В статье дан краткий анализ состояния и использования, а также динамика изменения распределения сельскохозяйственных земель Тверского региона. Представленные данные подтверждают вывод о том, что система управления земельными ресурсами и особенно землями сельскохозяйственного назначения не зависимо от формы собственности нуждается в дальнейшем развитии и реформировании. Обоснованы основные направления развития системы управления земельным фондом страны и землями сельскохозяйственного назначения в частности.

*Ключевые слова:* земельный фонд, земли сельскохозяйственного назначения; система управления, развитие, использование земель, эффективность.

В настоящее время все земли в Российской Федерации распределены по различным категориям, их всего семь. В зависимости от категории, к которой отнесен земельный участок, зависит вид его разрешенного использования. Но ситуация динамически меняется в силу разных обстоятельств, поэтому, происходят изменения и в фактическом использовании земель. К числу таких изменений можно отнести:

зарастание земельных участков лесной растительностью, заболачивание из-за их ненадлежащего использования, а также иного природного и антропогенного воздействия;

изменения площадей занимаемых населенными пунктами и промышленными объектами:

строительство дорог и проведение коммуникаций, строительства водохранилищ и т.д.

Поэтому часто возникает потребность в изменении категории , а соответственно и вида разрешенного использования земель. Для решения вопросов, связанных с переводом земель из одной категории в другую в Российской Федерации приняты Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» № 172-ФЗ от 21.12.2004, иные федеральные законы и в соответствии с ними нормативные правовые акты РФ и субъектов РФ, содержащие нормы или полностью посвященные регулированию данного процесса. Необходимо отметить, что сегодня национальное земельное законодательство довольно полно регулирует основания и порядок перевода земель из одной категории в другую как элемент управления земельным фондом страны: устанавливает круг субъектов, правомочных осуществлять перевод, сроки перевода и т.д., однако остаются нерешенными вопросы, связанные с развитием подходов по управлению землями различных категорий, особенно землями сельскохозяйственного назначения.

Рассмотрим, в динамике изменения количественных характеристик земельных ресурсов расположенных на территории Тверского региона (таблица 1) [7].

Таблица 1

Динамика изменения распределения земель по категориям

в Тверском регионе за период с 1991г. по 2017г. (тыс. га.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Категория  земель | По состоянию на 01.01 | | | | 2017  +/-  к1991 |
| 1991 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Земли сельскохозяйственного назначения | 5325,0 | 2575,9 | 2575,7 | 2575,4 | - 2749,6 |
| 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 | 81,6 | +60,2 |
| Земли лесного фонда | 2594,1 | 4832,9 | 4832,9 | 4832,6 | +2238,5 |
| Земли водного фонда | 36,0 | 174,6 | 174,6 | 174,6 | +138,6 |
| Земли запаса | 185,5 | 225,8 | 224,5 | 224,5 | +39,0 |
| Итого земель | 8420,1 | 8420,1 | 8420,1 | 8420,1 | - |

Как следует из данных, представленных в таблице 1, в Тверском регионе, в исследуемом периоде, наблюдается сокращение земель сельскохозяйственного назначения ( – 2749,6 тыс. га.) при одновременном росте земель лесного фонда (+2238,5 тыс. га.), земель населенных пунктов (+345,6 тыс. га.), и земель водного фонда (+138,6 тыс. га.). Обозначенная тенденция свидетельствует о не эффективном использовании наиболее ценной категории земель, а именно земель сельскохозяйственного назначения, перевода их в основном земли лесного и водного фондов из за зарастания древесной растительностью и затоплением. Кроме того, значительное количество земель сельскохозяйственного назначения либо не используются вовсе, либо используется не эффективно. Кроме того состояние сельскохозяйственных угодий по-прежнему ухудшается, так как культурно-технические работы на большей площади практически не проводятся. Подобные тенденции наблюдаются в большинстве федеральных округов.

На сегодняшний день не существует единых положений для формирования программы рекультивации нарушенных земель на федеральном уровне. Эта проблема обусловлена, с одной стороны, многообразием особенностей, которые присущи отдельным регионам нашей страны, а с другой – недостаточной степенью мониторинга за состоянием окружающей среды, который мог бы помочь создать эффективную систему способствующую своевременному проведению превентивных мер[2].

Представленные данные также подтверждают вывод о том, что система управления землями сельскохозяйственного назначения, находящимися в регионе не зависимо от формы собственности, нуждается в дальнейшем развитии.

Проанализируем, что понимается и как в настоящее время осуществляется управление землями сельскохозяйственного управления.

По мнению С.Н. Волкова, управление земельными ресурсами представляет собой систематическое, сознательное, целенаправленное воздействие государства и общества на земельные отношения на основе имеющейся информации при изменяющихся внешних условиях [1]. В таблице 2 представлены Федеральные органы управления подведомственные Президенту РФ и Правительству РФ.

Таблица 2

Структура управления Федеральных органов подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Федеральные министерства подведомственные  Президенту РФ | | | Федеральные органы подведомственные Правительству РФ | |
| Федеральные службы (12) | Федеральные министерства (4) | Федеральные министерства (12) | Федеральные службы (16) | Федеральные агентства (19) |
| Министерств 4  Агентств 9  Служб 19  Всего: 32 единицы | | Федеральные службы (7) | Министерств 12  Агентств 19  Служб 16  Всего: 47 единиц | |

Необходимо отметить, что из 79 федеральных органов вопросами управления и использования земель сельскохозяйственного назначения занимаются: 4 министерства и 2 федеральные службы, что несомненно затрудняет процесс управления не только землями сельскохозяйственного направления, но всем земельным фондом страны. Кроме того, массив данных о состоянии земель сельскохозяйственного назначения, правообладателях и иной значимой информации разрознен и нуждается в дальнейшем развитии. Следовательно, в настоящее время в Российской Федерации не в полной мере реализуется закон единства и целостности системы земельного управления, предполагающий организационное и функциональное единство управления. В настоящее время в Российской Федерации этого единства нет, поскольку земельное управление закреплено за несколькими министерствами. Отсутствие целостности управления землями препятствует достижению системности и эффекта синергизма, т. е. не позволяет реализовать преимущества всех связей составляющих управление элементов, своевременно обновлять и мобилизовать функции, позволяющие повышать эффективность управленческих процессов и формировать актуальный массив информации, необходимый для принятия своевременных и обоснованных управленческих решений [6].

Следовательно, необходимо создать единый госорган, который возьмет на себя все вопросы, связанные с управлением земельными ресурсами страны и особенно землями сельскохозяйственного назначения, которые представляют наибольшую ценность. При этом, чем быстрее появится такой орган, тем лучше.

В связи с тем, что Российская Федерация является федеративным государством, то управление земельными ресурсами осуществляется не только на федеральном, но и на региональном, а также муниципальном уровнях одновременно. Следовательно, в основе управления землями сельскохозяйственного назначения, как наиболее ценной части земельных ресурсов должно быть не только единство, но и в тоже время дифференциация в руководстве позволяющая учитывать региональные и муниципальные особенности. Поэтому, при управлении земельными ресурсами должен учитываться закон обеспечения необходимого числа степеней свободы системы управления. Это связано с тем, что эффективность земельного управления предполагает как общность системы управления, так и делегирование полномочий на иные уровни управления. Недостаточная развитость данного элемента не позволяет обеспечить гибкости системы земельного управления и ее способности к адаптации к постоянно меняющимся социальным, экономическим и экологическим условиям, учитывать в полном объеме региональные особенности.

При создании региональных и муниципальных органов управления необходимо руководствоваться и законом соотносительности управляющих и управляемых систем. Управляющая (Правительство РФ) и управляемые (регионы, муниципалитеты) подсистемы  должны иметь схожие структуру управления земельными ресурсами и функциональные возможности, а также совпадающие цели, но более конкретизированные задачи и направления деятельности. Только при соблюдении данного положения возможно достижение рационального сочетания преимуществ единоначалия и коллегиальности в управлении земельными ресурсами.

При управлении земельными ресурсами также необходимо учитывать и закон обеспечения необходимого разнообразия систем управления земельными ресурсами, предполагающий, что системы управления должны быть согласно ст. 1 ЗК РФ дифференцированными, равно как и правовое обеспечение режимов использования земель различных категорий. Это обусловлено наличием у субъектов Российской Федерации существенных отличий в природно-климатических, социальных, экономических и иных факторах, а также количестве и качестве земельных угодий. Однако, как свидетельствует фактическое положение дел, в большинстве регионов земельные законы, как правило, копируют федеральное законодательство. К числу таких субъектом относится и Тверской регион, в котором отсутствует региональное законодательство, позволяющее учитывать особенности оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Как указывает А.А. Варламов, под функциями государственного управления земельными ресурсами понимается: землеустройство, реестр (кадастр), оценка, надзор (контроль), мониторинг. [2]. Считаем, что к функциям управления необходимо добавить функцию установления экономических и административных мер воздействия на субъектов земельных отношений. Это связано с тем, что без развития мер воздействия в условиях динамично изменяющихся общественных отношений не возможно эффективно управлять земельно-имущественными отношениями, адаптировать их под изменяющиеся общественные потребности. Также необходимо добавить функцию установления критериев оценки экономической, социальной и иных видов эффективности использования земель позволяющую за счет использование единой системы взаимосвязанных показателей объективно оценить эффективность использования земель различных категорий, включая земли сельскохозяйственного назначения, а также состояния земель и окружающей среды.

Схема управления землями сельскохозяйственного назначения, а также закрепленные полномочия и выполняемые функции каждым уровнем управления, в Российской Федерации, представлены на рисунке 1.

Управление землями сельскохозяйственного назначения, равно как и управление всеми другими категориями земель, подразделяется на уровни, начиная от федерального и заканчивая частным (физических и юридических лиц). Полномочия и выполняемые функции госорганов власти тоже имеют иерархичную структуру. Однако хотелось бы обратить внимание на конкретные особенности и проблемы выполняемых функций и полномочий органов управления каждого уровня.

Так, например, в настоящее время не в полной мере используется землеустройство как функция управления. Отсутствует нормативно-правовое обеспечение, соответствующее современным тенденциям развития социально-экономических отношений в стране [5]. Проекты землеустройства в настоящее время почти не разрабатываются, что приводит к затруднениям при осуществлении территориального планирования использования земель и их охраны. Следовательно, на уровне государства должна быть разработана соответствующая государственная программа (национальный проект), предусматривающая сроки выполнения, исполнителей, источники финансирования землеустройства.

**Полномочия**

**и выполняемые**

**функции**

**Полномочия**

**и выполняемые**

**функции**

**Уровни управления**

Государственный

Региональный

Муниципальный уровень

Создание информационных баз данных

Установление правил ведения реестров (кадастров)

Проведение землеустройства, кадастровой оценки

Проведение мониторинга использования и состояния земель, а т.ж. окружающей среды,

субсидирование, установление земельного налога, арендной платы

Физических и юридических лиц

(частное управление)

Нормативно-правовое регулирование

Установление административных и экономических мер воздействия

Установление критериев оценки различных видов эффективностей

Воздействие на ценообразование на земельно-имущественном рынке экономических мер воздействия

Установление предельно допустимых размеров земельных участков

Выполнение надзорной (контрольной) функции

Рис. 1. Схема управления землями сельскохозяйственного назначения

Недостаточное обеспечение актуальными и достоверными сведениями о состоянии и использовании земель по средствам мониторинговых обследований, а также создания актуальных баз данных содержащих количественные и качественные характеристики земельных участков, также негативно влияет на адекватную оценку состояния земель, эффективность их использования.

В качестве основной причины недостаточно эффективного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения можно обозначить отсутствие в цифровом формате соответствующих карт сельскохозяйственной освоенности территорий, которые бы содержали актуальную информацию о границах полей севооборотов, сельскохозяйственных полигонов и т.п. Наличие обозначенной информации крайне важно, поскольку на землях сельскохозяйственного назначения постоянно происходят изменения границ посевных площадей, свойств почвенного плодородия, изменение характеристик почвенного покрова. Оперативность получения данной информации имеет главнейшее значение для повышения эффективности управления землями сельскохозяйственного назначения, принятия обоснованных управленческих решений всеми заинтересованными субъектами.

Отсутствие общедоступной базы данных содержащей качественные и количественные характеристики земельных ресурсов, имеющую четкую структуру и содержащую сведения носящие не только экономическую направленность, но и о природных особенностях и свойствах земли, так же приводит к искаженному представлению об объекте управления, либо к невозможности полно и объективно оценить эффект от управления земельными ресурсами. Следовательно, необходимо развивать методологию ведения Единого реестра недвижимости, подразделом которой является Государственный кадастр недвижимости с активным привлечением всех заинтересованных сторон в получении соответствующей информации.

Отсутствие единой системы взаимосвязанных показателей оценки эффективности управления земельными ресурсами по видам и категориям земель приводит к невозможности достоверной оценки результативности функционирования системы управления земельными ресурсами в целом, так и отдельных ее элементов. Система показателей оценки эффективности управления земельными ресурсами, на наш взгляд, должна отражать все основные стороны и связи регулирования, формирования, функционирования и развития системы управления и входящих в ее состав элементов. Такой подход значительно упростит процесс сопоставления концептуальной модели управления с ее фактическим состоянием. Для этого система показателей должна быть структурирована и содержать интегрированные обобщающие и частные показатели, позволяющих принимать более обоснованные управленческие решения в сфере земельных отношений, а также дать ответы на важнейшие для общества вопросы, а именно: как должны использоваться земельные ресурсы, какую информацию необходимо отражать в базах данных, насколько эффективно регулирование земельных отношений и что нужно сделать для совершенствования управления земельными ресурсами.

В настоящее время происходит отставание законотворческой деятельности, на государственном и особенно региональном уровне, от темпов развития земельно-имущественных отношений. Это приводит к сдерживанию вовлечения в рыночный оборот значительного количества неиспользуемых, либо используемых не по назначению или неэффективно используемых земель. Особенно это касается земель сельскохозяйственного назначения. Необходимо отметить, что при возникновении земельно-имущественных отношений тесным образом переплетаются публично- и частноправовые отношения. Как следствие, правовое регулирование земельно-имущественных отношений осуществляется нормами как земельного права, так и гражданского права, между которыми в некоторых случаях возникают коллизии требующие своего разрешения.

Недостаточное развитие административно-экономических мер воздействия на нарушение земельного законодательства и отсутствие поощрения за эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения, приводит к ослаблению заинтересованности пользователей и владельцев земельных участков к эффективному их использованию. Часто земли являются средством вложения и сохранения капитала, а не средством производства. Считаем, что для повышения эффективности использования земель и особенно земель сельскохозяйственного назначения землевладельцами целесообразно внесение в Налоговый кодекс РФ следующие изменения, а именно предусмотреть 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%).

Таким образом, недостаточно эффективное управление земельным фондом страны, в том числе и землями сельскохозяйственного назначения (отсутствие соответствующей современным требованиям системы управления земельными ресурсами, надлежащего землеустройства, актуальных информационных баз данных и т.д.) может привести к ускорению процессов деградации земель, а также другим процессам, которые приводят к потере плодородия почв в силу как природного, так и антропогенного воздействия. Состояние земель сельскохозяйственного назначения имеет огромное значение для нашей страны, как потенциального экспортера сельскохозяйственной продукции.

При осуществлении процесса управления землями необходимо принимать эффективные управленческие решения на всех уровнях управления (федеральном, региональном, муниципальном), постоянно совершенствовать систему управления земельно-имущественными отношениями, ведь именно от этих решений зависит эффективность использования столь ценного природного ресурса, как земли, и особенно сельскохозяйственного назначения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Волков С. Н. Экономико-математические методы в землеустройстве/ С. Н. Волков. – М.: КолосС, 2007. – 696с.
2. Варламов А. А. Земельный кадастр. В 6тт. Т. 2: Управление земельными ресурсами/А. А. Варламов. – М.: Издательство: КолосС, 2005. -528с.
3. Мурашева А.А., Столяров В.М., Якомаскин А.Ф. Исследование перспективных направлений программ рекультивации нарушенных земель на федеральном уровне // Международный сельскохозяйственный журнал. 2017. №6.с. 18-21.
4. Лазарева О.С. Оценка эффективности управления земельными ресурсами региона //Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2019. № 2. С. 123-128
5. Лазарева О.С., Артемьев А.А., Лазарев О.Е. Нормативно-правовое обеспечение земельных отношений в России // Вестник Тверского государственного технического университета. Серия: Науки об обществе и гуманитарные науки. 2014. № 1. С. 90-94.
6. Лазарева О.С. Структура и развитие методов управления земельно-имущественными отношениями в России // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 2. С. 333-336.
7. Ежегодный региональный доклад о состоянии и использовании земель в Тверской области. Тверь. 2018 г.