

<https://doi.org/10.30766/2072-9081.2023.24.6.1067-1076>

УДК 332.36



Особенности современной институциональной среды земельных отношений в аграрном секторе

© 2023. Г. Н. Никонова✉

ФГБУН «Санкт-Петербургский Федеральный исследовательский центр Российской академии наук», г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный аграрный университет», г. Санкт-Петербург-Пушкин, Российская Федерация

В статье представлены результаты исследований особенностей институциональной среды земельных отношений в аграрном секторе под влиянием таких институтов как государство и собственность, что определяет сложившуюся модель землепользования. Среди выделенных элементов институциональной среды более подробно рассмотрены становление и негативные последствия института земельных долей – своеобразной «институциональной ловушки», влияние которой трудно преодолеть до сих пор. Показан отрицательный эффект закрепления данного нежелательного института, что привело к сохранению до настоящего времени большого удельного веса бесхозных сельскохозяйственных угодий, а также другим негативным процессам при их использовании. Например, к началу января 2022 года более 40 % площади земель колхозов и совхозов, распределенных между сельскими жителями в 90-е годы, числилось в общей долевой собственности. Причем площадь земельных долей в статусе невостребованных достигала свыше 11 млн га, несмотря на достаточно активную деятельность органов местного самоуправления в этом вопросе. Отмечено, что одной из современных характеристик и последствий институциональной среды является наличие более 30 млн га неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, в том числе из-за неблагоприятных рентных отношений. Сделан вывод о большой роли цифровизации как важнейшего элемента совершенствования институциональной среды, в первую очередь на основе формирования необходимой базы полных и достоверных данных о земельных ресурсах. Определено, что решение поставленных масштабных задач по развитию аграрного сектора и возвращению в оборот выбывших угодий будет способствовать преодолению негативного влияния дисфункциональности институтов. Отсюда значимость при реализации приоритетных направлений государственной аграрной политики таких принципов как вовлеченность и партнерство, дифференцированность, системность мероприятий и стратегий.

Ключевые слова: институты, рынок земли, земельные доли, сельскохозяйственные угодья

Благодарности: исследование выполнено при поддержке Минобрнауки РФ в рамках выполнения Государственного задания ФГБУН «Санкт-Петербургский Федеральный исследовательский центр Российской академии наук» (тема № FFZF-2022-0018).

Автор благодарит рецензентов за их вклад в экспертную оценку этой работы.

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Никонова Г. Н. Особенности современной институциональной среды земельных отношений в аграрном секторе. Аграрная наука Евро-Северо-Востока. 2023;24(6):1067-1076.

DOI: <https://doi.org/10.30766/2072-9081.2023.24.6.1067-1076>

Поступила: 16.10.2023

Принята к публикации: 08.12.2023

Опубликована онлайн: 20.12.2023

Features of the modern institutional environment of land relations in the agricultural sector

© 2023. Galina N. Nikonova✉

St. Petersburg Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences, Saint-Petersburg, Russian Federation
St. Petersburg State Agrarian University, Saint-Petersburg, Russian Federation

The article presents the results of research into the characteristics of the institutional environment of land relations in the agricultural sector under the influence of such institutions as the state and property, which determine the current model of land use. Among the selected elements of the institutional environment, the formation and negative consequences of the institution of land shares are considered in more detail – a kind of “institutional trap”, the influence of which is still difficult to overcome. The negative effect of consolidating this undesirable institution is shown, which has led to the preservation to this day of a large proportion of ownerless agricultural land, as well as other negative processes during their use. For example, by the beginning of January 2022, more than 40 % of the land area of collective and state farms, distributed among rural residents in the 90s, was in common shared ownership. Moreover, the area of land shares in the status of unclaimed reached

over 11 million hectares, despite the fairly active activity of local governments in this matter. It is noted that one of the modern characteristics and consequences of the institutional environment is the presence of more than 30 million hectares of unused agricultural land, including due to unfavorable rent relations. A conclusion is drawn about the great role of digitalization as a critical element in improving the institutional environment, primarily based on the formation of the necessary database of complete and reliable data on land resources. It has been determined that the solution to the large-scale tasks set for the development of the agricultural sector and the return of abandoned land to circulation will help overcome the negative impact of dysfunctional institutions. Hence the importance in the implementation of priority directions of state agricultural policy of such principles as involvement and partnership, differentiation, systematic measures and strategies.

Keywords: institutions, land market, land shares, agricultural grounds

Acknowledgments: the research was carried out under the support of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation within the state assignment of the St. Petersburg Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences (SPC RAS) (theme No. FFZF-2022-0018).

The author thanks the reviewers for their contribution to the peer review of this work.

Conflict of interest: the author declares no conflict of interest.

For citations: Nikonova G. N. Features of the modern institutional environment of land relations in the agricultural sector. *Agrarnaya nauka Evro-Severo-Vostoka* = Agricultural Science Euro-North-East. 2023;24(6):1067-1076. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.30766/2072-9081.2023.24.6.1067-1076>

Received: 16.10.2023

Accepted for publication: 08.12.2023

Published online: 20.12.2023

Современная ситуация функционирования отечественного аграрного сектора в условиях жесткого санкционного давления, стоящие перед ним задачи по обеспечению импортозамещения на продовольственном рынке и роста объемов экспорта сельскохозяйственной продукции, закономерно ведут к возрастанию роли земельных ресурсов, несмотря на значимость технологий и других факторов производительности в АПК [1]. Актуальность проблемы существенного повышения уровня эффективности использования сельскохозяйственных угодий, как основы реализации внутреннего потенциала развития сельских территорий [2, 3, 4], также связана с вопросами достижения параметров динамики развития национального сельского хозяйства, установленных в документах долгосрочного планирования. Например, в «Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2022 года №2567-р, один из целевых показателей предусматривает обеспечить в 2030 году индекс производства продукции в агропромышленном комплексе (в сопоставимых ценах) в размере 129,7 % к уровню 2020 года. В результате это предопределяет значимость поиска ответа на вопрос: насколько сложившаяся институциональная среда, в частности, в сфере земельных отношений, будет способствовать или сдерживать реализацию амбициозных государственных целей развития АПК.

В сформировавшейся модели земельных отношений в аграрном секторе проявляются все особенности и последствия их рыночного и государственного регулирования, что форми-

рует определенную институциональную среду. В итоге она становится отдельным объектом научного анализа, который дает возможность раскрыть природу институциональных изменений для выработки решений по оценке и упреждению рисков, не позволяющих поддерживать нормальный воспроизводственный процесс в сельском хозяйстве при существующих возможностях и ограничениях в землепользовании.

В качестве ключевой темы это обсуждалось автором еще более 15 лет тому назад [5], когда шла реализация такой важнейшей инновации в судьбе отечественного аграрного сектора как Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» (2006-2007 годы), инструменты которого затем стали действовать в Государственных программах развития сельского хозяйства на 2008-2012 годы и 2013-2020 годы.

За прошедший после этого период произошли принципиальные изменения в государственной аграрной политике и функционировании аграрного сектора экономики, принято много документов стратегического уровня, в том числе Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства до 2025 года, Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации до 2030 года. В рамках Государственной программы развития сельского хозяйства реализуется федеральный проект «Создание условий для независимости и конкурентоспособности отечественного агропромышленного комплекса» и другие, которые закладывают фундамент устойчивости в развитии агропромышленного комплекса страны.

Однако из-за сохранения ряда существовавших ранее негативных факторов, в т. ч. «неэффективной структуры собственности, неупорядоченности имущественных отношений...» [5, с. 157], при нарастании новых внешних рисков производственной деятельности в АПК в условиях глобального геополитического противостояния с Западом, сохраняет свою актуальность задача «... целенаправленно бороться с очагами убыточности в сельском хозяйстве, так как они носят и продуктовый, и территориальный характер. Нужен план модернизации отсталых хозяйств и отраслей, чтобы неэффективное производство не осталось за рамками программы возрождения сельской местности» [5, с. 159].

Цель исследования – рассмотрение особенностей современной институциональной среды земельных отношений в аграрном секторе для оценки перспектив повышения уровня эффективности использования сельскохозяйственных угодий как существенного фактора устойчивого развития сельского хозяйства.

Научная новизна – на основе приложения институциональной экономической теории проведен анализ причинно-следственных связей, определяющих своеобразие сложившейся модели земельных отношений в аграрном секторе под влиянием неэффективных, но устойчивых норм и правил.

Материал и методы. Исследования проводили с использованием статистических данных Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. Применяли методы статистического анализа обработки информации для измерения абсолютных и относительных данных, в качестве технических средств использованы программные продукты Microsoft Office и Excel.

Результаты и их обсуждение. Известный представитель институциональной теории, лауреат Нобелевской премии по экономике за 1993 год Дуглас Норт характеризовал институциональную среду как «совокупность основополагающих политических, социальных и юридических «правил игры» [6, с. 17], то есть созданных человеком ограничительных рамок – институтов. Институты «влияют на экономический процесс тем, что оказывают воздействие на издержки обмена и производства. Наряду с применяемой технологией они определяют трансакционные и трансформационные (производственные) издержки, которые в совокупности составляют общие издержки производства... и, следовательно, определяют рентабельность и привлекательность той или иной экономической деятельности» [6, с. 20-21].

Земельные отношения представляют собой сложную систему функционирования институтов: рынка, государства, собственности, ренты и других, в результате действия которых реализуются правовые, имущественные, финансовые, экономические отношения и регуляторы по поводу владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами. Поэтому институциональную среду земельных отношений можно охарактеризовать как совокупность внешних и внутренних факторов, выступающих под влиянием институтов в качестве правил, ограничений и стимулов, что в итоге определяет модель и уровень эффективности землепользования.

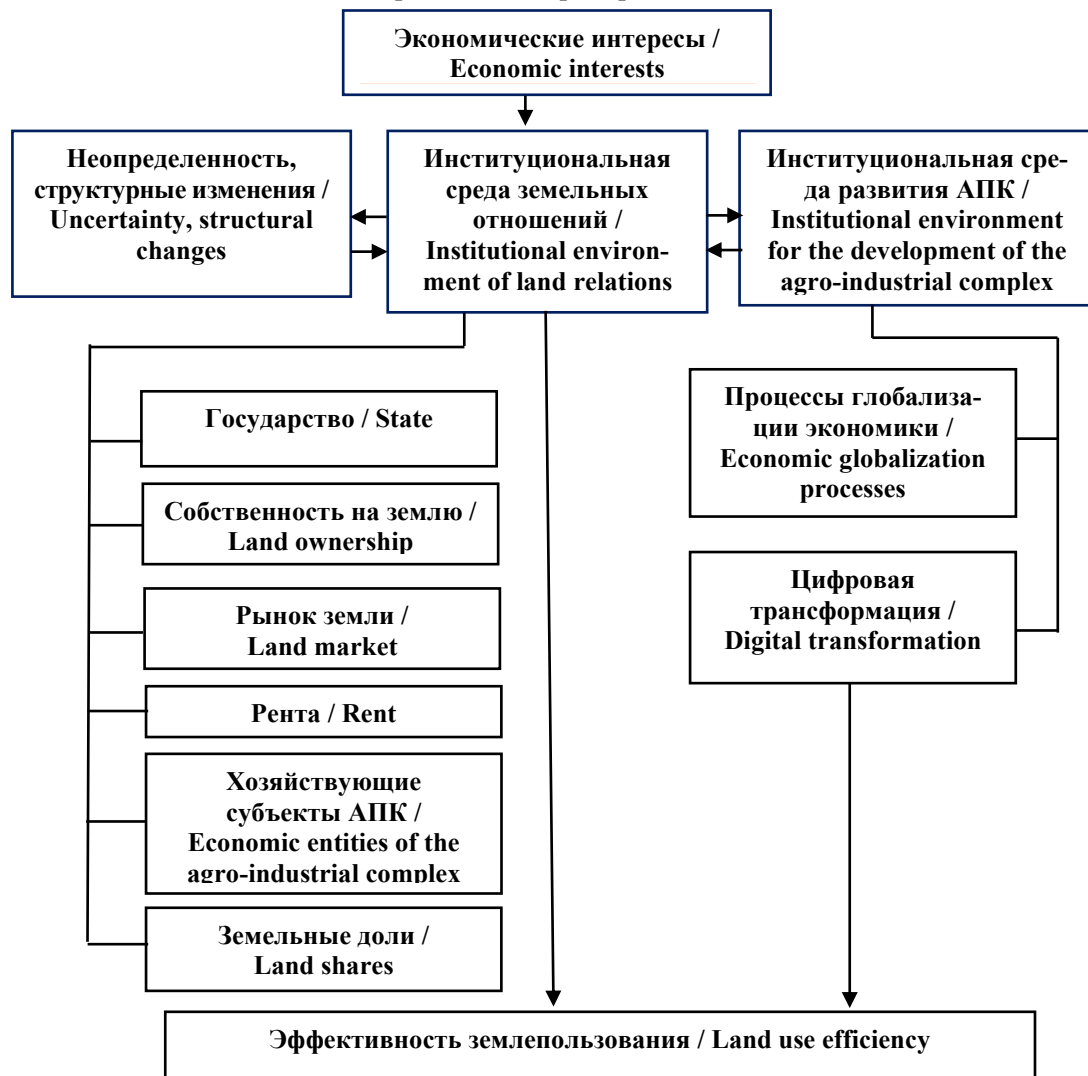
Необходимо подчеркнуть, что институциональная среда земельных отношений, во-первых, включена в общую институциональную среду, в которой функционирует АПК страны. Во-вторых, институты в сфере земельных отношений, т. е. стимулы и ограничения по поводу распределения и использования земельных ресурсов, определяют складывающиеся структурные особенности, в зависимости от доминирования экономических интересов того или иного субъекта земельных отношений: физического лица, коллектива, государства или общества в целом. Отсюда соответствующая роль формальных или неформальных правил, нормативно-правовой базы, рыночной инфраструктуры и других. Среди них, безусловно, большое значение имеют такие институты, как государство, собственность, рынок, рента, хозяйствующие субъекты (рис.).

Особенностью современной институциональной среды является ее высокий уровень неопределенности, ощущаемой субъектами агропродовольственной системы при принятии решений в отношении различных аспектов своей деятельности, в т. ч. масштабов землепользования или инвестирования в новые проекты. Анализ степени этой неопределенности имеет важное значение для прогнозирования темпов ввода земель в оборот, освоения цифровых технологий в сфере землепользования и т. д.

Трактовка неопределенности, согласно подходам Д. Норта, Ф. Найта и Дж. М. Кейнса, означает невозможность предсказать будущий исход процессов и результат. Д. Норт, рассматривая трансформацию неопределенности в риск, отмечал: «Под неопределенностью я понимаю такие условия, когда человек неспособен предвидеть будущее и потому не в состоянии выработать такую линию поведения, которая могла бы предотвратить наступление нежелательного события. Риск, напротив, предполагает, что человек видит возможность нежелательного

события и способен предпринять действия, снижающие его вероятность» [6, с. 161]. Отсюда роль институтов в смягчении последствий неопределенности для обеспечения мотивации сельскохозяйственных товаропроизводителей. Причем очень большое значение имеют правила,

от которых зависит степень надежности защиты прав собственности и контрактных отношений. Так, если институт государства недостаточно защищает права собственников земли, то повышается степень неопределенности будущего для предпринимателей в сельском хозяйстве.



*Рис. Основные элементы современной институциональной среды земельных отношений /
Fig. Basic elements of the modern institutional environment of land relations*

Поэтому оценка характеристик институциональной среды может проводиться по двум позициям: анализу всей системы институтов, влияющих на экономические процессы в аграрном секторе, или же какого-то одного из них. Применительно к земельным отношениям, например, очень важно рассматривать роль регулирования отношений собственности со стороны государства, как ведущего института в данном случае, от которого зависит уровень транзакционных издержек, выступающий индикатором эффективности институциональной среды.

Следовательно, анализируя институциональную среду, требуется выявить как воздей-

ствие ряда институтов, так и сущность наиболее значимого из них для условий соответствующей экономической ситуации. Это позволит диагностировать «качество» конкретного института, что, по мнению Е. В. Попова и других авторов, связано с его эффективностью [7]. В данном аспекте можно сослаться и на подход О. С. Сухарева о дисфункциональности институтов, которая проявляется в их «институциональной неэффективности» [8]. В дальнейшем это ведет к возникновению такого негативного явления, как «институциональная ловушка». Об «институциональных ловушках», т. е. обнаружении в какой-либо социально-экономи-

ческой системе действия неэффективных, но устойчивых норм и правил, впервые отметил академик В. М. Полтерович [9].

Действительно, дисфункциональность института государства при проведении рыночных преобразований привела к развитию в земельных отношениях устойчивого института аналогичного типа, причиной появления которого стали земельные доли граждан, образовавшиеся в процессе аграрной реформы 90-х годов как переходная форма от государственной собственности на землю к частной. Поэтому в 1992-1993 годах в рамках реорганизации сельскохозяйственных предприятий происходило разделение имущества и сельскохозяйственных угодий колхозов и совхозов между их работниками (включая пенсионеров) и сельскими жителями, являющимися в границах хозяйства, представителями социальной сферы села (учителя, врачи, сотрудники детских учреждений и др.). В результате в собственность 12 млн человек, которые стали владельцами земельных долей, безвозмездно перешли 115 млн га земель, причем в статусе коллективно-долевой собственности, т. е. без выделения на местности земельных участков в конкретных границах и без постановки их на кадастровый учет.

Однако владельцы земельных долей, как новые субъекты земельных отношений, вопреки романтическим ожиданиям инициаторов реформ по «шоковому» варианту, не стали активно их включать в воспроизводственный процесс [10]. Поэтому, даже к началу 2000 годов почти половина от общего количества полученных сельскими жителями земельных долей продолжала использоваться бывшими колхозами и совхозами, около 20 % всех земельных долей было внесено владельцами в уставные капиталы, как правило, своих сельскохозяйственных организаций. Только лишь около 3 % от общего числа долей было использовано для организации деятельности в статусе фермерских хозяйств или личных подсобных хозяйств населения. Оставшаяся часть земельных долей, особенно принадлежащая лицам пенсионного возраста, оказалась никак не задействована в формах распоряжения ими, что при нарастании кризисных явлений в отрасли и банкротстве сельскохозяйственных организаций стало формировать такой их тип как невостребованные.

Несмотря на предпринимаемые меры по активизации земельного оборота, на начало 2006 года из 112 млн га общей площади земельных долей право распоряжения ими было осуществлено лишь на 84,7 млн га, что составляло 75,8 % их площади, но в разрезе отдельных

субъектов Федерации эти показатели были намного меньше, где невостребованные земельные доли достигали от 20 до 50 % всей площади сельскохозяйственных угодий. Например, в Северо-Западном федеральном округе владельцы долей распорядились ими к этому времени на площади 2,3 млн га (57,5 %), т. е. практически половину площади сельскохозяйственных угодий региона представляли невостребованные земельные доли граждан.

Складывающаяся ситуация наличия значительных площадей сельскохозяйственных угодий в общедолевой собственности, которые оказались ничейными и бесхозными, по понятной причине привела к внесению 29 декабря 2010 года изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 № 101-ФЗ и дополнению его статьи 12 отдельным пунктом о невостребованных земельных долях. Согласно положениям Закона, невостребованной может быть признана земельная доля, собственник которой не передал ее в аренду или не распорядился ею иным образом в течение трех и более лет подряд. Поэтому по месту расположения невостребованных земельных долей определялись функции и задачи органов местного самоуправления поселения, которые должны были подготовить и опубликовать в средствах массовой информации или на своем официальном сайте в сети Интернет список невостребованных земельных долей. Далее общему собранию участников долевой собственности в течение 4 месяцев со дня опубликования данного списка следовало принять решение по вопросу об этих невостребованных земельных долях. Если общее собрание участников не принимало никакого решения, то орган местного самоуправления по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, вправе был обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на земельные доли, признанные невостребованными. После этого обязанностью органов местного самоуправления являлось установление границ земельного участка из этих долей, постановка его на кадастровый учет и регистрация в Росреестре.

Следовательно, внесенные очередные законодательные поправки в нормативные акты в части оборота земель сельскохозяйственного назначения способствовали активизации процесса признания невостребованных земельных долей муниципальной собственностью. Данными поправками делался шаг вперед в попытке решить проблему значительных массивов земли

на самом деле в ничейной собственности, поскольку конкретизировались основания для принудительного их изъятия и прекращения прав на землю.

Это, безусловно, было связано с усилением остроты проблем землепользования из-за развития процессов деградации почв неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, зарастания их кустарниками, увеличения случаев появления свалок и карьеров на пашне, в целом ухудшения экологической обстановки в сельской местности. Причем в условиях реализации уже второй Государственной программы развития сельского хозяйства росла потребность в земельных ресурсах со стороны эффективных собственников, но земельные доли выступали тормозом для расширения рыночного оборота сельскохозяйственных угодий. Следовательно, требовалось побудить собственников невостремованных земельных долей предпринять предусмотренные законом действия по распоряжению ими в целях более эффективного вовлечения земли в хозяйственное использование и в целом упорядочения земельных отношений в аграрном секторе.

Однако многие попытки перехода от института земельных долей к собственности на земельные участки, включая законодательное установление обязанности владельцев земельных долей в срок до 1 июля 2012 года провести межевание и зарегистрировать право собственности на земельные участки, не были успешными. Согласно данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации¹, в 2016 году около 86 млн га, или 78 % общей площади земель, находящихся в частной собственности граждан продолжали оставаться в статусе общей долевой собственности. За 2016 год, было оформлено земельных участков в счет земельных долей на площади 7,1 млн га, в т. ч. участков, имеющих подготовленные проекты межевания – на площади 6,5 млн га. Между тем, на практике в ходе выдела земельных долей, кроме длительности процедуры и больших затрат средств, обнаруживались будущие проблемы землепользования: чересполосица и другие нарушения требований землеустройства, разрушение системы севооборотов сельскохозяйственных организаций, которые обрабатывали эти земли и т. д.

В решении данной задачи повышалась роль органов местного самоуправления, в результате на 1 января 2017 года в списки невостремованных долей они были внесены на площади 18,5 млн га, а право муниципальной собственности на земельные доли, признанные невостремованными, было зарегистрировано на площади 5,5 млн га, причем на площади 2,9 млн га они были образованы в земельные участки. В результате на 1 января 2017 года в муниципальной собственности находилось 11,4 млн га земель сельскохозяйственного назначения², что создавало возможность пополнения муниципальных бюджетов. Также данные процессы способствовали упорядочиванию судьбы земельных долей и вовлечению в хозяйственный оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий.

Несмотря на достигнутые результаты, сложность и масштабность стоящих задач по преодолению последствий влияния института земельных долей привели к тому, что, по данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации³, на 1 января 2022 года в общей долевой собственности все еще находилось 43,7 млн га земель, или более 40 % их площади, распределенной по долям 30 лет тому назад. При этом по земельным участкам на площади 16,5 млн га (37,7 %) нет сведений в государственном кадастре недвижимости, а проекты межевания подготовлены только на площади 4,1 млн га. Наибольший удельный вес площади земельных участков в долевой собственности, не поставленных на кадастровый учет для последующей регистрации права собственности, приходится на Северо-Западный федеральный округ (64,4 %), Сибирский (62,5 %), Дальневосточный (55,2 %) и Уральский федеральный округ (51,8 %).

При этом Северо-Западный и Дальневосточный федеральные округа отличаются наименьшей площадью образованных в 2021 году земельных участков в счет долевой собственности – 28,5 и 59,8 тыс. га соответственно, а из находящихся в долевой собственности земельных участков общей площадью 1,8 млн га – в СЗФО и 2,9 млн га – в Дальневосточном федеральном округе, но проекты межевания подготовлены на 13,9 и 60,8 тыс. га соответственно, что составляет 0,3 и 1,5 % по отношению к общему итогу в целом по Российской Федерации.

¹Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации. М.: Росинформ-агротекс, 2018. С. 26, С. 30.

²Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2016 году. М.: Росинформагротекс, 2018. С. 201, С. 207.

³Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2021 году. М.: Росинформагротекс, 2022. С. 30, С. 253-257, С. 258-261.

Следует также констатировать сохранение до сих пор большого количества не востребо-ванных земельных долей, площадь которых на 1 января 2022 года достигала 11,3 млн га, из них были признаны по суду муниципальной собственностью за 2021 год на площади 1,7 млн га, или равной 15 %. Причем, например, в СЗФО из включенных в списки не востребованных долей на площади 907,4 тыс. га в 2021 году по суду к муниципальной собственности отошло всего 11,8 тыс. га (1,3 %), Дальневосточном федеральном округе – 25,6 тыс. га (1,4 %), в Южном – 10,4 %, Сибирском – 10,5 %, Северо-Кавказском – 10,7 %, Центральном – 11,1 %, Уральском – 22,6 %, Приволжском – 28,1 %⁴.

Благодаря работе органов местного самоуправления регионов за 5 лет с 2016 по 2021 год, после уточнения в списки не востребованных были включены земельные доли на площади 88,4 млн га, а площадь образовавшихся участков в счет земельных долей за 2021 год была выше прошлогоднего уровня на 300 тыс. га, тем не менее фактические параметры наличия земельных долей указывают на большую трудоемкость работ и актуальность ее продолжения в перспективе.

Следовательно, на основе вышеизложенного можно сделать вывод, что формирование такой «институциональной ловушки», как земельные доли, проблемы существования которой не удастся решить до сих пор, указывает на качественную особенность институциональной среды земельных отношений. Земельные доли – своеобразный промежуточный институт оказался доминирующим фактором, способным, с одной стороны, создавать условия для развития рынка земли. Но, с другой стороны, вел к разрушению самого института собственности на землю, так как сельскохозяйственные земли оказались фактически без реального собственника, при этом владельцы долей без оформления их в земельные участки не выступали полноправными собственниками. Одновременно, как случилось на практике, выделение в счет долей земельных участков, получение правоустанавливающих документов сопряжено для владельцев долей с множеством проблем организационного, финансового и правового плана.

В качестве критерия неэффективности института собственности из-за феномена института земельных долей можно определить рост трансакционных издержек на оформление

полноценного права собственности и затраты на контроль «поведения» владельцев долей, что как было показано выше:

- вызывало необходимость постоянного внесения различных дополнений в нормативные акты, регулирующие оборот земель сельскохозяйственного назначения;

- отвлечения специалистов органов местного самоуправления от реализации своих основных функций – в целях участия в решении проблем не востребованных земельных долей (составление списка их владельцев, оформление в муниципальную собственность и т. д.);

- необходимость увеличения издержек на осуществление со стороны Россельхознадзора и других структур контроля за использованием собственниками сельскохозяйственных угодий.

Общим же показателем неэффективности институтов выступает высокий удельный вес сельскохозяйственных угодий в «ничейной» собственности, ведущий к их выбытию из хозяйственного использования. Вот почему при анализе институциональной среды необходимо учитывать подходы В. М. Полтеровича [9] об «эффектах» закрепления «институциональной ловушки», ее сопряженности с другими нормами и процессами.

Действительно, земельные доли являлись причиной увеличения площади неиспользуемых земель в сельском хозяйстве, между тем их медленное преобразование в земельные участки, как предмет оборота сельскохозяйственных угодий, также находилось под влиянием нарастания кризисных явлений в аграрном секторе в ходе рыночных преобразований.

Наличие неиспользуемых земель отражает как одну из современных характеристик институциональной среды земельных отношений, так и следствие ее влияния, в сочетании с особенностями в целом институциональной среды развития АПК – на фоне развития процессов глобализации экономики, проявляющихся на национальном, мезо- и микроуровнях. Их эффекты усиливаются в условиях особенностей действия института ренты в аграрном секторе, что ведет к наличию значительных площадей безрентных земель, которые выбывают из оборота или переводятся в другие категории вследствие неблагоприятных межотраслевых пропорций. Так, по данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации⁵,

⁴Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2021 году. 2022. С. 258-261.

⁵Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2016 году. 2018. С. 212-217.

на 1 января 2017 года площадь неиспользуемых земель достигала в целом по Российской Федерации 31,5 млн га, в том числе, например, в Псковской области – 70 % от их общей площади, Новгородской – 56 %, Кировской области – 50 % и лишь в 20 регионах удельный вес неиспользуемых угодий был менее 10 %, а все сельскохозяйственные угодья использовались только в 6 субъектах Федерации.

Несмотря на усиление мер государственной поддержки АПК, через 5 лет, на 1 января 2022 года площадь неиспользуемых сельскохозяйственных угодий составляла свыше 30 млн га, в том числе пашни – более 18 млн га. Причем в 12 регионах выбывшие угодья превышали 50 % их общей площади, в 13 регионах было более 50 % заброшенных пахотных земель. Наиболее высокий удельный вес неиспользуемой пашни приходится на Северо-Западный (около 51 % ее общей площади, в т. ч. Псковская область (62,5 %)) и Дальневосточный федеральный округ (33 % к ее наличию)⁶.

На основе результатов группировки регионов Европейской части страны по уровню рентного потенциала [11] – с высоким (1-ая группа), средним (2-ая группа) и низким (3-я группа) видно, что по сравнению с уровнем 1990 года, посевные площади сократились в первой группе до 2006 года (т. е. до начала реализации ПНП «Развитие АПК», во второй – до 2010 года, т. е. до середины периода реализации Государственной программы развития АПК. В третьей группе регионов, где незначительный рентный потенциал, уменьшение площади посевов продолжалось до 2015 года, когда шла реализация уже второй Госпрограммы на 2013-2020 годы, после чего начался их устойчивый рост. Между тем, в ряде регионов, например, Северо-Западного федерального округа из-за наиболее низкого рентного потенциала земель, происходит сокращение посевной площади, даже в условиях реализации очередных программ развития сельского хозяйства.

Сложившаяся ситуация выступает как сдерживающий фактор в увеличении объемов производства продукции АПК, так и создает перспективы для его роста на основе освоения имеющихся свободных земель и повышения эффективности их использования. За 2021 год общая площадь вовлеченных в оборот сельскохозяйственных угодий составила 5,5 % площади неиспользуемых земель, или 2,8 млн га. В то же время в условиях Северо-Запада и Урала, удельный вес возвращенных угодий

был равен всего 0,9 и 2,0 % соответственно к площади неиспользуемых земель. Темпы ввода этих земель в оборот связаны со значительными затратами финансовых ресурсов, что в расчете на 1 га составляет, например, для условий СЗФО от 50 до 220 тыс. руб.

Следовательно, в целях достижения намеченных показателей Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельхозназначения и развития мелиоративного комплекса до 2030 года приоритетными объектами государственного регулирования должны выступать существующие особенности институциональной среды:

- сохранение значительных массивов земельных ресурсов в статусе земельных долей, не трансформированных в земельные участки и не зарегистрированных в собственность;
- недостаток необходимых сведений о местоположении, площади, собственниках неиспользуемых земель, включая не востребовавшие земельные доли;
- последствия нецелевого использования сельскохозяйственных угодий;
- незавершенность процесса разграничения неиспользуемых земельных ресурсов, находящихся в государственной собственности по формам собственности (федеральная, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальная);
- проблемы землеустройства, обеспечения полноты и достоверности информации о качественном состоянии сельскохозяйственных угодий и т. д.

Отсюда роль цифровизации, которая выступает важнейшим элементом институциональной среды земельных отношений. В настоящее время в рамках ведомственного проекта МСХ РФ «Цифровое сельское хозяйство» реализуются подсистемы «Цифровое землепользование» и «Умное поле», формируется интегрированная интеллектуальная система планирования и использования земель сельскохозяйственного назначения на основе цифровых, дистанционных, геоинформационных технологий и методов компьютерного моделирования, продолжается наполнение Единой информационной системы земель сельскохозяйственного назначения (ЕФИС ЗСН). Это позволит наладить сбор и обработку больших массивов данных о земельных участках, собственниках, видах права, степени эффективности использования земель и многих других их характеристик.

⁶Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2021 году. 2022. С. 262-265.

Цифровая трансформация системы управления земельными отношениями в целом сдерживается из-за проблем, связанных с ведомственной разобщенностью государственных информационных ресурсов, в которых содержатся данные о земле. В настоящее время, в связи с принятием в июне 2022 г. Постановления Правительства по созданию Федеральной государственной информационной системы «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных», формируются институциональные предпосылки для объединения всех сведений о земле, включая информацию о правах и кадастровой оценке, в одной электронной системе.

Задачей института государства является обеспечение включения в процессы накопления цифровой информации всех участников земельных отношений и создание условий для устойчивого спроса на цифровые технологии всех хозяйствующих субъектов сельской экономики, что активизирует процессы цифровой трансформации в сельской местности в целом [12]. Это даст возможность на основе цифровизации последовательно смягчать значительные риски современной институциональной среды и их негативное влияние на эффективность землепользования.

Заключение. Для оценки перспектив развития аграрного сектора и реализации системы мер по возвращению в оборот неиспользуемых земель требуется постоянный анализ сдерживающих механизмов этих процессов, основным из которых выступает современная институциональная среда. Научный анализ ее характеристик позволит определить стратегические направления необходимых изменений, включая усиление возможностей для расширения процессов цифровизации в сфере земельных отношений. Причем очень важным выступает рассмотрение дисфункциональности институтов, которая ведет к формированию «институциональных ловушек» и негативно влияет на эффективность землепользования, а также доверие к конкретному институту [13]. Институт

земельных долей привел к зарождению именно тех коллизий в земельных отношениях, которые не удалось устранить в течение последующих 30 лет после начала реформ.

Между тем, как отмечает А. Н. Дегтярев о кумулятивном эффекте жизненного цикла институтов: «...каким бы ни был длительным период «жизни» института, он все равно заканчивается...» [14, с. 73]. В условиях масштабности задач по развитию аграрного сектора экономики и совершенствованию институциональной среды земельных отношений это объективно усиливает роль института государства в преодолении последствий долговременного действия института земельных долей. Действие Государственной программы по возвращению в оборот выбывших земель, безусловно, позволит выбрать приоритетные направления региональной аграрной политики [15] и опираться на следующие принципы ее реализации: *вовлеченность и партнерство* (привлечение всех потенциальных участников земельных отношений, включая малый бизнес, в решение задачи повышения эффективности использования угодий); *принцип дифференцированности* (учет специфики территориальных особенностей: кадастровая стоимость земли, рентный потенциал, сложившийся уровень бюджетной поддержки товаропроизводителей и др.); *системность реализуемых мероприятий и стратегий* (оценка изменений рыночных условий и внешней среды для оптимизации использования ресурсов, достижение желаемых результатов при наименьших транзакционных издержках собственников земли и государства, при поддержании расширенного воспроизводства в АПК). Как представляется, это обеспечит достижение желаемого состояния, к которому необходимо привести структуру собственности на землю, масштабы и уровень эффективности землепользования в аграрном секторе. Отмеченное делает актуальным усиление научного сопровождения данных процессов в условиях высокой степени неопределенности внешней среды функционирования сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Список литературы

1. Костяев А. И., Острецов В. Н. Факторы производства и производительности в сельском хозяйстве (эволюция научных взглядов, роль в обеспечении конкурентного преимущества, формы организации воспроизводства). Санкт-Петербург: Северо-Западный научно-исследовательский институт экономики и организации сельского хозяйства РАСХН, 2000. 44 с.
2. Ушачев И. Г., Бондаренко Л. В., Чекалин В. С. Основные направления комплексного развития сельских территорий России. Вестник Российской академии наук. 2021;91(4):316-325. DOI: <https://doi.org/10.31857/S0869587321040113> EDN: UXXXUK
3. Петриков А. В. Совершенствование сельской политики в России: направления и приоритеты. Проблемы национальной стратегии. 2021;(5):57-70. DOI: https://doi.org/10.52311/2079-3359_2021_5_57 EDN: UWIGTW
4. Костяев А. И. К вопросу о парадигме развития сельских территорий. Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2018;(6):3-12. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36816778> EDN: YUNTJN
5. Никонова Г. Н. Особенности институциональной среды и развитие сельского хозяйства. Никоновские чтения. 2007;(12):157-159. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=16749892> EDN: OCNZMD

6. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Пер. с англ. А. Н. Нестеренко. М.: Начала, 1997. 180 с. Режим доступа: <https://gtmarket.ru/library/basis/6310#top2023>
7. Попов Е. В., Власов М. В., Веретенникова А. Ю. Об экономическом институте. Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2011;(6):4-21. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=17104465> EDN: OKHSQJ
8. Сухарев О. С. Методологические основы институционального анализа: старая, новая школы и мейнстрим. Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013;(41(179)):7-24. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=20684400> EDN: RKQOGL
9. Полтерович В. М. Институциональные ловушки и экономические реформы. Экономика и математические методы. 1999;35(2):3-20.
10. Никонова Г. Н. Собственники земельных долей в системе структурных преобразований аграрного сектора. Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2003;(3):19.
11. Костяев А. И. Дифференциация сельского пространства: закономерности и движущие силы. АПК: экономика, управление. 2023;(8):123-134. DOI: <https://doi.org/10.33305/238-123> EDN: UJEUWZ
12. Sept A. Thinking Together Digitalization and Social Innovation in Rural Areas: An Exploration of Rural Digitalization Projects in Germany. European Countryside. 2020;12(2):193-208. DOI: <https://doi.org/10.2478/euco-2020-0011>
13. Nesru H. K., Zevenbergen J. A., Lengoiboni M. Land institutions' credibility: Analyzing the role of complementary institutions. Land Use Policy. 2019;81:553-564. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.11.026>
14. Дегтярев А. Н. Конверсия институтов. Начала теории. М.: NOTA BENE, 2020. 240 с.
15. Никонова Г. Н. Приоритеты региональной земельной политики в России на современном этапе. Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2004;(2):18-20.

References

1. Kostyaev A. I., Ostretsov V. N. Factors of production and productivity in agriculture (evolution of scientific views, role in providing the competitive advantage, forms of production organization). Saint-Petersburg: Severo-Zapadnyy nauchno-issledovatel'skiy institut ekonomiki i organizatsii sel'skogo khozyaystva RASKhN, 2000. 44 p.
2. Ushachev I. G., Bondarenko L. V., Chekalin V. S. Main directions of integrated development of rural areas in Russia. Vestnik Rossiyskoy akademii nauk = Herald of the Russian Academy of Sciences. 2021;91(4):316-325. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.31857/S0869587321040113>
3. Petrikov A. V. Improving Russia's rural policy: directions and priorities. Problemy natsional'noy strategii = National Strategy Issues. 2021;(5):57-70. (In Russ.). DOI: https://doi.org/10.52311/2079-3359_2021_5_57
4. Kostyaev A. I. K voprosu o paradigme razvitiya sel'skikh territoriy. Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya kooperativnogo sektora ekonomiki = Fundamental and applied researches of the cooperative sector of the economy. 2018;(6):3-12. (In Russ.). URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36816778>
5. Nikonova G. N. Features of the institutional environment and agricultural development. Nikonovskie chteniya. 2007;(12):157-159. (In Russ.). URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=16749892>
6. Nortp D. Institutions, institutional change and economic performance. Per. s angl. A. N. Nesterenko. Moscow: Nachala, 1997. 180 p. URL: <https://gtmarket.ru/library/basis/6310#top2023>
7. Popov E. V., Vlasov M. V., Veretennikova A. Yu. On the economic institutions. Vestnik UrFU. Seriya: Ekonomika i upravlenie. 2011;(6):4-21. (In Russ.). URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=17104465>
8. Sukharev O. S. Methodological foundations of institutional analysis: old, new schools and mainstream. Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Science and Experience. 2013;(41(179)):7-24. (In Russ.). URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=20684400>
9. Polterovich V. M. Institutional traps and economic reforms. Ekonomika i matematicheskie metody = Economics and Mathematical Methods. 1999;35(2):3-20. (In Russ.).
10. Nikonova G. N. Owners of land shares in the system of structural transformations of the agricultural sector. Ekonomika sel'skookhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatiy = Economy of agricultural and processing enterprises. 2003;(3):19. (In Russ.).
11. Kostyaev A. I. Rural space differentiation: regularities and driving forces. APK: ekonomika, upravlenie. 2023;(8):123-134. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.33305/238-123>
12. Sept A. Thinking Together Digitalization and Social Innovation in Rural Areas: An Exploration of Rural Digitalization Projects in Germany. European Countryside. 2020;12(2):193-208. DOI: <https://doi.org/10.2478/euco-2020-0011>
13. Nesru H. K., Zevenbergen J. A., Lengoiboni M. Land institutions' credibility: Analyzing the role of complementary institutions. Land Use Policy. 2019;81:553-564. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.11.026>
14. Degtyarev A. N. Conversion of institutions. The beginning of the theory. Moscow: NOTA BENE, 2020. 240 p.
15. Nikonova G. N. Prioritety regional'noy zemel'noy politiki v Rossii na sovremennom etape. Ekonomika sel'skokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatiy = Economy of agricultural and processing enterprises. 2004;(2):18-20. (In Russ.).

Сведения об авторе

Никонова Галина Николаевна, доктор экон. наук, профессор, член-корреспондент РАН, главный научный сотрудник, ФГБУН «Санкт-Петербургский Федеральный исследовательский центр РАН», 14-я линия В.О, д. 39, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, 199178, e-mail: info@spcras.ru; главный научный сотрудник, ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный аграрный университет», Петербургское шоссе, дом 2, г. Санкт-Петербург-Пушкин, Российская Федерация, 196601, e-mail: agro@spbgau.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7605-0237>, e-mail: galekos@yandex.ru

Information about the author

Galina N. Nikonova, DSc in Economics, professor, corresponding member of RAS, chief researcher, St. Petersburg Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences (SPC RAS), 14th line V.O., 39, St. Petersburg, Russian Federation, 199178, e-mail: info@spcras.ru; chief researcher St. Petersburg State Agrarian University, Petersburg highway, 2, St. Petersburg, Pushkin, Russian Federation, 196601, e-mail: agro@spbgau.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7605-0237>, e-mail: galekos@yandex.ru

✉ – Для контактов / Corresponding author