

УДК 351.711

ОПТИМИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В РЕГИОНЕ

Смерницкая Е. В.

Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского, Симферополь, Российская Федерация

E-mail: smernitskaya@bk.ru

Научная новизна статьи состоит в формировании модели стратегического управления земельными ресурсами на уровне региона, объединяющей инструменты, методы и подходы организационно-правового, институционального, финансово-экономического и инновационного механизмов в единой среде экономического, экологического и социального аспектов устойчивого регионального развития.

Ключевые слова: земельные ресурсы, управление, механизм, модель, региональные ресурсы

ВВЕДЕНИЕ

Формирование эффективной системы управления земельными ресурсами является процессом совершенствования, то есть практически непрерывным. Если ресурсы есть, и они рабочие, значит, постоянный процесс совершенствования их управлением является непрерывным. Однако управлять жизнеобеспечивающими средствами жизнедеятельности и производства не так легко. Для грамотного процесса управления земельными ресурсами должна быть создана настолько эффективная политика управления, которая бы учитывала все особенности данного управляемого ресурса.

Современное управление земельными ресурсами, ориентированное на условия и требования института собственности на землю, формирует актуальную научную задачу теоретического раскрытия новых управленческих тенденций на основе пространственно-территориальных и отраслевых экономических показателей. Следовательно, существует необходимость раскрытия теоретико-методологических и научно-практических проблем управления земельными ресурсами на разных уровнях территориально-отраслевого распределения, в том числе с использованием имеющегося практического мирового опыта.

Без отработанных, доказанных и проверенных теоретических и методических подходов к формированию системы управления земельными ресурсами достаточно сложно сформировать результативную земельную политику. Сама по себе политика управления земельными ресурсами существовать не может, слишком всеобъемлющий ресурс является объектом управления, поэтому не следует забывать о таких составляющих, которые непосредственно будут влиять на формирование политики управления землей, а именно: государственный аспект, связанный с политическими направлениями, аспект административно-управленческий, научные разработки и изыскания, которые также сыграют важную роль в формировании политики управления землей, и технико-технологический аспект. В разрезе каждого перечисленного аспекта, оказывающих влияние на формирование земельной

политики, присутствуют объективные и субъективные факторы, сочетающиеся между собой.

Теоретическим и методическим основам управления земельными ресурсами посвящены научно-методические труды отечественных учёных, таких как: Н. И. Бухтояров, Д. С. Валиев, А. А. Дубовицкий, Е. Ф. Заворотин, К. А. Кирсанов, С. И. Комаров, Н. В. Комова, М. В. Масловская, А. Н. Нехорошева, С. А. Тимонина, И. А. Хабарова.

Аналізу вопросов управления земельными ресурсами посвящены исследования П. В. Демидова, А. А. Бортниковой, Н. Г. Жаворонкова, С. А. Жидкова, Л. В. Каракиной, Л. П. Карпенко, В. Н. Клинг, В. В. Колмакова, В. И. Корнеева, Р. Насырова, Т. Р. Ризокулова, А. С. Саламовой, И. Р. Хазиахметова, Ф. К. Цекоевой, М. Л. Шер и других авторов.

Целью исследования является разработка модели механизмов обеспечения формирования и реализации стратегического управления земельными ресурсами региона с учетом его особенностей и характеристика составляющих данной модели.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ

Роль государственных органов власти в управлении земельными ресурсами является неумолимой и очевидной, без грамотно-выстроенного механизма управления земельными ресурсами сложно представить эффективное использование самого большого богатства страны – земли. Уровень государственного управления отличается более действенным механизмом управления, чем органами управления, так сказать, на местах.

Каждый орган управления наделен рядом полномочий и функций в сфере управления земельными ресурсами, однако необходимо отметить, что наблюдается в ряде обязанностей и функций дублирование действий, отсутствует четкая системность в работе и взаимосвязи федеральных органов управления, органов управления на уровне субъектов Федерации и органов местного самоуправления, поскольку последние обладают низким уровнем управления в области земельных отношений.

Сам процесс управления земельными ресурсами является многогранной системой, которая включает в себя субъекты и объекты управления, а они, в свою очередь, подлежат классификации, которая отражена в ряде критериев [1]. Также процесс управления включает в себя цели, задачи, а они тоже многогранны в зависимости от субъектов земельных отношений и целей их связей. Много позиций, которые обуславливают необходимость сознательного и предельно аккуратного, целенаправленного воздействия государства на процессы управления земельными ресурсами как в государстве в целом, так и на уровне каждого человека и гражданина [2].

Только институт государства и его центральный аппарат могут обеспечить эффективное управление земельными ресурсами, однако ученые должны обосновать глубину и широту вмешательства государства в восстановление, перераспределение и использование земельных ресурсов; создать оптимальную

структуру организации управления как центральным аппаратом, так и территориальными органами с верно определенными возможностями и соответствующими управленческими формами [3].

Необходимо соединить административно-государственные и экономические методы для регулирования земельных процессов и создания действенных и эффективных механизмов управления земельными ресурсами. Поэтому институт государственного управления земельными ресурсами осуществляет государственную политику в области использования земельных ресурсов не только государственной и коммунальной форм собственности, но и частной.

Процесс управления земельными ресурсами как в целом в государстве, так и в отдельных субъектах Федерации, является достаточно непростым, а если говорить об эффективном управлении, то здесь должна быть разработана четкая политика управления данными ресурсами как со стороны органов государственной власти в регионе, так и руководства в муниципалитетах [4].

Разработка мероприятий по совершенствованию управления земельными ресурсами в Республике Крым обусловлена имеющимися проблемами и недостатками в сфере земельных отношений. Наиболее актуальными проблемами являются: незавершенность процессов реформирования экономических и правовых отношений собственности; несовершенство системы государственного управления в сфере использования и охраны земель, земельного законодательства и инфраструктуры рынка земель, отсутствие механизма экономического стимулирования использования и охраны земель.

Также на территории Республики Крым на сегодняшний день имеют место значительные проблемы в обеспечении современными информационными системами, особенности на уровне муниципалитетов.

Ввиду отсутствия комплексной научно обоснованной концепции и программы земельных преобразований, несовершенства правового, экономического и организационного механизмов управления земельными ресурсами и регулирования и развития земельных отношений, формулирование содержания и инструментов системы стратегического управления земельными ресурсами является первоочередной задачей для Республики Крым в современных условиях.

На рисунке 1 представлена модель механизма стратегического управления земельными ресурсами региона, которая представляет собой интегрированную совокупность, систему механизмов государственного управления, направленных на обеспечение сбалансированного и гармоничного использования, воспроизводства и охраны потенциала земли.

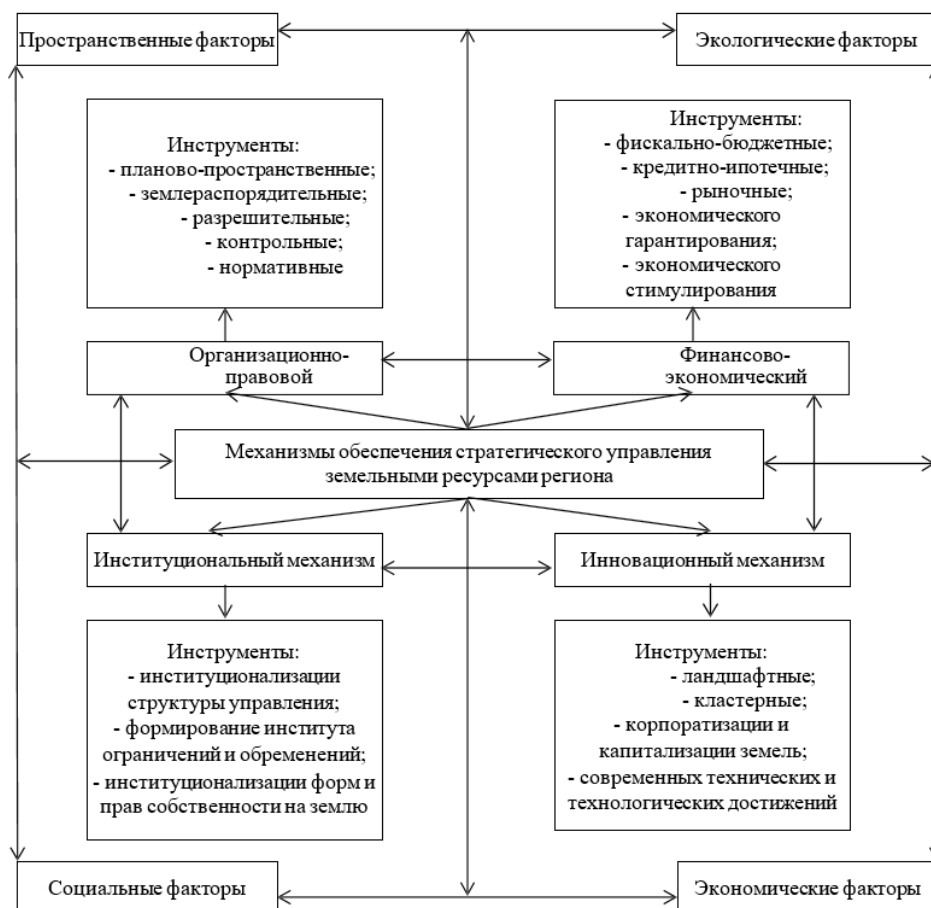


Рисунок 1 – Модель механизмов обеспечения формирования и реализации стратегического управления земельными ресурсами региона

Данная модель объединяет инструменты, методы и подходы организационно-правового, институционального, финансово-экономического и инновационного механизмов в единой среде экономического, экологического и социального аспектов устойчивого регионального развития.

Следует отметить, что ориентированность стратегического управления на будущее и требования к предотвращению негативных общественных тенденций позволяют сделать вывод о содержательном тождестве государственного и стратегического управления. По содержанию современное государственное управление является стратегическим управлением. Именно поэтому можно утверждать, что обеспечение устойчивого землепользования на всех уровнях управления требует научного обоснования особенностей использования обозначенных механизмов государственного управления земельными ресурсами, что предусматривает определение и конкретизацию совокупности инструментов и методов регулирования общественных отношений, сбалансированного

землепользования и охраны окружающей среды в контексте методологии стратегического управления.

Организационно-правовой механизм управления земельными ресурсами включает нормативные, контрольные, разрешительные, землеустроительные и планировочно-пространственные инструменты.

Нормативные инструменты характеризуются как обязательные, обеспечивают специфический способ правового воздействия на поведение участников земельных отношений. Они включают экологические и ресурсные законы и подзаконные нормативно правовые акты по использованию, охране и воспроизводству земельных ресурсов.

Контрольные инструменты предусматривают административное регулирование и контроль использования земельных ресурсов и окружающей среды путем утверждения на региональном уровне обязательных экологических и технологических стандартов, нормативов, инструкций и других правил и способов поведения.

Разрешительные инструменты предусматривают идентификацию параметров экологической безопасности в процессе подготовки, принятия и реализации управленческих решений относительно земель, минимизацию экологического риска, предотвращение и ограничение негативного влияния производственно-хозяйственной деятельности на земельные ресурсы региона и состояние окружающей среды.

В процессе землеустройства реализуется перераспределение земель, формирование оптимального землевладения и землепользования, предоставление (выкуп) и изъятие (продажа) земли для сельскохозяйственных и несельскохозяйственных целей, предоставление ее в аренду компаниям и гражданам.

Планировочно-пространственные инструменты обеспечивают регулирование использования территорий путем создания и внедрения градостроительной документации, принятия и реализации соответствующих управленческих решений.

Институциональный механизм государственного управления земельными ресурсами объединяет группу инструментов, включающих инструменты институционализации структуры управления, формирование института ограничений и обременений, институционализации форм и прав собственности на землю. Инструменты институционализации структуры управления предполагают четкое определение круга субъектов управления земельными ресурсами на региональном и местном уровнях. Их применение направлено на решение следующих задач: формирование структуры управления; упорядочение структуры управления в горизонтальном (различные функции управления) и вертикальном (различные уровни управления) направлениях; разграничение всех уровней управления; определение круга субъектов управления на каждом из уровней управления, формулировка функций и порядка взаимодействия между собой субъектов управления в процессе реализации их полномочий.

Финансово-экономический механизм объединяет группу таких инструментов: экономическое стимулирование, экономическое гарантирование, рыночные, кредитно-ипотечные, фискально-бюджетные. Инструменты экономического

гарантирования (экологические фонды, экологическое страхование, компенсационные платежи) направлены на аккумуляцию и распределение средств на случай возникновения экологического дисбаланса в результате негативного воздействия природных и антропогенных факторов.

Рыночные инструменты управления земельными ресурсами региона включают в себя развитие института оценки земельной собственности; введение прозрачных и открытых процедур продажи прав собственности и пользования земельными участками на земельных торгах; использование экологического маркетинга, направленного на уменьшение деструктивного влияния хозяйственной деятельности в окружающую среду; формирование ипотечной системы кредитования под залог прав собственности и использования земельных участков; обеспечение платности использования и владения землей; внедрение экологического налогообложения, направленного на стимулирование охраны окружающей среды, внедрение безотходных технологий, утилизацию отходов и т. д.

Инновационный механизм государственного управления земельными ресурсами объединяет группу инструментов управления земельными ресурсами в контексте сбалансированного пространственного социально-экономического развития регионов, включающих ландшафтное, экосистемное, кластерное, корпоратизацию и капитализацию земель, применение современных технических и технологических достижений в сфере использования, охраны и воспроизводства земельных ресурсов.

Применение ландшафтного подхода в землеустройстве на региональном уровне дает возможность корректно оценить потенциал земель и провести их функциональное зонирование, разграничивая земли разного целевого назначения с учетом оценки качества, чувствительности к антропогенной нагрузке, современному использованию и определению целевых функций будущего использования.

Экосистемный подход, по сути, это стратегия комплексного управления земельными, водными и биологическими ресурсами, обеспечивающая их сохранение и устойчивое использование на справедливой основе. Развитие этой концепции в будущем может создать предпосылки для обеспечения экологически сбалансированного развития на глобальном уровне.

Подход, основанный на учете процессов корпоратизации и капитализации земель, направлен на повышение интенсивности использования земли при сохранении и воспроизводстве потенциальной продуктивности почв, развитие, в частности, сельских территорий.

Кластерный подход к управлению земельными ресурсами региона обеспечивает удовлетворение потребностей бизнеса в ограниченных ресурсах земли, устойчивое территориальное развитие, в частности, сельских и горных мест как наиболее уязвимых, с учетом природоохранных аспектов.

Подход, основанный на применении новейших технических и технологических достижений в сфере использования, охраны и воспроизводства земельных ресурсов региона, предусматривает использование ресурсосберегающих технологий, в частности точного земледелия, органического земледелия, биоинтенсивного мини-земледелия, биодинамического земледелия, малозатратного устойчивого земледелия и других современных технологий. К инновационным формам управления

земельными ресурсами в аграрном секторе относится точное сельское хозяйство, поскольку при таком подходе в процессе принятия управленческих решений учитываются особенности характеристик и потенциал почв и ландшафта каждого отдельного земельного участка.

Применение в процессе управления земельными ресурсами современных геоинформационных систем обеспечивает: количественный и качественный учет земельных участков и объектов недвижимости; учет субъектов земельных отношений (физических, юридических лиц – землевладельцев и землепользователей); учет прав и обременений на земельный участок и объекты недвижимости; организацию, инвентаризацию и актуализацию карты землепользований; организацию и унификацию баз данных по земельным ресурсам налоговых, инспекционных, правоохранительных служб и других заинтересованных лиц (институций); каталогизацию, в частности, графической информации объекта учета; инвентаризацию сельскохозяйственных угодий, определение сельскохозяйственных культур, мониторинг состояния посевов, прогнозирование урожая и оценка убытков (с целью страхования рисков); инвентаризацию земель несельскохозяйственного назначения; идентификацию закономерностей процессов использования, охраны и воспроизводства земельных ресурсов в разных секторах экономики; мониторинг негативных природных процессов и уровня антропогенного воздействия на всех категориях земель; экономико-пространственное моделирование и визуализация процессов использования, охраны и воспроизводства земельных ресурсов, нежелательных природных процессов и антропогенного воздействия, что создает предпосылки оптимизации управленческих решений в сфере земельных отношений на всех уровнях управления.

ВЫВОДЫ

Обозначенные механизмы обеспечения формирования и осуществления стратегического управления земельными ресурсами региона представляют собой интегрированную совокупность, систему, тесно взаимосвязаны, однако сохраняют свое индивидуальное значение и направлены на обеспечение сбалансированного и гармоничного использования, воспроизводства и охраны потенциала земли.

Список литературы

1. Кирсанов К. А., Попова С. А., Датченко И. В. Теоретические и практические аспекты государственного управления земельными ресурсами региона // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2021. № 6. С.161–168.
2. Масловская М. В. Основные методы, принципы и функции управления земельными ресурсами // Дневник науки. 2020. № 11 (47). С.40.
3. Насыров Р. Управление земельными ресурсами в России // Тенденции развития науки и образования. 2021. № 70–3. С.59–61.
4. Нехорошева А. Н. Структура управления земельными ресурсами // ACADEMY. 2021. № 4 (67). С.84–85.
5. Саламова А. С. Экономическая эффективность управления земельными ресурсами // Актуальные вопросы современной экономики. 2020. № 11. С.594–599.

Статья поступила в редакцию 15.04.2022