

УДК 631.152:332.2.025.8

А.А. Титков, С.П. Суворова

ФГБОУ ВО «Орловский государственный аграрный университет имени Н.В. Парахина», г. Орёл, email: titkow91@mail.ru

УПРАВЛЕНИЕ СОБСТВЕННОСТЬЮ НА ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ: РЕАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, аграрный сектор, система управления земельной собственностью, земельная реформа, земельные доли, субъекты управления.

Статья посвящена обоснованию развития системы управления земельной собственностью на земли сельскохозяйственного назначения на основе формирования модели распределения прав с использованием профессионального субъекта управления на уровне региона. Проанализированные результаты проведенной земельной реформы и выявленные текущие проблемы работы аграрных землевладельцев показали тесную взаимосвязь в части существующих проблем. В виду чего, определены инструменты и механизмы обеспечения доступа всех заинтересованных лиц к управлению земельной собственностью на основании представленных механизмов.

A.A. Titkov, S.P. Suvorov

FGBOU VO «Orel State Agrarian University named after N.V. Parakhina», Orel, email: titkow91@mail.ru

PROPERTY MANAGEMENT OF AGRICULTURAL LAND: REAL PROBLEMS AND DEVELOPMENT PROSPECTS

Keywords: agricultural land, agrarian sector, land property management system, land reform, land shares, management entities.

The article is devoted to the substantiation of the development of a land property management system for agricultural land based on the formation of a model for the distribution of rights using a professional subject of management at the regional level. The analyzed results of the land reform carried out and the identified current problems in the work of agricultural landowners showed a close relationship in terms of existing problems. In view of this, tools and mechanisms have been identified to ensure access for all interested parties to the management of land property on the basis of the presented mechanisms.

Длительные преобразования в системе управления земельной собственностью, сопровождающиеся поэтапным проведением земельной реформы, определили действительное состояние отношений в сфере аграрного землевладения и текущие проблемы. Проводимые в 1990-1991 гг. работы в части формирования новых видов собственности и уравнивании их между собой, привели к появлению новых видов прав, а разработанная система законодательного регулирования (Законы РСФСР «О земельной реформе» и «О крестьянском (фермерском) хозяйстве») закрепили факт их использования, ликвидировав монополию союзного государства в отношении главного средства производства в аграрном секторе. Однако сформированная и существующая законодательная база в данный период времени

не позволяла эффективно реализовать обозначенные положения. В частности, отдельные виды собственности, такие как колхозно-кооперативная и коллективно-долевая, дополнительно усложняли систему управления и являлись экономически нежизнеспособными, а ограничение по объектам частной собственности не позволяло полноценно реализовать данное право с последующим получением рентных платежей [3].

Преследуя базовые цели земельного реформирования, в части повышения эффективности работы аграрного сектора, на основе сформированных законодательных положений, организуется передача земельной собственности в частные руки. Таким образом, реализуется базовое положение земельной реформы по дифференциации видов собственности на землю с последую-

щим предположением о совершенствовании отношений между хозяйствующими субъектами.

Цель исследования: анализ перспективных вариантов развития системы управления земельной собственностью на земли сельскохозяйственного назначения, в условиях исследования действительных проблем управления земельной собственностью в аграрном секторе и опыта прогрессивных регионов

Материал и методы исследования

Проведенное исследование основано на трудах отечественных экономистов и специалистов в сфере управления земельной собственностью, а также наработанном практическом опыте авторов исследования. Основными материалами исследования выступают данные статистических докладов по использованию земель сельскохозяйственного назначения в регионах и Российской Федерации в целом.

В работе использованы методы анализа и синтеза, позволяющие интегрировать опыт и научные достижения в сфере развития управления земельной собственностью и обоснования принятых управленческих решений.

Результаты исследования и их обсуждение

Развитие вопросов управления земельной собственностью является важным аспектом для аграрных регионов, располагающих значительными земельными ресурсами и обеспечивающими основу сельскохозяйственного производства. Недостижение плановых показателей земельной реформы, определили необходимость региональных поправок в действия субъектов управления, что в наиболее значимом виде прослеживается на территории субъектов, входящих в состав центрального Черноземья. Наиболее развитая система управления ресурсами аграрного сектора прослеживается на территории Белгородской области в условиях функционирования специального уполномоченного субъекта – Белгородский земельный фонд. Сущность создания профильного субъекта управления определена многочисленными основаниями: низкая эффективность использования

земельной собственности, неисполнение положений земельной реформы, а также наличие фактов спекулятивного использования земельных ресурсов. Так, Постановлением Правительства региона определено, что отмечаются ситуации, характеризующие организацию приобретения земель аграрного сектора отдельными структурами, не имеющих прямой связи с сельскохозяйственным производством, отстаивающих исключительно свои индивидуальные корпоративные интересы и цели, направленные на максимизацию прибыли и получение дополнительного дохода, сопряженного со спекуляцией землей [4]. Результатом деятельности данных организаций является ущемление прав физических лиц, являющихся собственниками, как отдельных участков, так и долей в составе общедолевой собственности, а также и сельскохозяйственных производителей, ведущих длительное время хозяйственную деятельность на этих землях [4]. В виду чего, «в целях создания благоприятных условий для развития сельскохозяйственного производства, содействия заключению и надлежащему оформлению правоотношений при осуществлении действий, связанных с оборотом земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, эффективного управления и распоряжения сельскохозяйственными землями, находящимися в государственной и муниципальной собственности правительство области определено создание ОАО «Белгородский земельный фонд» [4].

Основная задача фонда – организация эффективного управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, а также долями в составе общедолевой собственности на земли данной категории.

Выполняя посредническую функцию при распределении земель из состава государственной собственности, фонд находится на стыке интересов землепользователей и землевладельцев, осуществляя перевод земель для организации их полномасштабного использования. Формат работы фонда предполагал аккумуляцию земель сельскохозяйственного назначения в условиях:

– гражданско-правовых сделок по приобретению земель и земельных долей в состав государственной собственности;

– передачи земель в состав государственной собственности в порядке разграничения видов собственности;

– изъятия земель аграрного сектора в условиях выявления фактов нарушения в использовании данных ресурсов.

Таблица 1

Динамика площадей земель сельскохозяйственного назначения в структуре земельного фонда Белгородской области (общая площадь/структура формы собственности) [10]

Год из-да-ния до-кла-да	Общая пло-щадь	В соб-ствен-ности граж-дан	В соб-ствен-ности юриди-ческих лиц	В государ-ственной и муни-ципальной соб-ствен-ности
2020	2087,5	666,4	414,7	1006,4
2015	2094,8	796,5	304,7	993,6
2013	2095,4	832,6	288,4	974,4
2012	2095,9	853,0	283,0	959,9
2011	2098,1	851,9	257,4	970,8
2010	2011,5	867,6	269,2	874,7
2009	2015,4	889,3	257,7	868,4
2006	2015,6	1179,1	248,2	588,6
2004	2019,4	1610,1	193,2	216,1
2000	2018,8	1597,7	200,1	221,0

В составе муниципальной собственности и собственности Белгородской области по состоянию на 2004 г. (дата образования фонда) находилось 10,7 % (216,1 тыс. га) земель сельскохозяйственного назначения. Заявленные задачи функционирования фонда и эффективная работа, позволили организовать прирост государственной собственности за 10 лет функционирования до 47,4 % (993,6 тыс. га) от общего объема земель сельскохозяйственного назначения (из них площадь долей в праве общей собственности на земельные участки 352,9 тыс. га.).

За анализируемый период существования фонда при различных организационно-правовых формах произошли серьезные изменения в структуре зе-

мельного фонда Белгородской области в целом и в отношении земель сельскохозяйственного назначения в частности.

Отраженная динамика площадей земель сельскохозяйственного назначения региона свидетельствует о значительном приросте доли земли в составе государственной и муниципальной собственности, что отражает результаты проводимой земельной политики и введенных в действие нормативно-правовых актов. Однако механизм оборота земель в регионе был активизирован до принятия постановления о создании земельного фонда, что характеризует прирост доли земель и в составе собственности юридических лиц. Так, использование норм федерального законодательства по обороту земель сельскохозяйственного назначения позволило приобретать в собственность доли в составе земель данной категории, чем активно воспользовались крупные агрохолдинги, одним из которых является ООО «Интеко-агро», входящий в состав ЗАО «Интеко». Аккумулировав на своем балансе свыше 15 тысяч гектаров земли, ООО «Интеко-Агро» не перешло к реализации работ по их использованию: имеющиеся угодья не подлежали обработке, ликвидировано и реализовано имеющееся материально-техническое обеспечение, здания и сооружения, расположенные на земельных участках не использованы по назначению и частично разрушены. В этих условиях депутатами Белгородской думы активизирована работа по недопущению дальнейшего перехода земельных ресурсов в собственность данной компании. Неблагополучный опыт перехода земель в руки неэффективных собственников, в первую очередь, и потребовал создания фонда по управлению земельными ресурсами. Темп роста доли земель в составе государственной собственности и собственности юридических лиц, отражен на рисунке 1.

Как видно из рисунка 1 в рамках правового обеспечения управления земельными ресурсами региона и создания фонда, обеспечивается максимальное вовлечение земель в состав государственной собственности региона, что отражает цели его создания и результаты функционирования.

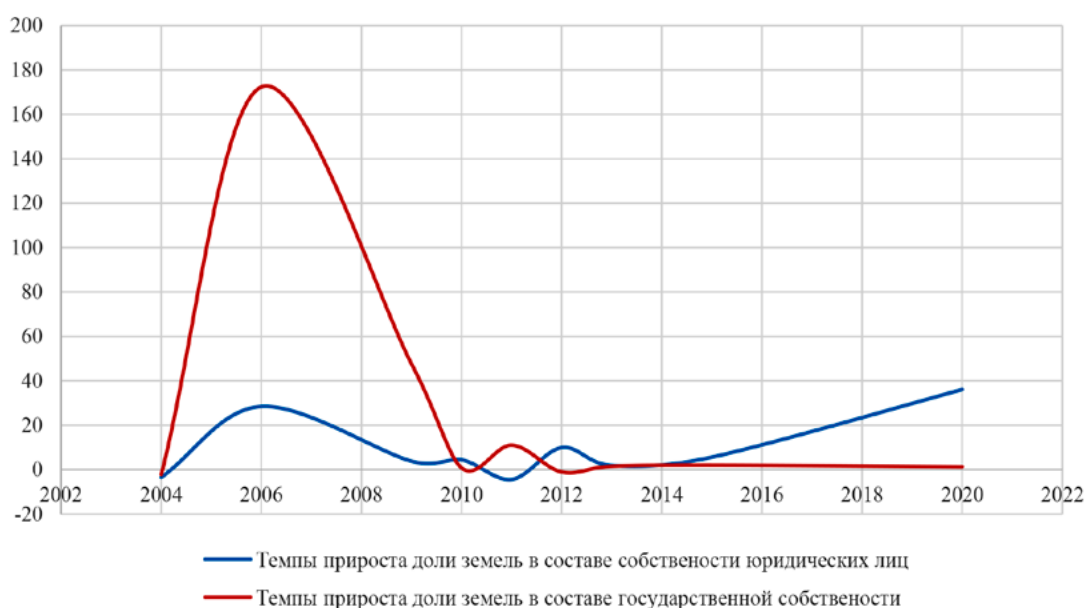


Рис. 1. Темп роста доли земель в составе государственной собственности и собственности юридических лиц, %

Источник: составлено автором по результатам исследования

Однако проводимая земельная политика не позволила в полной мере ликвидировать темпы роста земель в составе собственности юридических лиц.

Таким образом, несмотря на наличие значимого спектра проблем, сопровождающих систему управления земельной собственностью более 30 лет, до текущего момента отсутствует скоординированная система институтов, обеспечивающих разработку единой земельной политики в части разработки и поддержании единых норм и стандартов, регламентирующих процесс оборота, использования и сохранения плодородия земель сельскохозяйственного назначения [9].

Представленные результаты земельных преобразований наглядно отражают и действительные задачи современной системы управления земельной собственностью, направленные на завершение земельной реформы, основными из которых являются:

- перевод земельных долей в земельные участки с идентификацией данных объектов в виде самостоятельных объектов недвижимости;

- организация эффективного потребления земельной собственности;

- обеспечения доступа к земельной собственности;

- снижение доли невостребованных земель;

- повышение качества системы управления земельной собственностью.

Заявленный спектр современных проблем аграрного землепользования обосновывает необходимость использования научно обоснованных подходов к разрешению текущих задач, решение которых направлено на завершение земельной реформы и достижение целевых показателей обеспечения доступа к земле всем заинтересованным физическим и юридическим лицам.

Ключевым элементом решения обозначенных проблем является разработка механизмов распределения прав в отношении земельной собственности. Именно процесс распределения прав выступил отправной точкой в части формирования текущего положения дел в 90-х годах, что свидетельствует о важности данного момента и необходимости уделять максимального внимания процес-

су перехода прав на земельные участки и доли в настоящее время [7]. Существующий личный опыт не в полном объеме позволяет использовать результаты ретроспективных действий для разрешения текущих задач и проблем, однако имеющиеся данные работы отдельных субъектов, в том числе Белгородской области, свидетельствуют о потенциальной возможности формирования новой модели управления на основе распределения прав в отношении земельной собственности. Заявленный подход базируется на формировании самостоятельного субъекта управления, целью которого является создание благоприятных условий развития аграрного сектора региона, организационно-техническое сопровождение операций, связанных с оборотом земельных долей и индивидуальных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а также организация наилучшего и наиболее эффективного использования земель, находящихся в составе государственной собственности в части распоряжения данной категорией имущества.

По своей сути, процесс управления земельной собственностью требует введение обособленного субъекта управления в состав работы которого войдут функции, обеспечивающие организацию завершения земельной реформы, начатую в 90-х годах прошлого века. Соответственно, задачи работы данного субъекта характеризуются перечнем проблем отечественной системы управления, в частности:

- распределение земельных ресурсов в условиях перераспределения прав собственности, владения и пользования в отношении земли;
- снижение доли невостребованных земель;
- формирование обособленных границ земельных участков (как в составе государственной, так и в частной собственности по примеру Воронежского региона);
- обеспечение равноправного существования различных форм собственности на землю;
- построение централизованной системы управления земельной собственностью на основе интеграции функций профессионального субъекта управ-

ления, региональных подразделений Росреестра и муниципальных органов власти.

Одной из наиболее значимых проблем, характеризующей необходимость формирования нового субъекта управления, является значительный объем земельных долей, стагнирующих развитие управления земельными ресурсами. Так, общая долевая собственность на земли сельскохозяйственного назначения появилась еще в России в начале 90-х годов XX века. Земельная реформа, начатая в это время, была направлена в первую очередь на отмену государственной монополии на землю, введение многообразия форм собственности на землю, создание условий для развития наиболее эффективных форм хозяйствования в агропромышленном комплексе, обеспечение рационального и экологически безопасного использования земель, удовлетворение потребности граждан и юридических лиц в земельных участках и решение ряда других социально-экономических задач. В результате проведенной земельной реформы собственниками земельных долей стали около 8,5 млн бывших работников колхозов и совхозов [7]. Однако это право собственности долгое время оставалось виртуальным – в натуре земельные доли не выделялись, не было ясности и в вопросе о том, как владельцы долей могут реально ими распорядиться. Согласно данным Росреестра, по состоянию на 1 января 2021 г. в частной собственности граждан находилось 105,5 млн га земель сельскохозяйственного назначения, из них земельные доли составляли 80 млн га (75,8%) [6]. При этом без официального выделения земельной доли из общей долевой или совместной собственности ни один из собственников не может распоряжаться своей долей по своему усмотрению. Таким образом, первоочередной задачей на пути развития управления земельной собственностью, является решение проблемы сокращения площадей, приходящихся на земельные доли. Значимым положительным примером в разрезе данного вопроса является работа Воронежского региона, обеспечивавшего формирование границ земельных участков и идентификации их в качестве самостоятельных

объектов недвижимости. Работы в данном направлении организованы на уровне органов исполнительной власти субъекта, а также усилиями муниципальных властей, что позволило минимизировать долю площади, приходящуюся на данную категорию.

Работа по сокращению площадей земельных долей, является первостепенной в рамках функционирования профильного субъекта управления, наряду с решением выше представленных задач и функций. Отметим, что профильный субъект управления земельной собственностью есть самостоятельный орган управления, функционирующий во взаимодействии с органами исполнительной власти и созданный на основании решения правительства Региона. Прототипом данного субъекта является ныне существующий ОГБУ «Белгородский земельный фонд», функционирующий на базе соответствующего субъекта РФ. Исследование опыта работы фонда свидетельствует о необходимости внесения поправок в его работу в части независимого существования и работы в рамках нескольких направлений:

- с государственной собственностью;
- с частной собственностью.

Выводы

Таким образом, действительная система управления земельной собственностью аграрного сектора не позволяет решить существующие проблемы

землевладельцев и землепользователей, сам характер использования земли не является эффективным. Проблемы аграрного сектора в части землепользования, и опыт отдельных регионов свидетельствует о возможности правки действительного состояния данного вопроса. Так, на уровне субъектов Федерации необходимо уделить внимание организации профессионального управления земельной собственностью. Данное управление предполагает создание профильного субъекта, выполняющего роль связующего звена между землевладельцем, в том числе и государством, и потенциальным землепользователем. Наделяя данного субъекта функциями распределения земель из состава государственной собственности, мы получаем организацию доступа к преобладающей доли собственности в регионе, а обеспечивая работу с физическими лицами, профессиональный субъект функционирует как доверительный управляющий и, при необходимости, занимается выкупом земель в данном сегменте с последующим их переводом в состав государственной собственности. Решение о создании профильного субъекта должно быть принято Постановлением Правительства региона, а его деятельность должна быть индивидуальной – без непосредственного подчинения какому-либо департаменту, предполагается только формат сотрудничества.

Библиографический список

1. Земельный кодекс Российской Федерации (от 25.10.2001 г. №136-ФЗ). [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12124624/> (дата обращения 12.11.2022).
2. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 N 101-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37816/ (дата обращения 12.11.2022).
3. Указ Президента Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР».
4. Постановление Правительства Белгородской области «Об образовании Белгородского земельного фонда» от 14 декабря 2004 года № 197-пп. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/193238> (дата обращения 29.10.2022).
5. Барсукова С.Ю., Звягинцев В.И. Земельная реформа в России в 1990-2000-е годы, или как в ходе ведомственных реорганизаций «Реформировали» земельную реформу // Журнал институциональных исследований. 2015. № 2. С. 84-92.
6. Доклад о состоянии и использовании земель за 2020 г. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Белгородской области. Белгород, 2021. 87 с.

7. Строев Е.С., Волков С.Н. Земельный вопрос в России в начале XXI века (проблемы и решения). М.: ГУЗ, 2001. 55 с.
8. Титков А.А. Развитие системы управления земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения на основании использования организационно-экономического механизма // Естественно-гуманитарные исследования. 2020. № 29 (3). С. 342-345. DOI: 10.24411/2309-4788-2020-10286.
9. Титков А.А. Управление земельными ресурсами в сельском хозяйстве: современное состояние и элементы совершенствования // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. 2019. № 9 (54). С. 47-52. DOI: 10.33938/199-47.
10. Шанин С.А., Шанина Е.Н. Институциональная, организационно-экономическая и правовая среда сельскохозяйственного землепользования в регионе // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К. Л. Хетагурова. 2014. № 4. С. 690-695.