

Земля как ресурс и объект управления: методологические аспекты управления, цифровизация земельных ресурсов

Анна Шашкова¹, Алексей Соловцов²

¹Московский государственный институт международных отношений (университета) МИД России, Москва, Россия

²Тираспольский городской Совет народных депутатов, Тирасполь, Приднестровская Молдавская Республика

Информация о статье

Поступила в редакцию:

11.06.2021

Принята

к опубликованию:

22.09.2021

УДК 334.72 (470.21)

JEL L26

Ключевые слова:

земля, земельные ресурсы, земельные отношения, цифровизация земель, управление землей, государственное управление, цифровая экономика

Keywords:

land, land resources, land relations, digitalization of land, land management, public administration, digital economy

Аннотация

Рассмотрены теоретико-методологические вопросы земли как объекта управления и содержания управления земельными ресурсами на современном этапе развития цифровой экономики направленные на совершенствование управления земельными ресурсами. Обоснованы преимущества термина «земельные ресурсы» для точности определения объекта управления, проведен анализ целесообразности определения земли как актива, ресурса с выделением значения такого подхода для целей повышения качества управления. Выделены наиболее характерные тенденции в сфере земельных отношений – индикаторы для оценки состояния эффективности управления земельными ресурсами на современном этапе, конкретизированы перспективные выгоды от цифровизации данных об объекте управления – земельных ресурсах в Российской Федерации.

Land as a Resource and Object of Management: Methodological Aspects of Management, Digitalization of Land Resources

Anna Shashkova, Alexey Solovtsov

Abstract

Theoretical and methodological issues of land as an object of management and content of land management at the present stage of development of the digital economy aimed at improving land management are considered. The advantages of the term "land resources" for the accuracy of determining the object of management are substantiated, the analysis of the feasibility of defining land as an asset, a resource is carried out, highlighting the significance of this approach for the purposes of improving the quality of management. The most characteristic trends in the field of land relations are identified - indicators for assessing the state of efficiency of land management at the present stage, the promising benefits from digitalization of data on the object of management - land resources in the Russian Federation are concretized. The ongoing digitalization of agriculture and other sectors of the country's economy, the creation of federal information systems of spatial data should help eliminate the identified negative trends in

the field of land relations, as well as increase the efficiency of LRM. The expansion of the theoretical and methodological framework in the precise definition of the object of management (land resources) and the content of management, the analysis of trends in the development of relations in land ownership and land use at the present stage make it possible to specify the benefits of digitalization of data on land resources for the purposes of improving LRM.

Введение

В менеджменте земельных ресурсов (далее – ЗР) сохраняется тенденция восприятия земли, как ценности, данной природой, без учета того факта, что пахотные земли и земля государства в целом, как и любой другой актив, логически связан с пассивом, корреспондируя со всеми его элементами, главным из которых является – организация. Организация на всех уровнях и во всех направлениях – организация общества, организация бизнес-процессов, организация рынка, организация государства. Если отсутствует организация, то при любых активах менеджмент не будет эффективным. Природный ресурс как таковой вряд ли может быть предметом гордости сам по себе, если государство не может доказать свою состоятельность показателями экономического развития, числом успешных компаний, растущей долей в мировом ВВП, лидирующими позициями по поставкам тех или иных товаров произведенных с использованием имеющихся природных ресурсов.

Площадь земельного фонда России на январь 2020 г. составила 1 712 519,1 тыс. га без учета внутренних морских вод и территориального моря. В России площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, за 2019 г. увеличилась на 78,3 тыс. га, а площадь земель, принадлежащих организациям, – на 896,7 тыс. га, как следует из государственного доклада о состоянии и использовании земель в стране. Таким образом, общая площадь земель, которыми распоряжается государство и муниципальные образования, на 1 января 2020 г. составила 1 579 514,5 тыс. га, или 92,2% от всей площади российского земельного фонда, а общая площадь земельных участков организаций – 21 859,2 тыс. га (1,3%).

Россия – самая большая страна в мире и ее земли – это ценнейший актив, который при эффективном управлении может вывести государство на совершенно новый уровень на мировом рынке. Анализ результатов проводимой с 90-х годов прошлого века земельной реформы и состояния внедрения инноваций в управление земельными ресурсами, на современном этапе, свидетельствует о том, что преобразования в управлении землями и землепользованием требуют дополнительного научного обеспечения по целому ряду направлений:

- уточнения объекта управления;
- дополнения содержания понятия «управление земельными ресурсами»;
- выявления актуальных тенденций в сфере земельных отношений для оценки эффективности управления ЗР на современном этапе;
- осуществления прогноза конкретных выгод от цифровизации данных об объекте управления для целей повышения эффективности и совершенствования управления земельными ресурсами.

Целью исследования является выявление основных тенденций, которые могут быть индикаторами для оценки состояния эффективности управления земельными ресурсами на текущем этапе и формулировка выгод от цифровизации данных об объекте управления – земельных ресурсах для целей совершенствования управления.

Научная новизна исследования состоит в дополнении теоретико-методологической базы через точное определение объекта, расширение содержания управления земельными ресурсами и анализе текущего состояния объекта

исследования.

Значимость исследования обусловлена важностью выявления индикаторов эффективности управления земельными ресурсами для анализа современного состояния в управлении земельными ресурсами, расширении теоретико-методологической базы менеджмента земельных ресурсов и совершенствования.

Теоретическую и методологическую базу исследования составили труды в сфере экономики, теории управления, государственного и муниципального управления, бизнес-менеджмента, земельного права. Информационной базой исследования послужили статистические сборники Росреестра, данные Государственного доклада о состоянии земель, доклады Европейской экономической комиссии, статистическая база Продовольственной и сельскохозяйственной организация ООН, материалы научно-практических конференций по цифровизации экономики, аналитические материалы отраслевых сетевых и печатных изданий.

Исходя из целей повышения эффективности управления земельными ресурсами с учетом специфики земли как объекта управления, были проанализированы и определены, применяемые в мировой практике, как более соответствующие целям и условиям развития цифровой экономики. В связи с чем, научную новизну представляет уточнение понятия объекта управления, анализ целесообразности определения земли как актива, ресурса на современном этапе развития экономики с выделением значения такого подхода для целей повышения качества управления. Вопросы методологии учета земель как ресурса, методов оценки земель различных категорий и земельного кадастра многие годы находятся в сфере постоянного внимания ученых-аграрников.

Вместе с этим результаты оценки тенденций в сфере земельных отношений и рассмотрения индикаторов состояния управления земельными ресурсами позволили выявить ряд негативных тенденций и проблем на современном этапе, в связи с чем, осуществлялась конкретизация выгод от внедрения цифровых технологий для точного учета всех данных о земле, как ресурсе.

Ход исследования

Земля в цифровой экономике, как и тысячи лет назад, является основным ресурсом, поскольку поддерживает жизнь большинства биологических видов, в том числе – человека. В современном обществе земли выполняют множество функций кроме физической (пространство для жизни), экологической (среда для выживания), социокультурной (сфера духовной пищи). В данном исследовании земля рассмотрена как экономический ресурс, базис для развития благосостояния государства и прибыльности субъектов хозяйствования, с юридической точки зрения – как абстрактная совокупность имущественных прав, с точки зрения менеджмента – как объект управления.

Земля – главный базовый ресурс, без которого не может существовать государство и эффективное управление, которым является фундаментом для развития всех сфер хозяйствования. Как объект управления, земля – это ресурсы, на которые отдельные люди или группы людей (юридические лица, субъекты Российской Федерации, государственные и муниципальные органы, государство в целом и пр.) имеют права пользования или собственности, ресурсы, которые можно купить, или продать, передать в наследство, получить в пользование, обложить налогом. Земельный фонд как основной ресурсный потенциал является национальным достоянием, основой экономической и продовольственной безопасности для любой страны, а Российская Федерация располагает колоссальным, наибольшим объемом земель в мире. Россия относится к числу стран с высокой землеобеспеченностью: как самое большое по площади государство мира

(17,1 млн км²) со слабым заселением (8,7 чел./км²) и по обеспеченности землей – более 10 га/чел. – уступает лишь самым слабозаселенным странам – Австралии и Канаде. Россия располагает самым крупным в мире массивом продуктивных земель. В их числе лесные земли, третьим по величине массивом пахотных и кормовых угодий и более 10 млн км² пригодны для организации охотничьего промысла [1].

Наибольшую ценность в составе земель имеют земли сельскохозяйственного назначения, и Россия входит в первую пятерку стран мира по размерам пахотных площадей, но при этом, эффективность их использования остается на достаточно низком уровне. Так, в структуре ВВП сельское хозяйство составляет только 3,4%, что свидетельствует о недостаточном качестве управления и неэффективном использовании потенциала земельных ресурсов. При этом, на современном этапе развития, в сфере земельных отношений можно констатировать стабилизацию уровня инвестиций в АПК, увеличение числа и укрупнение агропроизводителей, рост конкуренции в сфере агробизнеса. В государственных органах и в работе хозяйствующих на земле субъектов, постоянно растет объем и качество применения современных технологий, в том числе цифровых систем, платформ и модулей для сбора, хранения и обработки данных.

Рассмотрение земли как ресурса и объекта управления предполагает изучение социальных, правовых, экономических, технических, а на современном этапе – и цифровизированных условий для эффективного менеджмента. Правительства каждой страны осуществляют управление ЗР с целью обеспечения устойчивого экономического развития своих стран, достижения продовольственной независимости и организуют условия для рационального использования и охраны этих ресурсов [2]. Эффективная земельная политика, как комплекс стратегических мер по руководству механизмами землепользования – необходимое условие для благосостояния страны. Как отмечается в докладе Европейской экономической комиссии ООН – «Хорошее управление на высшем уровне, частная собственность на землю и защищенность собственности являются основой устойчивого социального и экономического развития» [3].

Рассмотрение земли как объекта управления выявило в теоретической, научной литературе и нормативно-правовых актах разнообразие используемых формулировок и терминов для обозначения объекта: «управление землей», «управление землепользованием», «управление землями», «управление земельным фондом», «управление в сфере использования и охраны земель», «управление земельными ресурсами». Такое разнообразие терминологии приводит к различиям и неточностям в трактовке и толковании не только норм законодательных актов, но и в определении сферы и функций управления в отношении объекта, не имеющего четкой терминологической формулировки, а значит – отражается на эффективности управления. Использование термина «земельные ресурсы», сравнительно с другими терминологическими формулировками в рамках управления как науки, представляется наиболее методологически точным и емким по сравнению с другими названными формулировками. В самом понятии «земельные ресурсы» уже заложена информация, которая отражает сущность этого объекта управления – значимость, назначение, потенциал этого актива («ресурс» – запас, источник чего-нибудь²), его связь со сферой отношений и территорией – «земельный». Кроме того, контекстное употребление данного термина в менеджменте позволит четко определять взаимосвязь с обладателем ресурса или его компетентным управителем (земельные ресурсы страны, региона, субъекта РФ,

² Толковый словарь Ожегова. URL: <https://slovarozhegova.ru>

агрохолдинга, фермерского хозяйства и пр.).

В условиях цифровизации и развития рыночной экономики, определение земель не как природного территориального объекта, а как ресурса, в качестве объекта государственного или частного коммерческого управления имеет так же и практическое значение. Эффективность менеджмента, особенно в условиях рыночной, конкурентной экономики, напрямую зависит от точного расчета в части оценки ресурсов, на основе которых осуществляется та или иная деятельность организации, нацеленная на результат. Так, согласно ГОСТ Р 52104-2003³, менеджмент ресурсов – это процессы определения и обеспечения организации ресурсами, необходимыми для внедрения и поддержания в рабочем состоянии системы менеджмента качества, постоянного повышения его результативности, а также повышения удовлетворенности потребителей путем выполнения их требований. Потому, четкое определение земли как «земельных ресурсов» позволит достичь в управлении выполнения целого ряда важнейших задач:

- определить обеспеченность ЗР, проанализировать и оценить потенциал этих ресурсов, спланировать их использование для достижения результата;
- внедрить и поддерживать менеджмент качества продукции, услуг вырабатываемых с использованием ЗР;
- выработать мероприятия по повышению эффективности и рациональному использованию ЗР;
- осуществлять функции мониторинга удовлетворенности потребителей;
- контролировать выполнение запросов потребителей.

Как результат осуществления всего комплекса управленческих функций по менеджменту земельных ресурсов будут получены как экономические выгоды и преимущества, так и ряд положительных социальных эффектов (например: благоустройство территорий, внедрение экологически безопасных технологий, мероприятия по повышению плодородия земель, бережное использование и охрана рекреационных ЗР и пр.). Определение земли, как ресурса, а не просто как фонда, объекта пользования или земли как пространственно-территориальной категории, важно не только в сфере частного бизнеса, но и в рамках государственного управления, ведь именно на этом уровне менеджмента вырабатываются условия для достижения наибольших экономических выгод, а также социальных эффектов для общества в целом и устанавливаются главные правила охраны земель всех категорий.

В отношении ЗР, как и в отношении любого иного актива, первоочередным является их количественная и качественная оценка, и именно внедрение в менеджмент ЗР цифровых технологических решений позволит иметь наиболее точные, емкие, всесторонние данные об этом основном ресурсе, осуществлять точное планирование и организовать рациональное их использование. Цифровизация земельных ресурсов поднимает на новый уровень так же и осуществление функций государственного контроля и координации деятельности субъектов всех уровней землепользования [4, с.50-52]. Безусловно, цифровизация ЗР, имеет наибольшее значение для АПК, но ее преимущества неоспоримы и для рынка недвижимости, управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, лесного и водного хозяйств, транспортной сферы, туристической отрасли, для эффективной защиты окружающей среды и экологии.

На менеджмент ЗР оказывает значительное влияние и то, что в условиях развития рынка земля приобрела свойство товара, необходимого для

³ Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. ГОСТ Р 52104-2003 // URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200032451>

удовлетворения различных интересов человека и общества, как в материальной форме, так и в форме капитала для получения прибыли [5]. И это еще более повышает практическую значимость применения термина «земельные ресурсы» в рамках теории управления.

Рассмотрение земли, как ресурса и объекта управления показало, что земли характеризуются многими аспектами, каждый из которых требует особого подхода и комплекса управленческих мер для обеспечения устойчивого развития в целом. Анализ этих характеристик позволяет выделить и минимальный набор аспектов земельных ресурсов, как объекта управления, которые требуют особо тщательной проработки на современном уровне государственного управления ЗР:

- точный учет земельных ресурсов;
- учет землепользования, для обеспечения эффективного управления ресурсами и обеспечения их устойчивости;
- учет прав собственности и пользования для обеспечения защиты этих прав;
- учет стоимости земельных ресурсов, для обеспечения эффективности при налогообложении земли и недвижимости.

Внедрение в УЗР современных цифровых систем и больших баз данных открывает множество возможностей для повышения эффективности менеджмента ЗР, но на текущем этапе, необходимо обеспечить цифровизацию приведенного минимального набора данных, создав базу для дальнейшего внедрения сложных алгоритмов оптимизации принятия управленческих решений и повышения их эффективности.

Для анализа состояния развития УЗР в эпоху цифровизации необходимо теоретико-методологическое рассмотрение и расширение содержания понятия «управление земельными ресурсами». Традиционно, в социальных науках управление рассматривается как целенаправленное организующее воздействие людей на собственную либо чужую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно, так и через специально созданные структуры в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования [6, с.164-170]. При этом, на земельные ресурсы, как объект управления, распространяется, с одной стороны – целенаправленное организующее воздействие государства, а с другой – воздействие региональных управляющих и хозяйствующих субъектов [7]. А потому, на этих разных уровнях управления будут различаться и используемые методы управления.

Понятия «управление земельным фондом», «управление в сфере земельных отношений», «управление землями», «управление землепользованием» и прочие вариации, указывающие на процесс целенаправленного воздействия на земельные ресурсы со стороны управляющих субъектов всех уровней воздействия (федерального, регионального, ведомственного, уровня субъектов хозяйствования), достаточно глубоко исследовано в теоретико-методологической, научной юридической литературе, а так же в учебной, научной и монографической литературе в сфере государственного управления, муниципального и коммерческого менеджмента.

Так, по определению О.И. Крассова понятие «управление в сфере использования и охраны земель» обозначает подзаконную исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, направленную на обеспечение эффективного и рационального использования земель, повышение почвенного плодородия и их охрану⁴. Коровкина С.Н. дает следующее определение: «государственное управление

⁴ Крассов, О. И. Земельное право: учебник / О. И. Крассов. - 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. - 560 с.

землепользованием представляет собой организующую деятельность специально уполномоченных государственных органов исполнительной власти, направленную на создание условий для рационального использования и охраны земель всеми субъектами земельных прав на земельные участки, независимо от форм собственности.» [8 с. 173]. Такое же определение используют Б.В. Ерофеев⁵, Е.С. Болтанова⁶ и ряд других авторов учебной и научной литературы по праву, менеджменту и госуправлению. А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков, С.А. Чаркин дают следующее определение: управление земельным фондом – это исполнительно-распорядительная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в пределах их компетенции, направленная на публично-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации в целях обеспечения рационального использования и охраны земель⁷.

Все приводимые определения хорошо отражают сущность государственной управленческой деятельности как воздействия на объект управления – землю. Но для эффективного управления, необходимо четкое определение объекта управления в отношении которого исполняются управленческие функции. Основная задача государственного управления земельными ресурсами – это учет земельных ресурсов, учет всех субъектов и их прав на использование ресурсов, установление рамок использования ресурса с учетом экологической, экономической и продовольственной безопасности страны. Государственное УЗР всегда связано с решением целого ряда проблем в самых различных направлениях взаимосвязанных между собой, включая: состояние и категория земель, климатические и географические особенности; оценка земель, организация и управление землепользованием, формы собственности и права владения на землю, земельная рента и фактические доходы от использования земельных ресурсов, разнообразные формы хозяйствования агропредприятий; исследование современного рынка земельных ресурсов; налогообложение; распределение земель в государственном и муниципальном ведении; определение суммы средств от оборота земельных ресурсов и передачи во временное пользование по договору аренды [9]. Современный подход к управлению, особенно с развитием частного бизнеса и глобальной цифровой экономики, требует применения определения, которое будет универсальным для обозначения управленческих процессов, осуществляемых любым управляющим субъектом, а не только государственным уполномоченным органом.

Еще в 1993 г. Европейской экономической комиссией ООН в «Руководящих принципах управления земельными ресурсами» был введен в оборот термин «управление земельными ресурсами» (далее – УЗР), который определялся как «процесс определения, регистрации и распространения информации о собственности, стоимости и использовании земли и связанных с ней ресурсов. Эти процессы включают определение (иногда называемое «вынесением судебного решения») земельных прав и других атрибутов, их съемку и описание, их детальную документацию и предоставление соответствующей информации для поддержки земельных рынков» [10]. Данному определению соответствует и определение ФАО, согласно с которым «управление землепользованием – это вопрос правил, процессов и структур, посредством которых принимаются решения о доступе к

⁵ Ерофеев, Б. В. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата / Б. В. Ерофеев; науч. ред. Л. Б. Братковская. - 13-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – 667 с. URL: http://urss.ru/PDF/add_ru/185794-1.pdf

⁶ Болтанова, Е. С. Земельное право: учебник/ Е.С. Болтанова. - 3-е изд. - Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2019. - 387 с. – С. 191

⁷ Анисимов А. П. Земельное право России : учебник для академического бакалавриата / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин; под ред. А. П. Анисимова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М. : Издательство Юрайт, 2014. - 433 с., С. 55.

земельным ресурсам и их использовании, способов, применяемых для реализации и обеспечения выполнения таких решений, и путей управления конкурирующими интересами в сфере землепользования» [11].

Как видно из приведенных определений, на современном этапе управление ЗР на любом этапе состоит из сбора, анализа и обработки больших массивов разнообразной информации. Если рассматривать это по уровням управления, то согласно исследованиям Европейской комиссии ООН, управление ЗР осуществляется на трех уровнях в рамках характерных для каждого уровня функций и целей управления:

на уровне правительства и ведомственных органов при осуществлении их административных функций, формировании налоговой политики, решении задач экономического развития, обеспечении рыночной информацией и движении к общевропейской гармонизации;

– на уровне региональных и местных органов – при пространственном планировании, оценке земель и финансировании местных обслуживающих отраслей, совершенствовании и контроле использования земель, землеустройстве и обеспечении доступа к информации о земле и недвижимости;

– на уровне агрокомпаний, сельхозпредприятий, фермеров и граждан – при защите их прав на предпринимательскую деятельность, для обеспечения социальной стабильности, получении жилья с помощью ипотечного кредитования, раскрытии рыночных возможностей и потенциала для инвестиций и развития, переселении и передаче прав собственности на недвижимость [12].

В странах развитой высокотехнологичной экономики для каждого уровня управления ЗР разработаны и применяются соответствующие цифровые системы, платформы и решения.

Управленческие процессы в отношении ЗР уже и в Российской Федерации на современном этапе включают установление, оформление и цифровизацию данных о землях и землепользователях в соответствующих федеральных государственных информационных системах (ФГИС). Кроме этого, в стране развивается внедрение и применение локальных цифровых платформ, модулей и цифровых решений в рамках отдельных субъектов управления и субъектов хозяйствования. В связи с чем УЗР должно рассматриваться как обозначение всего комплекса управленческих процессов воздействия на объект управления. В том числе и как комплекс процессов по сбору, систематизации, учету, распространению и целевому применению информации о пространственных, качественных и количественных данных о ЗР, правах и обязанностях землепользователей, стоимости земель, земельных рынках в цифровых информационных системах с целью организации режима рационального землепользования, охраны ЗР и получения прибыли от использования ЗР.

Цифровые системы УЗР должны ориентироваться на уровень и потребности пользователей информационных систем, а содержащаяся в них информация должна быть доступной и достаточной для различного уровня субъектов управления (федеральный, региональный и уровень субъектов хозяйствования). Кроме этого, на уровне государственного и регионального УЗР необходимо разграничение доступа в части использования информации различными государственными и муниципальными ведомственными органами – органами ФНС, Минстроя РФ, экологическими службами Минприроды, органами, ведомствами и службами Минюста РФ и др. согласно с функциями и компетенцией этих ведомств в отношении ЗР. В свою очередь, со стороны ведомственных органов и субъектов управления всех уровней, которые для выполнения своих функций работают с данными о ЗР, необходимо организовать обратный поток поступления информации в цифровую

систему – уже с обновленными в результате деятельности этих органов и субъектов данными о ЗР.

Необходимы так же управленческие и организационные меры не только в части разграничения доступа и установления межведомственных взаимодействий, но и в части обеспечения всеобщей доступности публичной информации о состоянии земельных ресурсов и состоянии рынка земли. Отдельное место занимает обеспечение охраны государственной стратегической, военной, частной информации, коммерческой тайны субъектов хозяйствования. И главное условие – эффективное управление ЗР для субъектов управления любого уровня всегда зависит от достоверности и актуальности информации, а потому главное условие – организовать управление ЗР так, чтобы информация и данные цифровых информационных систем всегда отвечали современному состоянию объекта управления. Без точного учета активов и ресурсов, обеспечить эффективное управление и достижение максимальных выгод невозможно.

Разработка и внедрение цифровых систем в УЗР должна осуществляться с соблюдением общих принципов менеджмента, которые выражают совокупное действие законов развития объекта и практики регулирования, определяют направленность и цели мероприятий по управлению, возможности их выполнения и контроля за реализацией, таких как: принцип системности, принцип непрерывности, принцип единства, принцип гибкости и др.

Так, принцип системности предполагает, что цифровизация всех земельных ресурсов страны осуществляется для целей государственного управления, которое направлено на комплексное решение задач УЗР в экономической, социальной экологической, правовой сферах. Реализация данного принципа осуществляется через разработку федеральных и ведомственных целевых программ, отражается в разработанных и внедряемых федеральных государственных информационных системах (ФГИС).

Соблюдение принципа единства в УЗР обеспечит более скоординированное применение федеральных и частных (региональных, ведомственных, внутрихозяйственных) мероприятия по управлению ЗР, их взаимосвязь друг с другом по большинству показателей и позволит получить наилучший эффект от реализации управленческих воздействий.

Принцип гибкости в УЗР предполагает корректировку выбранных направлений регулирования, координацию процесса реализации и контроля управленческих решений. Принцип характеризуется внутренними и внешними факторами развития земельных отношений в зависимости от их носителя. Степень точности возрастает от оперативных и текущих мер воздействия к стратегическим, при которых можно ограничиться выбором общей цели и агрегированными показателями [13].

В науке управления имеется большое количество принципов, обеспечивающих его эффективность. На текущем этапе, когда осуществляются мероприятия по созданию и внедрению комплексных цифровых систем учета ЗР, из-за недостаточного информационного обеспечения в сфере земельных отношений, недостаточной компетентности субъектов управления ЗР, множественности показателей и неопределенности в расчетах индикаторов эффективности, достаточным будет организация соблюдения хотя бы этих ключевых принципов на каждом уровне менеджмента ЗР.

Уточнение объекта и расширение содержания управления ЗР с целью определения приоритетных направлений менеджмента ЗР в условиях цифровой экономики, требует выделения основных тенденций в сфере земельных отношений:

– появление различных форм и внедрение разнообразных методов ведения

сельского хозяйства;

- возрастающее значение экологичности земель и продуктов сельскохозяйственного производства;

- активное внедрение инноваций в управление землями АПК, цифровизация земель, на которых располагаются объекты недвижимости, в особенности – объекты городской застройки;

- развитие рынка земельных ресурсов, процессы перераспределения земель;

- развитие ипотечного и бизнес-кредитования с обязательным учетом стоимости земель, как актива;

- возрастающее значение земельных ресурсов как товара, основного капитала для развития бизнеса;

- развитие рентных отношений.

Анализ мнений и оценок ряда экономистов, докладов о состоянии земель Российской Федерации, проведенный с учетом названных тенденций развития отношений в землевладении и землепользовании позволяет выделить следующие наиболее характерные тенденции в исследуемой сфере, которые могут быть индикаторами для оценки состояния эффективности деятельности по УЗР.

1. Сохраняется тенденция к уменьшению удельного веса земельных угодий, незадействованных в сельхозпроизводстве по всем категориям хозяйств до 5,3% и составила 594,6 га⁸.

В период с 1990 по 2019 гг. площадь сельскохозяйственных угодий в стране сократилась на 454,2 тыс. га. При этом темпы сокращения сельскохозяйственных угодий существенно снизились за последние 5 лет, что, безусловно свидетельствует о том, что управление с/х земельными ресурсами уже достаточно хорошо организовано как на государственном уровне, так и на уровне субъектов хозяйствования.

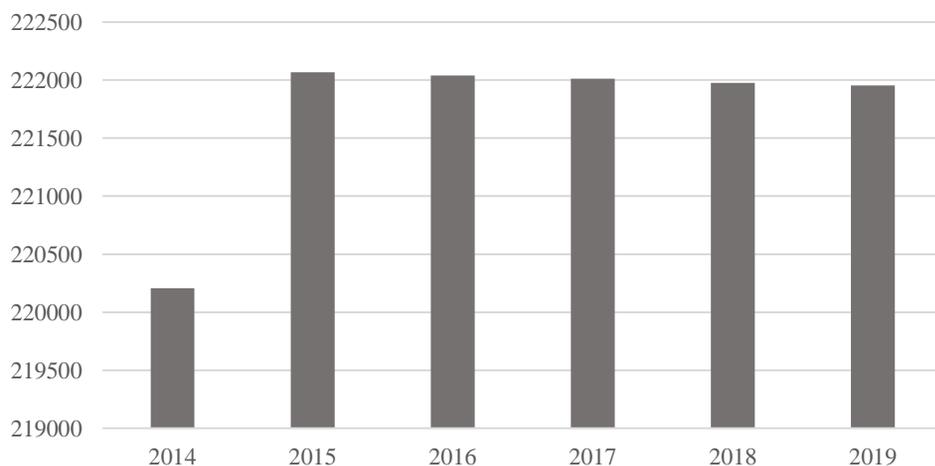


Рис.1 Изменение площади сельскохозяйственных угодий, тыс. га

Источник: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 г.

2. Сохраняется тенденция сокращения посевных площадей. Но с 2016 г.

⁸ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 году // РОСРЕЕСТР URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/activity/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/>

темпы сокращения весьма незначительны, что уже является свидетельством того, что управление ЗР достигло определенного уровня стабильной эффективности. Так, если уменьшение площади земель, используемых под пашню в период с 1990 по 2019 гг. составило в целом 9 615,1 тыс. га., то за последние 5 лет уменьшение составляет только 64 тыс. га (с 122 752,6 в 2015 г. до 122 689,1 тыс. га в 2019 г.).

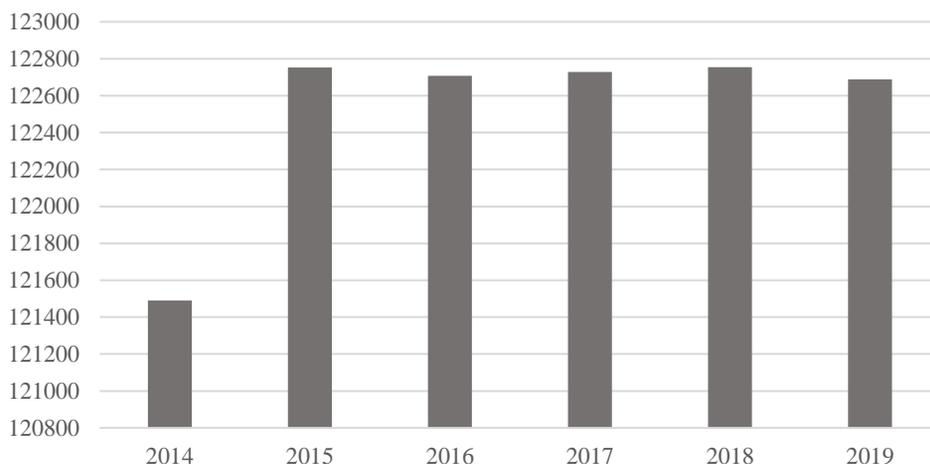


Рис.1 Изменение площади пашни, тыс. га

Источник: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 г.

3. Активно реализуются мероприятия по точному учету земель населенных пунктов, проводятся работы по упорядочению, установлению и утверждению границ городских и сельских населенных пунктов. Целью данных мероприятий является заполнение Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) сведениями о земле для формирования полного и точного реестра недвижимости, что безусловно, является необходимой мерой по повышению эффективности управления земельными ресурсами в части обеспечения точного учета актива и объекта управления – земельных ресурсов.

4. В рамках АПК прослеживаются интеграционные процессы, которые ведут к увеличению числа крупных концернов, ассоциаций, агрохолдингов, концентрирующих в своем владении сельскохозяйственные земельные ресурсы площадью более 100 тыс. га.[14]. Данная тенденция имеет разностороннюю оценку. С одной стороны, можно отметить тот факт, что укрупнение агрохозяйств однозначно свидетельствует о том, что в сфере АПК управление ЗР стало более эффективным так как наблюдается рост производительности. Именно благодаря производительности крупных компаний и управленческим решениям государства Россия имеет возможность активно влиять на состояние мирового продуктового рынка. Примером тому может быть рекордный взлет цен на пшеницу. Так, в конце прошлого Президент Российской Федерации поручил правительству заморозить рост цен на продовольствие из-за резкого роста стоимости основных продуктов питания, таких как хлеб и подсолнечное масло в результате чего были введены новые квоты на экспорт зерна и налог на экспорт пшеницы с 15 февраля 2021 г. Заявление России о том, что ее налог на экспорт пшеницы вырастет, в сочетании с сокращением предложения в других странах привели к тому, что к 15 января

2021 г. пшеница поднялась в цене до шестилетнего максимума⁹.

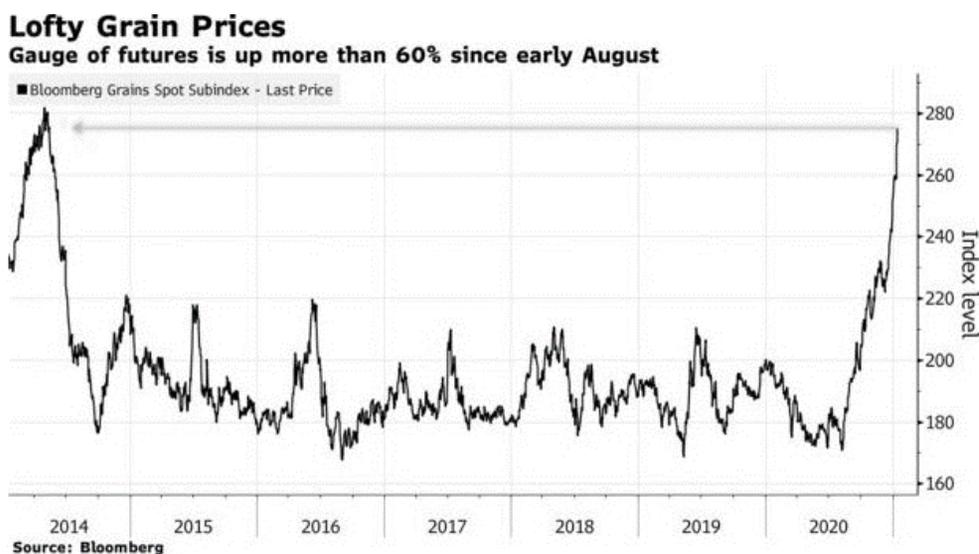


Рис.3 Рост цен на пшеницу в 2014–2020 гг.

Источник: Сельское хозяйство (мировой рынок). Аналитика TAdviser

С другой стороны, оценивая тенденцию увеличения числа крупных агрокомпаний, уже можно говорить о том, что крупные агропроизводители снижают возможности развития малого и среднего агропринимательства. И в рамках этой тенденции прослеживается третий аспект – активизируется земельный рынок ведь по итогам 2020 г., Росреестр зафиксировал перераспределение земель между группами людей в связи с «выкупом юридическими лицами земельных участков, предоставленных им на праве пользования и аренды». Перераспределение также связано с передачей гражданами долей в общей собственности на земельный участок сельскохозяйственным предприятиям и «выкупом у граждан долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения»¹⁰.

5. Имеет место стабильно большое число правонарушений, связанных с системой землевладения и землепользования, в том числе и коррупционных преступлений. Анализ статистики показывает, что административные правонарушения по статьям КоАП РФ, выявленные Россельхознадзором составили 25 219 случаев в 2017 г., 24 955 – в 2018 г. и 25 109 – в 2019 г. При этом, в числе данных правонарушений прослеживается значительное сокращение фактов выявления причинения вреда почвам – с 1526 в 2017 г., 1175 в 2018 г., и всего 925 факта в течение 2019 г., что говорит о повышении эффективности управления ЗР в части их охраны и мониторинга целевого использования.

В сфере реализации надзорных функций управления ЗР отмечено установление эффективного взаимодействия органов Росреестра и органов муниципального земельного контроля. Вывод подтверждается тем, что в течение 2019 г. от органов муниципального надзора в местные отделения Росреестра поступило 35 202 материала проведенных проверок о соблюдении земельного законодательства, что на 22% больше, чем в 2018 г.

⁹ Сельское хозяйство (мировой рынок). Аналитика // TAdviser – деловой портал URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Сельское_хозяйство_\(мировой_рынок\)](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Сельское_хозяйство_(мировой_рынок))

¹⁰ Росреестр сообщил об увеличении площади земель у государства // РБК URL: www.rbc.ru/rbcfreeneews/5fde05279a79476b85fe3b43

6. Как и в предыдущие годы имеет место большое число судебных споров и арбитражных разбирательств по оспариванию определения границ и площадей земельных участков. Количество судебных дел, связанных с правом на землю и землепользованием возросло на 7% за 2019 г. по сравнению с предыдущим годом (с 218 293 в 2018 г. до 233 801 в 2019 г.) [15].

7. Стабильной остается тенденция массовых нарушений порядка землепользования в части самовольного занятия земельных участков. Согласно с материалами Росреестра про административные правонарушения по статьям КоАП РФ основным видом нарушения законодательства является именно самовольное занятие земельных участков (77,7% – 21 627 случаев). И это данные только от выявленных в ходе мониторинга случаев, а выявить все случаи самовольного использования земельных ресурсов вряд ли будет возможным до полной цифровизации всех ЗР и всех прав землевладения и землепользования.

8. Улучшилось УЗР в части организации процесса определения кадастровой стоимости земельных участков. Это подтверждается уменьшением числа фактов оспаривания установленной стоимости. Так, согласно Госдокладу о состоянии земель в РФ в 2019 г., созданными при территориальных органах Росреестра Комиссиями принято к рассмотрению 24 977 заявлений в отношении 43 134 участков. В 2018 г. поступило 29 531 таких заявлений в отношении 49 946 земельных участков, а в 2017 г. было подано 46 712 заявлений в отношении 92 594 земельных участков. Таким образом, сокращение поступления заявлений об оспаривании кадастровой стоимости сократилось более чем в два раза.

Но если сам процесс оценки кадастровой стоимости земель стал более эффективным в части организации, то в целом, он не стал более качественным. Выявлены множественные факты неправильной оценки земель, с тенденцией установления завышенной кадастровой стоимости. Только в случаях оспаривания стоимости земель по результатам пересмотра снижение ее стоимости в 2019 г. составило 39,1% (до оспаривания общая стоимость составляла 1,09 трлн руб., после оспаривания – 0,66 трлн руб.). И этот показатель неправильной, завышенной оценки значительно вырос, так как в 2018 г. снижение кадастровой стоимости земель после пересмотра составило 20,7%, а в 2017 г. – 26%. Определить степень и размеры завышения кадастровой стоимости земель во всех остальных, кроме оспоренных, случаях, не представляется возможным.

Обзор мнений, изложенных в специализированных публикациях и научных работах, позволяет отметить еще целый ряд современных тенденций, оценка которых так же подтверждает выводы о низкой эффективности УЗР именно из-за отсутствия у управляющей организации (государство) полной и исчерпывающей информации об активе (земельные ресурсы):

- недостаточность информативности госорганов разных уровней УЗР, а также граждан по вопросам состояния, состава земель и направлений их использования;

- стабильная тенденция недополучения бюджетных поступлений, вследствие нарушения требований налогового законодательства в части правильности исчисления и своевременности уплаты налога на землю;

- все еще имеет место отсутствие современного, адаптированного к условиям цифрового методического инструментария для организации и ведения кадастрового учета всех земель в рамках федеральных и региональных информационных цифровых систем [16];

- недостаточность профессиональной компетенции специалистов в области управления, регулирования, контроля и надзора за земельным фондом страны через уже внедренные цифровые системы [17, 18];

– усугубление деградации земельных угодий сельскохозяйственных организаций, развитие водной и ветровой эрозии, факты заболачивания земельных участков, наличие нежелательной растительности и сорняков¹¹ [19].

– имеет место неудовлетворенность сложностями процедуры оформления разрешительной документации в сфере землепользования как в АПК, так и в сфере строительства объектов жилищного фонда, промышленной недвижимости, хотя с каждым годом растет число государственных услуг доступных в электронном виде [20].

Динамика выявленных тенденций и негативных фактов свидетельствует о том, что управление земельными ресурсами на современном этапе хотя и активно совершенствуется, но все еще осуществляется на достаточно низком уровне. Одна из главных причин, препятствующих дальнейшему повышению эффективности управления ЗР – отсутствие единого информационного пространства, которое объединяло бы все уровни и элементы системы управления ЗР. Земельные ресурсы, как любой другой актив требуют полного и точного учета, а также их фиксации в пространственных данных. Например, цифровизация кадастрового учета в Канаде, странах Западной Европы, США стала основой для внедрения информационных пространственных баз других видов реестров (градостроительного, лесного, реестра недвижимости, природоохранного и т.д.). И для Российской Федерации на данном этапе ключевой задачей остается учет сведений о земле и недвижимости. По оценкам Росреестра на декабрь 2020 г. в системе нет сведений о границах субъектов России (65%), муниципалитетов (30%), населенных пунктов (68%), территориальных зон (82%) и земельных участков (40%) [12], что безусловно не может не сказаться на эффективности управления ЗР.

Заключение: прогноз выгод от цифровизации земельных ресурсов

Осуществляемая цифровизация сельского хозяйства и других отраслей экономики страны, создание федеральных информационных систем пространственных данных должны способствовать устранению выявленных отрицательных тенденций в сфере земельных отношений, а также повысить эффективность УЗР. Защищенный правовой титул эффективный земельный рынок имеют результатом больше кредитов и инвестиций, которые приводят к более высокой производительности и экономическому росту и, следовательно, к более высоким доходам и снижению уровня бедности [12].

На основе рассмотрения тенденций в сфере земельных отношений и оценки индикаторов эффективности в управлении ЗР возможен прогноз выгод от цифровизации земельных ресурсов, хотя эти выгоды и нельзя выразить в количественных показателях.

Цифровизация земельных ресурсов как объекта управления дает возможности:

- обеспечить субъект управления данными необходимыми для стратегического планирования и для краткосрочного оперативного управления ЗР;
- качественной обработки и комплексного анализа огромного массива данных о землепользовании и характеристиках ЗР;
- осуществлять объективную организационно-экономическую и экологическую оценку ЗР;
- отслеживать, сравнивать и анализировать межрегиональные тенденции

¹¹ Статистическая база данных Продовольственной и сельскохозяйственной организация Объединенных Наций // Food and Agriculture Organization FAO's Statistical Work URL: <http://www.fao.org/statistics/ru>

¹² Росреестр готовит электронную модель России для госуслуг // «Информационное агентство «Финмаркет» URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/5370540>

развития земельных отношений;

– оперативно и точно составлять документы по оформлению перехода прав на собственности или пользования;

– стабилизировать бюджетные поступления от налогообложения земли и недвижимости, снизить возможности уклонения от уплаты обязательных платежей;

– обеспечить доступ к большим объемам данных для целей территориального планирования, для мониторинга землепользования, для регулирования и контроля инвестиционных процессов, для выбора территорий под различные объекты, определения охранных территорий, благоустройства;

– применять сложные аналитические методы и процедуры последствий, рисков, осуществлять прогнозный расчет затрат и выгод, связанных с конкретными мерами в сфере управления ЗР;

– данные о стоимости земель, о правах собственности, об использовании земель, будут способствовать эффективному распределению ресурсов и разработке программ развития в различных сферах экономики;

– повысить эффективность и скорость принятия управленческих решений по земельным вопросам;

– повысить качество и эффективность государственного управления в целом.

Расширение теоретико-методологических рамок в точном определении объекта управления (земельных ресурсов) и содержания управления, анализ тенденций развития отношений в землевладении и землепользовании на современном этапе позволяют конкретизировать выгоды от цифровизации данных о земельных ресурсах для целей совершенствования УЗР.

Список источников / References

1. Горяинова К.В. Негативные процессы на городских землях // Кадастр недвижимости и мониторинг природных ресурсов. Международная научно-техническая конференция. URL: <http://kadastr.org/conf/2015/pub/monitprir/negativnye-processy-na-gorodskih-zemlyah.htm> (дата обращения: 03.05.2021)
2. Бондарева Г.С. Теория и методология обеспечения населения продовольствием (на материалах регионов Сибири) / Бондарева Галина Сергеевна, - Дис... к-та. экон. наук. // СФНЦА РАН. URL: <https://sfsc.ru/docs/Бондарева%20ГС%20Диссертация%202.pdf> (дата обращения: 02.05.2021)
3. Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы / Издание ООН. URL: <https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/landadmin.devt.trends.r.pdf> (дата обращения: 01.05.2021)
4. Бакаева З.Р. Особенности развития аграрного сектора в условиях развития цифровой экономики. Национальные экономические системы в контексте формирования цифровой экономики: Материалы международной научно-практической конференции.- Нальчик: Атабиев М.С., 2019.-С.268-271
5. Сорокин А.В. Общая экономика или модель рыночной экономики: как предсказать кризис. Дифференциация промышленного капитала. Факторные доходы. «несостоятельности» рынка // Научная электронная библиотека «КиберЛенинка» URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschaya-ekonomika-ili-model-rynochnoy-ekonomiki-kak-predskazat-krizis-differentsiatsiya-promyshlennogo-kapitala-faktornye-dohody> (дата обращения: 30.04.2021)
6. Волкова Т.В. Механизм управления земельными ресурсами: понятие и структура / Вестник Томского государственного университета. Право. – 2020 г. - №35. – с. 164-170.
7. The future of food and agriculture Trends and challenges / Food and Agriculture Organization of the United Nations. - Rome, 2017. – URL: <http://www.fao.org/3/i6583e/i6583e.pdf> (дата обращения: 06.05.2021)

8. Коровкина С.Н.. Управление территориями и имуществом // Электронная библиотека Lawbook.online. URL: <https://lawbook.online/pravo-rossii-zemelnoe/111-ponyatiegosudarstvennogo-upravleniya-61776.html> (дата обращения: 30.04.2021)
9. Астахова, Н.Н. Земельные отношения и основные направления их совершенствования в России // Научная электронная библиотека «КиберЛенинка» URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zemelnye-otnosheniya-i-osnovnyie-napravleniya-ih-sovershenstvovaniya-v-rossii> (дата обращения: 02.05.2021)
10. Land administration guidelines with special reference to countries in transition // United Nations Economic Commission for Europe. // UNITED NATIONS New York and Geneva, 1996 - URL: <https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf> (дата обращения: 30.04.2021)
11. Верманн Баретта Управление режимом владения землей в странах восточной Европы и Содружества независимых государств (СНГ) // ФАО. - URL: <http://www.fao.org/3/al378r/al378r.pdf> (дата обращения: 03.05.2021)
12. Land Administration in the UNECE Region: Development Trends and Main Principles. UNITED NATIONS. – New York and Geneva, 2005. - URL: <https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/landadmin.devt.trends.e.pdf> (дата обращения: 30.04.2021)
13. Бухтояров Н. Н. Развитие организационно-экономического механизма регулирования земельных отношений в аграрной сфере / Бухтояров Николай Иванович. – Дис... д-ра. экон. наук по ВАК РФ 08.00.05. 2019 г. – 367 с. URL: https://www.orelsau.ru/upload/files/science/avtoref/Buhtoyarov%20NI/Polnii_tekst_dissertracii_Buhtoyrov.pdf (дата обращения: 04.05.2021)
14. Красильникова Л. Е. Управление развитием агропромышленных территориально-экономических систем / Красильникова Людмила Егоровна. – Дис... д-ра экон. наук. 2019г. – 382 с. URL: http://urgau.ru/images/NAUKA/Zashita_dissert/Krasilnikova/Diss_Krasilnikova_2019.pdf (дата обращения: 03.05.2021)
15. Коробка Е. Большинство гражданских и административных дел в 2019 г. связаны со взысканием различных долгов с граждан // Адвокатская Газета. Орган Федерально палаты адвокатов РФ. – URL: <https://www.advgazeta.ru/obzory-i-analitika/bolshinstvo-grazhdanskikh-i-administrativnykh-del-v-2019-g-svyazany-so-vzyskaniem-razlichnykh-dolgov-s-grazhdan/> (дата обращения: 05.05.2021)
16. Камынина Н.Р. Повышение качества государственного управления недвижимым имуществом организаций в условиях цифровой экономики / Камынина Надежда Ростиславовна. – Дис... д-ра. экон. наук. – 2019 г. – 403 с. URL: https://unescon.ru/sites/default/files/disskamyninanr_2.pdf (дата обращения: 05.05.2021)
17. Афонин Ю.А. Совершенствование управления человеческими ресурсами как фактор развития организации // Человеческий капитал в условиях цифровой экономики: сборник трудов XI Всероссийского Кадрового форума / Отв. ред. Г.П. Гагаринская. – Самара, 2020 - 677 с.
18. Актуальные проблемы развития управленческой и сервисной деятельности в цифровой среде: материалы Всерос. молодеж. науч.-практ. конф. (Омск, 19–20 марта 2020 г.) / Минобрнауки России, ОмГТУ; редкол.: Е. В. Яковлева (отв. ред.) и др. – Омск : Изд-во ОмГТУ, 2020.
19. Волков С.Н. Как организовать эффективное управление земельными ресурсами в Российской Федерации /С. Н. Волков, Н. В. Комов, В. Н. Хлыстун // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель, 2015, № 9. – С.6-12.
20. Анциферова О.Ю., Вашук И.И. Совершенствование земельных отношений при функционировании агробизнеса. // Научная электронная библиотека «КиберЛенинка» URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-zemelnyh-otnosheniy-pri-funktsionirovanii-agrobiznesa> (дата обращения: 06.05.2021)

Сведения об авторах / About authors

Шашкова Анна Владиславовна, доктор политических наук, кандидат юридических наук, доцент, адвокат, профессор кафедры конституционного права, Московский государственный институт международных отношений (университета) МИД России. 119454 Россия, Москва, пр. Вернадского, 76. *E-mail: a.shashkova@inno.mgimo.ru*

Anna V. Shashkova, Doctor of Political Sciences, Candidate of Juridical Sciences, Professor of the Department of Constitutional Law, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University). 76, Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia 119454. *E-mail: a.shashkova@inno.mgimo.ru*

Соловцов Алексей Олегович, эксперт по цифровизации, директор ООО «ФОРПОСТ», депутат Тираспольского городского Совета народных депутатов. 3300 Приднестровская Молдавская Республика, Тирасполь, ул. 25 Октября, 126. *E-mail: a@solovtsov.ru*

Aleksey O. Solovtsov, Digitalization Expert, Director ООО «ФОРПОСТ», Deputy of the Tiraspol City Council of People's Deputies. 126, 25 Oktuybria str., Tiraspol, Moldovan Republic 3300.

E-mail: a@solovtsov.ru