

Теоретические аспекты разработки эффективной системы управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве (в исследованиях ведущих ученых)

Трофимова Валентина Ивановна

Канд. с.-х. наук, ст. науч. сотр.

ORCID: 0000-0003-3765-2320, e-mail: nii_apk_sar@mail.ru

Поволжский научно-исследовательский институт экономики и организации агропромышленного комплекса – обособленное структурное подразделение Саратовского научного центра Российской академии наук, г. Саратов, Россия

Аннотация

На основе анализа доступных литературных источников по проблеме «разработка современной эффективной системы управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве» выявлены наиболее часто встречающиеся недостатки и факторы неэффективного использования сельскохозяйственных земель. Обсуждены различные теоретические аспекты и практические результаты использования земель в аграрной сфере агропромышленного комплекса. Большое внимание уделено анализу применяемой терминологии, объективных экономических законов, научных основ формирования и применения системы управления использованием земельных ресурсов. Отмечены имеющиеся недостатки управления и неэффективного использования земель сельскохозяйственного назначения, а также меры по совершенствованию органов управления и системы эффективного использования земельных ресурсов в сельском хозяйстве. Указано на необходимость дальнейшего углубления теоретических обоснований основных положений аграрного землепользования и совершенствования земельных отношений в агропродовольственном комплексе, обеспечение постоянного мониторинга земель с использованием современных средств дистанционного аэрокосмического наблюдения и анализа полученных данных, совершенствование системы землеустройства с целью обеспечения эффективного управления земельными ресурсами за счет (на основе) более точного учета и оценки земель, планирования рационального землепользования. Необходимо укрепление регионального и муниципального звена (уровня) управления земельными ресурсами, в том числе с целью дальнейшего вовлечения в оборот неиспользуемых земель.

Ключевые слова

Теоретические аспекты, земельные ресурсы, сельское хозяйство, управление, система, функции, эффективность использования, цифровизация, инновационное развитие

Для цитирования: Трофимова В.И. Теоретические аспекты разработки эффективной системы управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве (в исследованиях ведущих ученых)//Вестник университета. 2025. № 8. С. 56–68.



Theoretical aspects of developing an effective land management system in agriculture (leading scientists' research works)

Valentina I. Trofimova

Cand. Sci (Agr.), Senior Researcher

ORCID: 0000-0003-3765-2320, e-mail: nii_apk_sar@mail.ru

Povolzhskiy Scientific Research Institute of Economic and Organization of Agroindustrial Complex – Subdivision of the Saratov Federal Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences, Saratov, Russia

Abstract

Based on the analysis of available literature sources on the issue of developing a modern effective land management system in agriculture, the most common disadvantages and factors of inefficient use of agricultural land have been identified. Various theoretical aspects and practical results of land use in the agricultural sector of the agro-industrial complex have been discussed. Much attention has been paid to the analysis of the terminology used, objective economic laws, and scientific foundations of forming and applying management system for the use of land resources. The existing shortcomings of management and inefficient use of agricultural land have been noted, as well as measures to improve management bodies and the system of effective use of land resources in agriculture. There is a need to further deepen the theoretical foundations of the main provisions of agricultural land use and improve land relations in the agro-food complex, ensure continuous monitoring of land using modern means of remote aerospace observation and analysis of the data obtained, and improve the land management system in order to ensure effective management of land resources through (on the basis of) more accurate accounting and assessing land and planning rational land use. It is necessary to strengthen the regional and municipal level of land management, including with a view to further involve unused land in the turnover.

Keywords

Theoretical aspects, land resources, agriculture, management, system, functions, utilization efficiency, digitalization, innovative development

For citation: Trofimova V.I. (2025) Theoretical aspects of developing an effective land management system in agriculture (leading scientists' research works). *Vestnik universiteta*, no. 8, pp. 56–68.



ВВЕДЕНИЕ

Теоретические и практические аспекты управления земельными ресурсами находят отражение в работах ряда ученых-аграрников [1–5]. В земельном законодательстве управление земельными ресурсами – это организующая деятельность компетентных органов исполнительной власти по рациональному использованию и охране земель всеми субъектами земельных отношений. В процессе управления любой системой предусматриваются сбор и обработка информации, ее анализ, систематизация, определение цели, принятия решения в виде планирования, программирования и проектирования. Управление земельными ресурсами включает различные общественные отношения (социальные, экономические, правовые, экологические и др.), что в конечном итоге представляет собой сложно организованную систему.

В.В. Борачук считает, что «системой является динамическая совокупность элементов и их взаимосвязей, образующих определенную целостность и обладающих определенными признаками и свойствами. При этом взаимосвязи существуют не только внутри системы, но и между системой и внешней средой» [6, с. 8]. Е.П. Истомин и А.Г. Соколов под «системой» понимают упорядоченное определенным образом множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих целостное единство [7]. Более емко дает определение различным связям и их взаимодействию В.И. Мухин: «Система – множество составляющих единство элементов, связей и взаимодействий между ними и внешней средой, образующих присущую данной системе целостность, качественную определенность и целенаправленность» [8, с. 9].

Цель настоящего исследования заключается в анализе доступных источников, освещающих теоретические аспекты формирования и дальнейшего развития современной системы управления земельными ресурсами в аграрной сфере, способствующие повышению ее эффективности, в том числе в условиях цифровизации и инновационного развития сельскохозяйственного землепользования и земельных отношений.

Теоретическую, методологическую и информационную базу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых, занимающихся вопросами институционального регулирования в области земельных отношений. В совокупности с монографическим методом для разработки эффективной системы управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве применялись различные приемы познания, систематизации и обобщения аналитической информации. Источниками информации послужили материалы Федеральной службы государственной статистики, нормативно-правовые акты региональных и муниципальных органов власти, интернет-ресурсы.

ТРАКТОВКА И СОДЕРЖАНИЕ ВАЖНЕЙШИХ ТЕРМИНОВ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Подводя некоторый итог обзора различных мнений по поводу современного состояния системы управления земельными ресурсами в аграрной сфере агропромышленного комплекса, можно отметить, что в ее основу входят объект, субъект, предмет, цель, задачи и функции управления. Управление земельными ресурсами представляет собой осознанное и целенаправленное воздействие совокупности субъектов управления на конкретные объекты. К субъектам земельных отношений относятся государство, субъекты Российской Федерации (далее – РФ, Россия), муниципальные образования, юридические лица и граждане, а к объектам земельных отношений – участки земли и права на них. В управлении земельными ресурсами необходимо поставить задачи и принять правильные управленческие решения, реализуемые с помощью директивного, правового и экономического методов, которые необходимо применять на всех уровнях (государственный, региональный, муниципальный).

Любая система управления выступает как сочетание и взаимодействие управляемой и управляющей подсистем. Первая подсистема представляет собой земли сельскохозяйственного назначения, а вторая – государственные, административные, управляющие и регистрирующие органы, экономические субъекты.

В исследованиях С.В. Козловой система управления земельными ресурсами понимается как совокупность общественных институтов, определяющих порядок формирования и регулирования отношений, возникающих между субъектами землепользования в процессе их взаимодействия, а также информационную составляющую в виде кадастра недвижимости и инвестиций в использование земельных ресурсов [9].

По мнению М.А. Кочанова и Я.Е. Давыдовой, система управления земельными ресурсами предполагает четкую формулировку земельных ресурсов, прозрачность функционирования всех органов политики развития земельных отношений, рациональное использование управления земельными ресурсами, соблюдение равных и справедливых отношений ко всем физическим и юридическим лицам [10].

Система управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве подразумевает применение объективных экономических законов, которые определяют своеобразие земельных отношений на различных уровнях общественного развития. К.Х. Ибрагимов указывает на общие и специальные законы при управлении земельными ресурсами. К общим законам он относит законы единства и целостности системы управления земельными ресурсами, гибкости системы управления земельными ресурсами, обеспечения необходимого разнообразия систем управления, сопоставимости управляющей и управляемой подсистем. Наряду с этим он отмечает и специальные законы: закон сезонного выполнения мероприятий по сохранению плодородия сельхозугодий, предопределяемый сезонностью погодных и климатических условий, закон целевого использования земель сельскохозяйственного назначения, закон обязательного наличия квалификации и опыта работы для лиц, претендующих на использование таких земель [11].

Формирование и развитие системы управления земельными ресурсами относится к числу основных задач государства, что в свою очередь способствует повышению ответственности землевладельцев и землепользователей за нецелевое, нерациональное и неэффективное использование продуктивных земель, а также созданию предпосылок согласования интересов всех субъектов земельных отношений.

В исследованиях ряда ученых предлагаются некоторые направления по повышению качества управления земельными ресурсами. На основании этого Н.И. Бухтояров в своей работе формулирует следующие направления: развитие системы информационного обеспечения, вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых продуктивных земель, система государственного контроля за плодородием и качеством продуктивных земель, равноправие всех субъектов земельных отношений с участием государства в обороте земель сельскохозяйственного назначения в целях исключения сосредоточения больших площадей у крупных землевладельцев или землепользователей [5].

В современной науке управления сложились три научных подхода, которые являются ведущими в менеджменте: системный, ситуационный, процессный. Первый рассматривает объект управления как сложную систему, состоящую из внутренней и внешней сред. Он применяется в основном при прогнозировании, планировании и принятии управленческих решений. Второй подход учитывает подбор конкретных методов управления в зависимости от условий, складывающихся во внешней и внутренней средах. Процессный подход рассматривается как непрерывный процесс, состоящий из взаимосвязанных функций управления. Данные подходы необходимо применять при управлении земельными ресурсами.

Роль земельного фактора в последнее время значительно повышается, что связано с продовольственным обеспечением населения. Управление земельными ресурсами представляется как воздействие государства и общества на земельные отношения. Ряд ученых отмечают, что в основе современных проблем происходят недооценка и значительное снижение роли управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве [2; 12]. По их определению, имеет место потеря органами государственной власти функций планирования и организации рационального использования земель и их охраны. По мнению Н.И. Кресниковой, механизмы и условия для интенсификации сельскохозяйственного развития в стране могут быть обеспечены только путем совершенствования государственной политики регулирования земельных отношений и системы управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве [13].

В.И. Хлыстун считает, что одна из серьезных ошибок государства в формировании эффективного управления земельными ресурсами прежде всего состоит в ослаблении роли земельного кадастра [1]. Система управления земельными ресурсами находит отражение в нынешнем менеджменте посредством планирования, регулирования, анализа, учета, контроля, мотивации и ряда других функций. В связи с этим в условиях рыночной экономики особую важность приобретает формирование комплексной системы управления земельными ресурсами. Сама же система управления земельными ресурсами должна быть направлена на то, чтобы способствовать улучшению качества, постоянно совершенствовать управленческие процессы по эффективному и рациональному использованию природного богатства. Все это свидетельствует о необходимости более активного воздействия на процесс управления земельными ресурсами со стороны государства.

В России система управления земельными ресурсами включает такие показатели, как цель, задачи, объекты, субъекты управления, механизмы, методы и стратегия управления с использованием информационной, нормативной и правовой инфраструктур. Функции управления земельными ресурсами состоят из прямого и опосредованного управления. Прямое управление заключается в контроле за деятельностью системы земельных отношений, разработке управленческих решений, их реализации, сборе

и анализе полученных данных об объекте управления, корректировке и оценке выполнения. При опосредованном управлении выявляется состояние земельного законодательства и земельных отношений, проводятся разработка и принятие законодательных актов и нормативов использования земли, осуществление мероприятий по изменению системы землепользования, зонирование территорий, контроль за соблюдением земельного законодательства, разрешение земельных споров. В табл. 1 приведены определения и толкование учеными в области земельных отношений ряда терминов: «система», «управление земельными ресурсами» и «система управления земельными ресурсами».

Таблица 1

**Толкования основных терминов и структурных элементов системы
управления земельными ресурсами**

Система	Управление земельными ресурсами	Система управления земельными ресурсами
Включает ограниченное множество элементов, входящих в нее. Фактически система определяет четкую границу, за пределами которой остаются не вошедшие в эту систему элементы и компоненты. Существует во взаимодействии множества других систем и элементов, образующих внешнюю среду, которая естественно влияет на нее [15]	Сложная система экономически обоснованного, целенаправленного воздействия на земельные отношения с целью их упорядочивания в соответствии с установленными нормативными требованиями, познаниями объективных закономерностей решения проблем обеспечения рационального и эффективного функционирования земельных ресурсов [16]	Совокупность подсистем: – информационного обеспечения; – ведения кадастра недвижимости и регистрации прав и сделок; – развития инфраструктуры земельного рынка; – прогнозирования и планирования рационального использования земель и их охраны; – землеустройства с завершением разграничения земель; – мониторинга земельных ресурсов; – создания эффективного контроля (надзора) за использованием и охраной земель; – администрирования земельных платежей [2]
Динамическая совокупность элементов и их взаимосвязей, которые образуют единую целостность, при этом все элементы обладают определенными свойствами, признаками и связаны между собой множеством причинно-следственных взаимодействий, формирующихся под действием внутренних и внешних факторов [6]	Совокупность взаимосвязей и взаимодействий между элементами системы управления, направленная на поддержание или улучшение и рациональное использование земельных ресурсов как основного объекта земельных отношений в соответствии с планами развития территории или другими планово-нормативными документами [17]	Совокупность взаимосвязанных организационных, общественно-экономических и производственных отношений между хозяйствующими субъектами по поводу владения и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, охраны и использования земельных участков из таких земель, как объекты природы и вещественные активы в сельскохозяйственном производстве [13]
Набор взаимодействующих элементов [18]	Организирующее воздействие уполномоченного органа исполнительной власти на участников земельных отношений в целях защиты общественных интересов и поддержания баланса интересов отдельных субъектов, реализуемое посредством учета земельных ресурсов, обеспечения их рационального использования, выявления и пресечения правонарушений в сфере землепользования [19]	Представляет собой совокупность подсистем: – информационное обеспечение; – управление собственностью на землю; – управление использованием земель; – обеспечение охраны и воспроизводства земельных ресурсов; – контроль за исполнением и охраной земель; – научное и кадровое обеспечение системы [12]

Составлено автором по материалам источников [2; 12; 13; 15–19]

В настоящее время основой системы управления земельными ресурсами являются геопорталы (портал Росреестра, портал Роскосмоса, система дистанционного зондирования земель и др.) и информационные системы (Единый государственный реестр недвижимости, далее – ЕГРН, система Федеральной службы государственной статистики, Единая федеральная система о землях сельскохозяйственного назначения, далее – ЕФИС ЗСН).

По данным М.С. Тараскиной и Н.О. Бороздиной, в системе управления земельными ресурсами первоисточником информации выступает ЕГРН. Однако возможно присутствие таких проблем, как противоречивость информации, частичная заполненность реестра, отсутствие механизма выявления правообладателя, а также информации о качестве земли. Все это приводит к неэффективности системы управления земельными ресурсами [14].

Главное препятствие эффективного управления земельными ресурсами заключается в отсутствии единой организационной структуры, на которую бы возлагалась ответственность за разработку и реализацию земельной политики. Отсутствие актуальных информационных баз данных и системы управления, соответствующей современным требованиям, неэффективное стимулирование контрольно-надзорных органов, слабое кадровое обеспечение могут привести к ускорению процессов деградации (водной и ветровой эрозии, опустыниванию и другим негативным процессам, связанным с различными воздействиями). В связи с этим в настоящее время существует необходимость в трансформации всей системы управления земельными ресурсами и развитии информационного обеспечения.

Из анализируемых источников видно, что главной задачей государства является совершенствование системы управления земельными ресурсами, так как при этом создаются предпосылки по согласованию интересов всех субъектов земельных отношений, что в свою очередь повышает ответственность владельцев и землепользователей за нецелевое, нерациональное и неэффективное использование земель.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

В условиях развития цифровизации и инновационных процессов в аграрной сфере рыночной экономике необходимы дальнейшие исследования по теоретическим аспектам управления земельными ресурсами с разработкой обоснованных рекомендаций и практической деятельности по эффективности земельных отношений. В исследованиях Г.Н. Барсуковой и Н.М. Радчевского говорится, что для завершения земельной реформы еще в 1917 г. на уровне правительства надо было провести следующие мероприятия: разработать стратегию современной земельной политики, свернуть работы по разграничению, постановке на кадастровый учет, провести регистрацию земельных участков, которые находились в государственной, муниципальной и коллективно-долевой собственности, возобновить систему учета земель с определением их качества, закончить работы по невостребованным земельным долям с разработкой механизма добровольного отказа от них [20]. Многие из этих вопросов все еще остаются актуальными.

Основу управления землями сельскохозяйственного назначения составляет объект управления – земля, значимость которой в разных отраслях и сферах деятельности заключается в индивидуальном подходе к вопросам управления земельными ресурсами для каждой из них. Земля как единая территория государства представляет собой неразрывный и неделимый природный ресурс как главное средство производства [2]. В исследовании А.А. Полухина и А.А. Титкова представлена эффективная система управления земельными ресурсами, включающая следующее: охрану и рациональное землепользование при условии государственного регулирования, вовлечение в оборот невостребованных, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению земель, сохранение плодородия почвы и его повышение, недопущение сокращения доли земель сельскохозяйственного назначения в общем объеме земельного фонда, обеспечение оптимального распределения земельных участков между субъектами, стимулирование развития аграрного производства и рынка при наличии экономических регуляторов, гарантирующих связь между субъектами землепользования и государством [21].

Современная наука воспринимает управление как процесс поддержания функционирования или перевода системы из одного состояния в другое посредством целенаправленного воздействия на объект управления с целью изменить его состояние. По мнению некоторых авторов, основным механизмом, обеспечивающим эффективное управление земельными ресурсами, является система землеустройства, которая осуществляет различные направления: учет и оценку земель, организацию по рациональному

использованию земель и их охраны, планирование, мониторинг и земельный контроль [22]. Целесообразно дальнейшее развитие теоретико-методологических положений землеустройства в сельском хозяйстве, что даст возможность усовершенствовать финансовый механизм и привлечь инвестиции в аграрный сектор. В исследованиях В.И. Нечаева, Г.Н. Барсуковой и др. отмечается, что необходимо обеспечить особую охрану земель, особенно сельскохозяйственного назначения, переводить их в несельскохозяйственные только в особых случаях, законодательно установленных, создать условия для восстановления землеустроительной службы, разрабатывать проекты внутрихозяйственного и межхозяйственного землеустройства с контролем источников финансирования, что способно осуществлять эффективное управление земельными ресурсами [23].

Регулирование земельными ресурсами на уровне муниципального управления рассматривает в своей работе Е.Н. Шувалова [24]. По ее мнению, система муниципального управления представляет собой целенаправленную деятельность органов местной власти по эффективному использованию земли, учитывая при этом интересы не только всего общества, но и каждого человека в целях устойчивого развития конкретной территории. Объектом управления земельными ресурсами в муниципалитете является земельный участок в установленных границах, с фиксированной площадью и правовым режимом в границах данного образования. Органы местного самоуправления выступают в качестве субъектов местного управления, а субъектами внутрихозяйственного управления – собственники, землевладельцы, землепользователи, арендаторы. Муниципальные органы власти в области управления земельными ресурсами имеют практически те же цели, задачи и интересы, что и государственные, но, учитывая, что платежи за землю являются источником пополнения местного бюджета, муниципальное управление имеет более выраженный экономический характер.

Основная цель муниципального управления заключается в создании эффективного механизма регулирования земельных отношений и рационального использования земельных участков в границах муниципального образования. Управление земельными ресурсами состоит в принятии нормативно-правовых актов в виде местных программ, решений и осуществляется путем различных мероприятий. Разработанные программы органов местного самоуправления позволяют влиять на становление земельного рынка и развитие его инфраструктуры. Однако следует отметить, что муниципальное управление носит общенный характер вследствие ограниченного финансирования и недостаточной материально-технической базы для проведения необходимых работ по мониторингу и инвентаризации земель. Внутрихозяйственное управление, которое возложено на собственников и пользователей земельных участков, почти не осуществляется ввиду отсутствия финансовых и материальных средств, хотя управление земельными ресурсами предусматривает выполнение таких мероприятий, как инвентаризация земель, их экологическое состояние, вовлечение в оборот неиспользуемых участков и др.

Развитие системы муниципального управления земельными ресурсами С.А. Тимонина рассматривает с позиции наполняемости местных бюджетов, что может улучшить качество жизни сельского сообщества. Этому будет способствовать получение дополнительных доходов от неиспользуемых или неэффективно используемых земельных участков, а также за счет сдачи в аренду или продажи муниципальных земельных участков [25]. Необходимо изучить использование земельных участков, что можно осуществить путем применения методики анализа эффективности земельных участков в границах муниципального образования. Автором разработан такой анализ, который включает 6 этапов: основные цели использования земельных участков, проведение работ по землеустройству и кадастровому учету, анализ земельных правоотношений, финансово-экономический анализ пользования землей, прогноз, моделирование и оптимизация земельных платежей, разработка предложений и рекомендаций по эффективному использованию земельных участков. При разработке модели повышения эффективности управления земельными ресурсами на уровне местного самоуправления данный анализ можно взять за основу.

На территории каждого земельного участка управление должно реализовываться самими собственниками, владельцами и пользователями [18]. В целях повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения для собственников некоторые исследователи предлагают внести в Налоговый кодекс РФ изменения, касающиеся увеличения налоговой ставки. За неиспользование по назначению или нецелевое использование земельных участков стоит увеличить ее до 1,5 % от кадастровой стоимости земли вместо взимаемых в настоящее время 0,3 %.

Положительный эффект от управленческой деятельности в системе управления земельными ресурсами заключается в комплексном анализе достоверной и полной информации об объекте управления.

К проблемам в информационном обеспечении системы управления земельными ресурсами относятся нечеткое содержание земельной информации, разобщенность данных, ограничение или полное отсутствие визуальных элементов (графики, карты, диаграммы), трудности обеспечения процесса обработки данных.

Развитие институциональной среды (института собственности на землю, института землеустройства) определяет эффективность управления земельными ресурсами. Это проявляется в решении противоречий, возникающих в земельных отношениях и снижении уровня неопределенности в их развитии. Институты используют это при согласовании интересов в структуре системы управления.

В настоящее время как в России в целом, так и непосредственно в ее субъектах управление земельными ресурсами является в основном инструментом для регистрации земли, владения или пользования ей, а также для регистрации прав собственности на землю. Следовательно, можно говорить о том, что институциональная концепция управления земельными ресурсами в процессе земельной реформы стала сравнительно узкой.

Система управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве обязана учитывать факт присутствия экономических инструментов по взаимодействию землепользователей и государства, обеспечивая прямую и обратную связь между ними. При трансформации земельных отношений она должна выполнять и принимать во внимание такие функции, как правовая, социальная, экологическая, инвестиционная, информационная.

Следует отметить, что в России до сих пор отсутствует целостная система управления земельными ресурсами. Вопросами использования сельскохозяйственных земель занимаются 11 министерств и ведомств. Ряд ученых рекомендуют создать единый государственный орган, который будет заниматься всеми вопросами, связанными с управлением земельными ресурсами с четким распределением обязанностей между федеральным центром, регионами и муниципалитетами. Исследования отдела развития земельных отношений в сельском хозяйстве Поволжского научно-исследовательского института экономики и организации агропромышленного комплекса с участием автора позволили сформулировать требования к системе эффективного управления земельными ресурсами. В соответствии с ними система должна быть эффективной, то есть с точки зрения институционализма обладать способностью не допускать или предвидеть, обнаруживать и предотвращать, устранять возникающие экстерналии, факты оппортунистического поведения субъектов, встраиваться в институциональную среду, включать законодательную, административную, информационную, экономическую и финансовую составляющие, отличаться адаптивностью, эффективностью и качеством.

Главным информационным источником о земельных ресурсах является база данных Росреестра, однако доступ к ней ограничен, а в открытом доступе имеются в основном только сведения о кадастровой информации, что не позволяет осуществлять комплексный анализ эффективности использования какой либо конкретной территории. Нечеткая система управления земельными ресурсами повлекла за собой недооценку качественного состава земель, в первую очередь сельскохозяйственного назначения. Только наличие актуальных данных даст возможность повысить эффективность управления земельными ресурсами и принять верные управленческие решения заинтересованными субъектами земельных отношений.

Информационное обеспечение не должно и не может ограничиваться только сбором и хранением информации. Для определения состояния земель в динамике необходимо использовать геоинформационную систему, с помощью которой возможно получать данные в виде карт или таблиц, то есть визуальная интерпретация позволяет повысить эффективность принятия управленческих решений [26].

ПРИМЕР МЕТОДИЧЕСКОГО ИНСТРУМЕНТАРИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ В АПК

Выполненный обзор литературных источников и результаты собственных исследований позволили сформулировать перечни наиболее существенных факторов, оказывающих негативное влияние на результаты использования земель сельскохозяйственного назначения, а также позитивное, способствующее повышению эффективности системы управления земельными ресурсами аграрной сферы агропромышленного комплекса. В табл. 2 представлены оценки межфакторных взаимодействий позитивного поведения субъектов земельных отношений и решений органов управления земельными ресурсами в аграрной сфере с негативными проявлениями земельных собственников, землепользователей, арендаторов и арендодателей. Оценщиками земельных отношений являются специальные эксперты в этой области, а также специалисты сельского хозяйства, руководители хозяйств и агрохолдингов, научные сотрудники из области земельных отношений.

Оценка результатов борьбы с негативным и иррациональным поведением субъектов земельных отношений по оценкам экспертов (методический пример)

Негативные факторы (действующее состояние)	Степень влияния субъектов, доли ед.			Позитивные альтернативы	
	Нега- тивная	Результаты взаимодейст- вия (доминирования одного из факторов над другим)			Пози- тив- ная
Формулы	Ввод	$(r_{p2} + r_{p5}) < 0; - (r_{p2} + r_{p5})$	$(r_{p2} + r_{p5}) > 0; r_{p2} + r_{p5}$	$r_{p2} + N r_{p5}$	Результат
Нормативы (N)					
Нецелевое, нерациональное и не- эффективное использование зе- мельных ресурсов	- 0,75	- 0,50	0,00	0,25	Усиление контроля ис- пользования земель
Недооценка и снижение роли управления земельными ресурсами	- 0,50	0,00	0,00	0,50	Развитие системы ин- формационного обес- печения
Отсутствие единого государствен- ного органа управления земельны- ми ресурсами	- 0,60	- 0,20	0,00	0,40	Совершенствование си- стемы государственного управления
Чрезмерная концентрация земель- ных участков в руках одного зем- левладельца, землепользователя	- 0,30	0,00	0,40	0,70	Ограничение максималь- ных размеров земельной собственности
Слабый контроль за соблюдением передачи и использования земель- ных участков в границах муници- пальных образований	- 0,20	0,00	0,60	0,80	Оптимизация системы управления с учетом со- стояния земельных от- ношений
Недобор налогов	- 0,40	0,00	0,20	0,60	Вовлечение в хозяйствен- ный оборот неиспользу- емых земель
Теневой оборот земельных участков	- 0,65	-0,30	0,00	0,35	Обеспечение прозрач- ности процессов купли- продажи и аренды земель
Недостаточное финансирование муниципальных органов управления	- 0,25	0,00	0,50	0,75	Совершенствование фор- мы и размеров финан- сирования МО
Слабая материально-техническая база местного самоуправления	- 0,70	-0,40	0,00	0,30	Оснащение органов му- ниципального управле- ния современными сред- ствами коммуникации
Слабое информационное обеспе- чение системы управления земель- ными ресурсами на региональном и муниципальном уровнях	- 0,75	- 0,50	0,00	0,25	Завершение цифрови- зации институциональ- ной системы земельных отношений

Негативные факторы (действующее состояние)	Степень влияния субъектов, доли ед.			Позитивные альтернативы	
	Нега- тивная	Результаты взаимодейст- вия (доминирования одного из факторов над другим)			Пози- тив- ная
Низкое качество институциональ- ной среды аграрного землеполь- зования	– 0,45	0,00	0,10	0,55	Развитие институтов: реги- страции земель; постоянно- го мониторинга использо- вания земель; актуализации данных с учетом измене- ний условий и характера землепользования
Несовершенство охраны земель- ных ресурсов	– 0,45	0,00	0,10	0,55	Повышение эффектив- ности охраны земель
Для справки: всего сумма	– 6,00	– 1,90	1,90	6,00	–
В среднем	– 0,50	– 0,16	0,16	0,50	–

Составлено автором по материалам исследования

Их задачей является установление степени влияния негативных проявлений (поведения) участников земельных отношений на результаты использования земельных ресурсов. Она измеряется долями единицы, которым, по их мнению, равен относительный (потенциальный или фактический) размер ущерба, который может быть нанесен, если не будут предприняты меры по его предотвращению. Поскольку «проявления» негативные, их оценка устанавливается со знаком «–». В этом случае система земельных отношений должна (может) отвечать собственными мерами противодействия, степень которых измеряется положительными значениями долей единицы. Их размер определяется алгебраическим сложением негативных значений с единицей, то есть они имеют знак «+», если побеждает позитивный фактор (субъект) и знак «–», если доминирует негативный фактор.

В табл. 2 заносятся только отрицательные значения экспертов (гр2), а положительные значения долей системы земельных отношений – автоматически (рассчитано по формуле) в гр5. Одновременно рассчитываются избыточные влияния одной из сторон: если по абсолютному значению величина доли «субъекта» (отрицательные) больше, чем доли «системы» (положительные), результат заносится в гр4, фиксируя «победу позитива над негативом». Если наоборот (побеждает негатив), результат заносится в гр3.

Из данных приведенной выше табл. 2 следует, что деструктивное поведение участников земельных отношений в данном методическом примере «побеждает» только по пяти позициям: неэффективное использование земельных ресурсов (– 0,50), отсутствие единого органа управления (– 0,20), теневой оборот земельных участков (– 0,30), слабая материальная база (– 0,40) и слабое информационное обеспечение (– 0,50). В одном случае зафиксирован общий нулевой результат «недооценка и снижение роли управления земельными ресурсами» (0,0). По всем остальным позициям (6 позиций) побеждает система земельных отношений с позитивными результатами. Таким образом, предлагаемый метод анализа данных позволяет достаточно наглядно оценить состояние современных земельных отношений и дает основания для разработки и принятия управленческих решений.

Представленные факторы в виде негативно-позитивных пар могут составить базу для проведения в дальнейшем SWOT-анализа, и на их основе с привлечением экспертов можно выполнить более тщательное исследование с разбивкой когнитивных моделей анализа современного состояния «системы управления земельными ресурсами» и разработки мер по повышению эффективности ее функционирования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на наличие определенных улучшений функционирования системы управления земельными ресурсами в России, особенно в ее информационно-инновационной составляющей, связанное с созданием и функционированием ЕГРН и ЕФИС ЗСН, все еще имеют место серьезные недостатки в управлении земельными ресурсами аграрной сферы. Проведенный анализ литературных источников позволяет предложить следующие положения теоретического характера и меры их практической реализации:

- серьезным недостатком современной системы управления земельными ресурсами являются нецелевое, нерациональное и неэффективное использование земельных ресурсов, требующее существенного усиления контроля их использования;
- отсутствие единого государственного органа управления землями сельскохозяйственного использования свидетельствует о необходимости некоторой реорганизации системы управления земельными ресурсами в аграрной сфере экономики;
- к большим потерям экономического эффекта использования сельскохозяйственных угодий приводит имеющий место «теневой» оборот земельных участков;
- из-за слабой материально-технической базы местного самоуправления бюджеты муниципального уровня недополучают средства на свое содержание и развитие вследствие неполноценного налогообложения и аренды земель.

На основании проведенного исследования эффективная система управления земельными ресурсами должна включать следующие положения: охрану и рациональное землепользование с участием государственного регулирования, вовлечение в оборот невостребованных, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению земель, сохранение плодородия почв и его повышение, недопущение сокращения доли земель сельскохозяйственного назначения в общем объеме земельного фонда, обеспечение оптимального распределения земельных участков между субъектами землепользования, охрана и рациональное землепользование, стимулирование развития аграрного производства и рынка земель при наличии экономических регуляторов, гарантирующих связь между субъектами землепользования и государством.

Список литературы

1. Хлыстун В.Н. Земельные отношения в российском агросекторе. Отечественные записки. 2012;6(51):78–84.
2. Комов Н.В. Эффективное управление земельными ресурсами – основа государственности и богатства народа. Экономика и экология территориальных образований. 2017;2(1):6–11.
3. Варламов А.А. Теоретические положения управления земельными ресурсами различных административно территориальных образований. Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2006;1:11–16.
4. Волков С.Н. Совершенствовать управление земельными ресурсами в сельской местности. АПК: экономика, управление. 2013;4:23–31.
5. Бухтояров Н.И. Теоретические аспекты формирования и развития системы управления земельными ресурсами и земельными отношениями. Вестник Воронежского государственного аграрного университета. 2016;3(50):294–301.
6. Борачук В.В. Реформирование системы управления промышленным предприятием в условиях нестабильности внешней среды. Автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Белгород; 2011. 195 с.
7. Истомин Е.П. Теория организации: системный подход. СПб: Андреевский издательский дом; 2009. 314 с.
8. Мухин В.И. Исследование систем управления. М.: Экзамен; 2003. 384 с.
9. Козлова С.В. Система управления земельными ресурсами страны. Вопросы экономики и права. 2011;34:231–234.
10. Кочанов М.А. Концептуальные основы совершенствования государственного управления земельными ресурсами. Агропродовольственная политика России. 2015;9:33–36.
11. Ибрагимов К.Х. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. М.: ЮНИТИ; 2004. 397 с.
12. Волков С.Н., Хлыстун В.Н. Актуализация системы управления земельными ресурсами агропромышленного комплекса. Международный сельскохозяйственный журнал. 2018;6(366):5–7.
13. Кресникова Н.И. Формирование системы земельных отношений в аграрном секторе экономики: теория, методология и практика. Автореф. дис. ... д-р экон. наук: 08.00.05. М.: 2009. 344 с.
14. Тараскина М.С., Бороздина Н.О. Формирование стратегических направлений развития системы управления земельными ресурсами в РФ. Интерэкспо Гео-Сибирь; 2022;1:144–150.
15. Кухтин П.Н. Современные положения теории государственного управления земельными ресурсами. Науковедение. 2014;2(21).
16. Дудник А.В. Система государственного управления земельными ресурсами РФ и пути ее совершенствования. Экономический вестник Ростовского государственного аграрного университета. 2008;6(44):178–180.
17. Варламова Е.А. Экономический механизм управления земельными ресурсами сверхкрупных городов (на примере г. Москвы). Автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М.: 2005. 193 с.
18. Берталанфи Л. фон. Общая теория систем – критический обзор. В кн.: Исследования общей теории систем. М.: Прогресс; 1969. С. 23–82.

19. Денисова А.В. Понятие и сущность управления земельными ресурсами в субъектах Российской Федерации. Общество и право. 2012;4(41).
20. Барсукова Г.Н., Радчевский Н.М. Современные проблемы управления земельными ресурсами. Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2017;115:389–399.
21. Полухин А.А., Титков А.А. Управление земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения: генезис понятия и основополагающие функции. Вестник аграрной науки. 2019;3(78):122–129.
22. Гагаринова Н.В., Цораева Э.Н., Бакуменко Н.С. Проблемы эффективного управления земельными ресурсами России. Вестник Адыгейского государственного аграрного университета. 2018;3(225):114–120.
23. Нечаев В.И., Барсукова Г.Н. и др. Проблемы управления земельными ресурсами и использования земель в аграрном производстве. Краснодар: АТРИ; 2008. 338 с.
24. Шувалова Е.Н. Особенности управления муниципальными ресурсами. Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013;4(139):90–94.
25. Тимонина С.А. Формирование эффективной системы управления земельными ресурсами сельских территорий. Вестник Омского государственного аграрного университета. 2013;2(10):18–23.

References

1. Khlystun V.N. Land relations in the Russian agricultural sector. Otechestvennye zapiski. 2012;6(51):78–84. (In Russian).
2. Komov N.V. Effective management of land resources is the basis of statehood and wealth of the people. Economy and ecology of territorial entities. 2017;2(1):6–11. (In Russian).
3. Varlamov A.A. Theoretical provisions of land management of various administrative-territorial entities. Land management, cadastre and land monitoring. 2006;1:11–16. (In Russian).
4. Volkov S.N. Improving land management in rural areas. AIC: economics, management. 2013;4:23–31. (In Russian).
5. Bukhtoyarov N.I. Theoretical aspects of the formation and development of the land resources management system and land relations. Bulletin of the Voronezh State Agrarian University. 2016;3(50):294–301. (In Russian).
6. Barochuk V.V. Reforming the management system of an industrial enterprise in the conditions of an unstable external environment Abstr. Dis. ... Cand. Sci. (Econ.): 08.00.05. Belgorod; 2011. 195 p. (In Russian).
7. Istomin E.P. Organization theory: a systems approach. St. Petersburg: Andreevsky Publ. House; 2009. 314 p. (In Russian).
8. Mukhin V.I. Research of control systems. Moscow: Ekzamen; 2003. 384 p. (In Russian).
9. Kozlova S.V. The country's land management system. Economic and law issues. 2011;34:231–234. (In Russian).
10. Kochanov M.A. Conceptual foundations for improving state management of land resources Agro-food policy of Russia. 2015;9:33–36. (In Russian).
11. Ibragimov K.Kh. Legal regime of agricultural lands. Moscow: UNITY; 2004. 397 p. (In Russian).
12. Volkov S.N., Khlystun V.N. Updating the land management system of the agro-industrial complex. International agricultural journal. 2018;6(366):5–7. (In Russian).
13. Kresnikova N.I. Formation of the system of land relations in the agricultural sector of the economy: theory, methodology and practice. Abstr. Dis. ... Dr. Sci. (Econ.): 08.00.05. Moscow: 2009. 344 p. (In Russian).
14. Taraskina M.S., Borozdina N.O. Formation of strategic directions for the development of the land resources management system in the Russian Federation. Interexpo Geo-Siberia. 2022;1:144–150. (In Russian).
15. Kukhtin P.N. Modern provisions of the theory of state management of land resources. Naukovedenie. 2014;2(21). (In Russian).
16. Dudnik D.V. The system of state management of land resources of the Russian Federation and ways of its improvement. Economic bulletin of the Rostov State Agrarian University. 2008;6(44):178–180. (In Russian).
17. Varlamova E.A. Economic mechanism of land resources management in super-large cities (using Moscow as an example). Abstr. Dis. ... Cand. Sci. (Econ.): 08.00.05. Moscow; 2005. 193 p. (In Russian).
18. Bertalanfi L. Fon General systems theory – a critical review. IN: Studies in general systems theory. Moscow: Progress; 1969. Pp. 23–82. (In Russian).
19. Denisova A.V. The concept and essence of land management in the subjects of the Russian Federation. Society and Law. 2012;4(41). (In Russian).
20. Barsukova G.N., Radchenskii N.M. Modern problems of land management. Polythematic online electronic scientific journal of the Kuban State Agrarian University. 2017;115:389–399. (In Russian).
21. Polukhin A.A., Titkov A.A. Agricultural land management: genesis of the concept and fundamental functions. Bulletin of Agrarian Science. 2019;3(78):122–129. (In Russian).

22. *Gagarinova N.V., Tsoraeva E.N., Bakumenko N.S.* Problems of effective management of land resources of Russia. Bulletin of the Adyghe State Agrarian University. 2018;3(225):114–120. (In Russian).
23. *Nechaev V.I., Barsukova G.N.* Problems of land management and land use in agricultural production. Krasnodar: ATRI; 2008. 338 p. (In Russian).
24. *Shupalova E.N.* Peculiarities of municipal resource management. Property relations in the Russian Federation. 2013;4(139):90–94. (In Russian).
25. *Timonina S.A.* Formation of an effective system of land management in rural areas. Bulletin of Omsk State Agrarian University. 2013;2(10):18–23. (In Russian).