. 5–7.
4. Лазарева О.С., Ефимов И.Д. Мониторинг земель: оценка состояния и использования земельных ресурсов Тверской области // [Землеустройство, кадастр и мониторинг земель](#). 2010. № 9. С. 72–79.

5. Лазарева О.С., Лазарев О.Е. Основные информационные источники в системе регионального управления земельными ресурсами // Теоретические исследования и экспериментальные разработки студентов и аспирантов ТвГТУ: сборник материалов научно-практической конференции, приуроченной ко Дню российской науки. Тверь: ТвГТУ, 2017. С. 117–120.
6. Кравченко М.Н., Хаметов Т.И. Проблемы управления земельными ресурсами Пензенской области // Образование и наука в современном мире. Инновации. 2019. № 4 (23). С. 217–223.
7. Региональный доклад о состоянии и использовании земель в Тверской области за 2018 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/regionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-tverskoy-oblasti-za-2018-god> (дата обращения: 01.10.2020).

## PROBLEMS OF REGIONAL LAND MANAGEMENT AFFECTING THE SUSTAINABILITY OF LAND USE DEVELOPMENT

O.S. Lazareva, A.A. Artemyev

Tver State Technical University, Tver

*The article deals with organizational and economic problems of land management and land use in modern economic conditions. Qualitative and quantitative changes in the land Fund under the conditions of formation of a multi-layered economy are studied on the example of the Tver region. The most significant problems of land management at the state and regional level in the context of sustainable land use development are identified and specified, and directions for their solution are proposed.*

**Keywords:** *problems, land resources, management, land use, sustainable development.*

Об авторах:

Лазарева Оксана Сергеевна – старший преподаватель кафедры геодезии и кадастра ФГБОУ ВО «Тверской государственной технической университет», г. Тверь, Россия. E-mail: [lazos\\_tvgu@mail.ru](mailto:lazos_tvgu@mail.ru)

Артемьев Алексей Анатольевич – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой геодезии и кадастра, проректор по научной и инновационной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственной технической университет», г. Тверь, Россия. E-mail: [aaartemev@rambler.ru](mailto:aaartemev@rambler.ru)

Authors information:

Lazareva Oksana Sergeevna – Senior Lecturer of Department of Geodesy and Cadaster of Tver State Technical University, Tver, Russia. E-mail: [lazos\\_tvgu@mail.ru](mailto:lazos_tvgu@mail.ru)

Artemyev Alexey Anatolyevich – PhD (Economical Science), Professor, the Vice Rector of Scientific and Innovative Activity of Tver State Technical University, Tver, Russia. E-mail: [aaartemev@rambler.ru](mailto:aaartemev@rambler.ru)



