

## ПРОБЛЕМЫ УЧЕТА И СПЕЦИФИКАЦИИ ПРАВ АГРАРНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

*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

Решение проблемы учета земельных ресурсов и их использования в равной степени актуально и для бизнеса, и для власти, и для сельского населения. Власть не может выстраивать стратегию экономического развития, планировать поддержку сельских производителей, собирать налоги, если не владеет достоверными данными о важнейшем локальном ресурсе. Для бизнеса формирование прозрачной и непротиворечивой системы учета и четких правил землепользования облегчит доступ к земельным массивам. Главный исследовательский вопрос настоящей статьи – оценить возможности и ограничения существующих технологий для спецификации прав на землю и организации мониторинга землепользования как инструментов роста продуктивности обрабатываемых и вовлечения в оборот неиспользуемых земельных ресурсов.

**Ключевые слова:** земли сельскохозяйственного назначения, учет и спецификация земельных отношений, муниципалитеты, Сибирский федеральный округ, Алтайский край, Омская область

## ACCOUNTING AND SPECIFICATION OF AGRARIAN LAND USE RIGHTS

*Olga P. Fadeeva*

Institute of Economics and Industrial Engineering of 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

The solution to the problem of accounting for land resources and their use is equally relevant for business, and for the authorities, and for the rural population. The authorities cannot build a strategy for economic development, plan support for rural producers, or collect taxes if they do not have reliable data on the most important local resource. For business, the formation of a transparent and consistent accounting system and clear rules for land use will facilitate access to land. The main research issue of this article is to assess the possibilities and limitations of existing technologies for the specification of land rights and the organization of land use monitoring as tools for increasing the productivity of cultivated and engaging in the circulation of unused land resources.

**Keywords:** agricultural land, accounting and specification of land relations, municipalities Siberian Federal District, Altay region, Omsk region

### *Введение*

Проблема эффективного использования земли сельскохозяйственного назначения в современной России сопряжена с огромным количеством взаимосвязанных институционально-правовых, экономических, организационно-тех-

нических, технологических и социальных вопросов. Их спектр весьма широк: от последствий земельной реформы и преобразований аграрного сектора до практического установления и защиты прав собственности на землю, включающих формирование правил доступа к земле со стороны разных групп землепользователей и оценку условий для развития сельских территорий и роста уровня жизни сельчан [1, 2]. Проблемы земельных отношений в России рассматриваются западными исследователями преимущественно в контексте захватов и перераспределения земельных ресурсов в пользу крупного аграрного и строительного бизнеса, а также сопутствующего лишения земельных прав сельских жителей [3, 4]. Российские авторы, исследующие результаты продолжающихся преобразований в аграрной сфере, обнаруживают их негативные последствия не только и не столько в перераспределении прав собственности на землю, а в выпадении из хозяйственного оборота значительных земельных массивов по причине неудовлетворительных условий ведения сельского хозяйства и, как следствие, банкротства крупнейших традиционных землепользователей [5–7]. Следует рассматривать землепользование как сложную систему формальных и неформальных институтов, регламентирующих порядок доступа к земельным ресурсам и контроля за их использованием, связанную не только с собственностью, но и с правами аренды.

### *Методы и материалы*

В качестве информационных источников служат данные Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Министерства сельского хозяйства РФ, Всероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 и 2016 гг., а также материалы глубинных 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 автора в ходе полевых исследований в сельских районах Алтайского края и Омской области в 2018–2020 годах.

### *Результаты*

Россия занимает шестое место в мире среди стран с наибольшими запасами сельскохозяйственных земель. Согласно данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), на 1 января 2019 г. площадь земельного фонда страны составляла 1712,5 млн га, при этом земли сельскохозяйственного назначения занимали 382,5 млн га (22,3%). Помимо этой категории Росреестр учитывает еще шесть категорий земельных ресурсов, а также делит земельный фонд на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные угодья. В начале 2019 г. площадь сельскохозяйственных угодий в землях сельскохозяйственного назначения РФ насчитывала 197,72 млн га, в то время как общая площадь всех сельскохозяйственных угодий страны составляла 221,98 млн га. Двойственная классификация земельных ресурсов, когда для разных ка-

тегорий и видов угодий действуют разные правила использования и методы административного контроля, имеет свои преимущества и недостатки: сложные процедуры перевода земли из одной категории в другую, а также изменения целевого назначения угодий позволяют оберегать наиболее ценные в сельскохозяйственном и иных отношениях земли [8], однако жесткое лимитирование возможного использования земли ограничивает экономическую свободу и провоцирует коррупционные сделки, связанные с оборотом земли.

Сведения о площади земель сельхозназначения в РФ противоречивы: об этом свидетельствуют расхождения в данных, полученных в ходе двух раундов Всероссийской сельскохозяйственной переписи (ВСХП) в 2006 и 2016 гг. и публикуемых Росреестром на те же даты (табл. 1).

Таблица 1

Площадь земель сельскохозяйственного назначения по разным источникам данных в 2006, 2009, 2016, 2018 гг., млн га

Категории земель и сельхозугодий	ВСХП-2006	ВСХП-2016	Росреестр на 01.01.2010	Росреестр на 01.01.2017	Росреестр на 01.01.2019
<i>Российская Федерация</i>					
Земли сельскохозяйственного назначения	450,6	349,2	400,0	383,6	382,5
В том числе сельхозугодья	166,0	142,2	196,1	197,7	197,7
Из них пашня	102,1	94,6	115,3	116,2	116,2
<i>Сибирский федеральный округ</i>					
Земли сельскохозяйственного назначения	68,1	43,2	100,9	96,4	85,4
В том числе сельхозугодья	38,1	28,8	49,6	49,5	41,0
Из них пашня	19,9	17,7	23,0	23,0	21,8

Для более точной оценки неиспользуемых земельных ресурсов следует учитывать не только показатели переписей, но и ежегодно публикуемые Министерством сельского хозяйства РФ отчеты, представляемые субъектами РФ. Однако, как свидетельствуют данные табл. 2, и в этом случае имеет место серьезное несоответствие. Согласно информации Минсельхоза России, площадь неиспользуемых земель в начале 2019 г. оказалась в 2 раза больше, чем это было по данным переписи в середине 2016 г. [9].

Вероятно, часть числящихся в сведениях Росреестра сельхозугодий регионы заносят в разряд необрабатываемых и тем самым обеспечивают баланс используемых и неиспользуемых площадей в ежегодных отчетах.

Доля неиспользуемой пашни в Сибирском федеральном округе выше, чем по Российской Федерации в целом (табл.3) [9]. При этом в пределах округа наблюдается высокая дифференциация значений между разными регионами. Доля неиспользуемой пашни ниже в районах с более благоприятными условиями (степная и лесостепная зона) для выращивания зерновых культур (Алтайский край, Омская и Новосибирская область). В регионах с преобладанием таежной

и горной природных зон относительные показатели неиспользуемой пашни заметно выше средних по округу (Тыва, Хакассия, Иркутская область).

Таблица 2

Площадь и доля неиспользуемых сельскохозяйственных угодий по разным источникам данных в 2006, 2016, 2018 гг.

Неиспользуемые сельхозугодья	ВСХП-2006	ВСХП-2016	Субъекты РФ на 01.01.2019
<i>Российская Федерация</i>			
Площадь неиспользуемых угодий, млн га	39,8	17,1	33,1
Доля неиспользуемых угодий, %	24	12	17
<i>Сибирский федеральный округ</i>			
Площадь неиспользуемых угодий, млн га	10	3	6
Доля неиспользуемых угодий, %	25	11	16

Таблица 3

Площадь пашни и доля неиспользуемой пашни в России и в регионах Сибирского федерального округа (по данным, представленным субъектами РФ) на 01.01.2020 г.

Регионы	Площадь пашни, млн га	Доля неиспользуемой пашни, %
<b>Российская Федерация</b>	116,35	16,6
<b>Сибирский федеральный округ</b>	21,68	19,2
Республика Алтай	0,13	25,0
Республика Тыва	0,14	70,8
Республика Хакассия	0,56	37,8
Алтайский край	6,54	0,3
Красноярский край	2,96	36,1
Иркутская область	1,61	42,3
Кемеровская область	1,46	13,6
Новосибирская область	3,61	28,0
Омская область	4,02	16,4
Томская область	0,65	28,2

Попытки оценить фактическую долю неиспользуемых земель и возможности ее увеличения за счет создания соответствующих стимулов для сельхозпроизводителей высветили ряд организационных и технических проблем в учете земли. Власти в лице Минсельхоза России, Росреестра и других структур не обладают полной, систематизированной и достоверной информацией о качестве, а иногда и о местоположении земельных угодий. Не все границы участков поставлены на учет в ЕГРН, нередки случаи, когда координаты их размещения на публичных кадастровых картах ошибочны, что затрудняет их спецификацию и легализацию [10]. Разрознены или частично отсутствуют данные о структуре земельной собственности и ее владельцах, в том числе потому, что регистрация

прав осуществляется по заявительному принципу. В начале 2019 г. из 1,5 млн земельных участков, находившихся в долевой собственности, площадь которых составляла 50,3 млн га, в отношении более 430 тыс. участков в ЕГРН отсутствовали сведения о местоположении границ. Площадь не поставленных на учет участков составила 16,3 млн га, или треть площади «долевых» земель. Высокие затраты на получение правоустанавливающих документов и проведение кадастровых работ выводят из правового поля часть физических или юридических лиц, а также способствуют тому, что немалая часть государственного и муниципального имущества до сих пор не имеет требуемого юридического оформления. На 1 января 2019 г. в государственной и муниципальной собственности находилось 254,8 млн га земель сельскохозяйственного назначения, но из них только 30,9 млн га (или 12%) были поделены между разными уровнями власти. На долю РФ приходилось 6,25 млн га, субъектам РФ принадлежало 10,75 млн га. Больше всего земли – 13,87 млн га – было зарегистрировано в муниципальной собственности.

Для решения проблемы комплексного учета оборота аграрных земель Минсельхоз РФ в 2018 г. запустил формирование электронной Единой федеральной информационной системы мониторинга земель сельскохозяйственного назначения (ЕФИС ЗСН). Также были выбраны несколько пилотных регионов, где на муниципальном уровне отработывалась технология ведения единых реестров земельных участков с точным геопозиционированием их границ и другой атрибутики, отражением посевов, а также пахотных и другие угодий, заросших древесно-кустарниковой растительностью. В числе таких регионов был выбран Алтайский край, где с конца 2017 г. была введена в эксплуатацию автоматическая информационная система (АИС «Респак») для подготовки, приема и анализа документов, представляемых для получения государственной поддержки аграрных производителей.

### ***Обсуждение (интерпретация) результатов***

Анализ статистической информации важно дополнить социологическим исследованием причин возникающих в ней противоречий и несостыковок, связанных с наличием разноплановых групп интересов, которые имеют отношение к вопросам учета и спецификации прав аграрного землепользования. Как свидетельствуют материалы социологических экспедиций в Алтайском крае и Омской области, истоки различий земельной статистики служб Росреестра и Министерства сельского хозяйства РФ, аккумулирующего данные регионов, лежат, с одной стороны, в различиях в функциях этих ведомств, а с другой стороны, в используемых ими учетных методиках и инструментарии.

Опрошенные специалисты районных управлений (комитетов) сельского хозяйства предполагают, что именно они, а не сотрудники Росреестра обладают более точной информацией о структуре землепользования и площади необрабатываемых угодий на их территории. В представлении муниципальных чиновников Росреестр занимается преимущественно вопросами регистрации прав соб-

ственности и отношений аренды и не отслеживает реальные процессы, связанные с обработкой земли. В связи с этим в информационных массивах муниципальных органов и филиалов федеральной структуры накапливаются серьезные разночтения как в оценках суммарной площади земель сельхозназначения и сельскохозяйственных угодий, так и в объемах неиспользуемой земли.

Из интервью с агрономом управления сельского хозяйства районной администрации (Омская область): *«Актуальная информация по использованию пашни все-таки у нас в управлении находится. Сотрудники Росреестра ею не владеют – волей-неволей им надо к нам приходиться, общаться, разговаривать. У них больше идет учет правообладателей. У наших сельхозпроизводителей права собственности не всегда оформлены, поэтому наши данные с данными Росреестра расходятся. Мы пытались эти расхождения зафиксировать, но Росреестр нам не предоставил всю необходимую для этого информацию».*

Попытки организации цифрового учета на местах (ведение силами муниципальных баз данных ЕФИС ЗСХ) сталкиваются с нехваткой кадров. Оптимизация затрат администрирования на местах привела к тому, что один специалист районной администрации вынужден отвечать за самые разные направления (вести текущий учет сельхозпроизводства и контроль за работой производителей, координировать распределение государственной поддержки, готовить отчетные документы и проч.) и потому отводить непрофильной («факультативной») работе по ведению ЕФИС ЗСХ крайне мало времени: *«Мне приходится заниматься ЕФИС. Когда меня на эту работу посадили, то я старые снимки полей и данные по ним в систему вносила, цифровала. Вроде как сделала эту работу. Но теперь надо, чтобы ЕФИС занимался отдельный человек, вносил туда актуальную информацию. А получается так, что я один день одну работу делаю, второй день – другую. А на ЕФИС времени нет – но делаю ее, конечно, по возможности. Вот не занималась ею месяца полтора – и у меня учет весь поплыл... Для меня как для агронома важно, чтобы у меня площади земли, отведенные под разные культуры, совпадали в разных источниках данных – и в отчетности от сельхозпроизводителей, и в данных ЕФИС по каждому полю. А тут обманы в отчетах (у фермеров особенно) случаются постоянно. Права собственности на землю меня вообще не интересуют. А вот если бы учетом земли в ЕФИС занимались специалисты из Управления имущественных отношений, то они бы глубже смотрели на вопросы оформления невосстановленных земель, введение их в хозяйственный оборот и проч.».*

Важно понимать, что далеко не все земли без правового статуса (без зарегистрированных прав собственности или арендных договоров) не обрабатываются. Если растет спрос на сельхозпродукцию, а контроль за правовым и другим обеспечением земельных отношений не очень строг, предприятия и фермеры вполне способны пахать и засеивать «ничейную» землю. Из-за того, что «неоформленные» поля не подлежат учету, полученный с них урожай распределяется по «учтенным» площадям – и это искусственно завышает урожайность. Если же привести учет землепользования в надлежащее состояние, то могут пострадать интересы руководителей района, чья деятельность как территориальных управленцев в том числе оценивается по достигнутым показателям производительно-

сти и урожайности: «Вот мы показали рост пашни за счет оформления невос- требованной земли, мне глава района задает вопрос: “О, так у нас же площадь пашни увеличится? Значит, будем больше производить продукции?” Я отвечаю: “Не будем, эта земля уже обрабатывается нелегально. Если мы покажем то, как есть на самом деле, тогда уменьшится урожайность, ухудшатся пока- затели результативности для отчетов в правительство”».

Объективные и субъективные факторы – условия, возможности и мотивы отражения в отчетах реальных показателей землепользования в разных регионах в конечном счете обуславливает, с одной стороны, межрегиональную неоднородность в темпах охвата цифровым учетом земельных ресурсов, а с другой сто- роны сомнительное качество результатов. Данные табл. 4, полученные из теку- щих материалов ЕФИС СХН по СФО [11], свидетельствует о том, что в целом по Сибири цифровой учет земли далек от завершения, а в таком регионе, как Рес- публика Хакасия, имеется явный изъян в организации учета.

Таблица 4

Степень охвата учета земель сельскохозяйственного назначения сибирских регионов в ЕФИС ЗСН, май 2021 г.

Регионы СФО	Доля площади земельных участков сельскохозяйственного назначения региона, сведения о которых представлены в ЕФИС ЗСН, %
Республика Алтай	19
Республика Тыва	49
Республика Хакасия	105
Алтайский край	78
Иркутская область	58
Красноярский край	8
Кемеровская область	88
Новосибирская область	50
Омская область	76
Томская область	32

Согласно материалам социологических исследований в Алтайском крае, можно говорить о следующих промежуточных итогах «цифровизации» земель- ного учета и инвентаризации участков с помощью системы РЕСПАК:

- вносимые в систему данные о границах земельных участков, правах соб- ственности и выращиваемых культурах содержат значительное количество оши- бок, так как их источниками нередко являются субъективные оценки землеполь- зователей или специалистов администраций (из-за неучастия весомой доли сель- хозпроизводителей в мониторинге землепользования);

- цифровизация землепользования нацелена на оптимизацию затрат на «не- связанную поддержку» сельхозпроизводителей и фискальные цели, но не спо- собствует наведению порядка в земельном учете и поиску путей ввода неисполь- зуемой земли в хозяйственный оборот;

- выявление неиспользуемых земель усугубляет проблемы с правами зе- мельной собственности и арендных отношений [12].

## *Заключение*

Наше исследование позволяет сделать вывод о том, что проведению дальнейших преобразований в сфере аграрного землепользования препятствует не готовая к этому институциональная среда. Дело не только в концептуальных изъянах внедряемой системы, а в том, что прозрачность и формализация правил учета и использования земельных ресурсов могут наносить прямой ущерб интересам участников земельных отношений. Минимизация сложностей и издержек очередной реформы требует трансформации всей системы отношений между регуляторами, землевладельцами и землепользователями: от правил государственной поддержки производителей до легальных механизмов аккумуляции земельных ресурсов у эффективных землепользователей.

## *Благодарности*

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

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Буздалов И.Н. Аграрная политика: научные основы и «особый российский путь» ее осуществления // Россия и современный мир. – 2015. – № 2 (87). – С.129–143.
2. Рыжова Н.П. Земля и власть: различия в подходах к исследованию собственности // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2014. – Т. 17. – № 5. – С. 7–35.
3. Edelman, M., Oya, C. & Borras, S.M. (2013). Global land grabs: Historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories, *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 9, pp.1517–1531.
4. Visser, O., Mamonova, N. & Spoor, M. (2012). Oligarchs, megafarms and land reserves: Understanding land grabbing in Russia, *Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, pp. 899–931.
5. Нефёдова Т.Г., Глезер О.В. Трансформация социально-географического пространства России // Вызовы и политика пространственного развития России в XXI веке – М.: Товарищество научных изданий КМК, 2020.
6. Форбруг А. Не только о земле и о ее захватах: дисперсное лишение прав в сельской России // Крестьяноведение. – 2018. – Т. 3. – № 3. – С. 19–47.
7. Фадеева О.П., Нефёдкин В.И. Феномен невостребованных земель в сельском хозяйстве: сибирская специфика // Интерэкспо ГЕО-Сибирь 2020. – Новосибирск: СГУГиТ, 2020. – № 1. – С. 233–240.
8. Шагайда Н.И., Алакоз В.В. Земля для людей. – М.: Фонд «Центр стратегических разработок», 2017.
9. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2019 году / Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. – М., 2020.
10. Фадеева О., Быстров Е., Збанацкий О., Шелудков А. Родные земли. Очерки трансформации земельных отношений в России. – Москва: Common Place, 2021.
11. Единая федеральная информационная система о землях сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс]: URL: <http://efis.mcx.ru>.
12. Фадеева О.П., Нефёдкин В.И. Аграрное землепользование в России и в регионах Сибири в условиях цифровой трансформации // Регион: экономика и социология. – 2020. – № 4. – С. 123–150.

© О. П. Фадеева, 2021