

ФЕНОМЕН НЕВОСТРЕБОВАННЫХ ЗЕМЕЛЬ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ: СИБИРСКАЯ СПЕЦИФИКА

Ольга Петровна Фадеева

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, 630090, Россия, г. Новосибирск, пр. Академика Лаврентьева, 17, кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник, тел. (383)330-33-51, e-mail: fadeeva_ol@mail.ru

Владимир Иванович Нефёдкин

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, 630090, Россия, г. Новосибирск, пр. Академика Лаврентьева, 17, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, тел. (383)330-09-62, e-mail: vladnn57@gmail.com

Статья посвящена исследованию проблем трансформации «виртуальных» земельных долей в эффективно используемые земельные участки. В центре внимания находится анализ причин выбытия значительной части земли сельскохозяйственного назначения из сферы организованного землепользования и появления такого феномена, как «не востребованные земельные доли». В качестве метода получения информации использовались глубинные интервью с должностными лицами и специалистами местных органов власти. Эмпирической основой исследования стал массив транскрибированных интервью, полученных при непосредственном участии авторов в ходе полевого исследования в южных районах Тюменской области в 2017 г. Представлены основные проблемы, связанные с выявлением и муниципализацией «не востребованных долей», а также причины нежелания части сельских жителей вступать в формальные права земельной собственности. Отмечены институциональные дефекты регулирования земельных отношений в условиях перехода на единый государственный реестр объектов недвижимости. Делается вывод о том, что появление и решение проблемы не востребованных земель и неоформленных прав собственности в значительной степени связано с аграрной и продовольственной политикой, проводимой федеральными и региональными властями, а также с действиями местных администраций.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, общая долевая собственность, не востребованные земельные доли, муниципалитеты, спецификация земельных отношений, Тюменская область.

THE PHENOMENON OF UNCLAIMED LANDS IN AGRICULTURE: SIBERIAN SPECIFICITY

Olga P. Fadeeva

Institute of Economics and Organization of Industrial Production SB RAS, 17, Prospect Akademik Lavrentiev St., Novosibirsk, 630090, Russia, Ph. D., Leading Researcher, phone: (383)330-33-51, e-mail: fadeeva_ol@mail.ru

Vladimir I. Nefedkin

Institute of Economics and Organization of Industrial Production SB RAS, 17, Prospect Akademik Lavrentiev St., Novosibirsk, 630090, Russia, Ph. D., Senior Researcher, phone: (383)330-09-62, e-mail: vladnn57@gmail.com

The article is devoted to the transformation's problems study of the "virtual" land shares into efficiently used land plots. The focus is on the analysis of the reasons for the departure of a significant part of agricultural land from the sphere of organized land use and the emergence of such a phenomenon as "unclaimed land shares". In-depth interviews with officials and specialists of local authorities were used as a method of obtaining information. The empirical basis of the study was an array of transcribed interviews obtained with the direct participation of the authors during a field study in the southern regions of the Tyumen region in 2017. The main problems associated with the identification and municipalization of "unclaimed shares" are presented, as well as the reasons for the unwillingness of some rural residents to enter into formal land ownership rights. Institutional defects in the regulation of land relations in the context of the transition to a unified state register of real estate are noted. It is concluded that the emergence and solution of the problem of unclaimed land and unformulated property rights is largely associated with agricultural and food policies pursued by federal and regional authorities, as well as with the actions of local administrations.

Key words: agricultural land, shared ownership, unclaimed land shares, municipalities, specification of land relations, Tyumen region.

Введение

Как показала практика уже почти трех десятилетий, виртуальные земельные доли, полученные сельскими жителями, бывшими работниками колхозов и совхозов в ходе реформы 1990-х годов с большим трудом и высокими издержками трансформируются в эффективно используемые земельные участки. Значительная часть земли сельскохозяйственного назначения по тем или иным причинам выпадает из сферы полезного использования. Вопрос о так называемых «невостребованных земельных долях» периодически попадает в повестку российской законодательной и исполнительной власти [1-4]. В принятом в 2002 г. законе № 101-ФЗ [5] были введены правила изъятия невостребованных долей в пользу местных органов власти. Последующие поправки упростили процедуры изъятия «ничейной земли» в пользу сельских муниципалитетов. Вместе с тем реальные продвижения пока не слишком заметны, а сроки окончательного решения проблемы перенесены на 2025 г. Более того, сама проблема, на наш взгляд, не получила должного осмысления. Декларации о том, что всякая земля представляет собой ценный ресурс, подлежащий обязательному «полезному использованию», пока слабо аргументированы научно-экспертным сообществом и не могут служить основанием для практических рекомендаций. Проблема невостребованных земельных долей может быть адекватно осмыслена только в контексте современных тенденций сельского землепользования, во многом определяющих процессы вовлечения и выбытия земель в сельском хозяйстве, независимо от того, являются ли они долевой собственностью или не являются таковой. В данном случае корректно исследовать не «проблему», а сложный и неоднозначный институциональный феномен [6].

В литературе проблемы невостребованных земельных долей и неиспользуемой земли, как правило, исследуются с экономической либо с юридической точек зрения. Преобладают публикации, в которых акцент делается на юридических вопросах регистрации земельных паев и правовых механизмах передачи

не востребуемых земель в собственность муниципальных органов власти [7-13]. Экономический подход и практические рекомендации по вовлечению неиспользуемых земель в сельскохозяйственное использование представлены в работах, выполненных на примере Ярославской [14] и Тюменской областей [15], Пермского края [16]. Рассматриваются проблемы консолидации земельных участков, выделяемых в счет земельных долей [17]. Авторы известных нам публикаций довольно подробно останавливаются на существующих практиках землеустройства, регистрации земельных участков и дают рекомендации по частичному улучшению ситуации. При этом ряд важных вопросов остается за пределами их внимания. В частности, не достаточно изучены экономические, социальные и институциональные причины появления и увеличения площади не востребуемых земель. Практически не исследована степень влияния местных (локальных) факторов, в частности конфигурации локальных рынков землепользования, на ситуацию с не востребуемыми землями. Практически не освещаются существующие формальные и неформальные практики мониторинга целевого использования земель разных категорий.

Цель исследования – изучить влияние локальных практик сельского землепользования на феномен не востребуемости земли на примере одной из областей сибирского макрорегиона. В ходе исследования предполагалось выявить локальные факторы, влияющие на появление не востребуемых земель; препятствия для трансфера «не востребуемых» земель в «востребованные», а также оценить возможности изменения ситуации за счет инициатив, исходящих от представителей местной власти.

Методы и материалы

В качестве метода получения информации использовались глубинные интервью с должностными лицами и специалистами местных органов власти, имеющих отношение к администрированию земельных ресурсов на уровне муниципальных районов и сельских поселений. Эмпирической основой исследования стал массив транскрибированных интервью, полученных при непосредственном участии авторов в ходе полевого исследования в южных районах Тюменской области в 2017 г.

В Тюменской области было приватизировано 2,4 млн га сельхозугодий. Земельные доли получили 152 тыс. собственников без установления на местности не только границ долей, но и земельных массивов, в составе которых они находятся. В настоящее время в Тюменской области не используется около 21% сельскохозяйственных угодий, к началу 2013 г. процент не востребуемых долей (не имеющих вступившего в свои права собственника) в общей собственности земли сельхозназначения варьировался в разных районах области в от 5 до 30% [18].

Результаты

1. Тюменскую область можно отнести к числу регионов, лидирующих в наведении порядка в земельной сфере. В южных районах области уже на про-

тяжении десяти лет происходит активный перевод невостребованных долей сначала в региональную, а затем в муниципальную собственность. Начиная с 2009 г. областные власти при участии администраций сельских районов заметно активизировали деятельность по инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения и выявлению невостребованных земельных долей.

2. Передача ответственности за администрирование невостребованных земель на уровень местного самоуправления сопровождалась ужесточением правил их перевода в муниципальную собственность. Когда этими вопросами занимался регион, судебное решение выносилось по всему отмежеванному (невостребованному) земельному массиву поселения. Сейчас объектом судебного разбирательства становится каждая невостребованная земельная доля. Это чрезвычайно осложняет ход всего процесса и создает дополнительную организационную и финансовую нагрузку на местные органы власти.

3. Инициаторами спецификации земельных отношений и оформления земли, как правило, выступали не номинальные «дольщики», а землепользователи, которые были заинтересованы в получении контроля над лучшими полями [19]. Скорость действий имела значение – первые получали приоритетное право выбора участков, их физического выделения и оформления. При наличии спроса приходила очередь и других менее привлекательных участков.

4. Вопреки распространенному мнению отказ людей от полноценных прав собственности в большинстве случаев не является следствием их юридической или финансовой некомпетентности. Скорее наоборот: люди достаточно хорошо осведомлены о перспективах тех или иных земельных участков как потенциальных источников дохода. Появление выгодных вариантов продажи или сдачи земли в аренду, как правило, приводит к повышению активности дольщиков в части регистрации прав на земельные участки. Если же земля не востребована, номинальные владельцы склонны следовать традиционным неформальным правилам землепользования (нормам естественного права).

5. Процесс физического выделения земельных участков и юридического оформления прав долевых собственников и в настоящее время далек от завершения. Специалисты районных и сельских администраций часто жалуются на то, что сельские жители искренне не понимают, зачем им брать на себя дополнительные хлопоты и финансовые затраты по оформлению прав собственности, если их земля, несмотря на отсутствие кадастрового номера и регистрации, все-таки находит своих арендаторов, зачастую без излишних формальностей.

6. Серьезным препятствием, сдерживающим легализацию невостребованной земли, является несовершенство систем кадастрового учета, когда часть территории муниципальных районов продолжает определяться в устаревшей (условной) геодезической системе координат и при этом отсутствуют параметры переопределения координат кадастровой информации (ключи перехода) из условной в местную систему координат (МСК-Тюменской области), что необходимо для ее интеграции в единую геодезическую систему координат страны (ГСК-2011). Из-за этого соединение картографической информации в разных системах приводит к появлению множества ошибок, которые не поддаются исправлению: на картах объ-

екты наслаиваются (наезжают) друг на друга, их картографическое расположение не соответствует физическому расположению на местности.

Обсуждение (интерпретация) результатов

При интерпретации полученных результатов важно учитывать изменения в системе формальных институтов, произошедшие в последние годы, которые являются общими для всех регионов. В частности, ранее сопровождением приватизации, землеотводами, формированием фондов перераспределения занимались муниципальные земельные комитеты в составе районных администраций. Функции по учету границ участков и прав на них, контролю землеустройства были сосредоточены в одном месте, что способствовало оптимизации затрат на проведение землеустроительных работ. Специалисты комитетов могли непосредственно на местах отслеживать перераспределение участков между разными пользователями, разбираться в земельных спорах и в режиме реального времени следить за качеством землепользования. В конце 1990-х годов после объединения Роскомзема с Роскартографией землеустройство как отдельная, профессиональная сфера деятельности практически исчезло [20], а институт управления земельными ресурсами непосредственно в сельских районах по сути дела упразднен. У местных органов власти не осталось рычагов и ресурсов для мониторинга землепользования, до минимума сократились реальные возможности для регулирования процессов землеустройства, правового оформления земельных участков и арендных отношений.

Так как в первые годы работы специализированных органов, занимающихся оформлением прав собственности и регистрацией сделок с недвижимостью, для определения границ участков не применялось высокоточное, в т.ч. спутниковое, оборудование, кадастровый учет велся по декларативному принципу. При продаже земли и оформлении других сделок участок, поменявший своих владельцев, нередко регистрировался как новый объект, что приводило к искусственному увеличению площадей земельных массивов, учитываемых в базах кадастровой палаты и в реестре прав собственности.

Помимо сельхозпроизводителей, планирующих работать на земле долго и потому стремящихся получить надежный контроль над данным ресурсом, еще одной группой заинтересованных в оформлении прав собственности являются главы сельских администраций. Ими в первую очередь движет желание привлечь на эти земли инвесторов, обеспечить рост налоговых поступлений в местный бюджет. Наличие четких правил игры на локальном земельном рынке способствует созданию новых рабочих мест, повышению бюджетной обеспеченности и, в конечном счете, развитию сельских поселений.

Со временем в некоторых районах земля стала мощным фактором привлечения инвесторов, создания новых производств, развития территории. Администраторы стали в большей мере ощущать изъяны доминирования долевой собственности. По их словам, иногда серьезные производители отказываются приходить в район, если им в аренду предлагают долевую землю.

Многочисленные сюжеты о не востребуемых долях и возникающих вокруг него споров ставят вопрос о том, нужно ли дальше на уровне государства или отдельных регионов продолжать отстаивать модель раздробленных прав собственности между множеством физических лиц, которые вроде бы и заинтересованы в земле, на которой они живут, но не стремятся или не могут юридически закрепить свои права. Эксперты не видят большой проблемы в том, чтобы вместо прав собственности на землю, которую фактически используют сельчане для своих нужд или небольшого товарного производства, они получили бы надежно защищенные права аренды этой земли – в том случае, если бы ее изъяли в свою пользу муниципальные власти. Однако в российских реалиях никто не может дать гарантий в том, что интересы мелких арендаторов не будут принесены в жертву проектам с участием крупного бизнеса, если власти посчитают, что выгоды от прихода крупного инвестора будут гораздо выше, чем от «рядовых» местных землепользователей вместе взятых.

Отчуждение земли в пользу муниципалитетов не решает всех проблем. Скорее, оно провоцирует возникновение новых конфликтов интересов. На арену выходят контролирующие органы, призванные следить за качественным землепользованием. «По всей строгости закона» они пытаются спросить за отсутствие обработки в течение трех или более лет или ненадлежащее возделывание земли с ее новых собственников – муниципалитетов.

Заключение

Затянувшаяся земельная реформа, в ходе которой правила многократно менялись «по ходу игры», не смогла в полной мере способствовать пробуждению в российских крестьянах чувств собственника и заставить их ответственно заботиться о «полученном в дар» земельном ресурсе. Далеко не всем из тех, кто получил права на землю, она была нужна в качестве средства производства или как требующий хозяйского отношения источник дополнительного дохода.

В последние годы земли, которые так и не были оформлены надлежащим образом, возвращаются, хотя и с большим скрипом, в собственность муниципальных органов, получая в судебном порядке статус «не востребуемых долей». Однако сменивший приватизацию тренд национализации (муниципализации) земель не может решить главную проблему не востребуемости – недостаточный спрос со стороны сельхозпроизводителей на необрабатываемую землю, которую можно было бы при определенных условиях ввести в хозяйственный оборот. Причины появления заброшенных полей и неоформленных прав собственности нужно в первую очередь искать не в неграмотности собственников и не в нерадивости землепользователей, а в большей мере в особенностях аграрной и продовольственной политики, проводимой федеральными и региональными властями. Последние не могут эффективно стимулировать производителей к росту посевных площадей и зачастую дают рекомендации и установки, несовместимые с действием рыночных механизмов, которые заставляют аграриев постоянно думать о проблеме сбыта продукции и обеспече-

нии рентабельности своего производства в условиях неустойчивой конъюнктуры мировых и отечественных продовольственных рынков.

Благодарности

Выражаем благодарность за финансовую поддержку РФФИ, за счет гранта которого (проект № 20-011-00088) удалось провести данное исследование.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нарышева Н.Г. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. – 2009. – № 4. – С. 34.
2. Ковалев А.М. Теоретические и правоприменительные проблемы вовлечения в оборот не востребуемых земельных долей // Бюллетень нотариальной практики. 2009. № 5. С. 36.
3. Устюкова В.В. Проблемы вовлечения не востребуемых земельных долей в гражданский оборот // О совершенствовании правового регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения. Сборник материалов расширенного заседания Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу, 29 октября 2009 г. М.: Издание Совета Федерации, 2010. С. 57.
4. Шагайда Н.И., Алакоз В.В. Земля для людей. М.: Центр стратегических разработок. – 2017. – 34 с.
5. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ (последняя редакция). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Фадеева О.П., Нефёдкин В.И. Институционализация земельных рынков: Сибирские кейсы // Институциональная трансформация экономики: пространство и время : сб. док. V Междунар. науч. конф. (24-27 мая 2017 г.). В 2-х т. – Кемерово, 2017. – Т. 2. – С. 130–134.
7. Румянцев Ф.П. Эффективность законодательного управления правовой судьбой не востребуемых земельных долей // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2013. – №3 (2). – С.177–184.
8. Липски С.А. К вопросу о решении проблемы не востребуемых земельных долей путем их признания муниципальной собственностью // Международный сельскохозяйственный журнал – 2018. – № 4 (364). – С. 56–59.
9. Волков С.Н. Регулирование земельных отношений в сельском хозяйстве: земельное право // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2012. – № 6. – С. 8–12.
10. Хлыстун В.Н., Алакоз В.В. Механизмы включения неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2016. – № 11. – С. 38–42.
11. Шагайда Н.И., Фомин А.А. Совершенствование земельной политики в Российской Федерации // Московский экономический журнал. – 2017. – № 3. – С. 71.
12. Lerman Z., Shagaida N. Land policies and agricultural land markets in Russia // Land Use Policy. – 2007. – No 24 (1). – Pp. 14–23.
13. Wegren S.K. Institutional impact and agricultural change in Russia // Journal of Eurasian Studies. – 2012. – No 3 (2). – Pp. 193–202.
14. Шукин С.В., Голубева А.И., Дорохова В.И., Дугин А.Н. Рекомендации по вовлечению в хозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения // Вестник АПК Верхневолжья. – 2018. – № 1. – С. 87–98.
15. Малышкина И.А. Состояние и причины не востребуемости земельных долей в праве общей собственности на земли сельскохозяйственного назначения в Тюменской области // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2013. – № 12 (110). – С. 131–136.

16. Желясков А.Л., Денисова Н.С., Сетуридзе Д.Э. Экономическая целесообразность вовлечения в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий // Российское предпринимательство. – 2014. – Том 15. – № 15. – С. 85–94.
17. Семочкин В., Захарова О. Землеустройство и консолидация земельных участков, выделяемых в счет земельных долей // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2016. – № 4. – С.6–9.
18. Доклад о состоянии и использовании земель в Тюменской области в 2012 году / Управление Росреестра по Тюменской области. – Тюмень, 2013. – 118 с.
19. Фадеева О.П., Нефёдкин В.И. Локальные рынки земли: от виртуальных к реальным// ЭКО. – 2017. – № 6. – С. 83–101.
20. Реформы в России в 2000-е годы: от законодательства к практикам: коллект. монография / С.Ю. Барсукова, Е.А. Гудова, В.И. Звягинцев и др. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. – С. 100–101.

© О. П. Фадеева, В. И. Нефёдкин, 2020