

Об авторе:

ЛАЗАРЕВА Оксана Сергеевна – старший преподаватель кафедры геодезии и кадастра, ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет», г. Тверь. SPIN-код: 4514-1787; e-mail: lazos_tvgu@mail.ru

About the author:

LAZAREVA Oksana Sergeevna – Senior Lecturer of the Department of Geodesy and Cadaster, Tver State Technical University, Tver. SPIN-code: 4514-1787; e-mail: lazos_tvgu@mail.ru

УДК 332.3

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА НА ОСНОВЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

О.С. Лазарева, О.Е. Лазарев

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

© Лазарева О.С., Лазарев О.Е., 2022
DOI: 10.46573/2409-1391-2022-1-81-88

***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы определения земельных ресурсов как особого объекта управления и использования, описываются проблемы и последствия восприятия их как сугубо экономического объекта потребления и использования. Исследована система взаимодействия субъектов земельно-имущественных отношений в регионе, проанализированы структура и организация управления земельными ресурсами Тверской области. Целью исследования являлось определение основных направлений повышения рациональности использования земельных ресурсов как фактора устойчивого развития региона. Определены и конкретизированы направления устойчивого развития региона за счет совершенствования методов и механизмов системы управления и использования земельных ресурсов, для которых требуется пересмотр и преобразование самой системы управления земельными ресурсами; совершенствования методов оценки земельных ресурсов как основы повышения эффективности и рациональности землепользования, для которых необходимы восприятие земельных ресурсов как сложного комплексного социо-эколого-экономического объекта управления.*

***Ключевые слова:** земельные ресурсы, управление, устойчивое развитие, использование, оценка, совершенствование методов.*

***Актуальность.** На сегодняшний момент земельные ресурсы относятся к важнейшим природным ресурсам, являются основой национального богатства, одним из главных потенциальных источников экономического роста из-за своих природных (экологических), экономических и социальных свойств. «Они представляют собой объект общественных отношений» [12], который следует воспринимать государству и обществу как сложный, комплексный социо-эколого-экономический объект управления и использования. Вследствие этого вопросы совершенствования системы*

рационального землепользования как основы развития региона требуют тщательной разработки.

Теоретический обзор. В классическом научном понимании земельные ресурсы представляют собой природный ресурс и источник жизни, а также служат базисом размещения всех отраслей хозяйственной деятельности человека [8]. Однако в общественном сознании все чаще возникает потребительское отношение к ним. Земельные ресурсы позиционируются как сугубо экономический объект управления и использования, выполняющий фискальную функцию. Данный факт подтверждается тем, что в современных условиях экономического и социального развития государства возрастает значение земельных ресурсов как объекта правоотношений и рыночного оборота. Кроме того, от эффективности и рациональности использования земель, в частности земель сельскохозяйственного назначения, зависит развитие экономики федерального и регионального уровней. В связи с этим целью исследования стало определение основных направлений повышения рациональности использования земельных ресурсов как фактора устойчивого развития региона.

Следует учитывать, что для эффективной хозяйственной деятельности, которая бы не наносила ущерб земельным ресурсам и их разрушение, требуется выполнять комплексную оценку земель. Оценка земель зависит от их продуктивности, природных биологических ресурсов в границах ландшафтных и экологических контуров [6]. Природные (экологические) свойства земельных ресурсов должны быть обязательно учтены, иначе возникает сомнение в возможности достижения ожидаемого эффекта от повышения экологизации экономической деятельности согласно принятой стратегии социально-экономического развития страны до 2030 г. («Россия – 2030»). Следовательно, при осуществлении оценки земель нельзя ограничиваться только экономическими показателями. Принцип комплексности в данном случае определяет общую тенденцию выявления направлений повышения рациональности использования земель для устойчивого развития региона в зависимости от внешних и внутренних социально-экономических факторов, а также от сложившейся системы управления земельными ресурсами.

В результате активной полемики представителей различных школ (в рамках экономической теории) были сгенерированы относительно автономные направления научной мысли, в рамках которых изучаются различные аспекты функционирования современного землепользования: теория имущественных прав, теория социального выбора, теория общественного благосостояния и др. [9]. Рациональное использование, контроль и оценка состояния земельных ресурсов невозможны без системы управления, которая учитывает различные аспекты теорий. При этом принцип рационального использования земель, который предполагает формирование механизмов управления, направленных на достижение максимальной экономической и экологической эффективности [11], обязательно должен учитываться при формировании системы управления земельными ресурсами.

В рамках государственной аграрной политики, отраженной в Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства», следует, что рациональное использование земель является составляющим элементом устойчивого развития сельского хозяйства [1], а значит, развития экономики тех регионов, в которых оно занимает ведущие позиции. Создать и реализовать условия устойчивого развития региона за счет рационального землепользования – одна из основных задач государственного управления на всех уровнях (от федерального до муниципального (ведомственного)). Реализация концепции устойчивого развития национальной экономики опирается на

стабильное развитие региональных социо-эколого-экономических систем, что в свою очередь подразумевает решение вопроса грамотного, результативного управления региональными земельными ресурсами как ценного комплексного социо-эколого-экономического объекта управления. Важность вопроса заключается в способности земельных ресурсов при их эффективном и рациональном применении обеспечить потребителей продукцией сельского, лесного и других хозяйств. В нашей стране это обусловлено историческими предпосылками, которые берут начало еще в условиях плановой экономики, когда ставились конкретные планы самообеспечения основными видами сельскохозяйственной продукции [2]. Для осуществления эффективного управления земельными ресурсами и повышения рациональности их использования следует совершенствовать не только саму систему управления, но и методы оценки земель.

Основные результаты. Региональные земельные ресурсы являются составной частью общегосударственного земельного фонда. Весь земельный фонд Тверской области составляет, по данным регионального доклада, на 1 января 2020 г. 8 420,1 тыс. га [4]. Наиболее значительными по площади являются земли лесного фонда (57,7 % от общей площади региональных земель), на втором месте находятся земли сельскохозяйственного назначения (31,1 % от общей площади области), на третьем – земли населенных пунктов (5 %), на остальные категории земель приходится 6,2 % от всей площади Тверской области.

Сохранность земельных ресурсов и их рациональное использование возлагается на региональные исполнительные органы власти, которые опираются в своих действиях на федеральное, региональное и муниципальное законодательства. Управление земельными ресурсами региона – это сложный, многогранный и многофункциональный процесс, подразумевающий воздействие на земельные ресурсы для достижения максимального использования и получения выгоды без вреда и их потерь (нарушений экосистемы) как особо ценного вида ресурса, который очень сложно восстановить. Восприятие земельных ресурсов как сугубо экономического объекта управления и смещение акцента на удовлетворение экономических потребностей общества и государства влекут за собой негативные последствия управленческой деятельности. Соблюдение баланса между эффективным применением земельных ресурсов с экономической, экологической и социальной точек зрения является залогом успешного и стабильного развития региона.

Для выявления проблем и направлений устойчивого развития региона на основе рационального использования земельных ресурсов рассмотрим структуру и организацию системы государственного управления земельными ресурсами на разных административных уровнях. Основным органом исполнительной власти, осуществляющим в наибольшей степени функцию «проводника» и «аккумулятора» земельно-кадастровой информации, является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), через которую происходит взаимодействие субъектов земельно-имущественных отношений. Росреестр состоит из подведомственных учреждений, подведомственного предприятия и территориальных органов (региональных управлений Росреестра), которые также включают в себя структурные подразделения аппарата управления и территориальных отделов. Управление Росреестра по Тверской области состоит из структурных подразделений аппарата управления и территориальных отделов, которые осуществляют полномочия управления на территориях муниципальных образований.

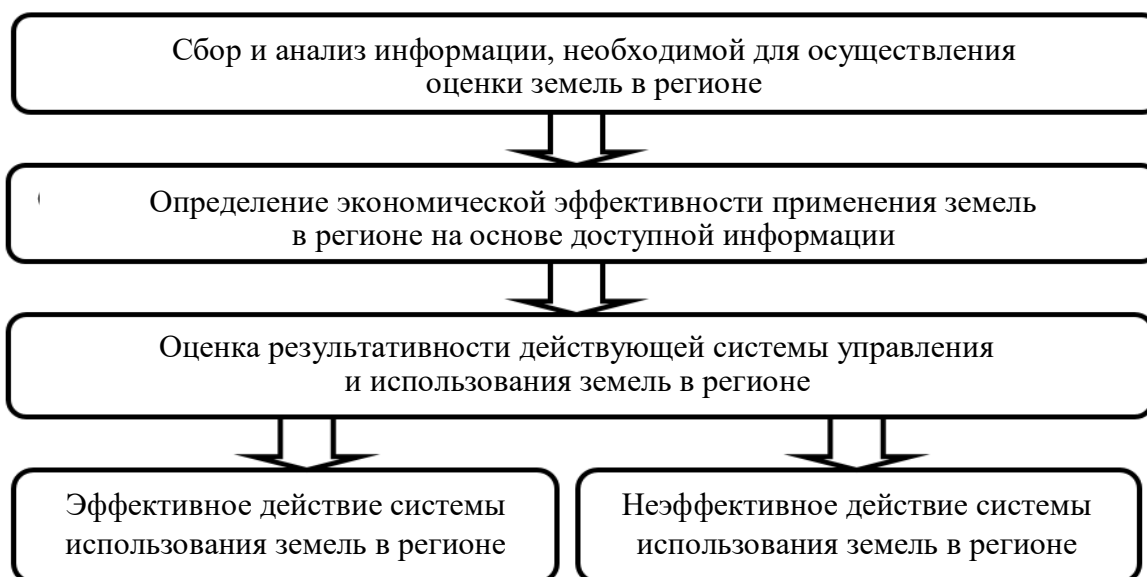
Из региональных органов власти, участвующих в управлении земельными ресурсами, к общей компетенции относятся Правительство Тверской области и органы местного самоуправления; специальной компетенции – министерства и главные управления региона. Основными (межотраслевыми) органами управления земельными ресурсами региона специальной компетенции являются Министерство имущественных и земельных отношений Тверской области; Министерство экономического развития Тверской области; Министерство природных ресурсов и экологии Тверской области; Министерство лесного хозяйства Тверской области; Министерство сельского хозяйства Тверской области; Главное управление архитектуры и градостроительства Тверской области и др. Кроме региональных органов власти в управлении земельными ресурсами принимают участие органы местного самоуправления в пределах муниципальных образований Тверской области в соответствии с законодательными нормами.

Управление региональными ресурсами имеет иерархичную структуру и четко вписывается в общегосударственную систему управления земельными ресурсами. Федеральный уровень управления земельными ресурсами подразумевает осуществление управленческих функций государственных органов. Региональное управление – это сознательное, целенаправленное и систематическое воздействие региональных органов власти на земельные отношения, опирающееся на обеспечение рационального и эффективного применения, функционирования, а также надзор за состоянием и использованием земель в пределах региона РФ в соответствии с национальным законодательством.

Местное (муниципальное) управление земельными ресурсами подразумевает осуществление управленческих функций в пределах муниципалитетов органами власти местного самоуправления в рамках законодательно закрепленных за ними полномочий. Частное (внутрихозяйственное) управление осуществляется собственниками, владельцами или пользователями земельных участков согласно национальному законодательству.

При изучении структуры и организации системы государственного управления региональными ресурсами, а также основ региональной и федеральной земельной политики, не прослеживается четкая связь с ее основными положениями и устоявшейся системой управления земельными ресурсами. Проводя исследование организационно-правового аспекта региональной земельной политики в Тверской области, мы установили факт отсутствия системы планирования и прогнозирования использования земель как комплексного социо-эколого-экономического объекта управления. Ни в программе социально-экономического развития Тверской области до 2020 г., ни в стратегии социально-экономического развития города Твери и области до 2035 г. ни слова не говорится об экологизации производственной деятельности на землях и тем более о разработке и реализации землеустроительных мероприятий, на которых основывается рациональное землепользование. Все это не способствует устойчивому развитию региона, поскольку нарушается главный принцип – баланс экономической, экологической и социальной эффективности применения земельных ресурсов, а также ответственности субъектов земельных отношений за реализацию мероприятий, направленных на повышение рациональности и эффективности использования земельных ресурсов.

Поскольку для установления направлений, способных повысить эффективность и рациональность землепользования, требуется выполнить оценку земельных ресурсов, то необходимо рассмотреть методические ее основы. Алгоритм оценки представлен на рисунке.



Алгоритм оценки эффективности использования земельных ресурсов региона

По мнению научного сообщества, большее внимание в условиях экономической нестабильности при оценке земель уделяется как раз экономическим затратам и, соответственно, оценивается экономическая эффективность применения земель [3, 5, 6, 11]. Например, эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения чаще характеризуется выходом продукции с единицы площади и ее себестоимостью, т. е. она определяется через показатели, которые делятся на две группы: натуральные (урожайность сельскохозяйственной продукции, валовой сбор, показатели площади сельскохозяйственных угодий) и стоимостные (валовая продукция земледелия, чистый доход или прибыль с 1 га сельскохозяйственных угодий, себестоимость единицы продукции и т. д.). В табл. 1 представлена динамика урожайности сельскохозяйственных культур в хозяйствах всех категорий в Тверской области.

Таблица 1

Динамика урожайности сельскохозяйственных культур в хозяйствах всех категорий, ц/га убранный площади

Сельскохозяйственные культуры	Год			Отношение	
	2009	2015	2018	2018 к 2009 г.	2018 к 2015 г.
Зерновые	11,1	16,7	12,3	1,1	0,73
Льноволокно	5,5	8,0	10,6	1,92	1,3
Картофель	86	191	166	1,9	1,15

Данные табл. 1 свидетельствуют об улучшении ситуации в аграрном секторе экономики региона, о повышении эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения. Объясняется это в основном тем, что начиная с 2014 г. и момента введения санкций значительно изменилась позиция власти по поводу финансовой поддержки сельхозпредприятий. Однако при установлении рациональности использования земель основываться только на экономических

показателях было бы неверно. Рациональность подразумевает сохранение и улучшение качества земель, а это экологический аспект определения оценки земель. Здесь требуется использование экологических и природных показателей, определяющих рациональность землепользования.

Стоит обратить внимание на то, что на сегодняшний момент в процессе социально-экономического развития страны возникла серьезная опасность ухудшения экологической ситуации во многих ее регионах вследствие хищнического использования природных ресурсов, применения низкокачественных и некондиционных видов топлива, финансовых трудностей и экономической заинтересованности субъектов хозяйствования, ограничивающих возможности природоохранной деятельности, недостаточности бюджетного финансирования экологической сферы и т. п. [10]. Представленные проблемы не миновали и Тверской регион. Так, например, по данным информационно-аналитической системы «Экологический рейтинг субъектов Российской Федерации» (табл. 2), динамика природоохранного и экологического индексов Тверского региона отражает неблагоприятное экологическое состояние основных компонентов экосистемы региона: воздуха, воды и земли (земельных ресурсов).

Таблица 2

Динамика природоохранного и экологического индексов Тверского региона

Показатель	Год			
	2009	2015	2017	2019
Природоохранный индекс РФ, +/-	49/51	51/49	52/48	45/55
Сводный экологический индекс РФ, +/-	50/50	52/48	56/44	54/46
Природоохранный индекс ЦФО, +/-	42/58	40/60	41/59	43/57
Сводный экологический индекс ЦФО, +/-	45/55	48/52	51/49	53/47
Природоохранный индекс региона, +/-	40/60	39/61	41/59	44/56
Сводный экологический индекс региона, +/-	43/57	41/59	47/53	49/51
Место в рейтинге регионов РФ	59	70	71	63

Выводы

1. В Тверской области в последние годы эффективность использования сельскохозяйственных земель растет, но при этом продолжает ухудшаться их качество. Согласно данным регионального доклада и статистическим показателям, прогрессируют процессы зарастания сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем. Состояние сельскохозяйственных угодий с каждым годом ухудшается [4].

2. Анализ структурных изменений показывает устойчивую тенденцию их сокращения и, соответственно, увеличение площадей, занятых лесами и древесно-кустарниковой растительностью. Кроме того, происходят эрозийные процессы, особенно это заметно на землях сельскохозяйственного назначения. Также выявлен ряд нарушений (преобладают нерациональное использование сельскохозяйственных угодий, самовольное занятие земельных участков, применение земель не по целевому назначению) [8]. Антропогенная нагрузка на земельные ресурсы в некоторых районах области оказывает негативное воздействие на окружающую природную среду. При этом внимание властей на экологическую составляющую по-прежнему минимально.

3. Развитие и осуществление мониторинговых мероприятий по сбору и анализу данных о качественном состоянии земель сведено к минимуму и заключается зачастую в копировании сведений из одного отчета в другой. Эти факты подтверждают

отсутствие должного отношения властей и общественности к улучшению региона и нового взгляда на сельское хозяйство с позиций развития сельских территорий [5] и региона в целом.

Заключение. Стагнация отечественной экономики, внешнеполитические и внешнеэкономические потрясения говорят о том, что особую значимость имеют улучшения и модернизации механизмов управления крупных организационных структур [13], т. е. система рационального использования земельных ресурсов в регионе. Устойчивое развитие региона, а значит, его территории, возможно за счет совершенствования методов и механизмов системы управления и использования земельных ресурсов, но для этого требуется пересмотр и преобразование самой системы управления земельными ресурсами. Нужны также совершенствование методов оценки земельных ресурсов как основы повышения рациональности землепользования за счет восприятия земельных ресурсов как сложного комплексного социо-эколого-экономического объекта управления.

Библиографический список

1. Богатырева Н.А. К вопросу о рациональном использовании земель сельскохозяйственного назначения: теоретические и правовые аспекты // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 4А. С. 168–181.
2. Бястинова Л.М. Состояние использования земель в сельском хозяйстве республики Саха (Якутия) // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: Экономика. Социология. Культурология. 2020. № 2 (18). С. 22–29.
3. Добрынин В.А. Экономическая эффективность сельскохозяйственного производства в условиях перехода к рыночным отношениям: лекция. М.: МСХА, 1994. 368 с.
4. Ежегодный региональный доклад о состоянии и использовании земель в Тверской области. Тверь, 2019 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/openservice/statistikaianalitika/regionalnyu-doklad-osostoyanii-i-ispolzovani-zemel-v-tverskoy-oblasti/> (дата обращения: 17.01.2022).
5. Костяев А.И., Никонова Г.Н., Трафимов А.Г. Проблемы программного подхода к развитию сельских территорий // Никоновские чтения. 2019. № 24. С. 10–12.
6. Кужугет А.А. Анализ земельного фонда и управление земельными ресурсами в республике Тыва // Инновационные тенденции развития российской науки: материалы XIV Международной научно-практической конференции молодых ученых. Красноярск: КрасГАУ, 2021. С. 40–44.
7. Лазарева О.С. Земельные ресурсы как объект управления в социо-эколого-экономической системе // Актуальные вопросы экономики и социологии: сборник статей по материалам XV Осенней конференции молодых ученых в новосибирском Академгородке / под ред. О.В. Тарасовой, Н.О. Фурсенко. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2019. С. 293–299.
8. Лазарева О.С. Оценка эффективности управления земельными ресурсами региона // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2019. № 2. С. 220–227.
9. Лазарева О.С. Структура и развитие методов управления земельно-имущественными отношениями в России // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 2. С. 333–336.

10. Омаров Г.З. Формирование устойчивого инновационного развития регионов на основе рационального использования природно-ресурсного потенциала // Микроэкономика. 2017. № 3. С. 46–49.
11. Соловцов А.О. Принцип рационального использования земель в цифровой экономике // Вестник Забайкальского государственного университета. 2021. Т. 27. № 4. С. 122–128.
12. Сулейманова Д.Р. Система государственного управления земельными ресурсами в республике Башкортостан // Молодой ученый. 2019. № 23 (261). С. 309–311.
13. Nepomnyashchikh I.F., Lazareva O.S., Artemyev A.A. Land resource management: geoinformation support of internal controlling // Journal of Environmental Management and Tourism. 2019. Vol. 10. № 5 (37). Pp. 1084–1093.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE REGION ON THE BASIS OF RATIONAL USE OF LAND RESOURCES

O.S. Lazareva, O.E. Lazarev

Tver State Technical University, Tver

***Abstract.** The article discusses the issues of defining land resources as a special object of management and use, describes the problems and consequences of one-sided perception of them as a purely economic object of consumption and use. The system of interaction of subjects of land and property relations in the region is investigated, the structure and organization of land management in the Tver region are analyzed. The purpose of the study was to determine the main directions for improving the rational use of land resources as a factor of sustainable development of the region. The directions of sustainable development of the region are defined and specified by improving the methods and mechanisms of the management system and the use of land resources, this requires a revision and transformation of the land management system itself; improving the methods of assessing land resources as the basis for improving the efficiency and rationality of land use, this requires the perception of land resources as a complex complex socio-ecological and economic object management.*

***Keywords:** land resources, management, sustainable development, use, assessment, improvement of methods.*

Об авторах:

ЛАЗАРЕВА Оксана Сергеевна – старший преподаватель кафедры геодезии и кадастра, ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет», г. Тверь. SPIN-код: 4514-1787; e-mail: lazos_tvgu@mail.ru

ЛАЗАРЕВ Олег Евгеньевич – старший преподаватель, зав. лабораторией кафедры геодезии и кадастра, ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет», г. Тверь. SPIN-код: 3054-4896; e-mail: lazarev_tvgu@mail.ru

About the authors:

LAZAREVA Oksana Sergeevna – Senior Lecturer of the Department of Geodesy and Cadaster, Tver State Technical University, Tver. SPIN-code: 4514-1787; e-mail: lazos_tvgu@mail.ru

LAZAREV Oleg Evgenyevich – Senior Lecturer, Head of the Laboratory of the Department of Geodesy and Cadaster, Tver State Technical University, Tver. SPIN-code: 3054-4896; e-mail: lazarev_tvgu@mail.ru