

УДК 332.234.4:631.1

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАЗЛИЧНЫХ СИСТЕМ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Клипина Е.А.

ФГБНУ «Научно-исследовательский институт сельского хозяйства Юго-Востока»,
Саратов, e-mail: Klipinaelena@gmail.com

Практическая значимость осуществленного исследования заключается в том, что результаты могут использоваться в практике регионального управления в областях ПФО РФ. Рассмотрено управление землями сельскохозяйственного назначения (на примере Белгородской, Пензенской, Самарской, Саратовской областей). Выявлена зависимость управленческих организационных структур от косвенных показателей управления землями сельскохозяйственного назначения в регионах. При этом установлено, что наиболее адаптированы к рыночным условиям области в структуре органов управления, где, как правило, функционируют отделы: оборота земель сельскохозяйственного назначения и сектора по мониторингу земель сельскохозяйственного назначения. Во всех исследуемых регионах отсутствует отдел по совершенствованию системы управления землями сельскохозяйственного назначения. Сравнивая функции по управлению землями сельскохозяйственного назначения с результатами работы госслужащих этих органов, можно сделать вывод о нехватке специалистов в региональном управлении. Доработанные организационные структуры регионального управления могут стать дополнительным фактором успешной реализации мероприятий, предусмотренных Государственной программой развития сельского хозяйства до 2020 г.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, организационная структура, показатели

THE EFFECTIVENESS OF DIFFERENT SYSTEMS OF REGIONAL MANAGEMENT OF AGRICULTURAL LAND

Klipina E.A.

Federal state budgetary scientific institution «Scientific Research Institute of Agriculture of South – East»,
Saratov, e-mail: Klipinaelena@gmail.com

The practical significance of conducted research is that the results can be used in the practice of regional management in the areas of the Volga Federal district of the Russian Federation. How to control the agricultural lands (on the example of Belgorod, Penza, Samara, Saratov regions). Dependence management organizational structures from indirect measures of control of agricultural land in the regions. It was found that the most adapted to market conditions of the region in management structure, where typically operate the following departments: circulation of agricultural land and sector monitoring of agricultural lands. In all the regions studied is no division for the improvement of management of agricultural land. Comparing functions on management of agricultural land and the results of the work of civil servants of these bodies, we can conclude about the lack of specialists in the regional office. Modified the organizational structure of the regional administration can become an additional factor in the successful implementation of activities under the State program of development of agriculture until 2020.

Keywords: agricultural land, organizational structure, performance

В условия реформирования аграрной экономики до 2020 г. большинство регионов функционируют в сложных социально-экономических условиях. Анализируя их прямые и косвенные показатели, влияющие на эффективность управления землями сельскохозяйственного назначения, нельзя не учитывать количество подпрограмм, влияющих на принятия эффективность управленческих решений в исследуемых регионах.

По мнению некоторых авторов, эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения показывает степень умения хозяйствовать на них [1 с. 44].

Рассмотрим модель прямых и косвенных показателей влияющих на эффективность регионального управления землями сельскохозяйственного назначения.

Определим влияние на систему управления землями сельскохозяйственного назначения и экономическую деятельность

региона, с помощью основных прямых показателей, к которым относятся: изменение посевных площадей в хозяйствах всех категорий; ежегодные поступления средств в бюджет региона; возмещение потерь и убытков сельскохозяйственного производства. К косвенным показателям отнесем: наличие региональных подпрограмм по землям сельскохозяйственного назначения; расходы на землеустроительные и кадастровые работы; административно-управленческие расходы; расходы на содержание государственной и муниципальной собственности; внедрение инноваций по мониторингу земель сельскохозяйственного назначения.

Методы управления в исследуемых регионах смешанные – соблюдение земельного законодательства РФ и региональных подпрограмм, в разных регионах их количество разное.



Прямые и косвенные показатели региона. Источник: Составлено автором

Лидирует Белгородская область по реализации подпрограмм по следующим видам работ: обеспечение контроля по выполнению всеми землепользователями обязательств по повышению плодородия почв, борьбе с эрозией, посадке защитных лесонасаждений, создание в сельскохозяйственных предприятиях научно обоснованных систем земледелия, использование и охраны земель (рисунок).

Для формирования на территории регионов целостной системы управления землями сельскохозяйственного назначения Белгородская область предлагает увеличить государственную долю в структуре земель сельскохозяйственного назначения.

Министерство сельского хозяйства Саратовской области, совместно с ГБУ СО «ИКС АПК Саратовской области», с Саратовским аграрным университетом и администрациями муниципальных районов области пред-

лагает провести работу по созданию экспертных баз данных агропромышленного комплекса. Это поможет с решением задач по региональному мониторингу земель сельскохозяйственного назначения.

Министерство сельского хозяйства Пензенской области для эффективности работы по вводу неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот предлагает создать информационную систему до 2020 г. посредством модернизации Федеральной государственной информационной системы «Функциональная подсистема «Электронный атлас земель сельскохозяйственного назначения» (табл. 1).

Система мониторинга позволит получать актуальную и достоверную информацию о землях сельскохозяйственного назначения, включая информацию о местоположении, состоянии и фактическом использовании таких земель.

Таблица 1
Характеристика регионального управления по землям сельскохозяйственного назначения

Критерии	Белгородская	Самарская	Область		Пензенская	Саратовская
	Бесплатное приложение для мобильного устройства «Народный дозор», ООО «Центр ПрограммСистем»	Спутниковый мониторинг за состоянием и использованием земель сельскохозяйственного назначения	Концепция развития мониторинга земель сельскохозяйственного назначения	Концепция развития агро-промышленного комплекса		
Внедрение инноваций по мониторингу земель сельскохозяйственного назначения	Закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 23.07.2001 № 157 Ответственные: Областная Дума, Областная администрация, органы местного самоуправления	Областная целевая программа «Развитие меллиорации земель сельскохозяйственного назначения в Самарской области на период до 2020 года» Ответственные: Министерство сельского хозяйства и продовольствия и Министерство экономического развития, инвестиций и торговли	Рекомендации по предупреждению и устранению последствий негативных процессов Ответственные: Управление Росреестра, ФГБУ «Государственный центр агрохимической службы «Пензенский» Территориальным Управлением Федерального агентства по управлению федеральным имуществом Департаментом государственного имущества	Закон Саратовской области от 21 мая 2004 г. № 23-ЗСО «О земле» Ответственные: Министерство сельского хозяйства		
Программы по использованию и улучшению малопродуктивных земель	Доклад о состоянии и использовании земель	Доклад о состоянии и использовании земель	Доклад о состоянии и использовании земель	Доклад о состоянии и использовании земель		
Стимулирование охраны земель: (выделение средств и т.д.)	8	4	4	4		
Компенсационные программы (общее количество)						
Предложения по эффективности системы управления землями сельскохозяйственного назначения	Увеличение государственной доли в структуре земель сельскохозяйственного назначения	Расширение ресурсной базы муниципалитетов с помощью муниципальных органов управления, взаимодействия органов власти	Создание информационной системы: «Электронный атлас земель сельскохозяйственного назначения»	Использование ГИС-технологий и формирование экспертных баз данных агро-промышленного комплекса в муниципальных районах области		

Источник: Составлено автором.

В Самарской области реализуется целый комплекс мер, направленных на повышение эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения органами местного самоуправления, которые должны создать все условия для расширения ресурсной базы муниципалитетов. В процессе этой работы необходимо обеспечить конструктивное взаимодействие органов власти всех уровней, федеральных органов государственного земельного контроля и прокуратуры.

В осуществлении государственного земельного надзора в Белгородской, Самарской, Пензенской, Саратовской областях, используются сведения государственного земельного кадастра, мониторинга земель, государственного фонда данных, полученных в результате землеустройства, иные сведения, проводятся обмеры земельных участков, фотосъемка, иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации [2 п. 3.3.1].

В регионах данными функциями наделены территориальные органы Россельхознадзора, Росреестра, Росимущества, ежегодно готовящие Доклад о состоянии и использовании земель в регионе [3].

После проведенных операций аналитически обработанная информация загружается в базу данных, и создаются рекомендации информационного управления землями сельскохозяйственного назначения, направленные на оценку эффективности в предотвращении выбытия из хозяйственного оборота земель сельскохозяйственного назначения и повышении почвенного плодородия в результате соответствующих мероприятий.

На территории Белгородской области разработано и внедрено компанией ООО «ЦентрПрограммСистем» бесплатное приложение «Народный дозор», которое устанавливается на мобильное устройство, помогает документировать в виде фотографий с координатной привязкой на местности состояние земель и посевов, для участников агломерации. Сделанные фотографии автоматически по сети Интернет поступают в базу данных Геоаналитического центра и отображаются на электронной карте района в виде условных знаков, показывая проблемные участки, требующие принятия решения (составление обращения в надзорный орган или выезд специалиста администрации). В перспективе любой гражданин может загрузить мобильное приложение на устройство и информировать администрацию о нарушениях существующего природоохранного законодательства [4].

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Самарской области провело работу по внедрению геоинформационной системы (ГИС АПК), которая позволяет с помощью космических и информационных технологий контролировать ситуацию с использованием земель сельскохозяйственного назначения на территории муниципальных районов области. В настоящее время функциональные возможности системы позволяют определять реальные границы посевов и выявлять неиспользуемые земли, что позволит более эффективно осуществлять муниципальный земельный контроль [5].

Министерством сельского хозяйства Пензенской области была разработана Концепция развития мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и формирования информационных ресурсов об этих землях.

Внедрение концепции позволит получить достоверную объективную информацию о плодородии почв, состоянии и использовании сельскохозяйственных земель, поможет координировать проводимые федеральными и областными органами исполнительной власти работы по осуществлению мониторинга сельскохозяйственных земель, обеспечить эффективное использование средств федерального и областного бюджета, выделяемых органам исполнительной власти на эти цели [6].

Министерство сельского хозяйства Саратовской области разработало Концепцию развития агропромышленного комплекса. Реализация концепции в рамках областных проблем поможет принимать научные программы, ориентированные на получение конкретных производственных результатов, расширение прикладных исследований, рост финансового обеспечения научных разработок со стороны аграрных предприятий [7].

Компенсационные программы для собственников в регионах также делятся на полные или частичные. В Белгородской области направление государственной поддержки состоит из восьми программ: субсидии областного бюджета для финансирования мероприятий по созданию системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства, поддержки сельскохозяйственной науки и подготовки кадров, субсидии из областного бюджета на компенсацию части стоимости созданных животноводческих ферм на базе крестьянских (фермерских) хозяйств в области, по предоставлению субвенций из областного бюджета бюджетам муниципальных образований для финансового обе-

спечения переданных полномочий органам местного самоуправления по поддержке сельскохозяйственного производства, финансирование расходов по поддержанию почвенного плодородия за счет средств областного бюджета, возмещение транспортных расходов по перевозке мелиорантов для известкования кислых почв, субсидии из областного бюджета на развитие консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям [8].

На основании Постановления Правительства Саратовской области от 19 февраля 2013 г. № 73-П компенсационная поддержка состоит из программ: «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области» на 2013–2020 годы, «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния Саратовской области» с дополнениями, подпрограмма «Поддержка малых форм хозяйствования» на 2013–2020 годы, подпрограмма «Техническая и технологическая модернизация, научно-инновационное развитие» на 2013–2020 годы [9].

В Самарской области разработаны методические рекомендации по расчету стоимости компенсации убытков сельскохозяйственного производства и упущенной выгоды для собственников земельных участков, землепользователей, арендаторов при временном занятии земельных участков для несельскохозяйственных нужд на землях сельскохозяйственного назначения [10].

Компенсационные программы в Пензенской области регламентированы постановлениями: (пп. 1.2 в ред. Постановления Правительства Пензенской обл. от 28.02.2011 № 114-пП). Порядок предоставления субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах; (в ред. Постановлений Правительства Пензенской обл. от 15.04.2010 № 222-пП, от 28.02.2011 № 114-пП). Порядок предоставления субсидий на компенсацию части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей по страхованию урожая сельскохозяйственных культур, урожая многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений. (пп. 1.4 в ред. Постановления Правительства Пензенской обл. от 01.03.2012 № 128-пП) Порядок предоставления субсидий на компенсацию сельскохозяйственным товаропроизводителям части затрат на приобретение средств хими-

зации. (пп. 1.5 введен Постановлением Правительства Пензенской обл. от 28.06.2010 № 369-пП; в ред. Постановления Правительства Пензенской обл. от 16.06.2011 № 373-пП). Порядок предоставления субсидий на возмещение части затрат крестьянских (фермерских) хозяйств, включая индивидуальных предпринимателей, при оформлении в собственность используемых ими земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (пп. 1.8 введен Постановлением Правительства Пензенской обл. от 10.01.2012 № 2-пП) [11].

В исследуемых регионах наблюдается значительное различие в численности госслужащих по управлению землями сельскохозяйственного назначения. Так аппарат управления Самарской, Пензенской областей составил 56–58 человек, департамент Белгородской области – 5 человек, Саратовской области соответственно – 15 человек (табл. 2).

Исследованиями в данной работе установлено, что структура управления землями сельскохозяйственного назначения в Белгородской области состоит из следующих блоков: а) управление государственными землями, б) учет государственных земель и кадастровой работы, в) оборота земель сельскохозяйственного назначения; в Пензенской области – управление мониторинга эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения; в Самарской области – управление земельно-имущественных отношений и развития сельскохозяйственной территории; в Саратовской области а) информационно-консультационной потребности; б) развитие отрасли растениеводства, земельных отношений, технической политики, мелиорации и социального обустройства села.

При этом установлено, что к рыночным условиям адаптированы следующие структуры управления землями сельскохозяйственного назначения Белгородской и Пензенской областей, в которых функционируют отделы: оборота земель сельскохозяйственного назначения и сектор по мониторингу земель сельскохозяйственного назначения [13].

Исследования эффективности различных систем регионального управления землями сельскохозяйственного назначения показали:

а) управленческие структуры Самарской, Саратовской, Пензенской областей нуждаются в организационно-управленческом усовершенствовании;

б) во всех исследуемых регионах отсутствует отдел по совершенствованию системы управления землями сельскохозяйственного назначения;

Таблица 2

Сводная таблица численности сотрудников в региональных структурах управления землями сельскохозяйственного назначения в исследуемых регионах

Регион	Посевная площадь в хозяйствах всех категорий, тыс. га		Количество муниципальных районов	Количество К(Ф)Х	Количество сельскохозяйственных организаций	Название отраслевого органа	Численность работающих в отраслевом органе гос. власти
	2005 г.	на 2015 г.					
Белгородская область	1287,5	1440,9	19	1492	289	Департамент имущественных и земельных отношений	5
Пензенская область	733,9	549,4	27	1219	503	Министерство сельского хозяйства	56
Самарская область	1241,3	1103,7	26	1951	559	Министерство сельского хозяйства и продовольствия	58
Саратовская область	2495,1	2136,2	38	3860	833	Управление развития отрасли растениеводства, земельных отношений, технической политики, мелиорации и социального обустройства села	15

И с т о ч н и к : Составлено автором из Доклада о состоянии и использовании земель в регионе [12].

в) эти усовершенствования должны базироваться на опыте Белгородской, Пензенской областей;

г) увеличение косвенных показателей, а именно субсидирование в Самарской, Саратовской и Пензенской областях таких подпрограмм, как поддержка региональной науки, подготовка кадров, консультационные потребности, в Белгородской области – субсидирование убытков сельскохозяйственно-го производства.

Список литературы

1. Зверева Г.Н. Эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения: монография / Г.Н. Зверева, Ю.С. Глушко. – Волгоград: ФГБОУ ВПО Волгоградский ГАУ, 2013. – 108 с.
2. Доклад о состоянии и использовании земель Белгородской области [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosreestr.ru/upload/to/belgorodskaya-oblast/doc2014.doc> (дата обращения: 22.08.2017).
3. Доклад о состоянии и использовании земель в Пензенской области в 2015 году [Электронный ресурс]. – URL: https://rosreestr.ru/upload/to/penzenskaya-oblast/kadastrovaya-otsenka/ДОКЛАД_Пензенская%20область_2015.doc (дата обращения: 24.08.2017).
4. Доклад о состоянии и использовании земель Саратовской области в 2015 году [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosreestr.ru/upload/to/saratovskaya-oblast/Волкова/РЕГ.%20ДОКЛАД-2015г.%20СВОД.doc> (дата обращения: 24.08.2017).
5. Журнал – Волжская коммуна // Спасение пашни [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.vkonline.ru/content/view/56824/spasenie-pashni> (дата обращения: 24.08.2017).

ru/content/view/56824/spasenie-pashni (дата обращения: 24.08.2017).

6. Официальный портал Правительства Пензенской области [Электронный ресурс]. – URL: <http://pnzreg.ru> (дата обращения: 24.08.2017).

7. Министерство сельского хозяйства Саратовской области // Концепция развития агропромышленного комплекса Саратовской области до 2020 года. – Саратов, 2011. – 95 с.

8. Информационный справочник о мерах и направлениях государственной поддержки агропромышленного комплекса Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gp.specagro.ru/region/> (дата обращения: 22.08.2017).

9. Правительство Саратовской области Постановление от 19 февраля 2013 г. № 73-П «Об утверждении Положения о предоставлении в 2013 году субсидий из областного бюджета на государственную поддержку сельского хозяйства», 72 с.

10. Официальный сайт Министерства сельского хозяйства и продовольствия Самарской области [Электронный ресурс]. – URL: <http://mcx.samregion.ru/apk/zio/> (дата обращения: 25.08.2017).

11. Правительство Пензенской области Постановление от 2 апреля 2009 г. N 245-лП О порядке предоставления субсидий на реализацию мероприятий государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия [Электронный ресурс]. – URL: <http://gp.specagro.ru> (дата обращения: 24.08.2017).

12. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Доклад о состоянии и использовании земель в регионе [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosreestr.ru/> (дата обращения: 25.08.2017).

13. Белгородская область в цифрах. 2016. Краткий статистический сборник [Электронный ресурс]. – URL: belgks.ru, (дата обращения: 24.08.2017).