

*На правах рукописи*



**ИВУШКИНА Мария Петровна**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬ  
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В РЕГИОНЕ  
(на примере Рязанской области)**

Специальность 08 00 05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(экономика, организация и управление предприятиями,  
отраслями и комплексами АПК и сельское хозяйство)

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук



Санкт-Петербург, Пушкин

2007

Диссертационная работа выполнена в Государственном научном учреждении «Северо-Западный научно-исследовательский институт экономики и организации сельского хозяйства Российской академии сельскохозяйственных наук»


Научный руководитель	доктор экономических наук, профессор член-корреспондент РАСХН <b>Никонова Галина Николаевна</b>
Официальные оппоненты	доктор экономических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ <b>Есипов Виктор Ефимович</b> ФГОУ ВПО Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов кандидат экономических наук, старший научный сотрудник <b>Волков Александр Михайлович</b> ГНУ «Северо-Западный научно-исследовательский институт экономики и организации сельского хозяйства РАСХН»
Ведущая организация	ГУ «Рязанский научно-исследовательский проектно-технологический институт АПК»

Защита состоится «13» ноября 2007г в 12 часов на заседании диссертационного совета Д 006 055 01 в Государственном научном учреждении «Северо-Западный научно-исследовательский институт экономики и организации сельского хозяйства Российской академии сельскохозяйственных наук» по адресу 196608, г Санкт-Петербург, Пушкин, ш Подбельского, д 7, к 233

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке института

Автореферат размещен на сайте [www.szniish.by.ru](http://www.szniish.by.ru) и разослан «12» октября 2007 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат экономических наук, с н с

 Е.О. Никифорова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** Оборот земель сельскохозяйственного назначения является одним из основных элементов земельных отношений, призванных способствовать перераспределению сельскохозяйственных угодий к более эффективным собственникам. Несмотря на сложившуюся нормативно-правовую базу и значительный период аграрных преобразований, произошедшие структурные изменения в собственности на землю не соответствуют требованиям устойчивого развития сельского хозяйства. Наблюдается тенденция к сокращению площади сельскохозяйственных угодий и вывод их из хозяйственного оборота, большая часть собственников земельных долей не распорядились своим имуществом, что представляет угрозу устойчивости земельного фонда сельскохозяйственных предприятий. Все эти процессы обуславливают необходимость поиска новых механизмов регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения. На современном этапе особое значение приобретает обеспечение оптимального сочетания государственного вмешательства, рыночных регуляторов, а также активизации усилий деятельности органов местного самоуправления, что и определяет актуальность темы диссертации.

**Степень изученности проблемы** Проблемы земельного оборота и его регулирования нашли отражение в трудах многих экономистов-аграрников. Роль государства в регулировании экономики рассматривали представители как классических школ. А. Монкретьен, Ф. Кэне, Л. Смит, Д. Риккардо, М. Фридмен, Дж. Кейнс, Л. Ф. Мизес, Ф. Хайек, так и современные ученые. О. Уильямсон, Д. Норт, Дж. Стиглиц, А. Н. Олейник, Р. И. Капелюшников.

Проблемам развития земельных отношений в аграрном секторе посвящены исследования В. Р. Беленького, И. Н. Буздолова, А. А. Варламова, С. П. Волкова, А. М. Емельянова, А. И. Костяева, М. А. Коробейникова, Н. И. Кресниковой, Э. Н. Крылатых, В. В. Кузнецова, О. Б. Лепике, С. А. Липски, Е. Г. Лысенко, В. В. Верпинина, А. С. Миндрина, В. В. Милосердова, В. И. Назаренко, А. А. Никонова, Г. Н. Никоновой, П. М. Першукевича, А. В. Петрикова, Б. И. Пошкусса,

О Г Строковой, И Ф Хицкова, А В Черняева, Н Шагайды, А А Шутькова и других авторов

Однако применительно к современному этапу земельного оборота многие его аспекты, касающиеся выбора приоритетных направлений, роли и места органов власти региона требуют дополнительных исследований. Это предопределило цель, задачи и логику диссертационного исследования.

**Цели и задачи исследования.** Цель диссертационной работы заключалась в выявлении особенностей процесса регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения в современных условиях и обосновании путей его совершенствования в регионе.

В соответствии с поставленной целью были сформулированы и решены следующие задачи исследования:

- обобщены теоретические подходы к определению сущности и особенностей регулирования земельного оборота в условиях трансформации структуры собственности,
- осуществлен анализ зарубежного опыта регулирования оборота сельскохозяйственных земель с позиций возможности его применения в условиях отечественного аграрного сектора,
- исследованы институциональные изменения в ходе реформирования земельных отношений в аграрном секторе Рязанской области,
- осуществлена оценка сложившейся структуры собственности на земли сельскохозяйственного назначения,
- выявлены негативные факторы, присущие современному этапу оборота земельных долей в праве общей долевой собственности,
- дана научная оценка адекватности уровня государственного регулирования земельного оборота его современным особенностям на уровне региона,
- определено место региональных органов управления в регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения,
- разработаны предложения по совершенствованию регулирования земельного оборота в конкретных условиях региона

**Предмет и объект исследования** Объектом исследования выступали процессы оборота земель сельскохозяйственного назначения в РФ и Рязанской области при более подробном изучении ситуации в Касимовском районе

Предметом исследования являлись сущность и особенности регулирования оборота земель на региональном уровне, главным образом, в части оборота земельных долей в праве общей долевой собственности

**Теоретической и методологической основой исследования** послужила экономическая теория институционализма, труды отечественных и зарубежных ученых по вопросам оборота земель сельскохозяйственного назначения и его регулирования на региональном уровне

Для решения поставленных задач были применены разнообразные методы экономических исследований сравнительного анализа, абстрактно-логический, монографический, экономико-статистический

**Информационная база исследования** включает данные Федеральной службы государственной статистики РФ, Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Рязанской области, годовые отчеты Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Рязанской области и его Территориального отдела по Касимовскому району, законы и Постановления Правительства РФ, нормативные акты областной Думы Рязанской области

**Научная новизна результатов исследования** заключается в выявлении механизмов регулирования земельного оборота в аграрном секторе и разработке предложения по его совершенствованию, в частности

- выявлены особенности и тенденции развития оборота земель сельскохозяйственного назначения при современном состоянии земельных отношений. Определены направления государственного регулирования земельного оборота, в соответствии с которым обоснованы цели и задачи органов власти в регионе,

- дана оценка влияния сложившейся структуры собственности и процесса земельного оборота на экономику аграрного сектора региона,

о обоснованы концептуальные подходы к совершенствованию государственного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения на региональном уровне, заключающиеся в обеспечении контроля за рациональным использованием земель, перехода сельскохозяйственных угодий к более эффективным собственникам, повышении роли региональных органов власти при регулировании земельных отношений,

о разработаны механизмы реализации правовых норм, закрепленных в федеральном законодательстве по распоряжению земельными долями на региональном уровне, касающиеся передачи земельных долей в доверительное управление и перевода не востребуемых земельных долей в муниципальную собственность,

о обоснованы роль информационно - консультационных служб региона и необходимость создания в их составе специального отдела по земельным отношениям, работа которого будет способствовать повышению эффективности развития земельного оборота

**Практическая значимость работы** состоит в том, что реализация изложенных в диссертации рекомендаций позволит повысить эффективность регулирования земельного оборота. Усиление роли органов управления будет способствовать нейтрализации негативных процессов, проявляющихся в рыночной среде. Основные положения диссертации были представлены в Администрацию Рязанской области, Управление сельского хозяйства и продовольствия Рязанской области, Комитет по управлению государственным имуществом Касимовского района и могут быть использованы при разработке Программы управления земельным фондом на региональном уровне, что позволит осуществить на практике реализацию норм, указанных в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»

**Апробация работы и публикации** Результаты диссертационного исследования были использованы при выполнении научных исследований ГНУ «Северо-Западный научно-исследовательский институт экономики и организации сельского хозяйства Российской академии сельскохозяйственных наук» по

темам «Разработать научно-методические основы государственного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения на уровне субъекта РФ Северо-Западного региона» и «Разработать рекомендации по совершенствованию административных методов государственного регулирования оборота сельскохозяйственных угодий в условиях Северо-Запада РФ» Основные положения работы прошли апробацию на Всероссийской научно-практической конференции «Местное самоуправление на селе опыт, проблемы, решения» (г Москва, ВНИЭТУСХ, 2006г ), международной конференции «Проблемы кадров и экономики сельскохозяйственного производства» (г Санкт-Петербург, Академия менеджмента и агробизнеса Нечерноземной зона РФ, 2006г ), Ученых советах в Северо-Западном НИИ экономики и организации сельского хозяйства

По материалам исследования было опубликовано 4 статьи, общим объемом 1,3 п л , в том числе в журнале, рекомендованном ВАК России

**Объем и структура диссертации** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений Работа изложена на 159 страницах компьютерного текста, включает 15 рисунков и 25 таблиц Список использованной литературы составляет 181 наименования Основной текст работы дополняют 27 приложений

Во *введении* показана актуальность темы, степень ее изученности, сформулированы цель и задачи исследования, определены объект и предмет исследования, его научная новизна и практическая значимость работы

В *первой главе* «Научные основы регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения» рассмотрены научные взгляды на процесс трансформации земельной собственности в целом, и становление земельного оборота, в частности Изучены подходы и выявлено место государства в регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения, определены механизмы и методы государственного регулирования земельного оборота в условиях сложившейся структуры собственности на землю Проанализированы модели регулирования земельного оборота в зарубежных странах

Во *второй главе* «Тенденции и особенности развития земельного оборота в аграрном секторе Рязанской области» определено место сельскохозяйственного производства Рязанской области в агропромышленном секторе России, проанализированы институциональные особенности реформирования земельных отношений. Осуществлена оценка сложившейся структуры собственности на земли сельскохозяйственного назначения, выявлены негативные факторы, присущие обороту земельных долей в праве общей долевой собственности. Изучена практика регулирования земельного оборота и степень его адекватности современным тенденциям. Определено место региональных органов власти в государственном регулировании оборота сельскохозяйственных земель.

В *третьей главе* «Совершенствование регулирования земельного оборота на региональном уровне» предложены концептуальные подходы к совершенствованию государственного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения на региональном уровне. Разработан организационный механизм перевода невостребованных земельных долей в муниципальную собственность и передачи их в доверительное управление. Обоснована необходимость создания информационно-консультационной службы (ИКС) по проблемам земельных отношений как способ повышения эффективности регулирования земельного оборота на региональном уровне и предложены конкретные рекомендации по внедрению ИКС.

В *заключение* обобщены результаты диссертационного исследования.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

### *1 Сущность и особенности регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения на уровне региона*

Реформа 1991г привела к кардинальным изменениям земельных отношений, которые характеризуются отменой государственной монополии на землю, многообразием форм собственности, сменой организационно-правовых форм сельскохозяйственных предприятий, распределением сельскохозяйственные угодий между работниками сельхозпредприятий, пенсионерами и работни-



ками социальной сферы В результате реорганизации сельскохозяйственных предприятий 12 млн человек стали собственниками земельных долей

Процессы реформирования земельных отношений способствовали становлению оборота земель сельскохозяйственного назначения, который одними учеными определяется как перераспределение участков между собственниками, владельцами, пользователями, другими – как переход прав на земельный участок По мнению третьей группы исследователей, это есть процесс осуществления сделок с земельными участками

В ходе диссертационного исследования было сформулировано определение оборота земель сельскохозяйственного назначения как процесса перераспределения прав на земельные участки между субъектами земельных отношений с помощью совокупности определенных механизмов, в результате чего происходит изменение структуры собственности на землю

Виды земельного оборота – купля-продажа, аренда, сдача в залог, передача в доверительное управление, переход по наследству и др. зависят от поведения субъектов земельных отношений, а также от существующей системы правил (формальных и неформальных) и механизмов реализации права собственности, включая стимулы к эффективной деятельности по использованию земли, размера транзакционных издержек, защиты собственности, установленных ограничений и запретов

Следует отметить, что в настоящее время земельный оборот пока еще недостаточно развит и проявляется в наличии диспропорции между спросом и предложением земельных участков, низкой информированности всех участников земельного рынка, сокрытии части сделок с земельными участками, высоких затратах времени и средств на оформление прав собственности на землю, создающих угрозу монополизации рынка земли

К обороту земель сельскохозяйственного назначения предъявляются следующие требования 1 Перераспределение земель должно быть направлено в сторону более эффективного собственника или землепользователя 2 В ходе оборота сельскохозяйственных угодий должна повышаться эффективность их

использования 3 Рыночный оборот прав собственности на землю не должен вести к нарушению целостности земельного фонда сельскохозяйственных предприятий и входить в противоречие с общественными интересами

Вот почему действие рыночных механизмов регулирования в условиях так называемых «провачов рынка» необходимо дополнять вмешательством государства в лице органов управления, что позволит не только создать институциональную среду, но и корректировать происходящие процессы на рынке земли

Элементы системы регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения представлены на рис 1

В результате исследования была определена роль государства в регулировании земельных отношений, которая в настоящее время незначительна и заключается в разработке нормативно-правовых актов при слабом уровне реализации целевой политики по управлению земельным фондом

В диссертации отмечается, что необходимость усиления государственного вмешательства в оборот земель сельскохозяйственного назначения обуславливается сокращением площади сельскохозяйственных угодий за 15 лет на 20 млн га или 10%, уменьшением посевной площади в сельскохозяйственных предприятиях на 47,5%, значительной сложностью реализации своих прав собственниками земельных долей

Анализ показал отсутствие механизмов реализации отдельных положений Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» на региональном уровне Федеральное законодательство, как уже отмечалось, большую часть полномочий по регулированию оборота земель передает на уровень региона. Но, к сожалению, без указания четких механизмов реализации переданных им функций

Поэтому цель государственного вмешательства заключается в повышении эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения, как одного из факторов устойчивого развития сельскохозяйственного производства



Рис. 1. Система регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения

В ходе диссертационного исследования было сформулировано определение *сущности государственного регулирования земельного оборота как системы мер воздействия, направленных на развитие оборота земель сельскохозяйственного назначения, перераспределение сельскохозяйственных угодий к более эффективным собственникам, повышение эффективности использования земли, создание оптимальной структуры собственности в сельскохозяйственном производстве*

Это определяет следующие задачи государственного регулирования земельного оборота: создание информационной базы, доступной для всех участников оборота, разработка программ эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения на региональном уровне, детальная разработка механизмов реализации положений Федерального Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» на уровне региона, координация работы всех ведомств по управлению земельным фондом, проведение мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, перераспределение неиспользуемых сельскохозяйственных угодий к экономически более эффективным собственникам

В ходе диссертационного исследования выявлено, что активное государственное вмешательство в рыночный оборот сельскохозяйственных земель невозможно без использования методов стратегического управления, одним из механизмов которого является разработка и реализация специальной целевой программы управления земельным фондом в условиях региона

В диссертации обоснована необходимость усиления роли региональных органов власти в сфере регулирования земельного оборота, что определяется значительными различиями в территориальной структуре собственности на землю, финансовому состоянию сельскохозяйственных организаций и процессами, происходящими на рынке земли

Как показал анализ, в настоящее время на региональном уровне проявляется система факторов, препятствующих созданию условий для эффективного перераспределения земли между хозяйствующими субъектами отсутствие

единого органа по осуществлению земельной политики, недостаточная информированность субъектов земельного оборота, отсутствие специальных стратегических документов – Концепции и Программы управления земельным фондом с учетом региональных особенностей (природно-климатических, финансового состояния региона, структуры собственности на сельскохозяйственные угодья, специализации сельскохозяйственного производства), разработка которого позволит не допустить вывод сельскохозяйственных угодий из хозяйственного оборота, повысить эффективность использования сельхозугодий, усилить контроль за рациональным и эффективным их использованием

При этом статистической информации об обороте земель сельскохозяйственного назначения недостаточно. В доступной информации отсутствуют данные о количестве сделок с землями сельскохозяйственного назначения, что не дает возможности провести полноценный анализ процессов, происходящих в землепользовании и тем самым затрудняет принятие органами власти оперативных управленческих решений

Кроме того, изучив и систематизировав модели зарубежного опыта, в процессе исследования были определены некоторые направления государственного регулирования земельного оборота, имеющие значимость для российской действительности: необходимость усиления требований к арендаторам и собственникам земель сельскохозяйственного назначения, таких как наличие диплома о специальном образовании, продолжительность работы арендатора на этой земле не менее 8 лет, запрещение дробления земельных участков, определение предельных минимальных сроков аренды, дифференцированное налогообложение сделок купли-продажи сельскохозяйственных угодий, дифференциация компенсаций в денежном выражении или предоставлении равноценного участка при изъятии земли для федеральных нужд

## ***2. Особенности институциональных процессов реформирования земельных отношений аграрном секторе Рязанской области***

Институциональные процессы, происходящие в системе земельных отношений, оказывают самое непосредственное влияние на экономику аграрного

сектора региона В связи с этим была проанализирована динамика изменений площади сельскохозяйственных угодий, структура собственности на земли сельскохозяйственного назначения В период 2001-2005гг Рязанская область находилась на *первом месте* в Центральном федеральном округе по выбытию площади пашни и *третьем* – по сокращению площади сельскохозяйственных угодий, используемых для производства сельхозпродукции

Структура собственности на землю и ее динамика выступают одним из показателей развития оборота сельскохозяйственных угодий Данные за период 2001-2006гг свидетельствуют, что в целом по Рязанской области общая площадь земель, используемых для производства сельскохозяйственной продукции, уменьшилась на 8,2%, причем у предприятий это уменьшение составило 8,6%, а у граждан – 5,4%

Проведенный за период 1995-2005гг рейтинг административных районов Рязанской области по степени устойчивости земельного фонда в сельскохозяйственном производстве показал, что в четырех районах сокращение посевной площади составило 30%, в 15 районах – от 30-50% и в 6 районах - свыше 50% Касимовский район определен как наиболее типичный для Рязанской области

Следует отметить, что за период 2001-2006гг доля земель, используемых гражданами для производства сельскохозяйственной продукции и находящихся в государственной и муниципальной собственности, сократилась на 34,3 процентных пунктов, тогда как удельный вес земель в собственности граждан возросла на 31,7% В Рязанской области наибольший удельный вес из числа всей используемой площади занимает собственность граждан (68%) (из нее собственникам земельных долей принадлежит 92%), в государственной и муниципальной собственности находится 30%

На конец 2006г земли, находящиеся в государственной собственности используются сельскохозяйственными организациями на правах пользования и аренды, что составляет соответственно в среднем 79% и 21%

В ходе диссертационного исследования выявлено, что одним из основных элементов оборота земель сельскохозяйственного назначения в настоящее время является оборот земельных долей в праве общей долевой собственности. Одним из подтверждений данного вывода является то, что 76,9% сельскохозяйственных угодий находится в долевой собственности.

Проведенный анализ структуры форм распоряжения земельными долями, используемых сельхозпредприятиями Рязанской области в динамике за период с 2001-2006гг показал, что из общего числа используемых земельных долей площадь арендуемых и не востребуемых земельных долей увеличилась соответственно на 34,7% и 5%, тогда как площадь внесенных в уставный капитал сократилась на 56%.

Кроме этого, в целом по исследуемым хозяйствам доля не востребуемых земельных долей имеет очень широкий диапазон и составляет от 4,5% до 62,4%. Было выявлено, что в одном из анализируемых хозяйств, которое является наиболее типичным, доля умерших собственников земельных долей увеличилась с 11,4% в 1997г до 45,4%, в 2007г, т.е. более, чем в четыре раза.

Поэтому, на наш взгляд, одним из основных и наиболее проблемных элементов оборота земель сельскохозяйственного назначения является оборот земельных долей в праве общей долевой собственности, который в сущности является определяющим в структуре собственности. Это обусловлено тем, что большая часть используемых предприятиями сельскохозяйственных угодий находится в собственности граждан. К факторам, сдерживающим распоряжение собственниками своим имуществом, относится их недостаточная информированность о своих правах, высокие транзакционные издержки и длительность процедуры выделения земельного участка в счет земельной доли.

Сложившаяся структура собственности на землю негативно отражается на эффективности использования сельскохозяйственных угодий в хозяйствах всех категорий (табл. 1) и общей ситуации в сельской местности региона, приводя в действие комплекс неблагоприятных факторов внешней среды.

Индексы эффективности использования сельхозугодий  
в Рязанской области по категориям хозяйств

Показатели	Годы						Отклонение 2006г от 1990г (+ -)
	1990	1995	2000	2002	2004	2006	
Удельный вес в общей площади сельхозугодий %							
сельхозорганизаций	98,0	93,5	92,9	91,9	91,3	91,2	-6,8
К(Ф)Х	0,02	3,3	3,8	4,7	5,3	5,2	5,18
ЛПХ	2,00	3,232	3,3	3,4	3,5	3,6	1,4
Удельный вес в валовой продук- ции сельского хозяйства, %							
сельхозорганизаций	79,3	49,2	37,9	37,6	46,2	43,3	-36
К(Ф)Х		0,9	0,9	1,0	1,8	2,9	2
ЛПХ	20,7	49,9	61,2	61,4	52,0	53,8	31,1
в том числе							
-растениеводства, %							
сельхозорганизаций	83,2	41,9	33,0	27,2	37,0	33,7	-49,5
К(Ф)Х		1,2	1,1	1,2	2,6	4,3	3,1
ЛПХ	16,8	56,9	65,9	71,6	60,5	61,9	45,1
-животноводства, %							
сельхозорганизаций	77,3	59,9	45,4	53,0	60,4	58,3	-19
К(Ф)Х		0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,1
ЛПХ	22,7	39,6	54,0	47,8	39,0	41,2	18,5
индекс эффективности использо- вания сельхозугодий							
сельхозорганизаций	0,8	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	-0,30
К(Ф)Х		0,3	0,2	0,2	0,3	0,6	0,3
ЛПХ	10,3	15,5	18,6	18,2	15,0	14,8	4,5

Расчет произведен по данным Комитета статистики по Рязанской области

За период с 1990г по 2006г удельный вес сельхозугодий в сельхозор-  
ганизациях сократился на 6,8%, тогда как их удельный вес в К(Ф)Х и ЛПХ вырос  
на 5,2% и 1,6%, соответственно. Аналогичные тенденции наблюдаются в рас-  
пределении удельного веса каждой категории хозяйств в производстве продук-  
ции сельского хозяйства, но более высокими темпами. Доля сельскохозяйст-  
венных организаций в производства продукции снизилась на 35,9 процентных  
пункта, в производстве продукции отраслей животноводства и растениеводства  
сокращение составило, соответственно, 19% и 49,5%

Кроме того, производство валовой продукции сельского хозяйства в со-  
поставимых ценах снизилось на 33%. Наибольшее сокращение произошло в  
производстве продукции животноводства. Производство молока сократилось на



56,5%, поголовье КРС - на 69%, тогда как валовой сбор зерна сократился на 43%

### *3 Оценка адекватности уровня государственного регулирования земельного оборота его современным особенностям на уровне региона*

В диссертационном исследовании отмечено, что одним из показателей уровня адекватности государственного регулирования современным темпами оборота земель сельскохозяйственного назначения является осуществление контроля за использованием сельскохозяйственных угодий, который выполняется Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости

За период 2001-2005гг Управлением «Роснедвижимость» по Рязанской области было проведено 8161 проверка по соблюдению земельного законодательства В результате было установлено, что за анализируемый период площадь не обрабатываемых и неиспользуемых по целевому назначению сельскохозяйственных угодий, составила 775,4 тыс га

Был проведен ряд мероприятий по вовлечению земель сельскохозяйственного назначения в оборот и за период 2001-2005гг было вовлечено 68,2 тыс га, 14,5 тыс га из них было перераспределено другим, более экономически эффективным хозяйствам

В ходе исследования было выявлено, что основными причинами, приводящими к нарушению земельного законодательства на территории Рязанской области, является несовершенство законодательной базы, низкий уровень правовой подготовки должностных лиц органов местного самоуправления и слабое материально-техническое состояние хозяйств Следует отметить, что существует еще ряд причин, вызывающих негативные процессы недостаточная информированность населения по вопросам земельного законодательства и в целом отсутствие активной региональной земельной политики

Как показали проведенные исследования, в региональном регулировании земельных отношений занимается несколько ведомств и отсутствует единый орган по управлению земельными ресурсами Все существующие ведомства (Регистрационная палата, Управление Роснедвижимости, Кадастровая палата, КУ-

ГИ) выполняют свои отдельные функции в управлении земельным фондом, но не прослеживается их четкое взаимодействие. Необходимо создание единого органа управления сельскохозяйственными землями и проведение земельной политики в рамках региона, которой будут следовать все органы власти, участвующие в регулировании земельных отношений.

Таким образом, усиление государственного вмешательства в рыночный оборот сельскохозяйственных земель на региональном уровне является необходимым процессом для решения проблемы возрождения отечественного аграрного сектора страны, в том числе АПК Рязанской области.

#### ***4 Предложения по совершенствованию государственного регулирования земельного оборота на региональном уровне***

В диссертации даны концептуальные основы совершенствования государственного регулирования земельного оборота на уровне региона. В них нашли отражение положения по совершенствованию земельных отношений в целом, определены место, роль и функции государственных органов управления, конкретные мероприятия по вовлечению ранее не используемых земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот, перераспределению сельхозугодий от неэффективных собственников к экономически более устойчивым сельскохозяйственным предприятиям, усилению контроля за соблюдением земельного законодательства, представлена схема взаимодействия всех органов управления земельными ресурсами при проведении единой земельной политики (табл. 2).

Одним из путей повышения роли государственного регулирования оборота земель является создание Отдела по управлению землями сельскохозяйственного назначения на базе Управления сельского хозяйства и продовольствия Рязанской области. Это обусловлено тем, что в соответствии с Постановлением Правительства РФ №192 от 29.09.2007г. «О внесении изменений в Положение о Министерстве сельского хозяйства РФ», в функции, как Министерства сельского хозяйства, так и его региональных подразделений включена разработка политики использования земель сельскохозяйственного назначения.

**Мероприятия, повышающие уровень регулирования земельного оборота**

Цели действия	Возможные виды действия	Объекты	Результаты
Перевод земельных долей от юридических собственников в фактическим	1 Проведение анализа собственников земельных долей и перевод не-востребованных в собственность муниципальных органов управления 2 Разработка механизмов реализации норм, закрепленных в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»	Собственники земельных долей органы власти	Эффективное использование земельных долей
Передача земель сельскохозяйственного назначения более эффективным собственникам	1 Проведение инвентаризации использования сельхозугодий 2 Изъятие неиспользуемых земель у их собственников с выплатой компенсаций, равной кадастровой стоимости и передача их более эффективным собственникам	Сельскохозяйственные организации, юридические лица	Повышение уровня эффективности использования сельскохозяйственных угодий
Формирование спроса и предложения на земельном рынке	Создание единой информационной базы для всех участников земельного оборота	Все участники земельного рынка	Полная информированность всех участников рынка
Повышение роли региональных органов власти	Разработка стратегических целевых Программ по управлению земельным фондом на уровне региона	Органы управления	Повышение эффективности управления земельным фондом адекватно региональным особенностям
Повышение уровня качества управления земельным фондом	1 Создание единой информационной базы для всех органов управления земельных фондом 2 Регулярное повышение квалификации специалистов органов управления земельным фондом, увеличение их штата 3 Создание единого органа по управлению земельным фондом	Органы управления	Повышение качества принимаемых органами власти управленческих решений в области земельных отношений
Усиление контроля за использованием земель сельскохозяйственного назначения	1 Предоставление перспективного плана использования земель сельскохозяйственного назначения на срок не менее 5 лет в Управление сельского хозяйства и Управление «Роснедвижимость» 2 Зонирование территорий и установление государственного контроля за их использованием 3 Установление сроков аренды не менее 5 лет 4 Ежегодное предоставление отчетов об использовании сельхозугодий в Управление сельского хозяйства региона	Муниципальные органы власти сельскохозяйственные организации, юридические лица, граждане	Эффективное и рациональное использование сельскохозяйственных угодий сохранение плодородия
Предотвращение спекуляции земельными участками	1 Запрет на продажу земель сельскохозяйственного назначения ранее 5 лет с момента приобретения 2 Увеличение ставки налога на продажу земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения пропорциональному уменьшению срока владения	Физические и юридические лица	Сохранение земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственном обороте

Целью создания данного отдела является создание оптимальной структуры собственности на земли сельскохозяйственного назначения с целью повышения эффективности их использования

Для достижения поставленной цели и решения определенных задач Отдел должен выполнять следующие функции

- сбор и анализ перспективных планов использования земель сельскохозяйственного назначения от землепользователей и землевладельцев сроком на 5 лет, ежегодные отчеты о его выполнении,
- участие в проведении контроля за использованием земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в собственности субъекта РФ (муниципального образования),
- контроль за эффективным и рациональным использованием земель сельскохозяйственного назначения посредством проведения проверок на соответствие фактического использования сельскохозяйственных угодий заявленным перспективным планам землепользователей,
- оказание организационной помощи сельскохозяйственным организациям при выделе земельных участков в счет земельных долей,
- проводить информационные семинары по вопросам повышения эффективности использования сельскохозяйственных угодий

На наш взгляд, это обеспечит обратную связь (от сельскохозяйственной организации к органам власти) по вопросам использования, владения и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, позволит усилить контроль за целевым использованием сельскохозяйственных угодий находящихся в государственной, муниципальной и частной собственности и сохранить целостность земельного фонда сельскохозяйственных предприятий

В диссертации отмечено, что одним из элементов регулирования земельного оборота является разработка и реализация алгоритма передачи земельных долей в доверительное управление и перевод невостребованных земельных долей в собственность муниципалитета

Механизм осуществления доверительного управления земельными долями в праве общей долевой собственности можно представить в виде схемы (рис 2)

При этом в качестве доверительного управляющего возможен выбор сельхозпредприятия, что обусловлено следующим 1) сельхозпредприятия заинтересованы в использовании земельных долей в праве общей долевой собственности и недопущении их вывода из оборота, т к от этого зависит целостность земельного фонда предприятий, 2) сельскохозяйственные предприятия располагают списками собственников земельных долей, что позволяет вести мониторинг земельных долей по формам их распоряжения, 3) при создании организации по оказанию услуг доверительного управления необходимо привлекать специалистов, которые компетентны в вопросах, касающихся эффективного использования сельскохозяйственных угодий и сельхозпредприятия располагают таковыми

На наш взгляд, доверительное управление окажет содействие в привлечении эффективного собственника к землям сельскохозяйственного назначения

Проведенное исследование показало, что одним из важных аспектов регулирования использования земельных долей является перевод не востребуемых земельных долей в муниципальную собственность, т к на сегодняшний день это прописано законодательно, но четкая процедура по переводу и признанию земельных долей бесхозными отсутствует В ходе исследования был разработан алгоритм реализации данной правовой нормы, который представлен на рис 3

В результате проведенных исследований было выявлено, что негативным фактором является не только отсутствие единой Программы по управлению земельным фондом на уровне региона, но и недостаточная информационная база по процессам, происходящим в земельных отношениях Во всех органах управления земельными ресурсами существует своя информационная база, содержащая информацию только одного ведомства Это приводит к дублированию информации, снижает эффективность работы, не позволяет оперативно

принимать управленческие решения, отсутствует обратная связь, т.е. связь с сельскохозяйственными предприятиями, собственниками

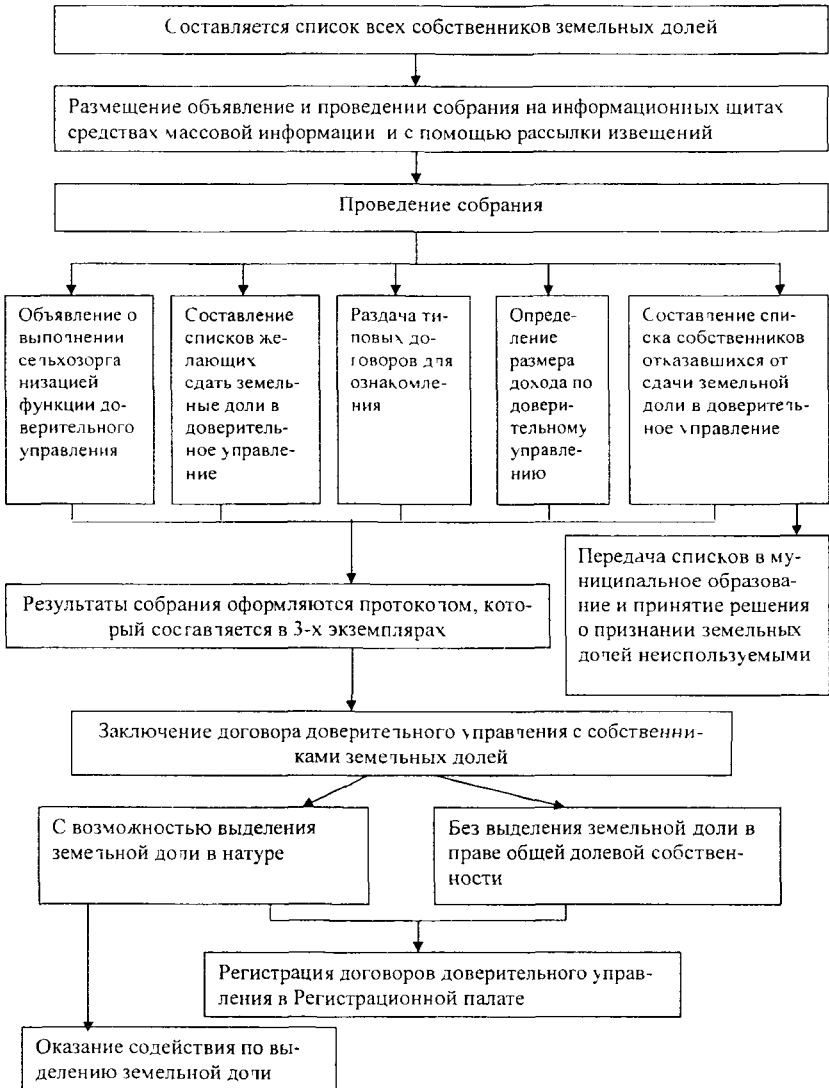


Рис 2 Алгоритм организации доверительного управления сельскохозяйственными предприятиями

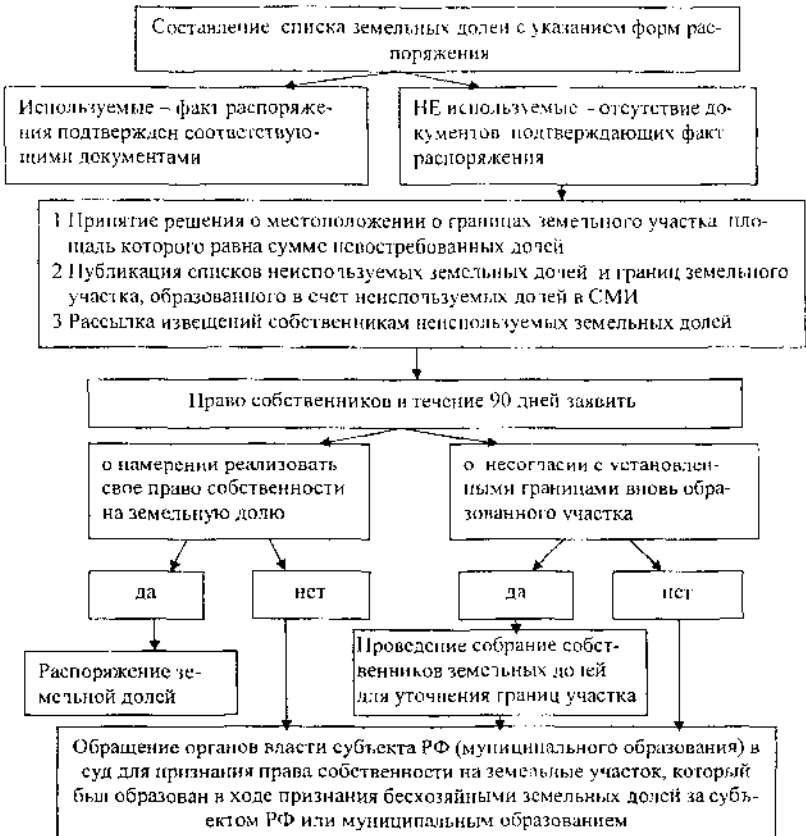


Рис 3 Алгоритм перевода невостребованных земельных долей в муниципальную собственность

Соблюдение этих процедур позволит муниципальным образованиям реализовать юридические нормы, касающиеся перевода невостребованных земельных долей в их собственность

Для устранения этого видится целесообразным создание специального отдела в системе информационно-консультационных служб региона по вопросам земельных отношений (ИКС-Зем), как способа повышения эффективности регулирования земельных отношений на региональном уровне. Данный Отдел должен взаимодействовать с соответствующим отделом Управления сельского хозяйства, который координирует всю информацию о состоянии земельного

фонда, сделках с землей, нарушениях земельного законодательства, всех последних изменениях в законодательстве в сфере земельных отношений

Информационно-консультационная служба должна обеспечивать интересующей информацией не только органы управления земельными ресурсами, но и сельскохозяйственные предприятия, физических лиц и способствовать обратной связи между субъектами земельных отношений и органами управления земельными ресурсами. Одной из задач ИКС-Зем предпологается регулярное проведение семинаров по актуальным вопросам в сфере земельных отношений.

Деятельность отдела информационно-консультативной службы по вопросам земельных отношений должна осуществляться не только на уровне области, но и на уровне районов. Районные отделы ИКС должны находиться в прямом подчинении. Предоставление информационной базы должно быть бесплатным, так же как и проведение запланированных семинаров, курсов.

Таким образом, в ходе проведенного исследования было выявлено, что в сложившейся институциональной среде необходима и возможна реализация мер по регулированию земельного оборота на региональном уровне. Повышение роли государства в данной сфере позволит не допустить вывод земель сельскохозяйственного назначения из оборота, спекуляцию сельхозземлями, будет способствовать формированию более эффективной структуры собственности и сохранению земельного фонда сельскохозяйственных предприятий.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы**

1. Ивушкина М.П. Механизмы регулирования земельных отношений на региональном уровне // Вопросы экономики, права и образования. Сборник научных статей. Под ред. И.А. Тихоновой. Рязань: Рязанский филиал Московского института экономики, менеджмента и права, 2006 - с. 196-197 - (0,2 п.л.)
2. Ивушкина М.П. К вопросу управления земельным фондом в сельском муниципальном районе / Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Местное самоуправление на селе: опыт, проблемы, решения»/ВНИИСТУСХ-М. Восход 2006 - с. 40-45 - (0,3 п.л.)
3. Никонова Г.Н., Ивушкина М.П. Проблемы регулирования земельных отношений в аграрном секторе Рязанской области // Проблемы кадров и экономики сельскохозяйственного производства – СПб. АМА НЗ РФ, 2006 - с. 34-38 - (0,3 п.л., в т.ч. автора 0,15 п.л.)
4. Ивушкина М. П. Место и роль государства в регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий -2007 - № 11 (0,5 п.л.)



---

Научное издание RIZO-печать  
ИННОВАЦИОННЫЙ ЦЕНТР ЗАЩИТЫ РАСТЕНИЙ  
Лицензия ПЛД № 69-253 Подписано к печати 12 октября 2007 г , тир 100 экз