

## Практика применения метода форсайт-исследования в планировании использования земельных ресурсов

*М. И. Стрекаловская<sup>1\*</sup>, Н. И. Добротворская<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск,  
Российская Федерация  
\* e-mail: strekmi16@list.ru

**Аннотация.** В статье рассматривается практика применения метода «SWOT-анализ» в целях планирования использования земельных ресурсов муниципальных образований. Объектом исследования выступили муниципальные образования на территории Республики Саха (Якутия). Технология исследования включает два этапа. Первый этап — это изучение муниципальных программ по управлению земельными ресурсами. Второй этап — это полевые исследования: опрос экспертов в малой группе с использованием электронных средств связи и личная беседа с экспертами. Электронные средства связи были использованы при опросе экспертов, с которыми невозможно было связаться лично в силу следующих причин — это отдаленность местонахождения экспертов, ограничения личных контактов в связи с пандемией Covid-19. В результате проведенного исследования выявлены положительные стороны деятельности комитетов по управлению муниципальным имуществом, а также условия, которые снижают эффективность работы комитетов.

**Ключевые слова:** земельные ресурсы, муниципальные образования, метод планирования

## The practice of applying the foresight research method in Planning the use of Land Resources

*M. I. Strekalovskaya<sup>1\*</sup>, N. I. Dobrotvorskaya<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation  
\* e-mail: strekmi16@list.ru

**Abstract.** The article discusses the practice of using the "SWOT analysis" method for planning the use of municipal land resources. The object of the study was municipalities on the territory of the Republic of Sakha (Yakutia). The research technology includes two stages. The first stage is the study of municipal land management programs. The second stage is field research: a survey of experts in a small group using electronic means of communication and a personal conversation with experts. Electronic means of communication were used to interview experts who could not be contacted in person due to the following reasons — the remoteness of the experts' location, restrictions on personal contacts in connection with the Covid-19 pandemic. As a result of the conducted research, the positive aspects of the activities of the municipal property management committees, as well as conditions that reduce the effectiveness of the work of the committees, have been identified.

**Keywords:** land resources, municipalities, planning method

### *Введение*

В силу количественной ограниченности и качественной дифференциации земельных ресурсов наибольшую актуальность приобретают инструменты планирования использования земельных ресурсов. Инструменты планирования земельных

ресурсов, по мнению экспертов ООН [7], включают комплекс взаимосвязанных составляющих: руководящие принципы, методы планирования, различные базы данных и технические средства сбора, систематизации, автоматизации и передачи информации. Исследователи отмечают множество инструментов планирования использования земельных ресурсов, в том числе и методов планирования. Всю совокупность методов планирования можно разделить условно на две группы - методы традиционно сложившиеся и применяемые наиболее активно на практике и инновационные методы планирования. К инновационным методам планирования использования земельных ресурсов исследователи относят программно-целевые методы, дорожные карты, форсайт-исследования.

### ***Методы и материалы***

Форсайт-исследования – это сравнительно новый метод, применяемый при анализе и планировании использования земельных ресурсов, выработке «стратегии развития земельно-имущественного комплекса страны, региона, муниципального образования» [1, С.127]. Технологии форсайта позволяют, по мнению авторов, формировать наиболее эффективные направления развития территорий, обосновать объективные цели развития земельно-имущественного комплекса. В комплексе форсайт-исследований на уровне муниципальных образований предлагают применять методы экспертных панелей, библиометрический анализ, SWOT-анализ, математическое моделирование.

Процедура форсайт-исследования состоит из взаимосвязанных этапов: подбор экспертов, опрос экспертов, анализ полученных результатов. Экспертные группы могут быть, по мнению исследователей [1], крупные 1-3 тысячи экспертов, большие 100-1000 экспертов, средние 30-100 экспертов и малые 10-30 экспертов.

SWOT-анализ это метод, позволяющий провести опрос экспертов, проанализировать и систематизировать полученные результаты и далее наметить план действий. На начальном этапе определяется изучение территории исследования, постановка цели и задачи исследования, определение критериев оценивания и экспертной группы и другие организационные мероприятия. Работа с экспертами включает составление перечня возможностей и угроз внешнего окружения, а также определение сильных и слабых сторон объекта исследования. Далее информация разделяется на группы - информация о внешнем окружении и внутреннем состоянии объекта исследования, которая перекрестно разделена на составляющие: возможности и угрозы внешнего окружения, а также сильные и слабые стороны внутреннего состояния объекта исследования. Вся информация систематизируется в заданном табличном виде.

### ***Результаты***

Основная цель статьи - апробация метода SWOT- анализа при планировании использования земельных ресурсов муниципальных образований Республики Саха (Якутия).

Рассмотрим три целевые муниципальные программы в области управления земельными ресурсами, составленные в разный период времени от 2016 г. по

2019 г. Обобщение и систематизация информации SWOT-анализа представлена в таблице 1 [19 - 21].

Таблица 1

SWOT-анализ муниципальных программ за период 2016-2019 г.г.

Год	Преимущества	Недостатки
2016 г.	Наличие государственных инвестиционных программ. Наличие реестра муниципального имущества. Наличие земельных участков в муниципальной собственности. Генеральные планы поселений и всей территории МО. Наличие нормативной базы. Развитость рынка кадастровых инженеров.	Отсутствие технических паспортов и кадастровых документов для государственной регистрации прав. Высокая стоимость кадастровых и землеустроительных работ. Нестабильное финансовое состояние муниципальных унитарных предприятий. Не полностью покрытые страховой защитой муниципального имущества. Отсутствие достоверного учета земель. Недостаточное техническое оснащение и программное обеспечение.
2019 г.	Увеличение оборота объектов недвижимости, земельных участков. Устойчивое развитие территории.	Высокая стоимость кадастровых и землеустроительных услуг. Отсутствие достоверного учета земель. Отсутствие правоустанавливающих документов, технических паспортов и кадастровой документации для государственной регистрации. Слабая координация действий органов контроля в сфере недропользования. Отсутствие государственной поддержки для приведения документов территориального планирования и генеральных планов в соответствие с действующим законодательством.
2016 г.	Своевременная государственная регистрация прав на муниципальное имущество. Вовлечение муниципального имущества в хозяйственный оборот. Формирование имущественной базы. Своевременный снос аварийных объектов. Формирование фонда перераспределения сельскохозяйственных земель. Наличие полного и достоверного учета земель. Контроль за использованием земельных участков в границах сельских поселений. Эффективное распоряжение муниципальной собственностью.	Недостаточное финансирование мероприятий, устраняющих выявленные недостатки. Угроза сохранности муниципального имущества как следствие несвоевременного и ненадлежащего оформления прав. Угроза населения из-за не своевременного сноса ветхого и аварийного жилья. Ограничение предпринимательской активности и социального обслуживания населения из-за низкой мобильности муниципального имущества. Нестабильность налогового и бюджетного законодательства. Усложнение процедур и согласования границ земельных участков.
2019 г.	Выявление бесхозных объектов, для дальнейшего оформления в муниципальную собственность. Возможность пополнения муниципальной казны от средств продажи имущества. Переход на аукционный принцип предоставления свободных земельных участков. Участие в республиканских и федеральных программах.	Недостаточное финансирование мероприятий, устраняющих выявленные недостатки. Угроза сохранности муниципального имущества как следствие несвоевременного и ненадлежащего оформления прав. Отсутствие средств у муниципальных образований для софинансирования программ.

В целях апробации метода нами проведен опрос. Экспертами выступили сотрудники муниципальных казенных учреждений «Комитет по управлению муниципальным имуществом (КУМИ)». Опрос проводился в малой группе в течение 2020- 2021 г.г., число опрашиваемых экспертов 20. Способ проведения опроса был выбран смешанный - личная беседа и электронный способ.

Технология проведения опроса следующая:

- 1) предварительное изучение исследуемого вопроса;
- 2) постановка цели исследования;
- 3) составление опросника;
- 4) рассылка опросника через сеть интернет/личная беседа;
- 5) получение ответов и их обработка;
- 6) анализ и систематизация полученной информации;
- 7) формулирование заключения.

Метод SWOT-анализа предусматривает оценку внешней и внутренней среды. Критериями оценки внешней среды нами выбраны земельная политика, земельное законодательство, мониторинг земель, земельный контроль, условия проведения кадастровых и землеустроительных работ. Внутреннюю среду определили условия работы комитетов по управлению муниципальным имуществом.

Результаты опроса выявили больше угроз, чем возможностей. Большинство угроз носят общий характер и присутствуют в целом по всей территории республики. Например, существование не разграниченных земель, перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли поселений, непрозрачность ведения земельного контроля и другое. Есть и специфические угрозы, которые касаются конкретных территорий. Это отсутствие свободных земельных участков в черте крупных населенных пунктов, например районных центров. Угроза затруднения работы оленеводческих бригад в связи с освоением земель для целей недропользования. Большинство экспертов отметили как недостаток отсутствие возможности взимания штрафов за нарушение земельного законодательства у уполномоченного органа (табл.2).

Основные сильные стороны в работе Комитетов это систематизация землеустроительных и кадастровых работ, межведомственное взаимодействие, реализация стратегии развития муниципального района. В числе слабых сторон отмечены недостаточная квалификация сотрудников в области земельного права, неэффективный земельный контроль, низкая доходность от использования муниципального имущества и другие причины (табл. 2).

*Таблица 2*

SWOT-анализ проведенный автором за период 2021-2022 гг.

<b>Сильные стороны</b>	<b>Слабые стороны</b>
Повышение эффективности управление муниципальным имуществом. Контроль за использованием и сохранением муниципального имущества, в том числе и земельных участков.	Недостаточное финансирование кадастровых и землеустроительных работ. Отсутствие права штрафовать за нарушение земельного законодательства.

<p>Бюджетное финансирование. Обеспеченность информационными системами. Участие в разработке стратегии развития муниципального района. Разработка и реализация единой политики в области имущественных и земельных отношений.</p>	<p>Слабая юридическая проработка документов. Длительный цикл согласования работ. Высокая текучесть кадров. Низкая эффективность системы взимания земельных платежей. Отсутствие полноценного нормативно-правового обеспечения. Низкий уровень доходности от использования муниципального имущества. Отсутствие системы сбора и обработки информации о состоянии муниципальных объектов недвижимости. Непрозрачность ведения земельного контроля.</p>
<b>Возможности</b>	<b>Угрозы</b>
<p>Рациональное и эффективное использование земельных ресурсов. Вовлечение земельных участков в оборот. Организация охраны земель. Повышение поступления земельных платежей в муниципальный бюджет. Возможность получения физическими и юридическими лицами земельных участков. Регулирование земельных отношений. Соблюдение земельного законодательства.</p>	<p>Отсутствие свободных земельных участков в черте больших населенных пунктов. Нарушение сроков оформления кадастровых паспортов на земельные участки в связи с удаленностью ФГУ «Кадастровая палата». Существование не разграниченных земель. Изменение вида разрешенного использования сельскохозяйственных угодий, расположенных вблизи городов. Низкая юридическая грамотность граждан по земельным отношениям. Устаревшие материалы почвенных, геоботанических и иных обследований. МО не информирует граждан о состоянии земель Некачественные работы кадастровых инженеров. Свободная цена оказания услуг кадастровых работ. Ошибки расположения земельных участков на публичной кадастровой карте.</p>

### ***Заключение***

При сопоставлении матриц SWOT-анализов муниципальных программ и SWOT-анализа проведенного нами выявлено:

- схожесть большинства позиций SWOT-анализа в муниципальных программах;
- SWOT-анализ проведенный автором выявил ряд слабых сторон и угроз, которые не упоминались в муниципальных программах;
- при сопоставлении матриц в динамике лет наблюдаются изменения позиций по всем анализируемым критериям;

- целесообразность проведения SWOT-анализа ежегодно с целью выявления слабых сторон в работе по причине изменчивости внешней среды.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Антропов А.В., Комаров С.И. Подходы к отбору экспертов при форсайт-исследованиях в сфере управления земельными ресурсами [Электронный ресурс] - Режим доступа: [https://elibrary.ru/author\\_items.asp/](https://elibrary.ru/author_items.asp/). - Загл.с экрана. – Текст : электронный.

2. Комаров С.И., Антропов А.В., Особенности содержания форсайт-исследований для целей управления земельно-имущественным комплексом / С.И. Комаров, А.В. Антропов // Региональная экономика: теория и практика. 2018. Т.16. № 3 (450). С.439-455 [Электронный ресурс] – Режим доступа: [https://elibrary.ru/author\\_items.asp/](https://elibrary.ru/author_items.asp/). - Загл.с экрана. – Текст : электронный.

3. Комаров С.И., Рассказова А.А. Прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов и объектов недвижимости /С.И. Комаров, А.А. Рассказова // [Электронный ресурс] - Режим доступа: [https://elibrary.ru/author\\_items.asp/](https://elibrary.ru/author_items.asp/). - Загл.с экрана. – Текст : электронный.

4. Муниципальная целевая программа «Управление собственностью муниципального района «Мегино-Кангаласский улус» на 2017-2021 годы» утверждена 17 ноября 2016 г. № 188-п. [Электронный документ] - Режим доступа: <file:///C:/Users/BF/pdf/>. -Загл. с экрана. – Текст : электронный.

5. Муниципальная целевая программа «Управление собственностью муниципального района «Чурапчинский улус (район)» на 2015-2017 годы» утверждена 20 февраля 2015 г. № 34. [Электронный документ] - Режим доступа: <file:///C:/Users/AE/pdf/>. -Загл. с экрана. – Текст : электронный.

6. Муниципальная целевая программа «Развитие градостроительной деятельности и управление земельными и имущественными ресурсами на территории МР «Хангаласский улус» на 2020-2024 годы» утверждена 13 декабря 2019 г. № 350. [Электронный документ] - Режим доступа: <https://mr-hangalasskij.sakha.gov.ru/>. -Загл. с экрана. – Текст : электронный.

7. Feras Ziadat, Sally Bunning and Eddy De Pauw. Планирование использования земельных ресурсов для устойчивого управления землепользованием. Продовольственная сельскохозяйственная организация ООН. Отдел земельных и водных ресурсов ФАО / Рим, 2018. - 79 с. [Электронный документ] - Режим доступа: -Загл. с экрана. – Текст : электронный.

© М. И. Стрекаловская, Н. И. Добротворская, 2022