

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНВЕНТАРИЗАЦИИ И КАДАСТРОВОГО УЧЕТА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Наталья Александровна Студенкова

Томский государственный архитектурно-строительный университет, 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, старший преподаватель кафедры геоинформатики и кадастра, тел. (906)949-68-88, e-mail: studenkowa@mail.ru

Надежда Ивановна Добротворская

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, доктор сельскохозяйственных наук, старший научный сотрудник, профессор кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (960)795-08-95, e-mail: dobrotvorskaya@mail.ru

В статье рассматриваются проблемы инвентаризации и кадастрового учета земель сельскохозяйственного назначения, а также отсутствия комплексной информационной системы учета данных. Проведенный сравнительный анализ систем учета земель советского периода и настоящего времени отражает единый подход к формам учета и указывает на принципиальные различия в механизмах сбора информации. Сделаны выводы о необходимости разработки нормативно-правовой базы, регламентирующей проведение инвентаризации земель данной категории, и единой законодательно утвержденной методики проведения данных работ. Рассматривается Госпрограмма вовлечения земель сельскохозяйственного назначения в оборот. Обосновывается необходимость проведения полной инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения. Предложена структура нового информационного ресурса (реестра) сельскохозяйственных земель, который обеспечит интеграцию данных, полученных в ходе инвентаризации сельхозземель, с данными государственных источников информации о земельных ресурсах.

Ключевые слова: инвентаризация земель, учет земель, земли сельскохозяйственного назначения, информационное обеспечение, информационная система

MODERN PROBLEMS OF INVENTORY AND CADASTRAL REGISTRATION OF AGRICULTURAL LAND

Natalia A. Studenkova

Tomsk State University of Architecture and Building, 2, Solyanaya sq., Tomsk, 634003, Russia, Senior Lecturer of the Department of Geoinformatics and Cadastre, phone:(906) 949-68-88, e-mail: studenkowa@mail.ru

Nadezhda I. Dobrotvorskaya

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Doctor of Agricultural Sciences, Senior Researcher, Professor of the Department of Cadastre and Territorial Planning, phone:(960) 795-08-95, e-mail: dobrotvorskaya@mail.ru

The article deals with the problems of inventory and cadastral accounting of agricultural land, as well as the lack of a comprehensive information system for data accounting. The comparative analysis of the land accounting systems of the Soviet period and the present time reflects a unified approach to the forms of accounting and indicates fundamental differences in the mechanisms of

information collection. Conclusions are drawn about the need to develop a regulatory framework regulating the inventory of land in this category, and a single legally approved methodology for carrying out these works. The State Program for the involvement of agricultural land in the turnover is being considered. The necessity of carrying out a complete inventory of agricultural land is justified. The structure of a new information resource (register) of agricultural land is proposed, which will ensure the integration of data obtained during the inventory of agricultural land with data from state sources of information on land resources.

Keywords: land inventory, land accounting, agricultural land, information support, information system

Введение

Обеспечение рационального использования земельных ресурсов напрямую зависит от эффективности принимаемых управленческих решений, которые, в свою очередь, должны обеспечиваться достоверной и полной информацией о качестве и количестве имеющихся земель на определённой административно-территориальной единице. Особенно остро данный вопрос стоит в части земель сельскохозяйственного назначения.

Площадь неиспользуемых сельхозземель в России растёт с 1990 года. Сейчас это 44 млн гектаров, почти половина из них – пашня [1, с. 48]. Сложившаяся ситуация, безусловно, представляет угрозу продовольственной безопасности страны.

Неэффективное использование земель сельскохозяйственного назначения в стране отчасти связано с проблемами их учета. В основу статистических данных о количестве и составе земель положены ранее учтенные сведения государственного земельного кадастра (ГЗК). Обследование и инвентаризация земель с целью корректировки данных об их наличии и распределении на государственном уровне на территории страны за последние двадцать лет не проводились. Поэтому уточнения статистических данных о наличии и распределении земель не носят системный характер и осуществляются только по отдельным объектам учета и территориям. Следовательно, реальное сокращение сельхозземель отразить не представляется возможным [2, с. 8].

Отсутствие эффективной системы учета земель приводит к отличию учетных и фактических сведений. Советская система землеустройства предполагала проведение двух видов учета земель сельскохозяйственного назначения: основного и текущего [3, с. 18] (рис.1). Первый вид учета (основной) проводился с периодичностью в 10-15 лет при землеустроительных обследованиях хозяйств и включал в себя изучение состояния земель (почвенные, геоботанические, агрохозяйственные обследования). Второй вид учета (текущий) фиксировал периодические изменения при использовании земель.

На сегодняшний день изменений в системе учета земель не произошло, в нее также как в советское время входят две формы учета: основной и текущий (рис. 1). В форме основного учета выступает инвентаризация земель [4, с. 85]. Однако снижение финансирования на землеустроительные работы привело к

тому, что длительное время комплексная инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения проводилась лишь в отдельных муниципальных образованиях или на территории отдельных сельскохозяйственных предприятий.



Рис. 1. Схема учета земель советского периода и наших дней

Текущий учет ведется в течение всего календарного года и фиксирует все происходящие изменения по состоянию на 1 января. Он лишь дополняет, корректирует и обновляет полученные ранее сведения [5, с. 23]. Основой учета земель является первичный учет. Текущий учет земель, который осуществляется в форме государственного кадастрового учета, не может решить все проблемы, так как не все земельные участки прошли процедуру регистрации.

Помимо этого, современная система кадастра не включает в себя учет качественных характеристик земельных участков [3, с. 85]. Президент В. Путин неоднократно в своих посланиях подчеркивал необходимость учета данных о свойствах и состоянии почв земельных наделов сельскохозяйственного назначения. Некоторые регионы уже приняли такие документы, как «Паспорт почв ЗУ», но они не обеспечивают собственников, арендаторов и др. необходимой информацией, особенно касающейся экологического, почвенного мониторинга.

Проведенный анализ текущего состояния учетной системы земель сельскохозяйственного назначения в РФ позволяет сделать вывод о том, что эффективно управлять земельными ресурсами можно только при наличии достоверной и полной информации об объекте управления. Поэтому учет как количественных, так и каче-

ственных характеристик состояния земель сельскохозяйственного назначения позволит эффективно использовать сельскохозяйственные угодья, создавать почвозащитные мероприятия, стимулировать (либо поощрять) собственников и арендаторов земельных участков и др.

Методы и материалы

Для анализа использовались нормативно-правовые документы за период с 90-х годов прошлого столетия по 2021-го года нынешнего, материалы докладов о состоянии земель Российской Федерации, подготовленных Росреестром и Минсельхозом, источники научной литературы.

Результаты

На сегодняшний день Росреестр, Минсельхоз ведут учет отдельных показателей состояния использования земель, а комплексная информационная система отсутствует. В учете всех ведомств отсутствует информация о границах сельскохозяйственных угодий – пашни, пастбищ, многолетних насаждений, нет современного картографического материала, вследствие этого возникает масса споров по границам земель, администрация муниципального района потеряла управление земельными ресурсами, снизилась собираемость налога на землю, отсутствуют средства на развитие сельских территорий.

Проблему вовлечения неиспользуемых земель в активный сельскохозяйственный оборот возможно решить с помощью проведения инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения, что позволит получить достоверные сведения о правовом положении земель, фактическом и юридически установленном использовании земельных участков, их площадях, границах, местоположении, характере землепользования, динамике качественного состояния, ограничениях и обременениях [6, с. 693].

Все это привет к увеличению социального, инвестиционного, налогового потенциала земли и превращению ее в мощный самостоятельный фактор экономического роста регионов и страны в целом.

Полная инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения должна включать в себя следующие мероприятия: оценку качества земель, актуализацию природно-сельскохозяйственного районирования, возврат и усиление требований к проведению всего комплекса землеустроительных работ на всей территории России. Результатом проведенных мероприятий должно явиться сельскохозяйственное зонирование территорий на землях сельскохозяйственного назначения по классам земель, по степени их пригодности для вовлечения в оборот.

Очевидно, что проведение инвентаризации сельхозземель необходимо, однако на сегодняшний день отсутствует методическая и слабо развита правовая база проведения данных работ. Существующая нормативно-правовая база, регулирующая общий порядок проведения инвентаризации земель (ФЗ «О землеустройстве», Приказ «О проведении инвентаризации земель» [7, 8] и др.), устарела, помимо этого, в ней отсутствует единая законодательно утвержденная фе-

деральная методика, которая бы учитывала специфику работ на землях сельскохозяйственного назначения. Но, несмотря на это, в ряде субъектов на региональном уровне приняты нормативно-правовые акты, закрепляющие порядок проведения работ по инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения на определенной территории.

В настоящее время Минсельхозом России разработана Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации 2022-2031 гг. Госпрограмма предусматривает введение в оборот не менее 13 млн га сельхозземель. Ее проектная стоимость 754 млрд руб., в том числе 539 млрд руб. из федерального бюджета [9].

Основной целью программы является осуществление сбора и систематизации данных о землях сельскохозяйственного назначения. Ежегодно планируется собирать информацию о 38,3 млн га [9].

Программа построена на проектном подходе, т.е. регионы должны разработать проект, обосновывающий введение тех или иных территорий в сельскохозяйственный оборот, а министерство определить, какие земли наиболее рентабельно вводить в оборот и от каких будет наибольшая отдача.

Однако возникает много вопросов касаясь этого подхода, прежде чем регион создаст проект, ему нужно обладать сведениями о фактическом состоянии земель сельхозназначения, его качественных и количественных характеристиках. Также непонятно, по каким критериям в министерстве будет определяться рентабельность ввода тех или иных территорий в оборот и оцениваться наибольшая отдача, если регионы не имеют достоверной информации о состоянии сельхозземель и не смогут предоставить её.

Очевидно, что реализацию программы нужно начать с законодательно закрепленной необходимости проведения инвентаризации. Определить единую законодательно закрепленную методику проведения подобных работ с учетом использования различных методов получения информации. Определить орган, который бы отвечал за организацию работ по инвентаризации ЗСХН. В разработанной программе определить объемы финансирования и сроки реализации данных работ.

По нашему мнению, успешному результату при проведении полной инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения РФ может способствовать межведомственное взаимодействие муниципальных и региональных органов управления земельными ресурсами с системой агрохимлабораторий. Поскольку основной целью этого учреждения является мониторинг состояния плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и формирование на его основе научно-обоснованного обеспечения сохранения и повышения плодородия почв.

На сегодняшний день необходимо не только обеспечить выполнение работ по инвентаризации как землеустроительного мероприятия, но и привести работы по инвентаризации в соответствие с современными запросами государства – обеспечение связи информации, полученной в ходе инвентаризации земель, с данными государственных источников информации о земельных ресурсах [10, с. 201]. Один из ярких примеров – Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН).

Решение этой задачи видится в создании нового информационного ресурса (реестра) сельскохозяйственных земель с учетом сопоставления данных информационной системы ЗСХН с данными ЕГРН, что будет способствовать повышению эффективности использования земель данной категории. В связи с этим нами предлагается структура разделов новой информационной системы земель сельскохозяйственного назначения, которая объединит сведения различных обследований, оценку экологического состояния, кадастровую информацию и др. о землях этой категории (рис. 2).



Рис. 2. Структура разделов информационной системы «Земли сельскохозяйственного назначения»

Заключение

В результате выполненного исследования определено, что инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения – это необходимый инструмент для эффективного управления землями этой категории, позволяющий сформировать качественный информационный ресурс земель сельхозназначения, способный предоставлять данные как сейчас, так и в исторической перспективе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2018 году. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2020. – 340 с.
2. Лайкам К.Э, Фомин А.А. О проблемах учета земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации // Международный сельскохозяйственный журнал, 2019. № 2 (368). С.7-12.

3. Малочкин В.Ю. Разработка методики проведения инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения посредством ГИС // Международный сельскохозяйственный журнал, 2019. № 2 (368). С.17-21.
4. Жигулина Т.Н., Мерецкий В.А. Методические аспекты проведения инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения, используемых сельскохозяйственными организациями // Вестник Алтайского государственного аграрного университета, 2016. № 8 (142). С. 84-88.
5. Волков С.Н. Землеустройство: учебники и учебные пособия для студентов высших учебных заведений. – М.: ГУЗ, 2013. – 992 с.
6. Тарарин А.М., Сушкова Е.В., Забаева М.Н. Предпосылки и опыт проведения полной инвентаризации земель в России // Изв. вузов «Геодезия и аэрофотосъемка», 2020. Т. 64. № 6. С. 692–699.
7. Федеральный закон от 6.06.2001 №78-ФЗ «О землеустройстве (с изменениями на 3 августа 2018 года) - <http://docs.cntd.ru/document/901789647>
8. Приказ Роскомзема от 02.08.1993 г. № 38 «О проведении инвентаризации земель» - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6657/5fbb4ad5e80c884d5c35bafc86e4b5d8a083bf28/
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.05.2021 № 731 «О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_384213/мс
10. Павлова В.А., Степанова Е.А., Уварова Е.Л. Проектирование информационной базы инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения // Изв. вузов «Геодезия и аэрофотосъемка», 2021. Т. 65. № 2. С. 200–208.

© Н. А. Студенкова, Н. И. Добротворская, 2021