

УДК 332.02

DOI: <https://doi.org/10.26456/2226-7719-2021-4-74-83>

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЗЕМЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА – ОСНОВА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

О.С. Лазарева, О.Е. Лазарев

Тверской государственной технической университет, Тверь

В статье рассмотрена проблема формирования и реализации региональной земельной политики, как основы социально-экономического развития региона. Раскрыта сущность и понятие междисциплинарного термина «земельная политика», выявлены основные условия и принципы формирования и реализации земельной политики для осуществления целедостижения. Обоснована зависимость социально-экономического развития региона от совершенствования системы рационального использования земель на основе грамотного управления земельными ресурсами и согласованным региональным и национальным земельным законодательством. Выделены особенности, которые присущи системе управления земельными ресурсами региона. Даны рекомендации для контроля по реализации региональной земельной политики в отношении земель сельскохозяйственного назначения. На основе анализа организационно-правового обеспечения развития и реализации региональной земельной политики Тверской области установлено, что данному вопросу со стороны региональных властей уделяется очень мало внимания.

Ключевые слова: земельная политика, регион, земельные ресурсы, социально-экономическое развитие.

Общесоциальная значимость земли, ее роль в экономике как ресурса и базиса производства, ее политическое значение как территории государства оказываются совокупной причиной того, что на земельные отношения направлены усилия по их организации и упорядочению со стороны публичной власти [3]. Вопросам рационального землепользования уделяется в последнее время особое внимание в рамках развития положений зеленой экономики, направленной на сохранение и улучшение природных активов, в том числе и земельных ресурсов.

Эффективность регионального управления земельными ресурсами (земельным фондом региона) напрямую зависит от формирования и ведения грамотной земельной политики, способная отражать различные особенности (природные, экологические, экономические, социальные и др.) региона, быть гармонизированной с содержанием и методами государственной земельной политики. Общей целью управления земельным фондом является обеспечение

организации функционирования сложной системы земельных отношений региона, таким образом, чтобы максимально извлечь пользу из земли, при этом, сохраняя ее свойства. Частными целями управления являются достижение эффективного, рационального использования земельных участков и охрана земель в целом [5].

На основе анализа подходов к определению понятия «земельная политика» можно утверждать, что это междисциплинарный термин [7], сущность которого можно сформулировать следующим образом – региональная земельная политика представляет собой комплексную целенаправленную деятельность органов регионального управления (республиканских, краевых, областных, районных администраций и земельных комитетов) по учету, рациональному использованию и охране земель региона различного функционального назначения, осуществляемая посредством землеустройства, системы мероприятий по землевладению и землепользованию, включающую проектно-исследовательские, съемочные и обследовательские работы.

Целью региональной земельной политики является повышение эффективности использования земли, создание условий для увеличения ее экологического, социального, инвестиционного и производственного (экономического) потенциала, превращение земли в мощный самостоятельный фактор экономического роста региона.

Важнейшая задача региональной земельной политики – создание социальных гарантий для субъектов земельных отношений, защита их прав и интересов, ликвидация возможных негативных издержек процесса трансформации землепользования в субъектах РФ [6].

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить ряд условий:

- иметь четкое представление о разграничении земли по уровням собственности, гарантирующее соблюдение интересов субъекта РФ (Тверской области), муниципальных образований, физических и юридических лиц;
- упорядочить компетенции и рациональное разграничение полномочий в вопросах владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами между региональными и муниципальными органами власти;
- осуществить функциональное усиление и структурное преобразование региональной системы управления земельными ресурсами;
- развивать единую автоматизированную систему государственного кадастра недвижимости и информационную основу управления земельными ресурсами региона на основе плановой инвентаризации и учета земель, а также кадастровой оценки земель;

- активно развивать арендные отношения на землю как приоритетной формы землепользования в целях повышения бюджетных доходов;
- развивать и поддерживать экономический оборот земель различных категорий, т.е. развивать рынок земли;
- формировать благоприятный инвестиционный климат региона;
- осуществлять землеустройство, земельный кадастр и мониторинг земель как основы оптимального экономико-правового зонирования, планирования использования и развития территорий, организации эффективного производства;
- совершенствовать методы и формы земельного контроля (надзора) и др.

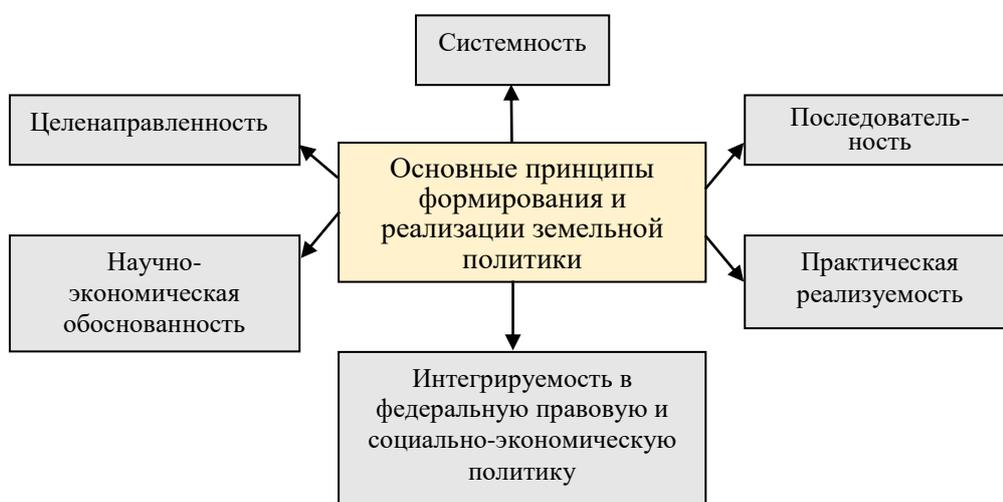
Кроме этого, создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в сферу земельных отношений региона, является необходимым условием эффективности государственной земельной политики на современном экономическом этапе развития страны. При этом, разграничение правомочий по распоряжению, использованию и охране земель, а также наличие четкого представления о разграничении земель на собственность РФ, субъектов РФ и муниципальных образований – это те важные положения, которые лежат в основе системы управления земельными ресурсами на всех уровнях управления. Опираясь на эти важные положения, региональная система управления земельными ресурсами должна четко разграничивать полномочия и задачи органов государственной власти и местного самоуправления на основе установленной компетенции представительной и исполнительной власти. Зачастую, в значительной степени именно региональная политика сковывает возможности деятельности органов местного самоуправления в земельной сфере, лишая их достаточных полномочий либо финансирования для реализации решений в области земельных отношений. Не меньшим препятствием являются противоречия в земельном законодательстве субъектов, органов местного самоуправления и федерации, либо отсутствие законодательного регулирования в регионах [2]. Поэтому, развитие регионального земельного законодательства за счет привлечения экспертов в области не только земельного права, но и экспертов-практиков, значительно может улучшить ситуацию с формированием организационно-правовой основы, обеспечивающей гарантии реализации и достижения главной цели региональной земельной политики.

Система управления земельными ресурсами регионального уровня должна опираться на региональную социально-экономическую политику, которая в свою очередь, развивает земельную политику,

бюджетно-налоговую политику, а также экономическую самостоятельность региона в принятии тактических решений.

Эффективность региональной земельной политики обеспечивается соблюдением основных принципов ее формирования и реализации (рис. 1).

В условиях рыночной экономики понятие «государственная» и «региональная собственность» становится наряду с понятием «частная собственность», то есть государство распоряжается землей по законам и, в соответствии с действующей рыночной экономикой государства. Возникает необходимость дальнейшего развития рынка земли и рыночных земельных отношений, то есть земля должна быть еще больше вовлечена в экономический оборот. Монополистическая направленность земельных отношений в земельной политике приводит к торможению развития экономики региона в целом.



Р и с. 1. Основные принципы формирования и реализации земельной политики
(составлено автором)

Хотелось бы обратить внимание на то, что земля является основным фактором формирования и размещения производительных сил региона. Поэтому особое внимание при осуществлении земельной политики должно уделяться закономерностям размещения и территориальному развитию производства в регионе таким как:

- наиболее рациональное, эффективное размещение производства;
- комплексный подход к развитию хозяйства региона;
- рациональное территориальное разделение труда внутри региона;
- выравнивание социально-экономического развития региона.

Наиболее рациональное, эффективное размещение производства подразумевает минимизацию затрат на производство готового продукта, а также на его транспортировку до потребителя. Комплексный подход к развитию хозяйства выражается в развитии и укреплении межотраслевых экономических связей в территориальных комплексах производства [1]. Развитие рыночной экономики и рыночных отношений подразумевает рациональное территориальное разделение труда как условие эффективного размещения производства. Поскольку регионы имеют различия в экономических, природно-ресурсных, исторических и др. условиях то возможно формирование своей рыночной специализации экономики, с последующим обменом продукции. Выравнивание социально-экономического развития региона заключается в «правильном» размещении производства для сглаживания крайне неравномерного (поляризованного) развития. А для выполнения данного условия требуется учёт тех особенностей, которые присущи системе управления земельными ресурсами региона.

Одной из основных особенностей является организация рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. К землям сельскохозяйственного назначения относят земли, представленные в пользование для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей. Земли данной категории располагаются за чертой поселений и выступают как основное средство производства продуктов питания, кормов, сырья, имеют особый правовой режим и подлежат особой охране, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных процессов и повышения плодородия почв. Поскольку эти земли имеют стратегически важное значение, в условиях современной рыночной экономики, их рациональному использованию уделяется особое внимание, то для разработки и контроля за эффективностью проводимой земельной политики необходимо:

1. Разработать критерии эффективно работающих собственников и пользователей земель с учетом специфики сельхозпроизводства и инвестиций в АПК региона.

2. Формировать оптимальный баланс земель сельскохозяйственного назначения, распределенных вещных правах, учитывая планомерность развития агропромышленного комплекса, повышение инвестиционной привлекательности сельскохозяйственного производства и формирования экономически устойчивых предприятий в АПК.

3. Разработать порядок вовлечения земель сельскохозяйственного назначения в гражданско-правовой оборот на регулируемых государством инвестиционных условиях, с обеспечением господдержки инвесторов и контроля над их деятельностью.

Следующей особенностью является отсутствие или неполное разделение государственной собственности на федеральную и региональную. Зачастую, при выяснении вопроса о собственнике на те или иные земли, представляющие интерес для местных или региональных властей, бывает очень трудно конкретно определить собственника земли из-за юридических несоответствий, возникающих между местным, региональным и федеральным земельным законодательством.

Развитие рынка земли и введение частной собственности, посредством местного законодательства, так же относится к особенностям регионального управления земельными ресурсами.

Кроме этого, формирование эффективной региональной земельной политики основанной на концепции управления земельными ресурсами, тоже является особенностью. Данная концепция должна быть организована в рамках комплексной программы, в основе которой лежат целевые программы, решая конкретные управленческие задачи, формируя целостное земельное законодательство.

Все вышеперечисленные особенности являются взаимообусловленными и не могут действовать изолированно друг от друга. Поэтому комплексный подход в разработке и реализации региональной земельной политики должен быть обязательным и необходимым условием. Взаимосвязь между социально-экономическим развитием региона и эффективностью реализации земельной политики очевидна. Рациональное использование земельных ресурсов и вовлечение их в экономический оборот, и хозяйствование региона в целях повышения производства зависит от внимания региональных властей к контролю и осуществлению грамотной земельной политики. При этом нельзя забывать о природных и экологических свойствах земли.

Наряду с разработкой и практическим внедрением экономически обоснованных и не противоречащих законодательству форм регионального управления земельными ресурсами, должны быть четкими взаимосвязи с федеральными и региональными программами и проектами, направленными на рационализацию использования земельных ресурсов. Важное значение при этом имеет создание методической основы организации процесса управления земельными ресурсами, над которой еще надо очень хорошо поработать не только госорганам власти, но другим участникам земельно-имущественных отношений в плане согласованности действий и др.

В результате проведения исследования организационно-правового аспекта, обеспечивающего формирование и реализацию земельной политики в Тверской области, выявлено отсутствие системы планирования и прогнозирования использования земель, как

комплексного социо-эколого-экономического объекта управления в принципе. Ее не было как в прошлые годы, так и в нынешних разработанных программах. Данный вывод был сделан на основании изучения документов стратегического развития Тверской области, г. Твери и иных муниципальных образований региона, разработанных в разные годы.

Т а б л и ц а

Мероприятия муниципальной финансовой политики
(фрагмент таблицы)

Источник: План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Твери до 2035 года (с изменениями на 27 августа 2020 года) (в ред. Постановления Администрации города Твери от 27.08.2020 № 980). *Источник:* <https://docs.cntd.ru/document/561773036>

№ п/п	Комплекс мероприятий	Ответственный исполнитель	Перечень муниципальных программ (МП)	Источник финансирования	Срок реализации мероприятия	Ожидаемый результат реализации мероприятия
4	Выявление земельных участков, собственники которых используют их не в соответствии с установленным в едином государственном реестре недвижимости разрешенным использованием	Департамент УИиЗР	МП «Управление муниципальной собственностью»	Бюджетные средства	I - III этапы	Рост налоговых поступлений в бюджет города Твери

Ни в программе социально-экономического развития Тверской области на период до 2020 года, ни в стратегии социально-экономического развития города Твери до 2035 года [9], не говорится ни слова об экологизации производственной деятельности на землях, и тем более о разработке и реализации землеустроительных мероприятий, на которых основывается рациональное землепользование. Даже в программе «Управление имуществом и земельными ресурсами Тверской области, совершенствование системы государственных закупок региона» на 2017–2022 годы, утвержденной постановлением Правительства Тверской области от 29.12.2016 № 439-пп. региональные земельные ресурсы выступают только в роли объекта реализации

фискальной функции (табл.). То есть земельные ресурсы не выделяются как отдельный объект управления, требующий особого внимания. Например, в этих программах ни слова не говорится о планировании и прогнозировании повышения эффективности и рациональности использования земель, как в регионе, так и его столице. В чем, собственно, и заключается сущность региональной земельной политики.

При этом миссией земельной политики должно быть создание гармоничной среды для реализации как социальной, так и рыночной политики государства, регионов и муниципалитетов со сбалансированной ориентацией на решение вопросов градостроительства, производства товаров и услуг промышленности и сельского хозяйства, экологизации землепользования с учетом потенциалов сельских территорий. Роль земельной политики заключается в том, что она решает вопросы регулирования социальных и рыночных отношений между властью, бизнесом и населением в сфере землепользования [8]. Для Тверской области это очень актуально, поскольку развитие крупных агрохолдингов страны играет весьма значительную роль в социально-экономической жизнедеятельности общества. Например, развитие агрофирмы «Дмитрова гора» в Конаковском¹ и Ржевском районе² Тверской области, которые входят в состав группы компаний «Агропромкомплектация»³, дало не только рабочие места, развитие социальной инфраструктуры и участие во всех социальных программах муниципальных образований, но и обеспечило вовлечение неиспользованных «заброшенных» земельных участков в сельскохозяйственное производство. То есть, этот пример является реальным доказательством влияния, одной из составляющей региональной земельной политики – рационального, эффективного размещения предприятий сельскохозяйственного производства и привлечение инвестиций в АПК региона. Но при всем этом, к сожалению, в масштабах области, эти явления носят локальный характер и нет системности действия властей развития данного направления.

Все это говорит о том, что организационно-правовое обеспечение экологизации и рационализации в отношении земель в регионе остается на очень низком уровне. Отсутствие отдельной программы развития системы управления и рационального использования земель Тверской области свидетельствует об отсутствии заинтересованности властей региона в разработке новых направлений и модернизации основ

¹Акционерное общество «Агрофирма "Дмитрова Гора"». Адрес: Тверская обл., Конаковский р-н, п/о Дмитрова Гора: <https://www.apkholding.ru/o-gruppe/kontakty/>

²Ржевский бекон, филиал агрофирмы Дмитрова Гора: <https://tzhev.cataloxy.ru/firms/www.apkholding.ru.htm>.

³Группа компаний «Агропромкомплектация»: <https://www.apkholding.ru/>.

региональной земельной политики, направленной на решение всего комплекса проблем территориального развития региона не только с точки зрения экономических параметров, но и учесть социальную и экологическую ситуацию.

Список литературы

1. Артемьев А.А. Правовое регулирование земельно-имущественных отношений: монография / А.А. Артемьев. – Тверь: Тверской государственный технический университет, 2014. – 148 с.
2. Апевалова Е. Федеральная и региональная земельная политика: некоторые особенности // Экономико-политическая ситуация в России. – 2010. – № 10. – С. 65–68.
3. Борисоглебская Л.Н., Юрьева О.В. Земельные ресурсы как основа эффективной региональной экономики // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. – № 6. – С. 14–20.
4. Кучинская А.В., Галиновская Е.А. Правовые особенности формирования государственной политики в области управления земельными ресурсами // Журнал российского права. – 2020. – № 2. – С. 126–135.
5. Лазарева О.С. Оценка эффективности управления земельными ресурсами региона // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2019. – № 2. – С. 220–227.
6. Лазарева О.С., Лазарев О.Е. Земельная политика как фактор экономического роста региона // Теоретические, экспериментальные и прикладные исследования молодых учёных Тверского государственного технического университета. Сборник научных трудов. – Тверь, 2017. – С. 264–268.
7. Мухаматуллина З.И. Земельная политика России: сущность и основные проблемы // Актуальные проблемы и перспективы развития экономики: российский и зарубежный опыт. – 2020. – № 7 (32). – С. 49–52.
8. Улицкая Н.Ю., Акимова М.С., Улицкая М.В. Роль земельной политики в управлении развитием сельских территорий // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2018. – № 5 (200). – С. 43–56.
9. Стратегия социально-экономического развития города Твери до 2035 года (проект) (в ред. решения Тверской городской Думы от 12.02.2021 N 9). URL: <https://docs.cntd.ru/document/561699398/>; <https://storage.strategy24.ru/files/news/201903/9e80e2aff5be53b5f5aa47dc21003f89.pdf>.

REGIONAL LAND POLICY - THE BASIS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGION

O.S. Lazareva, O.E. Lazarev

Tver State Technical University, Tver

The article considers the problem of formation and implementation of regional land policy as the basis of socio-economic development of the region. The essence and concept of the interdisciplinary term «land policy» are revealed, the basic conditions and principles of the formation and implementation of land policy for the realization of the goal are revealed. The dependence of the socio-economic development of the region on the improvement of the system of rational use of land, based on competent management of land resources and coordinated regional land legislation with the national one, is substantiated. The features that are inherent in the land management system of the region are highlighted, recommendations are given for monitoring the implementation of regional land policy in relation to agricultural land.

***Keywords:** land policy, region, land resources, socio-economic development.*

Об авторах:

ЛАЗАРЕВА Оксана Сергеевна – старший преподаватель кафедры геодезии и кадастра Тверского государственного технического университета, e-mail: Lazos_tvgu@mail.ru

ЛАЗАРЕВ Олег Евгеньевич – старший преподаватель, заведующий лабораторией кафедры геодезии и кадастра Тверского государственного технического университета, Тверь. e-mail: Lazarev_tvgu@mail.ru