

УДК 332.05/.21

**МОДЕЛЬ КОНЦЕПТУАЛЬНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ НАПРАВЛЕНИЙ
ТРАНСФОРМАЦИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ****Заворотин Е.Ф., Гордолова А.А., Тюрина Н.С., Потоцкая Л.Н.***ФГБНУ «Поволжский научно-исследовательский институт экономики и организации
агропромышленного комплекса», Саратов, e-mail: nii_apk_sar@mail.ru*

Проведенные исследования и обобщение теоретических знаний позволили определить трансформацию как качественное преобразование форм земельной собственности и институциональной среды земельных отношений. Этот процесс происходит с целью реализации интересов субъектов по рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения и эффективному перераспределению земельной собственности под влиянием внешних (экзогенных) и внутренних (эндогенных) факторов, имеет долговременный характер, основывается на функционировании действующих, созданных и адаптированных формальных и неформальных институтов. Установлено, что динамические характеристики трансформации обладают достаточным потенциалом для корректирующего воздействия на институциональную среду земельных отношений. В данных условиях ключевые направления должны согласовываться с новыми правилами и нормами. Использование системного подхода позволило смоделировать механизм реализации концептуально-методологических направлений исследуемого процесса на примере Саратовской области, на базе которого выявлена необходимость осуществления управления трансформацией, земельной политикой, имущественными отношениями, земельной собственностью для обеспечения повышения эффективности использования сельскохозяйственных угодий и продовольственной безопасности региона. Полученные результаты исследования (предложенная модель) могут служить методологическими инструментами для принятия соответствующих управленческих решений различного уровня в сфере трансформации земельных отношений в сельском хозяйстве.

Ключевые слова: модель, трансформация, земельные отношения, институт, фактор**MODEL OF CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL DIRECTIONS
OF TRANSFORMATION OF LAND RELATIONS****Zavorotin E.F., Gordolova A.A., Tyurina N.S., Pototskaya L.N.***Volga Research Institute of Economics and Organization of Agro-Industrial Complex, Saratov,
e-mail: nii_apk_sar@mail.ru*

The conducted research and generalization of theoretical knowledge allowed to define transformation as a qualitative transformation of forms of land ownership and the institutional environment of land relations. This process takes place with the purpose of realization of interests of subjects on the rational use of agricultural lands and effective redistribution of land ownership under the influence of external (exogenous) and internal (endogenous) factors, long-term in nature, is based on the functioning of the existing, created and adapted by formal and informal institutions. It is established that the dynamic characteristics of the transformation have the potential for a corrective impact on the institutional environment of land relations. Under these conditions, the key areas should be consistent with the new rules and regulations. The use of the system approach allowed to simulate the mechanism of implementation of conceptual and methodological approaches of the studied process on the example of Saratov region, which identified the need for implementation of management transformation, land policy, property relations, land ownership to ensure the increase of efficiency of use of agricultural land and food security in the region. The findings of the study (the proposed model) can serve as methodological tools for making appropriate managerial decisions at various levels in the sphere of transformation of land relations in agriculture.

Keywords: model, transformation, land relations, institute, factor

Сутью трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве является преобразование государственной земельной собственности, присущей советскому строю, в ее новые формы (частную, государственную, муниципальную и иные, общую – в виде долевой и совместной), в которых меняются содержательные характеристики функций владения, пользования и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения. Результатами многолетней трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами стали выбытие в значительных масштабах площадей сельско-

хозяйственных угодий из хозяйственного оборота [1], нарушение научно обоснованных систем ведения сельского хозяйства [2] и научно обоснованных систем земледелия [3] и животноводства и, как следствие этого – снижение плодородия почв, криминализация рынка земель, скрытая форма латифундизма и др.

Вялотекущая трансформация земельных отношений и управления земельными ресурсами является следствием низкоэффективной работы действующих институтов (правовых, финансовых, оценочных, налоговых, регулирующих и др.) и отсутствия ощутимого синергетического эффекта от

их деятельности [4]. Крайне необходимым следует считать совершенствование связей между формальными и неформальными институтами при создании адаптированной институциональной среды трансформации земельных отношений [5].

Дальнейшая трансформация земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве региона должна носить своевременный и корректируемый характер. Подобное решение возможно при условии научного сопровождения столь важного для рынка постоянно меняющегося процесса. С этой целью построена функциональная модель концептуально-методологических направлений трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве региона и выявлена совокупность экзогенных и эндогенных факторов, оказывающих непосредственное влияние на этот процесс (рисунок).

Методологически при построении оригинальной функциональной модели в рассматриваемой предметной области до выработки конкретного механизма реализации осуществляется несколько последовательных и взаимосвязанных этапов. При трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами каждый из этих этапов необходимо оценивать или как устойчивое состояние рассматриваемого объекта или как изменчивое, в случае если будет произведено какое-либо действие.

В процессе проведения исследования были выделены и систематизированы экзогенные (внешние) и эндогенные (внутренние) факторы, которые в отдельности и в совокупности оказывают существенное влияние на процесс трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве региона. При этом, если следовать экзогенной теории Элвина Хансена (*A.H. Hansen*), изменения в системе происходят под влиянием так называемых «отправных данных» [6].

В самом общем виде в предлагаемой функциональной модели к экзогенным факторам отнесены: изменение политической и государственной системы в стране, обновление экономических основ общественной системы, прогнозирование динамики социально-экономического развития Российской Федерации (субъекта Российской Федерации) до 2030 г. Причем если первые два фактора послужили своего рода стимулом для трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве, то третий фактор следует рассматривать как экзогенный, но с функциями управляющего воздействия на этот процесс с целью его своевременной корректировки.

Свершившееся событие в виде принятия нового земельного законодательства, изменения функций формальных и неформальных институтов, появления различных форм земельной собственности и других объективных и субъективных преобразований является побудительным мотивом для формирования и непосредственного воздействия эндогенных факторов на процесс развития трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве. Подобное влияние может быть как позитивным, так и негативным. Например, если взять во внимание реализацию того или иного законодательного акта, то последствия его влияния представляется возможным оценить только по материалам правоприменительной практики. То есть решение какого-либо важного вопроса может откладываться на неопределенное время. По этой причине процесс трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве будет затягиваться. Чтобы нивелировать или в некоторой степени сгладить сдерживающие эндогенные факторы, предлагается учитывать их в экзогенном факторе (ожидаемом событии) при разработке стратегий социально-экономического развития регионов.

Рассматривая эндогенные экономические факторы воздействия на трансформацию земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве региона, можно выделить те, которые оказывают существенное влияние на динамику данного процесса. Среди них – развитие многообразия форм земельной собственности и форм хозяйствования, являющихся основным источником поступления земельных платежей в местные бюджеты [7]. Не менее важным фактором следует считать качественное преобразование финансовых, оценочных, налоговых институтов с целью стимулирования воспроизводственного процесса в сельском хозяйстве. Минимизация транзакционных издержек на регистрацию и оформление земельных долей в собственность и разграничение форм земельной собственности является одним из ключевых факторов ускорения трансформационных процессов в результате сокращения времени на проведение операций и удешевления сделок. На совершенствование рынка земель сельскохозяйственного назначения позитивное влияние оказывает такой экономический фактор, как рационализация механизма купли-продажи земель сельскохозяйственного назначения, предполагающая перераспределение сельхозугодий в пользу эффективно работающих собственников [8]. Нельзя исклю-

чать и регулирующий фактор трансформации земельных отношений в виде методов и средств государственного воздействия: выделение субсидий, льготное налогообложение, научно обоснованное регулирование величины арендной платы, формирование необходимых условий для инвестиционной привлекательности земельных участков, разработка и реализация региональных целевых программ по вовлечению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот и др.

Выделяя эндогенные институциональные факторы, приходим к выводу, что они оказывают существенное влияние на подвижность и изменчивость земельных отношений и управление земельными ресурсами в сельском хозяйстве региона [9]. Прежде всего, это относится к формальным институтам (правовым, финансовым, регулированию земельных отношений, оценочным, информационной поддержки, налоговым) и неформальным институтам (обычаев, традиций, норм общественной морали, правил приличия и т.д.) гражданского общества.

Надо полагать, что результаты трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве региона во многом зависят от правового фактора воздействия на этот процесс, заключающегося в проявлении законодательного и административного нормотворчества на основе анализа действующих нормативно-правовых актов, изучения правоприменительной практики, выработки новых предписаний и закрепления их в нормативно-правовых актах с поправками или нововведенных, позволяющих сделать вывод о характере и степени трансформационных процессов и принять соответствующее управленческое решение.

Логично увязать правовой фактор воздействия на трансформацию земельных отношений и управление земельными ресурсами в сельском хозяйстве с судебным фактором, предполагающим разрешение правовых споров, возникновение которых учащается. В таких условиях перспективным направлением следует считать разработку и апробацию схем ускоренного прохождения судебной инстанции по вовлечению в хозяйственный оборот невостребованных и выморочных земельных долей.

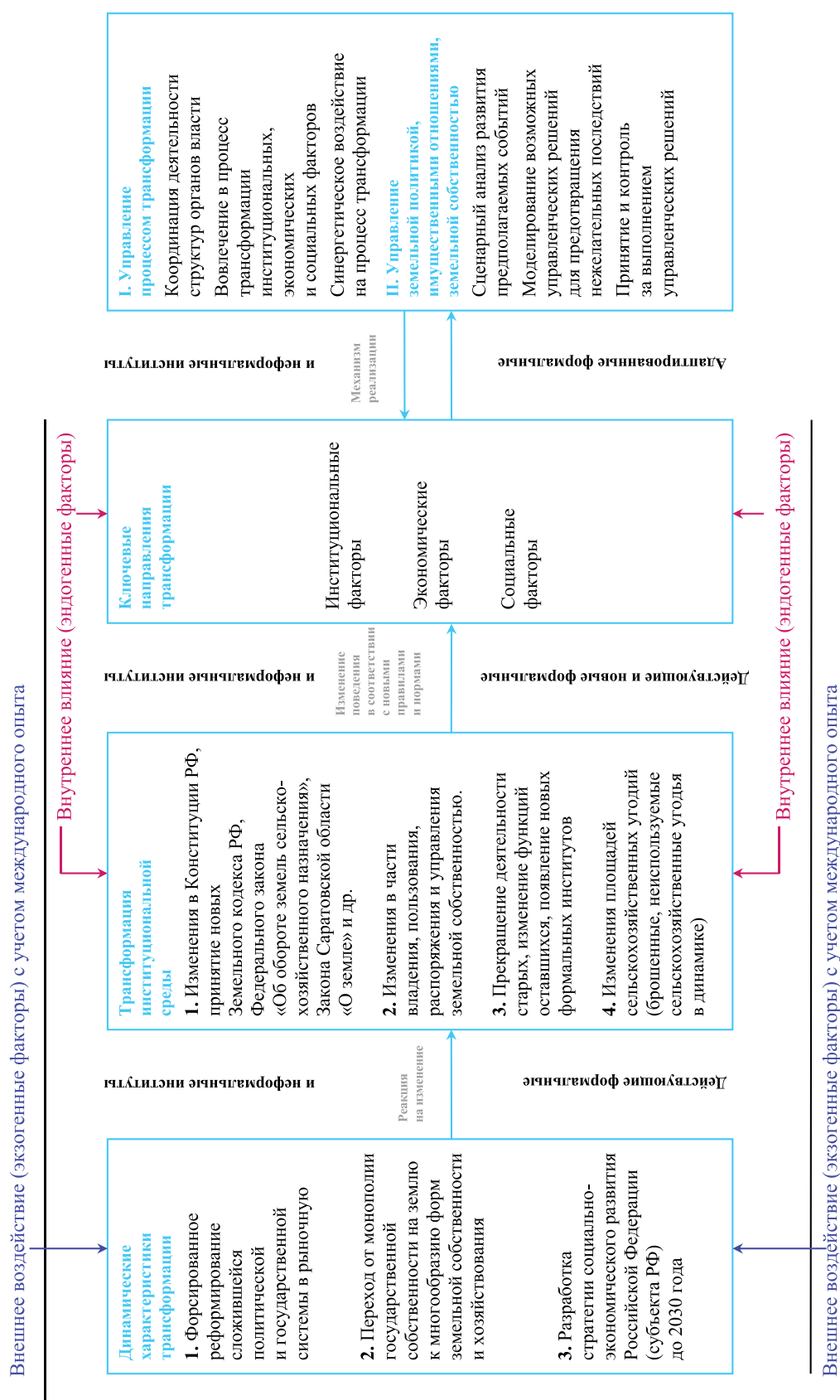
Для того чтобы совершить какое-либо действие в отношении фактора качественного преобразования формальных экономических институтов, проводится сравнительный анализ функций, выполняемых каждым из этих институтов, с их функциями, выявленными в ходе трансформации. Такой методический инструментарий дает

возможность закрепить новые формализованные правила и нормы [10].

К факторам, оказывающим косвенное (в некоторых случаях прямое) влияние на процесс трансформации земельных отношений и управление земельными ресурсами в сельском хозяйстве региона, следует отнести инициирование властями организации новых неформальных институтов. Положительным примером может служить создание как института гражданского общества Общественного совета при Министерстве сельского хозяйства Саратовской области, задачей которого наряду с прочими является оказание помощи в решении проблем земельных отношений.

В условиях, когда управление земельными ресурсами децентрализовано и ранее принадлежащие ему функции рассредоточены по другим министерствам и ведомствам, существует объективная мотивация к изменению функционирующих или созданию новых институтов. При этом такие институты должны быть наделены полномочиями, способствующими качественному улучшению трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве. Иными словами, они должны встраиваться в существующую систему формальных и неформальных институтов и становиться с ними единым целым. На наш взгляд, имеется объективная необходимость организации в структуре Правительства Саратовской области нового формального института – Управления земельной политики, имущественных отношений и госсобственности, аналогичного Департаменту Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, который мог бы напрямую подчиняться губернатору Саратовской области. В своей деятельности такое Управление могло бы опираться и рационально взаимодействовать с Межведомственной комиссией по рассмотрению вопросов, связанных с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения на территории Саратовской области, созданной согласно постановлению Правительства Саратовской области от 10 ноября 2011 г. № 636-П [11].

Не менее важным фактором успешной трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами является активизация работы органов муниципального земельного контроля (проведение плановых и внеплановых проверок) во взаимодействии с Россельхознадзором, а также инвентаризация использования земель сельскохозяйственного назначения с определением реестров правообладателей и степени пригодности земельных участков [12].



Функциональная модель концептуально-методологических направлений трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве региона. Примечание. Составлено авторами

Качество предлагаемого формального института во многом зависит от конкретной цели реализации, в том числе от того, насколько он отвечает требованиям социального развития трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве региона. Несомненно, сюда можно будет отнести фактор повышения социальной ответственности перед населением за результаты трансформации земельных отношений на разных уровнях: от собственников и пользователей земельных участков до Правительства Российской Федерации. В условиях развития ненаблюдаемого сектора экономики возрастает роль такого фактора, как снижение уровня напряженности в борьбе с заинтересованными структурами за ограниченные земельные ресурсы с помощью контрольных органов Федерального Собрания Российской Федерации (Счетной палаты Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и др.), а также институтов гражданского общества.

С учетом выделенных экзогенных и эндогенных факторов разработан механизм реализации функциональной модели концептуально-методологических направлений трансформации земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве региона. Он включает в себя как один из главных элементов управление этим процессом, которое в зависимости от поставленной цели представляет собой соответствующие способы воздействия на события, в том числе предполагаемые. В связи с тем, что управление земельными ресурсами не имеет единой структуры, функционально рассредоточено по различным министерствам и ведомствам, требуется координация этих структур с целью решения конкретных задач. Таким органом стала Межведомственная комиссия по рассмотрению вопросов, связанных с владением, использованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения на территории Саратовской области. Эффективность работы такой комиссии можно оценивать по частоте ее проведения, результативности решения ею задач и принятия рациональных управленческих решений.

В подведение итогов изложенного выше нами предложены два концептуально-методологических направления, призванных стать основополагающими при реализации общей цели: повышение качества трансформации земельных отношений в сельском хозяйстве.

Первое направление трансформации заключается в качественном улучшении дей-

ствующих формальных и неформальных институтов. По нашему мнению, это наиболее правильный путь, так как для корректировки существующих норм, прошедших апробацию и недостатки которых были выявлены на практике, требуется совершенствование имеющихся или разработка новых правил.

Второе направление трансформации представляет собой включение в уже происходящий преобразовательный процесс новых институтов. Примером может служить создание земельного банка, способного ускорить оборот земель сельскохозяйственного назначения, повысить эффективность использования земельных ресурсов и создать благоприятный инвестиционный климат для сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Список литературы

1. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2015 году [Текст]. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2017. – 196 с.
2. Система ведения агропромышленного производства Саратовской области [Текст]. – Саратов: Изд-во «Детская литература», 1998. – 321 с.
3. Научно обоснованные системы земледелия Саратовской области [Текст]. – Саратов: Приволжское книжное издательство, 1982. – 194 с.
4. Волков С.Н. Земельные преобразования в России в начале XX столетия [Текст] / С.Н. Волков // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2011. – № 12. – С. 63–66.
5. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики [Текст]: [пер. с англ.] / Дуглас Сесил Норт. – М.: Фонд экономической книги Начала, 1997. – 180 с.
6. Хансен Э. Экономические циклы и национальный доход [Текст]: [пер. с англ.] / Элвин Харви Хансен. – М.: Издательство иностранной литературы, 1959. – 760 с.
7. Заворотин Е.Ф. Организационно-экономические основы развития земельных отношений в сельском хозяйстве Поволжья [Текст]: монография / Е.Ф. Заворотин. – Саратов: Изд-во «Эмос», 2000. – 268 с.
8. Черняев А.А. Организационно-экономические проблемы стабилизации агропромышленного комплекса [Текст] // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 1993. – № 11–12. – С. 8–10.
9. Zavorotin E. Land relations: features of transformation in modern Russia [Text] / E. Zavorotin, A. Gordoplova, N. Tiurina, M. Iurkova // Economic Annals-XXI. – 2017. – № 163(1–2(1)). – P. 56–59. Retrieved from: <http://dx.doi.org/10.21003/ea.V163-12>.
10. Заворотин Е.Ф. Методы трансформации земельных отношений в сельском хозяйстве [Текст] / Е.Ф. Заворотин, А.А. Гордополова // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2015. – № 8. – С. 54–57.
11. Постановление Правительства Саратовской области от 10 ноября 2011 г. № 636-П «О создании межведомственной комиссии по рассмотрению вопросов, связанных с владением, использованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения» [Электронный ресурс]: ред. от 16.11.2015 г. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/>.
12. Заворотин Е.Ф. Формирование и развитие механизма повышения эффективности использования сельскохозяйственных угодий муниципального земельного фонда [Текст] / Е.Ф. Заворотин, А.А. Гордополова // Научное обозрение. – 2014. – № 5. – С. 234–236.